

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ

YASAMA DÖNEMİ

27

YASAMA YILI

4

SIRA SAYISI: 231

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU 2019 YILI MERKEZİ YÖNETİM KESİN HESAP KANUNU TEKLİFİ (1/280) RAPORU

- PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONUNCA KABUL EDİLEN METNE EKLİ CETVELLER (GİDER VE GELİR CETVELLERİ)
- 2019 YILI MERKEZİ YÖNETİM KESİN HESAP KANUNU TEKLİFİNE İLİŞKİN 2019 YILI GENEL UYGUNLUK BİLDİRİMİ İLE 2019 YILI DIŞ DENETİM GENEL DEĞERLENDİRME RAPORU, 190 ADET KAMU İDARESİNE AİT SAYIŞTAY DENETİM RAPORU, 2019 YILI FAALİYET GENEL DEĞERLENDİRME RAPORU VE 2019 YILI MALİ İSTATİSTİKLERİ DEĞERLENDİRME RAPORUNUN SUNULDUĞUNA DAİR SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI TEZKERESİ (3/1322)

2020

CİLT 3

Not: Bu Sıra Sayısına; elektronik ortamda
“http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic”
internet adresindeki sorgu sayfası üzerinden erişilebilmektedir.

Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı

İÇİNDEKİLER

Sayfa

GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ KAMU İDARELERİ

(5018 Sayılı Kanuna Eklî 1 Sayılı Cetvel)

14	MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI.....	1075
15	MİLLÎ SAVUNMA BAKANLIĞI	1183
16	SAĞLIK BAKANLIĞI	1267
17	SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI	1497
18	TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI	1541
19	TİCARET BAKANLIĞI	1749
20	ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI	1891
21	DEVLET ARŞİVLERİ BAŞKANLIĞI.....	2055
22	DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI.....	2071
23	İLETİŞİM BAŞKANLIĞI.....	2107
24	MİLLÎ İSTİHBARAT TEŞKİLATI BAŞKANLIĞI	2123
25	MİLLÎ SARAYLAR İDARESİ BAŞKANLIĞI.....	2137
26	STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI.....	2157

**GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ
KAMU İDARELERİ
(5018 Sayılı Kanuna Ekli I Sayılı Cetvel)**

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler

Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Türlerine Göre Dağılımı

Tablo 3: Öğretmen İhtiyacının En Yüksek Olduğu İller ve Türkiye Geneli İçin Durum

Tablo 4: Kurum Bazlı Öğretmen İhtiyacının En Yüksek Olduğu Alanlar

Tablo 5: Bazı İllerde ve Türkiye Genelinde Norm Fazlası Öğretmen Sayıları

Tablo 6: Norm Fazlası Öğretmenlerin Yoğun Olarak Bulunduğu İlçeler

Tablo 7: Seçili İlçeler ve Alanlar İtibarıyla Öğretmen Dağılımında Görülen Sapmalar

Tablo 8: Öğretmen Fazlasının En Yüksek Olduğu Alanlar

Tablo 9: Öğretmen Fazlasının Yaklaşık Yıllık Maliyeti

Tablo 10: Eğitim Kurumlarının Hizmet Alanlarına Göre Dağılımı ve Yapılan Değişiklikler

Tablo 11: 2017-2018-2019 Yıllarında Yer Değiştiren Sözleşmeli Öğretmenlerin Göreve

Başlama ve Yer Değiştirme Yıllarına Göre Dağılımı

Tablo 12: MEB Logolu Kartlar Hesabına İlişkin Durum

Tablo 13: SMS ile Veli Bilgilendirme Hesabına İlişkin Durum

Tablo 14: Destekleme ve Yetiştirme Kurslarında Öğrenci Tercihleri

Tablo 15: Öğretmenlere Ödenen Ders Ücretleri İtibarıyla Kursların Yıllık Maliyeti

Tablo 16: Öğrenci ve Okul Sayısı İtibarıyla Kurs Açılan Okul ve Kurslara Katılan Öğrenci Sayıları

Tablo 17: Ödenek Üstü Harcama

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
EBA	Eğitim Bilişim Ağı
FATİH	Eğitimde Fırsatları Artırma ve Teknolojiyi İyileştirme Hareketi
FRIT	Türkiye’deki Sığınmacılar için Mali Yardım Programı
KHK	Kanun Hükümünde Kararname
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
MEBBİS	Milli Eğitim Bakanlığı Bilişim Sistemleri
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi

BULGU LİSTESİ

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Öğretmen Kadrolarının İhtiyaç Planlaması Çerçevesinde Eğitim Kurumlarına Dengeli Dağıtılmaması
2. Zorunlu Çalışma Yükümlülüğünün Etkin Bir Biçimde Uygulanmaması
3. Sözleşme İle Taahhüt Ettikleri Yerde Asgari Çalışma Sürelerini Tamamlamayan Sözleşmeli Öğretmenlerin Başka Yerlere Atanması ve Kadroya Geçirilmesi
4. Taşınmalı Eğitimde Planlamanın Sağlıklı Yapılmaması
5. Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okullarına Bakım-Onarım, Donatım ve Demirbaş Harcamaları için Bakanlık Bütçesinden Ödenek Gönderilmesi
6. Şirketler ile Yapılan Protokollerden Elde Edilen Gelirler ile Bu Gelirlerden Yapılan Harcamaların Bakanlık Bütçesine Dâhil Edilmemesi
7. Destekleme ve Yetiştirme Kurslarının Temel Amacından Uzaklaşması ve Bu Kurslar İçin Ayrılan Kaynağın Sürekli Artması
8. FATİH Projesi Altyapı Yatırım Harcamaları Arasında Uyumsuzluk Bulunması
9. Eğitim Yapılarını Projelendirme Sürecinde Sorunlar Yaşanması
10. Yapılan Yasal Düzenlemelere Rağmen Eğitim Tesis Alanlarının Bedelsiz Tahsisine İlişkin İmar Uygulamalarından Kaynaklı Sorunların Sona Erdirilememesi
11. İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü Kadrolarına Gerekli Koşulları Sağlamayan Kişilerin Atanması
12. Sosyal Güvenlik Kurumu Tarafından Kesilen İdari Para Cezalarının Bakanlık Bütçesinden Ödenmesine Rağmen İlgililere Rücu Edilmemesi
13. Ödenek Üstü Harcama Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Milli Eğitim Bakanlığı görevlerini 10.07.2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 301'inci ve müteakip maddelerinde yer alan hükümler çerçevesinde sürdürmektedir.

Söz konusu Kararnameye göre Bakanlığın başlıca görev ve yetkileri şunlardır:

- Okul öncesi, ilk ve orta öğretim çağındaki öğrencileri bedenî, zihnî, ahlaki, manevî, sosyal ve kültürel nitelikler yönünden geliştiren ve insan haklarına dayalı toplum yapısının ve küresel düzeyde rekabet gücüne sahip ekonomik sistemin gerektirdiği bilgi ve becerilerle donatarak geleceğe hazırlayan eğitim ve öğretim programlarını tasarlamak, uygulamak, güncellemek; öğretmen ve öğrencilerin eğitim ve öğretim hizmetlerini bu çerçevede yürütmek ve denetlemek,

- Eğitim ve öğretimin her kademesi için ulusal politika ve stratejileri belirlemek, uygulamak, uygulanmasını izlemek ve denetlemek, ortaya çıkan yeni hizmet modellerine göre güncelleyerek geliştirmek,

- Eğitim sistemini yeniliklere açık, dinamik, ekonomik ve toplumsal gelişimin gerekleriyle uyumlu biçimde güncel teknik ve modeller ışığında tasarlamak ve geliştirmek,

- Eğitime erişimi kolaylaştıran, her vatandaşın eğitim fırsat ve imkânlarından eşit derecede yararlanabilmesini teminat altına alan politika ve stratejiler geliştirmek, uygulamak, uygulanmasını izlemek ve koordine etmek,

- Kız öğrencilerin, engellilerin ve toplumun özel ilgi bekleyen diğer kesimlerinin eğitime katılımını yaygınlaştıracak politika ve stratejiler geliştirmek, uygulamak ve uygulanmasını koordine etmek,

- Özel yetenek sahibi kişilerin bu niteliklerini koruyucu ve geliştirici özel eğitim ve öğretim programlarını tasarlamak, uygulamak ve uygulanmasını koordine etmek,

- Yükseköğretim kurumları dışındaki eğitim ve öğretim kurumlarını açmak, açılmasına izin vermek ve denetlemek,

- Yurt dışında çalışan veya ikamet eden Türk vatandaşlarının eğitim ve öğretim alanındaki ihtiyaç ve sorunlarına yönelik çalışmalarını ilgili kurum ve kuruluşlarla iş birliği içinde yürütmek,

- Yükseköğretim dışında kalan ve diğer kurum ve kuruluşlarca açılan örgün ve yaygın eğitim ve öğretim kurumlarının denklik derecelerini belirlemek, program ve düzenlemelerini hazırlamak,

- Yükseköğretimin millî eğitim politikası bütünlüğü içinde yürütülmesini sağlamak için, 4.11.1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile Bakanlığa verilmiş olan görev ve sorumlulukları yerine getirmek,

Bakanlığa ayrıca farklı kanunlar ile verilmiş olan çok sayıda görev, yetki ve sorumluluk bulunmaktadır. 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanununda örgün ve yaygın eğitim, 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanununda çırak, kalfa ve ustalık eğitimlerinden okullarda verilecek mesleki eğitimler; 222 Sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanununda ilköğretim, 3423 Sayılı Millî Eğitim Bakanlığına Bağlı Mesleki ve Teknik Öğretim Okulları Döner Sermayesi Hakkında Kanunda okullarda açılacak döner sermayeler ve uygulamalı mesleki eğitim, 6721 Sayılı Türkiye Maarif Vakfı Kanununda yurtdışında örgün ve yaygın eğitim hizmetleri, 2133 Sayılı Devlet Kitapları Mütedavil Sermayesi Hakkında Kanunda ders kitapları basım ve dağıtımı, 2684 sayılı İlköğretim ve Ortaöğretimde Parasız Yatılı veya Burslu Öğrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanun ve 3580 sayılı Öğretmen ve Eğitim Uzmanı Yetiştiren Yükseköğretim Kurumlarında Parasız Yatılı veya Burslu Öğrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanunda yatılı ve burslu okutulacak öğrenciler, 1416 sayılı Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanunda yurtdışında burslu okutulacak öğrenciler, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununda yükseköğretimin yapı ve işleyişi, 573 sayılı Özel Eğitim Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede özel eğitim gerektiren bireylerin eğitimi hakkında düzenlemeler yapılarak Bakanlığa bu alanlara ilişkin çeşitli yetki ve sorumluluklar verilmiştir. Bunlar dışında farklı düzenlemelerle Bakanlığa verilmiş olan görevler de bulunmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı olmak üzere geniş bir örgütsel yapıya sahiptir. Millî Eğitim Bakanlığı merkez teşkilatı 23 birimden oluşmaktadır. Bu birimler şunlardır:

- Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü
- Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği
- Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı
- Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü

- Din Öğretimi Genel Müdürlüğü
- Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü
- Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- İç Denetim Birimi Başkanlığı
- İnşaat ve Emlak Dairesi Başkanlığı
- Mesleki ve Teknik Eğitim Genel Müdürlüğü
- Ortaöğretim Genel Müdürlüğü
- Öğretmen Yetiştirme ve Geliştirme Genel Müdürlüğü
- Ölçme, Değerlendirme ve Sınav Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- Özel Kalem Müdürlüğü
- Özel Öğretim Kurumları Genel Müdürlüğü
- Personel Genel Müdürlüğü
- Strateji Geliştirme Başkanlığı
- Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı
- Teftiş Kurulu Başkanlığı
- Temel Eğitim Genel Müdürlüğü
- Yenilik ve Eğitim Teknolojileri Genel Müdürlüğü
- Yükseköğretim ve Yurtdışı Eğitim Genel Müdürlüğü

Taşra teşkilatı, illerde il millî eğitim müdürlükleri, ilçelerde ise ilçe millî eğitim müdürlükleri şeklinde olmak üzere 81 il ve 922 ilçede örgütlenmiştir. Bakanlığa bağlı okul ve kurumlar il ve ilçe millî eğitim müdürlüklerine bağlı olarak faaliyet göstermektedir.

Türk kültürünün yurt dışında tanıtılması, yayılması ve korunmasına dair eğitim ve öğretim hizmetlerini düzenlemek üzere 61 ülkede yurt dışı teşkilatı oluşturulmuştur.

Bakanlık bünyesinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak istihdam edilen kadrolu ve sözleşmeli personel çalıştırılmaktadır. Ayrıca Bakanlığa bağlı döner sermayeli kuruluşlarda 4857 sayılı İş Kanununa tabi olarak istihdam edilen işçi statüsündeki personel bulunmaktadır. Kadrolu ve sözleşmeli personel olarak eğitim-öğretim hizmetleri sınıfında 946.114, genel idare hizmetleri sınıfında 43.375, yardımcı hizmetler sınıfında 29.106, teknik hizmetler sınıfında 4.789, sağlık hizmetleri sınıfında 540, avukatlık hizmetleri sınıfında 230 olmak üzere toplamda 1.027.885 personel istihdam edilmektedir.

1.3. Mali Yapı

Milli Eğitim Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, temel faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2019 yılında Bütçe Kanunu ile Milli Eğitim Bakanlığına 113.813.013.000 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar genel bütçeli idarelerin bütçelerinin %11,84'üne tekabül etmektedir.

Yılı sonu bütçe gerçekleşme rakamlarına bakıldığında gerçekleşen ödenek 85.294.837.949,83 TL'dir. Bütçe uygulama sonuçlarına göre Bakanlık 2019 yılında 118.155.812.370,37 TL harcama yapmış olup bunun 33.717.663.952,05 TL'si ödenek üstü harcamadır.

2019 yılında Bütçe Kanunu (E) Cetveline konan hüküm ile Milli Eğitim Bakanlığına Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin yemek gideri olarak 962.000.000 TL; özel eğitim öğrencilerinin taşıma gideri olarak 692.000.000 TL ve ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 881.000.000 TL olmak üzere toplam 2.535.000.000 TL kaynak aktarılmış; taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin yemek gideri olarak 895.000.000 TL, özel eğitim öğrencilerinin taşıma giderleri için 681.000.000 TL, ücretsiz ders kitabı için 650.000.000 TL olmak üzere toplam 1.702.211.899,86 TL harcama yapılmıştır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynaklı harcama tutarı olan 2.226.000.000 TL, Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi ile ilişkilendirilmeksizin açılan özel hesaplarda takip edilmektedir.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu verilerine göre 2019 yılı bütçe giderleri ve ödenek miktarları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler

Bütçe Giderleri Türü	Bütçe Ödenekleri (TL)	Yıl Sonu Gerçekleşen Ödenek (TL)	Harcama Tutarı (TL)	Ödenek Üstü Harcama (TL)
01 Personel Giderleri	81.622.485.000	50.211.488.000	81.751.605.115,32	31.543.173.278,32
02 Sos. Güv. Kur. Prim Giderleri	13.299.983.000	10.729.060.040	12.881.849.198,45	2.174.276.545,61
03 Mal ve Hizmet Alımları	10.038.497.000	12.668.585.500	12.617.180.828,17	214.128,12
05 Cari Transferler	3.265.157.000	3.616.600.000	3.604.387.363,45	0
06 Sermaye Giderleri	5.558.886.000	8.047.152.409,83	7.278.837.864,98	0
07 Sermaye Transferleri	28.005.000	21.952.000	21.952.000	0
Toplam	113.813.013.000	85.294.837.949,83	118.155.812.370,37	33.717.663.952,05

2019 yılında Bakanlık bütçesinden yapılan harcamaların bütçe gideri türleri itibarıyla dağılımına bakıldığında %69,19'u personel giderleri ve %10,90'ı sosyal güvenlik kurumu prim giderleri olmak üzere toplamda %80,09'inin personele yönelik harcamalardan oluştuğu görülmektedir. Bütçe giderlerinin %10,68'i mal ve hizmet alımları, %6,16'sı ise sermaye giderleri için harcanmıştır.

Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Türlerine Göre Dağılımı

Bütçe Giderleri Türü	2018		2019	
	Harcama (TL)	Oranı (%)	Harcama (TL)	Oranı (%)
01 Personel Giderleri	66.574.708.397,91	66,94	81.751.605.115,32	69,19
02 Sos. Güv. Kur. Prim Giderleri	10.409.169.041,61	10,47	12.881.849.198,45	10,90
03 Mal ve Hizmet Alımları	9.751.568.025,82	9,81	12.617.180.828,17	10,68
05 Cari Transferler	2.633.714.304,06	2,65	3.604.387.363,45	3,05
06 Sermaye Giderleri	9.960.891.301,11	10,02	7.278.837.864,98	6,16
07 Sermaye Transferleri	118.004.000	0,12	21.952.000	0,02
Toplam	99.448.055.070,51	100,00	118.155.812.370,37	100,00

Bakanlık bünyesinde yer alan 985 adet döner sermaye işletmesi ve 552 öğretmenevi ve akşam sanat okuluna ilişkin mali iş ve işlemler bütçe dışında yürütülmekte ve bunlara ilişkin mali bilgiler yukarıdaki tablolarda yer almamaktadır. 2019 mali yılı sonu itibarıyla söz konusu döner sermaye işletmelerinin cirosu 1.243.149.196,85 TL, öğretmenevi ve akşam sanat okullarının cirosu ise 669.243.959,45 TL olarak gerçekleşmiştir.

Bakanlıkta bütçeyle verilen ödenekler dışında, hem taşra hem de Bakanlık merkez birimlerinde AB - IPA, AB - FRIT gibi dış kaynaklardan alınan hibelerle projeler yürütüldüğü gibi, ulusal finansmanlı projeler de yürütülmektedir. Bakanlık Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğünden alınan verilere göre; Bakanlık merkez birimlerindeki 2019 yılı içerisinde de yürütülmeye devam olunan Bakanlık veya uluslararası kuruluşlar koordinatörlüğünde yürütülen uluslararası fonlardan sağlanan kaynağın bütçe büyüklüğü avro para birimi olarak yaklaşık 1.150.000.000 olup bunlardan Bakanlık eliyle yürütülenlerden 2019 yılsonu itibarıyla avro para birimi olarak yaklaşık 510.000.000 harcama gerçekleştirilmiştir.

Ayrıca Bakanlık bütçesi ile ilişkilendirilmeksizin bankalarda açılan özel hesaplarda yönetilen, çeşitli kaynaklardan elde edilen gelirler ile bu gelirlerden yapılan harcamalar bulunmaktadır. Bu hesapların sayısına, türlerine ve büyüklüklerine ilişkin veri bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bakanlık mali işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir. Bu Kanununun 49’uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.” denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri, aynı Kanununun 49 ve 80’inci maddeleri gereği Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

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

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

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

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

Yönetmeliğin 310'uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Nakit Akış Tablosu olduğu; 314-316'ncı maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Bakanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklara bağlı muhasebe birimleri tarafından yürütülmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a 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 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,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesinde, iç kontrolün 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, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü olduğu belirtilmiştir.

Bu kapsamda yapılan düzenlemeler çerçevesinde, Milli Eğitim Bakanlığı'nın 2019 yılı İç Kontrol Sistemine ilişkin aşağıda yer alan tespit ve değerlendirmeler yapılmıştır.

- 2015-2019 Stratejik Planıyla belirlenen Bakanlık misyonu internet sayfasında yayımlanmış; performans programı ve faaliyet raporu gibi iletişim araçlarıyla duyurulmuştur. Bu misyonun benimsenmesi ve gerçekleştirilmesini sağlamak üzere, idare birimleri ve alt birimlerince yürütülecek görevleri yazılı olarak tanımlayan “Birim Çalışma Yönergeleri” hazırlanmış, internet sayfasından yayımlanmak suretiyle hem personel hem de kamuoyu bilgilendirilmiştir. Ancak idarece hassas görevlere ilişkin prosedürler ve bu çerçevede hassas görev tanımları halen yapılmamıştır. Bakanlık faaliyetlerine ilişkin iş akış süreçleri yazılı olarak oluşturulmamış ve bu süreçlerde görev alanların yetki sınırları ve sorumlulukları ve dolayısıyla hangi yetkinin kimlere devredileceği belirlenmemiştir.

- İç kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesinin sağlanması amacıyla; 2018 yılında koordinasyon ekibi, birim koordinatörleri ve alt birim koordinatörlerinin de yer aldığı iç kontrol çalışma grubuyla yapılan çalıştay kapsamında iç kontrol kararlılık beyanı, birim çalışma yönergesi, bilgi ve rapor envanteri konularında uygulamalı eğitim; iç kontrol sistemi ve eylem planı konularında ise farkındalık

eğitimleri verilmiştir. Bu doğrultuda; Bakanlık birimlerinin internet sayfalarına iç kontrol ile ilgili bir bölüm eklenerek iç kontrol çalışma verileri, iç kontrol kararlılık beyanı, bilgi rapor envanteri, birim çalışma yönergesi ve birim iş takvimi kamuoyuna sunulmuştur.

- İç Kontrol Sistemi, kamu iç kontrol standartlarında COSO modeli merkezli olarak kurgulanmış ve Bakanlığın Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı da söz konusu modele uygun olarak tasarlanmıştır. 2019 yılı sonuna kadar uygulamaya konulması düşünülen eylem ve faaliyetleri kapsayan MEB 2018-2019 Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planında; 18 kamu iç kontrol standardı, bu standartları sağlayan 79 genel şart ve bunları sağlamak amacıyla 40 eylem belirlenmiştir. Ancak bu planda iç kontrol standartlarını sağlamaya yönelik taşra teşkilatı ve döner sermayeli işletmeleri kapsayan veya bunlar tarafından yürütülecek eylem bulunmamaktadır.

- Etik kuralları ile ilgili farkındalık oluşturulması ve faaliyetlerde bu kurallara uyulmasının sağlanması için personele “Etik Sözleşmesi” imzalatılmakta ve bu amaçla kamu görevlilerine “Etik Davranış Eğitimi” verilmekte, sonuçlar izlenmekte ve her yılsonunda raporlaştırılmaktadır.

- Bakanlığın hizmet içi eğitim faaliyetleri merkez teşkilatının teklifleri doğrultusunda yıllık olarak belirlenmekte ve bütçe imkânları da dikkate alınarak belirlenen konularda eğitim faaliyetleri düzenli bir biçimde yürütülmektedir.

- Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçilmesi, kamu idarelerinin yeniden yapılandırılması ve Cumhurbaşkanlığının 17.08.2018 tarihli yazısı gereğince katılımcı bir yöntemle “Stratejik Plan Çalıştayı” yapılmış ve 2019-2023 dönemini kapsayacak şekilde stratejik plan güncellenmiştir. Stratejik Plana göre bütçeleme yapılmakta olup, 2019 yılı Performans programı ise 2015-2019 Stratejik Planında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu şekilde kaynak tahsisini öngörmüştür.

- Faaliyetlerin ilgili mevzuat, stratejik plan ve performans programıyla belirlenen amaç ve hedeflere uygunluğunun sağlanması için her yıl idare faaliyet raporları ve birim faaliyet raporları hazırlanmakta ve yayımlanmaktadır.

- İdarece amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla bu eylem planında düzenli ve kapsamlı risk analiz çalışmaları yapılmamıştır. Ancak 2019-2023 Taslak Stratejik Planı hazırlanırken kurumsal risk yönetim çalışmaları yapılmış ve her bir stratejik hedef için riskler tespit edilmiştir. Bu risklere ilişkin stratejiler, maliyet tahmini, tespitler ve ihtiyaçlar belirlenmiştir.

- Ön mali kontrol sistemi 2007/12 sayılı Ön Mali Kontrol konulu Bakanlık Genelgesi

doğrultusunda İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak oluşturulmuştur.

- Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretebilecek ve veriler üzerinden analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sisteminin oluşturulması amacıyla tüm birimlerde Bilgi ve Rapor Envanteri oluşturulmuş ve yayımlanmıştır.

- Bakanlık makamının 27.07.2017 tarihli onayı ile İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, Birim Koordinatörleri ve Koordinasyon Ekibi ve Alt Birim Koordinatörleri görevlendirilmiştir. 2019 Yılı İç Kontrol Değerlendirme Raporu, 2020-2021 İç Kontrol Eylem Planı'nın görüşülmesi sırasında İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunca değerlendirilmiştir.

- Bakanlıkça İç Denetim Birimi Başkanlığı 2006 yılında kurulmuştur. Tahsis edilen kadro sayısı 40 olup, fiilen 10 iç denetçi ile faaliyetini yürütmektedir.

İç kontrol sistemine ilişkin yürütülen faaliyetler ve ulaşılan sonuçlar değerlendirildiğinde; kurumda iç kontrole ilişkin bilgi ve farkındalık düzeyinin artırılmasına yönelik çalışmalar yürütüldüğü ve kurumsal olarak belirli düzeyde mesafe alındığı görülmektedir. Ancak etkili bir iç kontrol sisteminin kurulabilmesi için çalışmaların sürdürülerek eksikliklerin giderilmesine ihtiyaç bulunduğu değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Milli Eğitim Bakanlığının 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, 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 DAYANAKLARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Öğretmen Kadrolarının İhtiyaç Planlaması Çerçevesinde Eğitim Kurumlarına Dengeli Dağıtılmaması

Mevcut öğretmen kadrolarının dağılımında ülke geneli ve iller açısından birçok dengesizlikler bulunduğu ve bu dengesizliklerin süreklilik kazandığı, planlamadaki zafiyetler nedeniyle bir yandan öğretmen açığı sorunu çözüme kavuşturulamaz iken bir yandan da kısıtlı olan mevcut yetişmiş insan kaynağının ve buna bağlı olarak mali kaynakların verimli kullanılmadığı görülmüştür.

Millî Eğitim Bakanlığına Bağlı Eğitim Kurumları Yönetici ve Öğretmenlerinin Norm Kadrolarına İlişkin Yönetmelik ile Bakanlığa bağlı her derece ve türdeki örgün ve yaygın eğitim kurumlarının yönetici ve öğretmen norm kadroları belirlenmiş olmakla birlikte uygulamada norma aykırı atamalar nedeniyle birçok kurumda öğretmen fazlalığı, buna karşın birçok kurumda da öğretmen açığı bulunmaktadır. Söz konusu açık ve fazla, yer değiştirme suretiyle yapılan atama, ilk atama, sözleşmeli öğretmenlik ve ders ücreti karşılığı öğretmenlik gibi yöntemlerle dengelenmeye çalışılsa da mevcut dengesizliklerin önemli boyutlara ulaştığı görülmektedir. Söz konusu dengesizlik, bir taraftan ihtiyaç fazlası öğretmenler nedeniyle kısıtlı olan insan kaynağının etkin ve verimli kullanılmamasına, diğer taraftan öğretmen ihtiyacı karşılanamayan birçok yerleşim biriminde bireylere eğitime erişme hakkı ve eğitimde fırsat eşitliği gibi temel anayasal hakların yeterince sunulamamasına yol açmaktadır.

a) Öğretmen İhtiyacı Açısından Mevcut Durum

Aşağıdaki tabloda ülke geneli ve ihtiyacın en yüksek olduğu on il için kurum bazlı öğretmen ihtiyacına ilişkin mevcut durum gösterilmektedir.

Tablo 3: Öğretmen İhtiyacının En Yüksek Olduğu İller ve Türkiye Geneli İçin Durum

İl Adı	Norm Sayısı	Kadrolu Öğretmen Mevcudu	Sözleşmeli Öğretmen Mevcudu	Net Öğretmen İhtiyacı	Kurum Bazlı Öğretmen İhtiyacı
İSTANBUL	132.072	99.622	4.278	28.172	31.033
ŞANLIURFA	32.071	14.703	12.423	4.945	6.312
BURSA	31.608	26.630	589	4.389	5.609
GAZİANTEP	28.670	19.677	4.840	4.153	4.395
HATAY	23.723	17.775	3.072	2.876	3.016
KOCAELİ	21.671	18.643	362	2.666	3.134
KAHRAMANMARAŞ	16.431	12.876	1.152	2.403	2.665
VAN	18.619	9.503	6.775	2.341	2.745
ANTALYA	26.317	23.949	149	2.219	3.089
DİYARBAKIR	23.380	17.058	4.268	2.054	2.265
Ülke Geneli Toplam	953.206	773.092	86.879	93.235	138.393

Not: Tablodaki veriler Aralık 2019 tarihi itibarıyla mevcut durumu göstermektedir.

Tablodaki verilerden anlaşılacağı üzere Aralık 2019 tarihi itibarıyla ülke genelinde boş kadro sayısı 93.235, ihtiyaç duyulan öğretmen sayısı ise 138.393'dir. Kurum bazlı öğretmen ihtiyacının hem ülke geneli hem de iller özelinde net öğretmen ihtiyacından yüksek olması, eğitim kurumları ve alanlar itibarıyla ihtiyacın doğru belirlenmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin kurum bazlı ihtiyacın en yüksek olduğu İstanbul'da boş kadro sayısı 28.172 olup bu kadroların tamamına atama yapılırsa dahi ihtiyacın karşılanamadığı anlaşılmaktadır. Diğer taraftan kurum bazlı öğretmen ihtiyacı 31.033 iken 28.172 kadronun atıl vaziyette beklemesi ise bu konuda doğru bir planlamanın yapılmadığı anlamına gelmektedir. Boş kadroların ihtiyaç duyulan alanlarla uyumlu olmaması veya hizmet puanı açısından istihdam edilecek öğretmen bulunamaması makul bir açıklama gibi görünse de bu açıklama Bakanlığın insan kaynaklarını doğru ve sağlıklı bir biçimde planlamadığı anlamına gelmektedir. Zira ülke geneli ve iller itibarıyla hangi alanlarda ne kadar öğretmene ihtiyaç bulunduğu eğitim kurumları düzeyine kadar belli iken norm kadroların belirlenmesinde ve öğretmen atamalarında öncelikle bu durumun göz önüne alınmaması planlama sürecinde saha verilerinin analiz edilmediği ve atamaların bir plan dâhilinde yapılmadığını göstermekte olup bu durum problemin çözümünü zorlaştırmaktadır.

Tablo 4: Kurum Bazlı Öğretmen İhtiyacının En Yüksek Olduğu Alanlar

Alan Adı	Norm Sayısı	Öğretmen Mevcudu	Net Öğretmen İhtiyacı	Kurum Bazlı Öğretmen İhtiyacı
Özel Eğitim	40.768	18.063	22.706	22.985
Din Kült. ve Ahl.Bil.	51.743	36.691	15.055	15.965
İngilizce	80.499	73.449	7.051	10.166
Sınıf Öğretmenliği	192.060	190.456	1.605	9.236
İlköğretim Matematik	53.108	45.602	7.506	8.222
Rehberlik	40.589	33.641	6.949	8.111
Türkçe	52.753	47.825	4.928	6.205
Okul Öncesi Öğrt.	59.574	55.730	3.848	5.687
Fen Bilimleri	41.848	37.340	4.509	5.246
Beden Eğitimi	35.861	33.358	2.503	4.161

Not: Tablodaki veriler Aralık 2019 tarihi itibarıyla mevcut durumu göstermektedir.

Tablodaki verilerden Özel Eğitim alanındaki kurum bazlı öğretmen ihtiyacının bu alandaki mevcut öğretmen sayısından fazla olduğu; Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi, İlköğretim Matematik ile Fen Bilimlerinde ise boş norm kadrolara yapılacak atamalar ile ihtiyacın büyük ölçüde karşılanabileceği anlaşılmaktadır.

b) Öğretmen Fazlasına İlişkin Mevcut Durum

Yukarıda açıklandığı üzere ülke genelinde büyük bir öğretmen ihtiyacı varken aynı zamanda hemen her alanda makul kabul edilemeyecek sayıda öğretmen fazlası bulunmaktadır.

Tablo 5: Bazı İllerde ve Türkiye Genelinde Norm Fazlası Öğretmen Sayıları

İl Adı	Norm	Kadrolu Öğretmen Mevcudu	Norm Fazlası	Fazlanın Mevcut Sayıya Oranı (%) Oran
ANKARA	54.812	53.826	5.063	9,41
İSTANBUL	132.072	99.622	2.861	2,87
İZMİR	40.850	38.923	2.279	5,86
KONYA	27.452	24.570	1.655	6,74
SAMSUN	15.504	15.789	1.405	8,90
ESKİŞEHİR	8.820	9.373	1.366	14,57
ŞANLIURFA	32.071	14.703	1.362	9,26
MALATYA	10.117	10.595	1.356	12,80
BALIKESİR	12.843	12.734	1.301	10,22
KIRŞEHİR	2.979	3.247	672	20,70
ŞIRNAK	8.969	2.515	489	19,44
HAKKÂRİ	4.442	1.285	321	24,98
TUNCELİ	972	821	136	16,57
Ülke Geneli Toplam	953.206	773.092	45.141	5,84

Not: Tablodaki veriler Aralık 2019 tarihi itibarıyla mevcut durumu göstermektedir.

Tablodaki verilerden 2019 yılı sonu itibarıyla ülke genelinde 45.141 öğretmenin norm fazlası olduğu, bu sayının mevcut toplam öğretmen sayısının %5,84'üne tekabül ettiği ve fazlalığın büyük bir kısmının kadrolarının Ankara, İstanbul, İzmir ve Konya illerinde bulunduğu anlaşılmaktadır. Diğer taraftan Hakkâri, Kırşehir, Şırnak ve Tunceli illerinde mevcut kadrolu öğretmen sayısının yaklaşık olarak %20'sinin norm fazlası durumunda olduğu görülmektedir. Örneğin Kırşehir ilindeki öğretmen fazlası toplam öğretmen mevcudunun %20,69'una denk gelmektedir ki bu oran Kırşehir ilindeki her 5 öğretmenden 1'inin norm fazlası olduğu anlamına gelmektedir.

Tablo 6: Norm Fazlası Öğretmenlerin Yoğun Olarak Bulunduğu İlçeler

İl Adı	İlçe Adı	Öğretmen Fazlası	İl Adı	İlçe Adı	Öğretmen Fazlası
ANKARA	Çankaya	1.461	TUNCELİ	Merkez	104
	Yenimahalle	814		İl Geneli	136
	Keçiören	409	KIRŞEHİR	Merkez	418
	İl Geneli	5.063		İl Geneli	672
BALIKESİR	Altıeylül	318	SAMSUN	İlkadım	417
	Karesi	264		İl Geneli	1.405
	Bandırma	131	KONYA	Selçuklu	564
	İl Geneli	1.301		İl Geneli	1.655
MALATYA	Yeşilyurt	646	ESKİŞEHİR	Odunpazarı	726
	Battalgazi	537		Tepebaşı	383
	İl Geneli	1.356		İl Geneli	1.366

Not: Tablodaki veriler Aralık 2019 tarihi itibarıyla mevcut durumu göstermektedir.

Tablodaki verilerden ülke genelinde dengeli bir biçimde dağıtılamayan öğretmen mevcudunun aynı il içerisinde ilçeler itibarıyla da oldukça dengesiz bir görünüm sergilediği anlaşılmaktadır. Örneğin Ankara ilindeki toplam 5.063 öğretmen fazlasından 2.275’inin (yaklaşık %45’inin) Çankaya ve Yenimahalle ilçelerinde bulunduğu; Kırşehir ilindeki toplam 672 öğretmen fazlasından 418’inin (yaklaşık %62’sinin) ise il merkezinde bulunduğu görülmektedir.

Tablo 7: Seçili İlçeler ve Alanlar İtibarıyla Öğretmen Dağılımında Görülen Sapmalar

İL	İLÇE	İngilizce		Matematik		Sınıf Öğretmenliği		Türk Dili ve Edebiyatı	
		İhtiyaç	Fazla	İhtiyaç	Fazla	İhtiyaç	Fazla	İhtiyaç	Fazla
ANKARA	ALTINDAĞ	22	19	9	27	8	49	6	25
	ÇANKAYA	10	53	5	73	3	306	3	97
	ETİMESGUT	0	23	2	13	1	60	0	33
	KEÇİÖREN	27	9	10	13	7	31	5	27
	MAMAK	12	15	1	16	11	25	0	19
	YENİMAHALLE	10	29	9	35	1	99	14	38
	6 İLÇE TOPLAMI	81	148	36	177	31	570	28	239
	İL GENELİ T.	175	194	83	220	104	698	57	305
İL	İLÇE	Sosyal Bilgiler		Türkçe		Din Kült. ve Ahl. Bil.		Türk Dili ve Edebiyatı	
		İhtiyaç	Fazla	İhtiyaç	Fazla	İhtiyaç	Fazla	İhtiyaç	Fazla
KONYA	KARATAY	7	2	12	4	29	4	7	13
	MERAM	2	14	8	8	27	13	6	8
	SELÇUKLU	2	21	4	21	45	18	9	22
	3 İLÇE TOPLAMI	11	37	24	33	101	35	22	43
	İL GENELİ T.	57	57	60	59	232	64	56	64

Not: Tablodaki veriler Aralık 2019 tarihi itibarıyla mevcut durumu göstermektedir.

Tablodaki verilerden öğretmen fazlasının en çok olduğu illerden Ankara ve Konya’da aynı alanda öğretmen fazlasının ve ihtiyacının bir arada bulunduğu anlaşılmaktadır. Aynı il içerisinde farklı ilçelerde görevlendirme yapılabilmesinin önünde bir takım engeller bulunmakla birlikte aynı alanda aynı ilçede hem fazla hem ihtiyaç bulunması, sürecin sağlıklı bir biçimde planlanmamasından kaynaklanmaktadır. Örneğin Ankara Çankaya’da İngilizce alanında 53 öğretmen fazlası bulunurken aynı alanda 10 öğretmen ihtiyacının bulunması, Konya Selçuklu’da Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi alanında 18 öğretmen fazlası varken aynı alanda 45 öğretmen ihtiyacının bulunması Bakanlık uygulamalarından kaynaklanmaktadır.

Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmen Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinin 53’üncü maddesi ile norm kadro fazlası olarak belirlenen öğretmenlerin öncelikle görevli oldukları yerleşim yerindeki ya da ilçedeki eğitim kurumları olmak üzere il içinde alanlarında norm kadro

açığı bulunan eğitim kurumlarına tercihleri de dikkate alınarak hizmet puanı üstünlüğüne göre atanacakları hüküm altına alınmıştır. Yönetmeliğin 53'üncü maddesinin beşinci fıkrası uyarınca norm fazlası konumundaki öğretmenlerden herhangi bir kuruma atanmak üzere başvuruda bulunmayanlar ile tercihlerine atanamayanların görev yerlerinin belirlenmesi Valiliklerin yetkisindedir. Ancak aynı il, ilçe ya da yerleşim yerinde aynı alanda öğretmen ihtiyacı ve öğretmen fazlası sorunlarının bir arada yaşanmaması için Bakanlık ile Valiliklerin koordineli çalışması önem arz etmektedir. Bu noktada Personel Genel Müdürlüğü tarafından eğitim kurumlarında norm kadro fazlası öğretmen bulundurulmamasına ilişkin tüm Valiliklere gönderilen 14.08.2017 tarihli 2017/22 sayılı Genelgenin uygulamada takibi önem taşımaktadır. Aralık ayı içerisinde norm fazlası öğretmenlerden bazılarının norm kadro açığı bulunan eğitim kurumlarına atandıkları ve buna göre norm fazlası öğretmen sayılarında bir miktar iyileşme yaşandığı görülmekle birlikte, yapılan değişikliklere rağmen aynı ilçe sınırları içerisinde aynı alanda öğretmen ihtiyacı ve fazlasının birlikte devam ettiği tespit edilmiştir.

Tablo 8: Öğretmen Fazlasının En Yüksek Olduğu Alanlar

Alan Adı	Norm	Öğretmen Mevcudu	Kurum Bazlı Öğretmen İhtiyacı	Öğretmen Fazlası
Sınıf Öğretmenliği	192.060	190.456	9.236	7.631
İngilizce	80.499	73.449	10.166	3.115
Türk Dili ve Edebiyatı	36.587	37.108	2.039	2.560
Bilişim Teknolojileri	17.513	18.354	1.450	2.291
Okul Öncesi Öğrt	59.574	55.730	5.687	1.839
Biyoloji	12.110	12.940	928	1.758
Matematik	33.659	32.420	2.906	1.667
Beden Eğitimi	35.861	33.358	4.161	1.658
Teknoloji ve Tasarım	13.905	11.440	3.949	1.483
Türkçe	52.753	47.825	6.205	1.277

Not: Tablodaki veriler Aralık 2019 tarihi itibarıyla mevcut durumu göstermektedir.

Tablodaki verilere göre öğretmen fazlasının en yüksek olduğu alanlarda öğretmen ihtiyacının da oldukça yüksek seviyelerde bulunduğu anlaşılmaktadır. Özellikle Türk Dili ve Edebiyatı, Bilişim Teknolojileri ve Biyoloji alanlarında toplam öğretmen fazlasının ihtiyacın üzerinde olması dikkat çekicidir.

c) Beşeri Kaynak Kullanımındaki Sorunların Mali Açıdan Etkisi

Bakanlık tarafından kadrolu öğretmenlerin ülke genelinde dengeli bir biçimde dağıtılamaması, norm kadro fazlası öğretmen sorununun aynı ilçede ve aynı alanda dahi çözülememesi, öğretmen ihtiyacının karşılanması amacıyla sözleşmeli ve ücretli öğretmen

istihdamına gidilmesi beşeri kaynakların yanı sıra mali kaynakların da etkin kullanılmaması anlamına gelmektedir.

Tablo 9: Öğretmen Fazlasının Yaklaşık Yıllık Maliyeti

Ortalama Derece ve Kademesi	5. Derece, 1 Kademe
Ortalama Kıdemi	8 Yıl
Maaş Dönemi	2019/8
Brüt Maaş	5.202,03
1 Yıllık Brüt Maaş	62.424,36
Norm Fazlası Öğretmen Maliyeti (45.141 Kişinin Yıllık Yaklaşık Brüt Maaşı)	2.817.898.034,76
<small>*5'inci derecenin 1'inci kademesinden maaş alan 8 yıllık kıdemi, bekâr, çocuk yardımı ve dil tazminatı almayan bir öğretmenin Ağustos/2019 ayına ilişkin yaklaşık maaş verileri üzerinden Kasım 2019 itibarıyla ülke genelindeki toplam norm fazlası öğretmen nedeniyle katlanılan maliyet yaklaşık olarak belirtilmektedir.</small>	

Tablo 9'da yapılan hesaplama çerçevesinde 2019 yılı itibarıyla norm kadro fazlası öğretmenlere sadece maaş karşılığı olarak yıllık yaklaşık 3 milyar Türk Lirası ödeme yapılmaktadır. Bu tutara bahse konu öğretmenlere hiç ya da yeterli düzeyde görev verilmemesi sonucu sözleşmeli veya ücretli öğretmen istihdam edilmesi nedeniyle ödenen ücretlerin dâhil olmadığı, öğretmenlere yapılan maaş dışı ödemelerin (eğitime hazırlık ödeneği, tedavi giderleri, aile ve çocuk yardımı gibi sosyal yardımlar vb.) hesaba dâhil edilmediği, ayrıca norm fazlası öğretmen sayısının yıl içerisinde çok daha yüksek seyrettiği dönemler olduğu dikkate alındığında, norm fazlası öğretmenler nedeniyle katlanılan maliyetin gerçekte çok daha yüksek olduğu değerlendirilmektedir. Bakanlığın 2019 yılı bütçesinden personel için yapılan toplam ödemenin 82.298.364.615,47 TL, sermaye giderleri için gerçekleştirilen toplam harcamanın ise 7.314.080.963,90 TL olduğu göz önüne alındığında norm kadro fazlası öğretmenlerin eğitim öğretime katkı sağlamadıkları halde maddi anlamda bütçeye ciddi bir yük getirdiği ortadadır.

Özellikle öğretmen fazlasına ilişkin mevcut durumun temel sebeplerinden biri, aile birliği ve sağlık mazeretlerine ilişkin mevzuatta yer alan bağlayıcı hükümler ile idare mahkemeleri tarafından bu mevzuat çerçevesinde verilen ve uyulması zorunlu olan yargı kararlarıdır. Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'in 9'uncu maddesinde zorunlu yer değiştirmeye tabi tutulan personel arasında öncelik sıralaması yapılmadığı halde bu konudaki tüm sorumluluğun Milli Eğitim Bakanlığı'na yüklenmiş olduğu, 657 sayılı Kanunun 72'nci maddesi uyarınca kurumlar arasında sağlanması gereken koordinasyonun neredeyse hiç uygulanmadığı, Anayasa Mahkemesinin 2012/606 Başvuru Numaralı ve 20.02.2014 tarihli Kararında yer alan "*Aile birliğinin korunması gerekçesiyle idareden, atamaya ilişkin bütün işlemlerde personelin bu kapsamdaki mazeretlerini kayıtsız şartsız karşılamasının beklenmesi, idarenin üstlendiği kamu hizmetinin*

yürütülmesini belli mahallerde imkânsız hale getirecektir. Bunun yanında personelin atanmak üzere yoğun talepte bulunduğu mahallerde ise norm fazlası personel istihdamıyla birlikte kamu kaynaklarının israfı gündeme gelecektir.” ifadesinin özellikle yargı sürecinde dikkate alınmadığı bir gerçektir. Bu çerçevede Bakanlığın kurumlar arası koordinasyonun sağlanması, mevcut yetkinin kullanımından kaçınılması ve yargı kararlarının üst yargı yollarına götürülmesi hususlarında daha aktif bir rol oynaması, mevzuat değişikliği açısından ise ilgili kurumlar nezdinde gerekli çalışmaları başlatması önem taşımaktadır.

Sonuç olarak; ülke genelinde öğretmen ihtiyacının yüksekliği karşısında aynı zamanda norm fazlası öğretmen bulunması kısmen mevzuattan ve konuya ilişkin yargı kararlarının uygulanma zorunluluğundan kaynaklanıyor ise de; dengesizliğin en önemli nedenlerinden birinin Bakanlık tarafından sağlıklı bir planlama yapılmaması ve özellikle bazı merkezlerde ihtiyacın çok üzerinde öğretmen görevlendirilmesi olduğu açıktır. 5018 sayılı Kanun’un “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli olarak elde edilmesinden ve kullanılmasından sorumlu olduğu düzenlenmiştir. Buna göre Bakanlığın, öğretmen kadrolarının ülke genelinde dengeli bir biçimde dağılımını ve kamu kaynağının da yine bu doğrultuda etkin ve verimli kullanımını sağlayacak önlemleri alması gerekmektedir.

BULGU 2: Zorunlu Çalışma Yükümlülüğünün Etkin Bir Biçimde Uygulanmaması

Zorunlu çalışma yükümlülüğünün etkin şekilde uygulanmamasının öğretmenlerin eğitim kurumlarına dengeli bir biçimde dağıtılamamasına ve öğretmen ihtiyacı duyan kurumların ihtiyaçlarının karşılanmasından ziyade merkezi kurumlarda gereksiz yığılmalara neden olduğu görülmüştür.

Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmeliğin (bundan sonra Genel Yönetmelik olarak adlandırılacaktır) 5’inci maddesinde; ekonomik, sosyal, kültürel ve ulaşım şartları yönünden benzerlik ve yakınlık gösteren iller gruplandırılarak gelişmişlik sırasına göre altı hizmet bölgesine ayrılmış, ilçelerin gelişmişlik sırasına göre tespitinin ve bölgelere dağılımının hizmet gereklerine göre kurumlarca yapılacağı hükmüne bağlanmıştır. Bu yönetmeliğe dayanılarak hazırlanan Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmen Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği’nin 37’nci maddesi ile öğretmen ihtiyacı, coğrafi durum, ekonomik ve sosyal yönden gelişmişlik düzeyi, ulaşım şartları ile hizmet gereklerinin karşılanması yönünden benzerlik gösteren iller gruplandırılarak üç hizmet bölgesi oluşturulmuştur. Yönetmeliğin 38’inci maddesi ile öğretmen atamasında ve çalıştırılmasında

güçlük derecesi bakımından benzerlik gösteren eğitim kurumları gruplandırılması ve altı hizmet alanına ayrılması öngörülmüş; bu eğitim kurumlarından hangilerinin hangi hizmet alanında yer alacağını valilikler tarafından belirleneceği ifade edilerek, 4, 5 ve 6'ncı hizmet alanlarının zorunlu hizmet kapsamında yer alacağı belirtilmiştir. 39'uncu maddede ise kapsama alınacak eğitim kurumlarına ilişkin somut ölçütler getirilmiş, mevcut durumun kapsama alındıkları tarihten itibaren her üç yılda yapılacak değerlendirmeye göre de yeniden belirlenebileceği ifade edilmiştir.

Genel Yönetmeliğin 5'inci maddesi ile kamu kurumlarına hizmet özelliklerine göre farklı hizmet bölgeleri belirleme imkânı verilmiş olmakla birlikte, Bakanlık tarafından Genel Yönetmelik ile altı olarak belirlenen bölge sayısının üçe düşürülmesi, iller arasında makul olmayan gruplandırmalara sebep olmuştur. Ayrıca zorunlu çalışma kapsamındaki kurum sayısının sürekli artırılarak kurumların büyük çoğunluğunun bu kapsamda değerlendirilmesi, zorunlu çalışmanın amacına hizmet etmesini güçleştirmektedir.

Eğitim kurumlarının zorunlu hizmet alanlarına göre dağılımı ve son 5 yıl içerisinde zorunlu çalışma yükümlülüğü kapsamına alınan kurum sayıları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 10: Eğitim Kurumlarının Hizmet Alanlarına Göre Dağılımı ve Yapılan Değişiklikler

Eğitim Kurumlarının Hizmet Alanlarına Göre Dağılımı	
Hizmet Alanı	Kurum Sayısı
1	11.522
2	4.146
3	2.953
4	14.917
5	10.275
6	9.765
Belirsiz	91
Toplam	53.669

Zorunlu Çalışma Yükümlülüğü Kapsamı Dışında İken Kapsama Alınan Kurum Sayısı	
Yıl	Hizmet Alanı Değişen Kurum Sayısı
2015	3.460
2016	2.018
2017	1.333
2018	2.077
2019	312
Toplam	9.200

Tablodan da görüleceği üzere ülke genelinde toplam 53.669 eğitim kurumu mevcut olup bunlardan 34.957'si (%65'i) zorunlu çalışma yükümlülüğü kapsamındadır. Son beş yıl içerisinde zorunlu çalışma yükümlülüğü kapsamına alınan eğitim kurumu sayısı ise 9.200 olup, toplam eğitim kurumu sayısının yaklaşık %17'sine tekabül etmektedir.

Nüfus, coğrafi konum, sosyo-ekonomik yönden gelişmişlik düzeyi, sağlık ve ulaşım şartları dikkate alınarak zorunlu çalışma yükümlülüğü kapsamına alınan okul sayısındaki bu hızlı değişim, bu okulların belirlenmesine ilişkin ölçütlerin sağlıklı olmadığını ya da subjektif

değerlendirmelere açık olduğunu göstermektedir. Uygulamada bu durumun çok çeşitli olumsuz etkileri söz konusu olup, örneğin zorunlu çalışmanın etkisini zayıflatmakta, hatta amacının aksi yönde etkiye yol açarak öğretmen açığı olan kurumlardaki öğretmen ihtiyacının karşılanmasından ziyade, öğretmen ihtiyacı olmayan kurumlarda yığılmayı artırdığı gözlenmektedir.

Ayrıca zorunlu çalışma kapsamındaki kurum sayısının sürekli artırılarak kurumların büyük çoğunluğunun bu kapsamda değerlendirilmesi, öğretmenler açısından zorunlu çalışmanın amacına uygun, adil ve dengeli uygulanmasını güçleştirdiği gibi, yer değiştirmelerde ve norm kadro fazlası öğretmenin belirlenmesinde temel ölçütün hizmet puanı olması nedeniyle de öğretmenler arasında adaleti ve eşitliği de zedelediği görülmektedir. Keza öğretmenlerin kurumlar arasındaki dağılımına olumsuz etkisi nedeniyle, belirli bölgelerde eğitime erişim hakkının ve eğitimde fırsat eşitliğinin yeterince sağlanamamasına yol açmaktadır.

Zorunlu çalışma yükümlülüğünün uygulanmasında en temel sorunlardan bir diğeri ise Yönetmeliğin 44 ve 45'inci maddeleri ile getirilen ve bu uygulamayı aşırı ölçüde daraltıcı nitelikteki zorunlu çalışma yükümlülüğünden muaf tutulacaklar ve zorunlu çalışma yükümlülüğü erteleneceklerle ilişkin istisna hükümleridir. Bu hükümler gereğince 06.05.2010 tarihinden önce görevde olan öğretmenler zorunlu çalışma yükümlülüğünden muaf tutulmuş, zorunlu çalışma yükümlüsü öğretmenlerden yaklaşık %20'sinin yükümlülükleri yasal mazeretleri nedeniyle ertelenmiş ve sonuç olarak sadece 852 kişi zorunlu çalışma yükümlülüğü kapsamında yer değişikliğine tabi tutulmuştur.

Ayrıca Yönetmeliğin 48'inci maddesinde öğretmenlerin aynı eğitim kurumunda azami 12 yıl görev yapabilecekleri hükme bağlanmışken, uygulamada bu azami görev süresinin takibinin yapılmadığı, zorunlu çalışma yükümlülüğü bulunmayan ve aynı eğitim kurumunda azami görev süresini dolduran öğretmenlerin sadece tercihte bulunmaları halinde kurumlarının değiştirildiği tespit edilmiştir. Söz konusu Yönetmelik hükmünün iptali için Danıştay'da dava açılmış olması buna gerekçe olarak gösterilmekte ise de, dava açılmış olmasının yürürlükte bulunan bu düzenlemenin gereği gibi uygulanmasına engel teşkil etmeyeceği açıktır. Kaldı ki Yönetmelik hükmüne açıkça aykırılık teşkil eden söz konusu uygulama bir yandan öğretmenlerin uzun sürelerle aynı eğitim kurumlarında görev yapmak suretiyle verimlilik kaybı ve benzeri sorunlara sebep olurken, diğer yandan özellikle il içerisinde öğretmen hareketliliğinin azalmasına ve norm kadro fazlası öğretmen sorununun artmasına kaynaklık

etmektedir. Bu durum, aynı zamanda yer değişikliği talebinde bulunan öğretmenlerin taleplerinin karşılanamamasına da sebep olmakta; özellikle merkezi okullarda emeklilik dışında kadro değişikliğini güçleştirdiği için statik bir yapıyı kaçınılmaz kılabilmektedir.

Zorunlu çalışmanın amacına hizmet edecek şekilde uygulanması, kurumlar arası öğretmen dengesizliğini ve norm fazlası atıl öğretmen sayısını artıracak müdahaleler yerine, her kurumun öğretmen ihtiyacının karşılanmasını sağlayacak bir dengenin oluşturulması amacıyla hizmet bölgelerinin ve alanlarının ekonomik, sosyal, kültürel ve ulaşım şartları yönünden benzerlik ve yakınlık gösteren illerin gruplandırılmasını sağlayacak biçimde güncellenmesi, ayrıca azami çalışma sürelerine riayet edilmesi suretiyle eğitimde kalite, fırsat eşitliği ve etkin kaynak kullanımının güvence altına alınmasının büyük önem taşıdığı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Sözleşme İle Taahhüt Ettikleri Yerde Asgari Çalışma Sürelerini Tamamlamayan Sözleşmeli Öğretmenlerin Başka Yerlere Atanması ve Kadroya Geçirilmesi

Sözleşmeli olarak istihdam edilen öğretmenlerden bir kısmının üç yıllık zorunlu çalışma sürelerini tamamlamadıkları halde sağlık ve aile birliği mazereti ile yer değişikliği taleplerinin karşılandığı ve üç yıl aynı yerde görev yapmadıkları halde kadroya geçirildikleri görülmüştür.

652 sayılı Özel Barınma Hizmeti Veren Kurumlar ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 4'üncü maddesi ile öncelikle kalkınmada birinci derecede öncelikli yörelerde olmak üzere Bakanlığın boş öğretmen norm kadrosu bulunan örgün ve yaygın eğitim kurumlarında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (B) fıkrası kapsamında sözleşmeli öğretmen istihdam edilebileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca bu madde uyarınca atanan sözleşmeli öğretmenlerin dört yıl süreyle başka bir yere atanamayacakları, aile birliği mazeretine bağlı yer değiştirmelerde bu madde uyarınca istihdam edilen öğretmenin eşinin bu öğretmene tabi olduğu, sözleşmeli öğretmenlerden sözleşme gereği dört yıllık çalışma süresini tamamlayanların talepleri halinde buldukları yerde öğretmen kadrolarına atanacakları ve öğretmen kadrolarına atananların, aynı yerde en az iki yıl daha görev yapacakları belirtilmiştir. 7180 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 17'nci maddesi ile 652 sayılı KHK'nın ek 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "dört" ibaresi "üç" şeklinde ve "iki" ibaresi "bir" şeklinde değiştirilmiştir.

Millî Eğitim Bakanlığınca yürürlüğe konulan Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik ile sözleşmeli öğretmenliğe süre itibarıyla getirilen kısıtlamalar bir kez daha vurgulanmış, sözleşmeli öğretmenlerin yer değiştirmelerine ilişkin bir ifadeye özel bir durum olarak sadece 18’nci maddede yer verilerek herhangi bir nedenle öğretmen fazlalığı oluşması hâlinde, öncelikle sözleşmeli öğretmenlerin ihtiyaç fazlası öğretmen olarak değerlendirileceği; sözleşmeli öğretmenlerin öngörülen görev yeri değişikliğini kabul etmemeleri hâlinde sözleşmelerinin sona ereceği belirtilmiştir.

Bu çerçevede sözleşmeli öğretmenlikte yer değişikliği ilk atamadan itibaren (sözleşmeli öğretmenin ihtiyaç fazlası haline gelmesi hali hariç) üç yıl içerisinde mümkün değildir. Sözleşmeli öğretmen istihdamının temel amacı kadrolu öğretmenlerin sürekli ve düzenli bir biçimde istihdam edilmesinde güçlükler yaşanan özellikle kalkınmada öncelikli yörelerde en azından üç yıl süre ile eğitim sürecinin aksamaması olduğundan bu kapsamda çalıştırılan öğretmenlere üç yıl içerisinde yer değişikliği imkânı tanınmamıştır. Öğretmen ihtiyacının bulunduğu yerlerde sözleşmeli olarak istihdam edilen öğretmen sayısının uygulamanın başladığı tarih olan 2016 yılından itibaren hızla artması, fiili soruna bir çözüm olarak getirilen sözleşmeli öğretmenlik modelinin büyük ölçüde başarılı olduğunu ortaya koymaktadır.

Ancak sözleşmeli öğretmenlerin üç yıllık çalışma süresini doldurmadan yer değiştirmeleri mümkün değil iken, ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere uygulamada aile birliği ve sağlık mazeretleri nedeniyle yer değişikliği yapılan sözleşmeli öğretmenler olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 11: 2017-2018-2019 Yıllarında Yer Değiştiren Sözleşmeli Öğretmenlerin Göreve Başlama ve Yer Değiştirme Yıllarına Göre Dağılımı

Göreve Başlama Yılı	Sözleşmeli Öğretmen Sayısı	Yer Değiştiren Sözleşmeli Öğretmen Sayısı	Yer Değiştirme Yılı		
			2017	2018	2019
2016	17.763	593	92	270	231
2017	39.278	503		231	272
2018	63.557	321		5	316
2019	103.399	97			97
Toplam	223.997	1.514	92	506	916

Tabloda görüleceği üzere sözleşmeli öğretmen istihdamı, uygulamanın başladığı tarih olan 2016 yılından itibaren hızlı bir biçimde artarken, buna mukabil üç yıllık çalışma süresi dolmadan yer değiştiren sözleşmeli öğretmen sayısı da yıldan yıla artmaktadır. Bu artışın temel nedeni 2018 ve 2019 yıllarında Bakanlık tarafından herhangi bir yasal dayanağı olmaksızın

sağlık mazeretine ve her ikisi de sözleşmeli olarak görev yapan öğretmenlere aile birliği mazeretine bağlı yer değişikliği imkânı sağlanmıştır. Yasal düzenlemeye ve modelin doğasına aykırı olduğu halde Bakanlık, resmi internet sitesi aracılığıyla sağlık mazereti nedeniyle yer değiştirmek isteyenler için duyuru yayımlamakta ve duyuru eki dilekçe örneğinde sağlık mazereti olan kişiler sırasıyla kendisi, eşi, çocuğu, annesi, babası olarak sayılmaktadır. Dolayısıyla başvuru sırasında bu kişilerden tam teşekküllü sağlık kuruluşundan almaları istenen sağlık kurulu raporunun bir değeri kalmamakta, sonrasında kendisi ya da sayılan bireylerden herhangi biri için alınabilen bir sağlık raporu, yer değişikliği için yeterli gerekçe sayılmaktadır. Keza dilekçe örneğinde yer verilen, “Sağlık mazeretine bağlı olarak atamamın ... ili ... ilçesine yapılması hususunda gereğini arz ederim.” şeklindeki ifade, sayılan kişi ya da kişilerin sağlık sorunları ile atama talep edilen il ve ilçe arasında bir bağlantı kurulmasının da gerekmediğini göstermektedir.

Yer değiştiren sözleşmeli öğretmen verilerinin incelenmesi neticesinde ise ortaya şu sonuçlar çıkmaktadır:

- Sözleşme gereği görev yapması gereken yerde bir yıldan az süreyle görev yapıp başka yere atanan öğretmen sayısı 367 kişi; 2019 yılında 3 yıl için sözleşme imzalayıp ardından aynı yıl içerisinde yeri değiştirilenlerin sayısı ise 97’dir. Sözleşme imzalandıktan sadece 4 gün sonra sağlık mazereti ile yeri değiştirilen öğretmen bulunması, yasal düzenlemelere aykırılığın ötesinde sistemik bir sorun olduğunu göstermektedir. Zira başlangıçta tüm şartları kabul edip sağlık kurulu raporu ile göreve uygun olduğunu ortaya koyan bir kişinin 4 gün içinde bu koşulları sağlayamayacak duruma gelmesi düşünülemez. Bu nedenle sözleşmeli öğretmen atamalarına ilişkin sistem ve süreçlerin de sorgulanması gerekmektedir.

- Ülke genelinde sözleşmeli öğretmen istihdamının en çok tercih edildiği alanlar Sınıf Öğretmenliği, İngilizce, Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi, Okul Öncesi Öğretmenlik ve İlköğretim Matematik Öğretmenliğidir ki yer değişikliği yapılan toplam 1.514 öğretmenden 740’nın alanları da yine aynı alanlardır. Yer değişikliğinin en çok yapıldığı alanların aynı zamanda en çok istihdam ihtiyacı duyulan alanlarda gerçekleştirilmiş olması ya başlangıçta ihtiyacın hatalı belirlendiği ya da yapılan yer değişikliklerinin söz konusu alanlar açısından eğitimde ciddi aksamalara yol açtığı anlamına gelmektedir.

- “Eski görev yeri” olarak en fazla yer değişikliği yapılan illerin sırasıyla Şırnak, Şanlıurfa, Ağrı, Muş ve Hakkâri olduğu görülmüştür. Sayılan illerin aynı zamanda (Muş hariç) sözleşmeli öğretmen istihdamının en fazla olduğu iller olması yapılan yer değişikliğinin söz konusu alanlar açısından eğitimde ciddi aksamalara yol açma potansiyeline sahip olduğunu göstermektedir.

- “Yeni görev yeri” olarak en fazla yer değişikliği yapılan illerin sırasıyla Şanlıurfa, İstanbul, Gaziantep, Ankara ve Van olduğu görülmüştür. Bu illerden İstanbul ve Ankara’da sözleşmeli öğretmen istihdamının diğer illere nazaran düşük seviyede kaldığı göz önüne alındığında, yer değişikliği suretiyle en fazla bu illerde sözleşmeli öğretmen görevlendirilmesi, sistemin kendisiyle çelişmesine yol açmaktadır.

- Sağlık mazereti ile yer değiştiren sözleşmeli öğretmenlerden bazılarının dosyalarının incelenmesi neticesinde, mazeret olarak sunulan sağlık gerekçesinin ilgili ile sözleşme imzalanmadan önce de mevcut olduğu tespit edilmiştir ki bu durumun yer değişikliği için mazeret olarak kabulü mümkün değildir.

- Yer değiştiren sözleşmeli öğretmenlerden bazılarının yeni görev yerlerinde aynı alanda norm fazlası öğretmen bulunduğu görülmüştür. Örneğin Ankara Keçiören’de İngilizce alanında Kasım 2019 verilerine göre 24, Aralık 2019 verilerine göre ise 9 öğretmen fazlası bulunmakta iken aynı alanda 3 sözleşmeli öğretmenin 2017 ve 2018 yıllarında yer değişikliği suretiyle ilçeye atandığı tespit edilmiştir. Sözleşmeli öğretmen atanmasında boş öğretmen norm kadrosu bulunması mevzuat ile bir ön şart olarak belirlenmiş olup, norm fazlası öğretmen bulunan bir alana sözleşmeli öğretmen atanması yasal olarak mümkün değildir.

Sistemdeki tüm bu çelişkilere ilave olarak, Aralık 2019 döneminde gerçekleştirilen yer değiştirme sürecinde Yönetmeliğin 18’inci maddesi uyarınca sözleşmeli öğretmenlerin öncelikle ihtiyaç fazlası olarak değerlendirilmesi gerekirken, sadece kadrolu öğretmenlerin bu süreçte yer değişikliğine tabi tutulmaları, yasal düzenlemelere olduğu kadar adalet ve eşitlik ilkelerine de aykırılık oluşturmaktadır.

Diğer taraftan sözleşmeli öğretmenlerden mevzuata aykırı olarak üç yıllık görev süresini doldurmadan yer değiştirenlerden bazılarının, iki farklı ilde toplam üç yıllık görev süresini doldurmalarından hareketle kadroya geçirildikleri görülmüştür. Kadroya geçişe ilişkin olarak mevzuatta; sözleşme gereği üç yıllık çalışma süresini tamamlayanların talepleri halinde buldukları yerde öğretmen kadrolarına atanacakları ve öğretmen kadrolarına atanmaların aynı yerde en az bir yıl daha görev yapacakları belirtilmiştir. Sözleşmeli öğretmenlerin üç yıllık çalışma süresini tamamlamadan yer değiştirmeleri öngörülmediğinden, yer değiştirme halinde üç yıllık sürenin nasıl hesaplanacağına ilişkin mevzuatta bir düzenleme yapılmamıştır. Ancak bahse konu düzenlemede öğretmen kadrosuna geçiş için üç yıllık sürenin yanı sıra aynı yerde görev yapmanın ön şart olarak belirlendiği açıktır. Buna göre ilk iki yıl bir ilde sonrasında bir yıl başka bir ilde sözleşmeli olarak görev yapan öğretmenin üç yıllık çalışma süresini

doldurduğunu ve kadroya geçme hakkını elde ettiğini ileri sürmek mümkün olmadığından, bu kapsamda gerçekleştirilen kadroya geçiş işlemlerinin yasal olduğu ileri sürülemez.

Bu itibarla kadrolu öğretmen istihdamında güçlük yaşanan bölgelerde öğretmen ihtiyacını karşılamaya yönelik bir model olarak uygulamaya konulan ve özellikle eğitime erişim hakkı ve eğitimde fırsat eşitliğinin sağlanmasında büyük ölçüde başarı sağlayan sözleşmeli öğretmen istihdamının amacından uzaklaşmasına yol açan ve her geçen yıl artış gösteren uygulamaların sonlandırılması için etkili önlemler alınması gerekmektedir.

BULGU 4: Taşınmalı Eğitimde Planlamanın Sağlıklı Yapılmaması

İlköğretim, ortaöğretim ve özel eğitim öğrencilerinin okullara ücretsiz taşınmasında araç kapasiteleri ve güzergâhlarına ilişkin planlamaların sağlıklı yapılmamasının ve belediyelerle yeterli işbirliği ve koordinasyon sağlanamamasının kaynakların etkin ve verimli kullanımını engelleyerek taşınmalı eğitimin maliyetini artırdığı tespit edilmiştir.

Kalkınma Planlarında belirtildiği üzere kırsal yoksullukla mücadelenin etkili ve sürdürülebilir olması açısından eğitim hizmetlerine erişim, eğitimde fırsat eşitliğinin sağlanması ve mevcut hizmetin sunumunun iyileştirilmesi kritik öneme sahiptir. Bu kapsamda özellikle nüfusun az ve/veya dağınık olduğu yerleşim birimlerine eğitim hizmetlerinin fiziki anlamda yeterli seviyede götürülmesi kaynak kullanımı açısından yüksek bir maliyete sebep olduğundan, son yıllarda bu yerlerde Millî Eğitim Bakanlığı Taşıma Yoluyla Eğitime Erişim Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda taşınmalı eğitim uygulaması yaygın olarak kullanılmaktadır.

2018-2019 eğitim ve öğretim yılında toplam 1.324.960 öğrenci taşıma hizmetlerinden faydalanmış olup 2019-2020 yılında 1.245.555 öğrenci taşınması planlanmıştır. 2019 mali yılında ilköğretim, ortaöğretim ve özel eğitim öğrencilerinin taşınması için genel bütçeden 2.336.721.200,00 TL, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan Bakanlığa aktarılan kaynaktan 1.576.000.000,00 TL olmak üzere toplam 3.912.721.200,00 TL harcama yapılmıştır.

Anılan Yönetmeliğin 5 ve 11'inci maddeleri gereğince taşıma yoluyla eğitimden faydalanacak olanları, taşıma kapsamına alınacak yerleşim birimlerini ve taşıma merkezi okullarını/kurumlarını belirleyen Planlama Komisyonları ile öğrenci taşınması planlamasına son şeklini veren Değerlendirme Komisyonlarının planlamaya ilişkin kararlarından kaynaklanan ve uygulamada yaygın olarak karşılaşılan sorunlara ilişkin başlıca tespitler

şunlardır:

• **Belirlenen araç kapasitelerinin taşınacak öğrenci sayısı ile uyumlu olmaması:**

Taşınacak öğrenci sayısının üzerinde bir araç kapasitesi için ihaleye çıkılması, gereken sayıdan daha fazla araç için ödeme yapılmasına yol açmaktadır. Örneğin taşınmalı eğitim verileri incelenen bir ilde 15-20 ve 29-40 arası öğrenci taşınan yerlerde ihale edilen tüm araçların 14 kişi kapasiteli olduğu görülmüştür. Taşınan öğrenci sayısına uygun kapasitede (16-20 kişilik) araçlar belirlenmemesi nedeniyle sadece bu ilde 621 araç fazladan ihale kapsamına alınmıştır. Doğru bir planlama çerçevesinde taşınan öğrenci sayıları ile uyumlu kapasitede araçlar belirlenerek ihaleye çıkılması, kaynak kullanımında ciddi bir tasarruf sağlayacaktır.

• **Araç güzergâhlarının hatalı planlanması:** Aynı ilçede birbirine çok yakın mahiyetteki yerleşim alanlarından öğrencilerin aynı okula ayrı ayrı servisler ile taşındığı tespit edilmiştir. Örneğin uzaklıkları 1 km olan iki mahallenin birinden 6, diğerinden 5 öğrencinin aynı okula farklı araçlarla taşındığı, bir mahallenin öğrencilerini taşıyan araç diğer mahalleden geçmesine ve diğer mahallenin öğrencilerini de taşıyabilecek kapasiteye sahip olmasına rağmen, her mahalle için ayrı servis kiralandığı görülmüştür. Bu tarz uygulamalara özellikle yerleşimin dağınık, mezra ve küçük mahallelerin yoğun olduğu bölgelerde sıkça karşılaşılmaktadır.

• **Belediyenin toplu taşıma hizmeti verdiği yerleşim birimlerinin kapsama alınması:** Yönetmeliğe göre taşınmalı eğitim kapsamına alınacak yerleşim birimlerinin ve okulların tespitinde toplu taşıma hizmeti bulunmaması ön şart olduğu halde, uygulamada gün içinde belediye tarafından karşılıklı 14 sefer konulmuş olan yerlerin dahi taşınmalı eğitim kapsamına alınması, uygulamanın amacı ile bağdaşmamaktadır.

• **Pansiyonlara yerleştirmeye öncelik verilmemesi:** Yönetmeliğin 6'ncı maddesinde iklimi ve ulaşım şartları taşımaya elverişsiz olan veya taşınması ekonomik olmayan yerleşim birimlerindeki öğrencilerin, öncelikle yatılı bölge ortaokulları ve pansiyonlu okullara yerleştirildikten sonra, taşıma kapsamına alınacak diğer öğrencilerin planlamasının yapılmasının gerektiği ifade edilmiş olmasına rağmen, uygulamada bu hususa riayet edilmediği görülmüştür.

• **Öğrencilerinin birlikte taşınabileceğine ilişkin hükmün tercih edilmemesi:** Yönetmelikte belirtilen uygun nitelik ve nicelikte araç bulunamaması durumunda, ilgili okul düzeyinde yerleşim yerinde az sayıda öğrenci bulunması, ders giriş-çıkış saatlerinin yakın olması ve araçta yer olması şartıyla özel eğitim öğrenci/kursiyerleri dışındaki öğrencilerin birlikte taşınabileceğine ilişkin hükme rağmen uygulamada bu seçeneğin çoğunlukla tercih

edilmediği görülmüştür.

• *Velilerin yersiz taleplerinin dikkate alınması:* Özel eğitim öğrencilerinin ikametgâhlarına yakın ve kendi engel gruplarına uygun nitelikte okullar bulunmasına rağmen velisinin isteği ve bu doğrultuda alınan Komisyon kararları uyarınca uzak mesafelerdeki okullara taşındıkları görülmüştür. Yönetmeliğin 9'uncu maddesi ile özel eğitim öğrencilerinin taşınmasında 8'nci maddede yer alan genel şartların aranmayacağı belirtilmiştir. İdare mevzuatta yer alan bu düzenlemeler uyarınca taşıma yaptıklarını ifade etmektedir. Ancak uygulamada taşımaya ilişkin karar sürecinde Komisyon tarafından velinin talebinin sadece 'dikkate alınması' öngörülmüşken, bu taleplerin mutlak surette karşılanması yoluna gidilmesi, bazı illerde bu öğrencilerin her gün 50 ila 100 km arasında yolculuk yapmasına sebep olmaktadır. Genel şartların aranmayacağına ilişkin istisna hükmü ile amaçlananın özel eğitime ihtiyaç duyan öğrencilerin ayrıca korunmasına yönelik olduğu açık iken uygulamanın tam aksi istikamette olması sorgulanmalı ve bu kapsamda özel eğitim öğrencilerinin ikametgâhlarına en yakın okula yönlendirilmesi için gerekiyorsa Yönetmelik değişikliğine gidilmelidir.

Eğitim ve öğretime tahsis edilen kaynakların daha etkin ve verimli kullanılabilmesi için, planlama ve değerlendirme süreçlerinden kaynaklanan bu ve benzeri sorunların asgari düzeye indirilmesi önem taşımaktadır. Bu amaçla;

- Planlama ve değerlendirme komisyonlarının araç güzergâhlarına ve taşıyacak öğrenci sayısına uygun araç türlerini kaynak kullanımının etkinliğini artıracak şekilde belirlemesi,

- Toplu taşıma hizmeti olan yerler için taşınmalı eğitim hizmetinden yararlanılması (ders ve toplu taşıma saatleri arasında uyumsuzluk varsa, sorunun çözümü için belediyelerle işbirliğine gidilmesi),

- Maliyet etkinliğini artıracak önlemler kapsamında öğrenci sayısının az olduğu bölgelerde ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerinin birlikte taşınması, velilerin rızası alınmak suretiyle bu tür yerlerde özel eğitim öğrencilerinin de diğer öğrencilerle birlikte taşınmasının olanaklı kılınması,

- Özel eğitim öğrencilerinin engel gruplarına uygun olması koşulu ile ikametgâhlarına en yakın okula taşınmasına öncelik verilmesi,

- Pansiyon doluluk oranları dikkate alındığında, 2023 Vizyon Belgesinde de ifade edildiği üzere iklimi ve ulaşım şartları elverişsiz ve taşınması ekonomik olmayan yerlerdeki öğrenciler için pansiyon seçeneği değerlendirilerek taşınmalı eğitim ihtiyacının azaltılması yoluna gidilmelidir.

Bakanlığın araç kapasitesi ve güzergâh planlaması sorunlarının çözümü amacıyla Coğrafi Bilgi Sistemi ile Taşımali Öğrenci Modülünün entegrasyonuna yönelik çalışmalara başlaması ve bu suretle taşımali eğitimin merkezden denetiminden sağlanması amaçlanması, ayrıca ihale ve uygulama süreçlerinin geliştirmesi ve kaynakların verimli kullanımına yönelik olarak taşra teşkilatlarının yakından takibi, taşımali eğitimin daha ekonomik ve etkin yürütülmesi açısından önemli adımlar olup, bu alandaki takip ve kontrollerin güçlendirilmesine daha fazla ağırlık verilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak eğitim bütçesinde çok önemli bir meblağa ulaşan taşımali eğitim giderlerinde tasarruf sağlanması ve bu ödeneklerin verimi yüksek alanlara kaydırılarak eğitim ve öğretimdeki altyapı ve kalite sorunlarının çözümüne öncelik verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okullarına Bakım-Onarım, Donatım ve Demirbaş Harcamaları için Bakanlık Bütçesinden Ödenek Gönderilmesi

Bakanlık bünyesinde bulunan bazı öğretmenevi ve akşam sanat okullarına bakım-onarım, donatım ve demirbaş giderlerini karşılamak üzere Bakanlık bütçesinden ödenek gönderilmiştir.

2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Mali kontrole ilişkin hükümler başlıklı 8'inci maddesinde “*Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerince işletilen eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, çocuk bakımevi, kreş, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerin giderleri, münhasıran bu tesislerin işletilmesinden elde edilen gelirlerden karşılanır.*” denilmektedir.

Diğer yandan Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin 2019-1 sayılı Tebliğin 7'nci maddesinde “*Kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerin işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmaması esastır.*” hükmüne yer verilmiştir.

Bakanlık bütçesinden yapılan harcamalar incelendiğinde 2019 yılında Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okullarına farklı harcama birimleri tarafından 25.120.944 TL tutarında ödenek gönderildiği tespit edilmiştir. Bu tutarın 4.598.835 TL'si yapım işi için, 12.212.164 TL'si bakım ve onarım işleri için, kalan 8.309.945 TL'si ise çeşitli araç, gereç ve malzeme alımı ve donatım için kullanılmıştır. Halen birçok öğretmenevi tarafından toplamda 30.000.000 TL'yi aşkın

ödenek talebinin de olduğu görülmektedir. Oysa Millî Eğitim Bakanlığı Öğretmenevi, Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Uygulama Yönergesinin 18'inci maddesi hükmüne göre bu kurumların elde ettikleri brüt satış hasılatının %5'ini bankalarda bakım onarım hesabı adı altında ayrı bir hesapta tutmaları ve her türlü bakım ve onarım ihtiyaçlarını da bu hesaptan karşılamaları gerekmektedir.

Söz konusu kurumlar tarafından kullanılan binaların neredeyse tamamının hazine mülkiyetinde olması nedeniyle kira giderlerinin olmaması, idari nitelikteki personelin maaş vb. ödemelerinin genel bütçeden yapılması gibi mali açıdan giderlerini azaltan birçok uygulamaya rağmen bakım onarım ve donatım için bu kurumların ödenek talebinde bulunması ve/veya ödenek gönderilmesi kurum idarecilerinin bakım onarım hesabı oluşturmaması, bu hesaptaki tutarları başka giderler için kullanmaları ve ayrılan tutarların yetersiz olmasından kaynaklanmaktadır. Bu kurumlara ödenek gönderilmesinin herhangi bir yasal dayanağı olmadığı gibi kendi imkânlarıyla işletmelerini ayakta tutan sosyal tesisler için olumsuz bir etkiye yol açacağı da dikkate alınmalıdır.

Kaldı ki Yönergenin 11'inci maddesi zarar eden öğretmenlerinin kapsamlı bir denetime tabi tutulmasını, üç yıl zarar bildirenlerin ise kapatılmasını öngörmektedir. Bu hüküm gereği giderlerini karşılayabilecek gelir elde edemeyen çok sayıda öğretmenevinin kapatıldığı bilinmektedir. Uzun yıllardır Bakanlık bütçesinden bu kurumlara herhangi bir destek verilmez ve zarar eden kurumlar kapatılırken, 2019 yılı itibarıyla önemli meblağlara ulaşan ödenek aktarımları, tüm kurumlar için emsal oluşturacağından, kendi gelirleri ile giderlerini karşılama ve başarıya odaklanma motivasyonunu ortadan kaldıracak ve daha önceki yıl raporlarımızda örneklerine yer verilen kötü yönetim uygulamalarını cesaretlendirecektir.

Sonuç olarak öğretmenevi ve akşam sanat okullarının yönetsel anlamda karlılık ve verimlilik ilkesi çerçevesinde giderlerini kendi gelirleri ile karşılmasını sağlayacak önleyici ve düzeltici tedbirlerin alınması ve bu kurumlara Bakanlık bütçesinden bir katkı sağlanmaması gerekmektedir.

BULGU 6: Şirketler ile Yapılan Protokollerden Elde Edilen Gelirler ile Bu Gelirlerden Yapılan Harcamaların Bakanlık Bütçesine Dâhil Edilmemesi

Bakanlığın bankacılık ürünlerinin kullanımına ilişkin bir banka ve mobil servis kullanımına ilişkin GSM Operatörleri ile imzaladığı protokoller çerçevesinde tahsil ettiği gelirlerin bütçe dışında açılan hesaplarda yönetildiği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 5'inci maddesinde, kamu mali yönetiminin uyumlu bir bütün olarak oluşturulacağı ve TBMM'nin bütçe hakkına uygun şekilde yürütüleceği; 6'ncı maddesinde merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider, tahsilat, ödeme, nakit planlaması ve borç yönetiminin hazine birliğini sağlayacak şekilde sürdürüleceği; tüm gelirlerinin hazine veznelere gireceği, giderlerinin bu veznelere ödeneceği ve bu idarelerin özel vezne açamayacakları; 12'nci maddesinde bütçe türleri sayılarak kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamayacağı; 13'üncü maddesinde bütçenin, kamu mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlayacağı, tüm gelir ve giderlerin gayri safi olarak bütçelerde gösterileceği, belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesinin esas olduğu; 72'nci maddesinde ise yetkisiz tahsil ve ödeme yapılamayacağı açıkça hüküm altına alınmıştır

Diğer taraftan 5018 sayılı Kanunun 32'nci maddesinde; bütçelerden harcamaların, hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, kullanılabilir ödeneği vb. bilgileri içerecek şekilde harcama yetkilisinin harcama talimatı ile yapılabileceği ve bu talimatların bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu olduğu hükmü yer almaktadır.

Söz konusu yasal düzenlemelere rağmen kamu mali yönetiminin temel ilkelerine aykırı olarak merkez teşkilat birimlerinde kamu geliri niteliğindeki bazı gelirlerin bütçe ile ilişkilendirilmeyerek ayrı banka hesaplarında takip edilmekte ve bu hesaplardan kamu gideri niteliğinde harcamalar gerçekleştirilmektedir. Bakanlık ile bir kamu bankası ve GSM Operatörleri arasında imzalanan protokoller bu uygulamanın başlıca örneklerindedir.

09.04.2004 tarihinde Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) ile Banka arasında, kurum mensuplarına MEB logolu kredi kartı ile bankanın diğer bireysel bankacılık ürünlerinin kullandırılması konusunda bir protokol imzalanmıştır. Protokol hükümlerine göre; Banka'nın Bakanlık mensuplarının kullanması amacıyla MEB logolu kredi kartı bastıracağı, bu kartlar ile yapılan harcamalar üzerinden belirli bir orandaki tutarın Bakanlığın belirleyeceği bir hesaba aylık olarak lisans bedeli (royalty) ödeneceği taahhüt edilmiştir. Bu kapsamda ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere; 2005 yılından 2019 yılı sonuna kadar Banka tarafından 16.166.251 TL'nin Bakanlık tarafından açılan banka hesaplarına aktarıldığı ancak kamu geliri niteliğindeki bu gelirin Kurum bütçesine dâhil edilmediği ve bütçe dışı bu hesaptan farklı yıllarda yaklaşık 15.400.000 TL tutarında harcama yapıldığı görülmüştür.

Tablo 12: MEB Logolu Kartlar Hesabına İlişkin Durum

MEB Logolu Kartlar İsim Hakkı Hesabı Gelir Durumu	
Gelir Dönemi	Hesaba Giren Miktar (TL)
2005-2015 yılları	8.083.160
2016 yılı	1.752.110
2017 yılı	1.939.659
2018 yılı	2.050.150
2019 yılı	2.341.172
Toplam	16.166.251

Hesaptan 2016-2019 Yılları Arasında Yapılan Bazı Harcamalar	
Niteliği	Harcama Tutarı (TL)
Hediyelik eşyalar	1.779.780
Araç bakımı-onarımı ve muayenesi ile otoyol geçiş ücretleri	1.331.063
Bilgisayar malzemeleri	327.942
Cep telefonu	109.734
Z kütüphane kitap alımları ve diğer kırtasiye malzemesi giderleri	299.764
Muhtelif malzemeler	500.555

Diğer taraftan Bakanlık ile GSM Operatörleri arasında 29.06.2012 tarihinde “SMS ile Bilgilendirme ve Çift Yönlü SMS İş Birliği Sözleşmesi” imzalanmış, 16.03.2017 tarihinde ise ek protokol düzenlenmiştir. Ek protokolün 5.5.2 maddesinde servis2 (abonelik servis), abonelik süresi boyunca müşterilere otomatik olarak çeşitli bilgilendirme mesajları gönderilmesini sağlayan servis olarak tanımlanmış ve bu tür servislerin kullanılmasından dolayı tahsil edilen aylık net gelir kapsamında MEB ile gelir paylaşımı yapılacağı operatör tarafından taahhüt edilmiştir. Bu kapsamda Operatörlerin servislerden elde ettiği gelirin %45’inin her ay Bakanlık tarafından belirtilen hesaba aktarılacağı belirtilmiştir. Bahse konu sözleşme ile ek protokoller gereği ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere operatörler tarafından SMS gelirleri olarak Bakanlığa 2012-2019 yılları arasında 48.827.050 TL para aktarılmış olup bu tutarın 24.453.508 TL’sinin bütçeye ödenek olarak kaydedildiği, geriye kalan tutarın ise bütçe ile ilişkilendirilmeksizin açılan banka hesabında (SMS ile Veli Bilgilendirme Hesabı) izlendiği ve bu hesaptan çeşitli harcamaların yapıldığı görülmüştür.

Tablo 13: SMS ile Veli Bilgilendirme Hesabına İlişkin Durum

SMS ile Veli Bilgilendirme Hesabı Gelir Durumu	
Gelir Dönemi	Hesaba Giren Miktar (TL)
2013-2015 yılları	14.158.862
2016 yılı	6.201.127
2017 yılı	9.302.564
2018 yılı	9.497.437
2019 yılı	9.667.060
Toplam	48.827.050

Hesaptan 2016- 2019 Yıllarında Yapılan Harcamalar	
Nitelik	Harcama Tutarı (TL)
Genel Bütçeye Ödenek Aktarımı	24.453.508
Öğretmenevi Yapımı	5.260.000
2023 Eğitim Vizyonu Tanıtım ve Toplantı Giderleri	597.062
Öğretmenler günü kamu spotu harcamaları	273.826
Giyim ve İkrâm harcamaları	176.978
Diğer Harcamalar	356.284

Harcamalara ilişkin kanıtlayıcı evrakları düzenlenmiş olmakla birlikte, bir kurum veya kuruluş tarafından bir mal veya hizmet alımı gerçekleştirmek amacıyla bütçelerden bir harcama yapılabilmesi için öncelikle harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesi gerekmektedir. Söz konusu alıma ilişkin harcama yetkilisi tarafından verilecek harcama talimatlarında; hizmetin gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, söz konusu alımın gerçekleştirme usulü ile alımı gerçekleştirmeye görevli olanlara ilişkin bilgilere yer verilmelidir. Söz konusu hesaplar herhangi bir bütçe ile ilişkilendirilmediğinden muhasebe yetkilisi ile diğer yetkililerin imza ve kontrolüne tabi kılınmamakta ve iç kontrol süreçleri işletilmemekte; bu hesaplarda yönetilen tutarlar Bakanlığın dönem sonu mali tablolarına dâhil edilmemektedir. Dolayısıyla harcamalarda bütçe dışında, iç kontrol ve denetime tabi olmaksızın gerçekleştirilmekte ve bu yolla kurum bütçesi dışında bir nevi özel bütçeler oluşturulmaktadır. Kurumun mali tablolarında yer alması gereken gelir ve giderlerin bu tür uygulamalarla Bakanlığın mali tablolarına dâhil edilmemesi, mali tabloların güvenilirliğini de zedelemektedir.

Yasalarla çerçeve altına alınmış mali yönetim sisteminin temel ilkelerine uygun olarak Bakanlığın tüm gelir ve giderlerinin bütçe ile ilişkilendirilerek yönetilmesi ve muhasebe sistemine dâhil edilerek mali tablolarında yer almasının sağlanması önem taşımaktadır.

BULGU 7: Destekleme ve Yetiştirme Kurslarının Temel Amacından Uzaklaşması ve Bu Kurslar İçin Ayrılan Kaynağın Sürekli Artması

Bakanlığa bağlı resmî ve özel örgün eğitim kurumlarında öğrenim gören istekli öğrencilerin ve ortaöğretimden mezun olanların akademik anlamda gelişimlerine katkı sağlamak ve derslerde edindikleri kazanımları pekiştirmek amacıyla açılan destekleme ve yetiştirme kurslarının; mevzuatındaki birtakım eksiklikler nedeniyle temel amacından uzaklaştığı, açılan kurs sayısının ve ders türlerinin fazlalığı nedeniyle bütçe üzerinde ciddi bir yük haline geldiği ve ek ders ücreti ile hizmet puanı açısından öğretmenler arasında

adaletsizliğe neden olduğu görülmüştür.

2014 yılında uygulanmaya başlanan ve değişen ihtiyaçlar doğrultusunda en son 29.08.2019 tarihinde yürürlüğe konulan Millî Eğitim Bakanlığı Destekleme ve Yetiştirme Kursları Yönergesi çerçevesinde yürütülmeye devam edilen destekleme ve yetiştirme kursları, geliştirme çabalarına ve önemli miktarda bütçe ayrılmasına rağmen çeşitli nedenlerle amacından uzaklaşmış ve bazı sorunların kaynağı haline dönüşmüştür.

a) Kursların Temel Amacından Uzaklaşması

Dershanelerin kapatılması sürecinde alternatif bir model olarak devreye sokulan ve öğrencilerin yetkinliklerinin geliştirilmesine ihtiyaç duyulan alanlarda takviye eğitim verilmesini hedefleyen Destekleme ve Yetiştirme Kurslarının zaman içerisinde başlangıçtaki temel ilke, amaç ve değerlerinden uzaklaştığı görülmektedir. Anılan Yönergenin 10'uncu maddesinde kursların ortaokul ve imam hatip ortaokulları ile ortaöğretim kurumlarının tüm sınıf seviyelerindeki derslerden açılabileceği belirtilmiş, 6'ncı maddesinde ise kurslara örgün eğitim kurumlarının 5-12'nci sınıflarında öğrenim gören öğrencilerin katılacağı belirtilmiştir. Ancak uygulamada hemen her okulda ve her ders için bu kursların açılması, kursların asli amacından uzaklaşarak verimsiz ve yüksek maliyetli bir uygulamaya dönüşmesine yol açmıştır.

Aşağıdaki tabloda, destekleme ve yetiştirme kurslarından yararlanan öğrencilerin tercihlerine ilişkin veriler yer almaktadır:

Tablo 14: Destekleme ve Yetiştirme Kurslarında Öğrenci Tercihleri

En Çok Tercih Edilen		En Az Tercih Edilen		Diğer Dersler	
Ders Adı	Öğrenci Sayısı	Ders Adı	Öğrenci Sayısı	Ders Adı	Öğrenci Sayısı
Matematik	3.398.923	Siyer	355	Beden Eğitimi	1.011.533
Türkçe	2.129.820	Hadis	502	Görsel Sanatlar	175.785
Fen Bilimleri	1.974.998	Yaşayan Diller ve Lehçeler	1.085	Müzik	174.671

2019-2020 eğitim öğretim yılında 836.699 adet kurs açılması kararlaştırılmış olup en çok tercih edilen derslerin önceki yıllarda da olduğu gibi öğrenciler akademik gelişimi açısından en önemli kabul edilebilecek derslerden olması, destekleme ve yetiştirme kurslarının temel amacıyla uyumluluk arz etmektedir. Ancak Beden Eğitimi, Müzik vb. derslerden açılan kurslar ile 7, 8, 11 ve 12'nci harici sınıflar için kurs açılması bu kursların asli amacı ya da var oluş gerekçesi ile örtüşmemektedir.

Öte yandan Yönergede kurslarda görev alacak öğretmenlerin, başvuruda bulunan öğretmenler arasında veli ve öğrencilerin tercihleri de dikkate alınarak Komisyon tarafından

belirleneceği ifade edilmiştir. Uygulamada ise öğrencilerin kendi öğretmenlerini talep ettikleri ve bu çerçevede öğretmen görevlendirmelerinin kendi okulları ile sınırlı kaldığı görülmüştür. Kurslarda görevlendirilecek öğretmenlerin seçimine, bu öğretmenlerin öncelikle kendi okullarından farklı okullarda görevlendirilmesine ve bunların kurslardaki başarısının değerlendirilmesine ilişkin somut ölçütler belirlenmesine yönelik Yönergede değişiklik yapılması kurslardan sağlanacak faydanın artırılması açısından gerekli görülmektedir.

Ayrıca Yönergenin 17’nci maddesinde kurslara katılan öğrencilerin kazandıkları bilgi ve becerileri ölçmek amacıyla her ay değerlendirme yapılacağı ve değerlendirme sonuçlarının analiz edilerek eksiklik görülen konuların tamamlanacağı belirtilmiştir. Uygulamada ise kurslar için böyle bir değerlendirme yapıldığına ilişkin veriye rastlanmamıştır. Kurslara katılan öğrencilerin kazandıkları bilgi ve becerilerin ölçülmesi bu kursların etkinliğine ilişkin en önemli değerlendirme olacağından, bu konuya özel bir önem verilmesi faydalı olacaktır.

b) Kurslar İçin Ayrılan Kaynağın Planlamadaki ve Uygulamadaki Hatalar Neticesinde Sürekli Artış Göstermesi

Kurs merkezlerinin ısınma, temizlik, aydınlatma, kırtasiye ve bu kapsamdaki giderleri Yönergenin 20’nci maddesi uyarınca Bakanlık tarafından karşılanmakta olup bu giderlere ilişkin sağlıklı bir veri elde edilemediğinden, sadece bu kurslar için öğretmenlere ödenen ek ders ücreti itibarıyla kursların maliyeti aşağıdaki tabloda gösterildiği şekilde ortaya konulabilmektedir.

Tablo 15: Öğretmenlere Ödenen Ders Ücretleri İtibarıyla Kursların Yıllık Maliyeti

Bütçe Yılı	Kurs Ücreti Ödemesinin Yapıldığı Genel Müdürlük					
	Ortaöğretim	Mes.Tek.Eğitim	Din Öğretimi	Temel Eğitim	Hayat Boyu Öğr.	Toplam
2018	211.078.991,71	120.256.736,22	204.729.708,90	832.729.147,81	11.630.114,40	1.384.528.518,11
2019	260.987.043,00	134.888.187,00	256.648.457,00	966.312.671,00	12.305.808,00	1.635.486.027,00

Strateji Geliştirme Başkanlığından alınan verilere göre destekleme ve yetiştirme kurslarına katılan öğretmenlere ders ücreti olarak 2018 yılı için 1.384.528.518,11 TL, 2019 yılı için ise 1.635.486.027,00 TL ödenmiştir. Destekleme ve yetiştirme kurslarına katılan öğretmenlere ödenen ek ders ücreti örgün ve resmi ortaokullar ve ortaöğretim kurumlarındaki öğretmenler için 2019 yılında ödenen toplam ek ders ücretinin %12’sine, sermaye giderlerinin ise %23’üne tekabül etmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 176’ncı maddesinde Destekleme ve Yetiştirme

Kursları Yönergesi kapsamında görev alan yönetici ve öğretmenlere ek ders ücretinin %100 fazlasıyla ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Milli Eğitim Bakanlığı ve Yönetici ve Öğretmenlerinin Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Karar'ın 8'nci maddesinde ise yetiştirme kurslarında veya programlarında, görevlendirilen yönetici ve öğretmenlere haftada 10 saate kadar ek ders görevi verilebileceği belirtilmiştir.

Ancak Kararın 8'inci maddesine aykırı olan İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğünün 28.10.2015 tarihli ve 28892082-840-E.11033602 sayılı Ek ders ücreti konulu yazısına istinaden okulda haftalık 20 saat fiilen derse giren bir öğretmene haftada toplam 40 saat ders okutmasının mümkün olduğu noktadan hareketle destekleme ve yetiştirme kurslarında 20 saate kadar ders verilmektedir. Destekleme ve yetiştirme kursları için ek ders ücretinin %100 fazlasıyla ödenmesi ve bu kurslar için belirlenen 10 saatlik sınırlamaya uygulamada riayet edilmemesi, destekleme ve yetiştirme kursları kapsamında derse girmeyi hafta içi ek derse girmekten daha cazip hale getirmekte, okullarda görevli kadrolu öğretmenler alanlarında ihtiyaç olduğu halde aylık karşılığı dışında hafta içinde derse girmeyip hafta sonunda aynı alanda 19 saate kadar destekleme ve yetiştirme kursuna katılırken, bahse konu ihtiyaç için ders ücreti karşılığında öğretmen görevlendirilmek suretiyle kaynakların etkin ve verimli kullanılmaması sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Destekleme ve yetiştirme kurslarının yapıldığı okulların sayısı ile bu kurslara katılan öğrenci sayılarına ilişkin veriler aşağıdaki tabloda sunulmaktadır:

Tablo 16: Öğrenci ve Okul Sayısı İtibarıyla Kurs Açılan Okul ve Kurslara Katılan Öğrenci Sayıları

	Örgün ve Resmî Ortaokullar ve Ortaöğretim Kurumları		2018-2019 2. Dönem DYK		2018-2019 Yaz Dönemi DYK		2019-2020 1. Dönem DYK	
	2018-2019	2019-2020	Sayılar	Oran	Sayılar	Oran	Sayılar	Oran
Okul Sayısı	30.309	31.041	21.780	%72	6.195	%20	21.556	%70
Öğrenci Sayısı	9.568.409	9.595.662	4.370.449	%46	490.822	%5	4.369.921	%45

2019-2020 eğitim öğretim yılında 21.556 okulda kurs merkezi açılmış olup kurs açılan okul sayısı toplam okul sayısının yaklaşık %70'ine tekabül etmektedir. Uygulamaya bakıldığında öğrenci sayısı az olduğu halde aynı yerleşim biriminde birden fazla kurs merkezi açıldığı, öğrencilerin aynı yerleşim yerinde belirli merkezlerde toplanabilmesi fiilen mümkün iken yasal açıdan bir zorunluluk olmadığı için bu hususa özen gösterilmediği, sonuç olarak açılan her kurs merkezi için ayrı ayrı ısınma, temizlik vb. giderleri ödenmesine neden olduğu görülmüştür. Yönergenin 6'ncı maddesinde yer alan kurs merkezlerine ortaöğretim kayıt alanı,

komşu kayıt alanı veya diğer kayıt alanı içerisinde bulunan okullardan da öğrenci kabul edilebileceği hükmünün uygulanarak, her okulda kurs açılmasından ziyade belirli merkezlerde ulaşım imkânları da dikkate alınmak suretiyle toplulaştırmalar yapılması, bahse konu giderlerde ciddi bir tasarruf sağlayacaktır.

c) Öğretmenler Arasında Adaletsizliğe Neden Olması

Destekleme ve Yetiştirme Kursları Yönergesi kapsamında görev alan yönetici ve öğretmenlere, 657 sayılı Kanununun 176'ncı maddesi uyarınca ek ders ücretinin %100 fazlasıyla ödenmesi ile Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmen Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'nin 40'inci maddesi uyarınca görev yaptıkları her ay için 0,5 hizmet puanı eklenmesi sadece Yönerge kapsamında görev alanlara tanınmış olup, ilkokullarda yetiştirme programı (İYEP), hafta içi saat 18.00'den önce verilen ek dersler, belletici, nöbetçi vb. diğer görevler için bu ayrıcalıkların hiçbiri tanınmamıştır. Bu durumun öğretmenler açısından adaletsizliğe yol açtığı açık olup, yukarıda ifade edildiği üzere öğretmenlerin destekleme ve yetiştirme kursları dışındaki görevlerden kaçınmasını da beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla ek ders ücretleri ve ek hizmet puanı açısından bütçe imkânları da göz önüne alınarak öğretmenler arası adaleti sağlayacak düzenlemelerin ivedilikle hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Destekleme ve yetiştirme kurslarına katılan öğretmenler için ek ders ücretinin %100 fazlasıyla ödenmesi, kursa katılabilecek sınıf seviyelerine ve kurs açılacak derslere ilişkin bir sınırlandırma yapılmaması, öğrenci ve kurs sayısı az okullardaki kursların birleştirilmemesi vb. uygulamalar bu kursların bütçe üzerinde ciddi bir yük oluşturmalarına neden olmaktadır. Bu noktada destekleme ve yetiştirme kursu içeriklerinin Eğitim Bilişim Ağı'nda (EBA) yer alan eğitim içerikleri ile büyük ölçüde örtüşüyor olduğu ve kursların EBA aracılığıyla sürdürülmesinin maliyet açısından daha etkin bir yöntem olacağı hususu değerlendirilmelidir.

Buna göre destekleme ve yetiştirme kurslarının asli amaçlarını gerçekleştirecek kapsam ve içerikle sınırlı tutularak etkinliğinin artırılması ve bu alanda sadece ders ücreti olarak harcanan önemli tutarlardaki kaynağın daha verimli alanlarda kullanılması için gerekli düzenlemelerin yapılması yararlı olacaktır.

BULGU 8: FATİH Projesi Altyapı Yatırım Harcamaları Arasında Uyumsuzluk Bulunması

Eğitimde Fırsatları Artırma ve Teknolojiyi İyileştirme Hareketi (FATİH) Projesi kapsamında gerçekleştirilen altyapı yatırım bileşenlerinin eğitim kurumları bazında kısmen

örtüşmemesi nedeniyle bazı yatırımların atıl kaldığı ve okullar tarafından sistemin kullanılmadığı görülmüştür.

FATİH Projesinin temel amacı Bilgi Toplumu Stratejisini gerçekleştirmek ve bölgesel farklılıkları gidermek, örgün ve yaygın eğitim kurumlarında bilgi ve iletişim teknolojisi altyapısını geliştirmek, öğretmenlere ve öğrencilere etkin bilgi ve iletişim teknolojileri becerilerini kazandırmaktır. Bu kapsamda projenin altyapı yatırımları; etkileşimli akıllı tahta, ağ alt yapısı kurulumu ve geniş bant internet erişimi olmak üzere üç temel bileşenden oluşmaktadır. Projede bugüne kadar farklı tarihlerde yapılan ihaleler ile 432.288 adet etkileşimli tahta alımı yapılarak 19.752 okula kurulumu gerçekleştirilmiş, faz1 ve faz2 ihaleleri ile yaklaşık 15.103 okula VPN erişimi için ağ alt yapısı kurulumu yapılmış, 13.312 okula ise geniş bant internet erişimi bağlantısı sağlanmıştır.

Ancak yatırım harcamaların gerçekleştirilmesi süreçlerinde bu yatırımların okul düzeyinde eşleşmesi hususunda karar mekanizmalarının veriye dayalı bir yönetim modeli üzerinden değerlendirme yapmadıkları ve yapılan yatırımın kullanımı için mutlak bir zorunluluk olan üç bileşeninde birlikte bulunması hususuna yeterli özeni göstermedikleri görülmüştür. Okul düzeyinde Projenin temel bileşeni olan etkileşimli tahta ve ağ altyapısı açısından konu incelendiğinde yatırım planlamasının önemi ortaya çıkmaktadır. Etkileşimli tahtası olup ağ altyapısı olmayan okul sayısı 6.059 iken ağ altyapısı olan fakat etkileşimli tahtası olmayan okul sayısı 1.498'dir. Bir diğer ifade ile ağ alt yapısı kurulan okulların %9,9'unda etkileşimli tahta bulunmamakta, etkileşimli tahta bulunan okulların %30,6'sında ağ altyapısı bulunmamaktadır. Toplam 7.557 okulda projenin bileşenlerinden sadece birkaçının yer alması sebebiyle sahip olunan donanım ve altyapı etkin ve verimli kullanılmamakta, bunlar için harcanan kaynak atıl duruma düşmektedir.

Projeden beklenen amaç ve hedeflere ulaşılması ve faydanın elde edilmesi için projenin altyapı bileşenlerini oluşturan etkileşimli tahta, internet ağ altyapısı ve internet erişiminin eş zamanlı olarak yapılacak yatırımlar ile eğitim kurumlarına ulaştırılması büyük önem arz etmektedir. Bu bağlamda yapılmış yatırımların etkin kullanımı sağlamak amacıyla yatırım planlamalarında aynı konuda yeni yatırımlar yapmaktan ziyade eksik kalan yatırımların tamamlanması öncelik olarak değerlendirilmelidir.

BULGU 9: Eğitim Yapılarını Projelendirme Sürecinde Sorunlar Yaşanması

Bakanlığa bağlı bazı okul ve diğer eğitim yapılarına ilişkin olarak mevzuatın öngördüğü

standartlara uygun olmayan projelerin hazırlandığı, proje onay süreçlerine uyulmadığı, bazı projelerin özensiz hazırlanması nedeniyle yatırım maliyetlerinin arttığı ve kaynak planlamasının olumsuz etkilendiği görülmüştür.

Eğitim yapılarının projelendirilmesine ilişkin yetki 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İnşaat Emlak Dairesi Başkanlığına verilmiştir. Okulların taşınması gereken asgari standartları belirleyen düzenlemelerden biri olan Milli Eğitim Bakanlığı Kurum Açma, Kapatma ve Ad Verme Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde tüm projeler için Bakanlık onayı alınması ve Bakanlıkça hazırlanan proje programlarına uygun olması hüküm altına alınmıştır. İnşaat Emlak Dairesi Başkanlığı tarafından her yıl çıkarılan Temel Eğitim Kurumları Yapım Programı Genelgelerinde ise proje onay ve uygulamalarına ilişkin hükümler konulmaktadır. Söz konusu düzenlemelere göre Bakanlık tarafından daha önce onaylanan ve il müdürlükleri tarafından standartlara uygun olacak şekilde revize edilen eski tip projeler de dahil olmak üzere tip projelerin tamamı doğrudan, hazırlanan özel projeler ise Bakanlık onayı alındıktan sonra uygulanabilecektir.

Tasarım olarak eğitim yapılarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yürürlükteki mevzuatına uygun olması gerektiği gibi Milli Eğitim Bakanlığı Kurum Açma, Kapama ve Ad Verme Yönetmeliği, Fatih Projesi altyapısına ilişkin düzenlemeler, okul güvenliğine ilişkin düzenlemeler, 2015 Eğitim Yapıları Asgari Tasarım Standartları Kılavuzu ve Bakanlık tarafından yayımlanan genelgelere uygun olarak planlanması ve inşa edilmesi gerekmektedir. Ancak uygulamada projelerin hazırlanması ve onaylanması süreçlerinde aşağıda belirtilen farklı sorunlar tespit edilmiştir.

- **Özel Projelerin Bakanlık onayına gönderilmemesi:** Özel projelerin bazılarının, mimari avan proje aşamasında gönderilmesi gerekirken tüm uygulama projeleri ya da inşaat yapımı tamamlandıktan sonra onay amacıyla gönderildiği veya hiç gönderilmediği görülmüştür. Örneğin (A) ilinde 2017-2019 yılları arasında temel eğitim ve ortaöğretim düzeyinde yapımına başlanan ve özel proje olan 315 eğitim yapısının 13 tanesinin, (B) ilinde ise 70 eğitim yapısından sadece 1 tanesinin projesi onay için Bakanlığa gönderilmiştir.

- **Eski Tip Projelerin revize edilmeden uygulanması:** Temel Eğitim Kurumları Yapım Programı Genelgelerine göre eski tip projeler değişen mevzuat ve ihtiyaç programları doğrultusunda güncellenmesi şartıyla Bakanlık onayına sunulmadan uygulanabilmektedir. Ancak bazı milli eğitim müdürlükleri eski tip projeleri revize etmeden uygulamaktadır.

• **Projelerde hazırlık aşamasında gerekli özenin gösterilmemesi nedeniyle uygulama aşamasında maliyet artışına neden olunması:** İl ve devlet yatırım programlarına alınma süreçlerinde projeler onay açısından incelenmiş olsa bile fiziki şartlara uygun olmayan projeler nedeniyle uygulama ve yapım aşamasında topografya, imar şartları, konum vb. gerekçeler öne sürülerek projelerde değişiklik yapılmak zorunda kalınmakta ve maliyet artışları yaşanmaktadır.

• **Tasarım standartlarına uygun olmayan eğitim yapılarının yapılması:** Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği EK-2 tablosunda eğitim mekânlarının asgari birim alanları belirlenmiş olmasına rağmen, arsa üretilmemesi nedeniyle yeniden yıkılarak yapılan okullara ait projelerin bahçe büyüklükleri, tören alanı, oyun alanları, açık spor tesisleri, diğer sosyal mekânlar ve kat adetleri açısından belirlenen standartlara uymadığı görülmüştür. Örneğin (A) ilinde belirlenen kat yüksekliğine uygun olmayan ve (tamamlanmış olanlar hariç) yapımı devam eden 120 adet proje bulunmaktadır.

• **Farklı birimler tarafından yürütülen eğitim yapılarına ilişkin tasarım süreçlerinde işbirliği ihtiyacı:** Bakanlık bünyesinde bulunan farklı Genel Müdürlükler tarafından yürütülen eğitim atölyeleri, yeni nesil öğretmenler odası, geleceğin sınıfları ve uygulama evleri gibi mimarlık ve yapım özellikleri ön plana çıkan projelerin hazırlık süreçlerinde bunların eğitim yapılarına ilişkin standartlara uygunluğu ve tip projelere eklenmesi hususlarında yeterli işbirliği sağlanmadığı ve koordinasyon süreçlerinin geliştirilmediği görülmüştür.

Eğitim yapılarının yapım süreçlerinin milli eğitim müdürlüklerinin yeterli teknik personele sahip olmaması nedeniyle valilikler tarafından yürütülmesi ve süreçte görev alan İl Özel İdareleri, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları ve Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü gibi kurumlar arasında koordinasyon eksikliği de eğitim yapılarının amacına uygun nitelikte üretilmesinde ve maliyet etkinliğinin sağlanmasında zafiyetlere yol açmaktadır.

Eğitim yapılarının projelendirilmesi sürecinde yaşanan aksaklıklar asgari tasarım standartlarına uygun olmayan eğitim yapılarını ortaya çıkararak, bu kurumlarda eğitim gören öğrenci ve öğretmenler için eğitim ortamının kalitesini olumsuz etkilemektedir. Uygun nitelikte olmayan projelerin uygulanması, kaynak planlaması ve kullanımına da olumsuz yönde etki yapmaktadır. Yatırım programına alınma (Yatırım programının kararlaştırılması) ve planlama sürecinde öngörülen kaynak tutarı, planlama ve yapım aşamalarında projelerin revize edilmesi ve yapım sonrasında bakım onarım/tadilat projelerinin uygulanması nedeniyle aşılmakta; gelecek yıllara ait kaynakların bu projeler için kullanılmasına neden olabilmektedir.

Eğitim yapıları için belirlenen standartlar ve bunlara ilişkin süreçler, gereksinimleri

karşılıyacak şekilde güvenli, ekonomik, estetik ve nitelikli eğitim ortamlarının oluşturulması amacı gütmektedir. Bu amaca ulaşılmasını ve kaynakların etkin kullanımını sağlamak üzere proje hazırlama ve onay süreçlerinin geliştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Yapılan Yasal Düzenlemelere Rağmen Eğitim Tesis Alanlarının Bedelsiz Tahsisine İlişkin İmar Uygulamalarından Kaynaklı Sorunların Sona Erdirilememesi

İmar planlarında düzenleme ortaklık payı kapsamında Bakanlığa tahsis edilmesi gereken eğitim tesis alanlarına ilişkin davalar nedeniyle yüklü kamulaştırma bedellerinin ödenmesi ve ilgili diğer sorunların çözümü amacıyla kapsamlı yasal düzenlemeler gerçekleştirildiği halde, çeşitli nedenlerle bu alandaki uygulamaların yasal çerçeve ile uyumlu hale getirilemediği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanununun 18’nci maddesinin ikinci fıkrasında, belediyeler ve valiliklerce düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsalardan, düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında ayrılacak "düzenleme ortaklık payı" oranı, düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların düzenlemeden önceki yüzölçümlerinin “yüzde otuz beşini” geçmeyecek şekilde düzenlenmişken 03.12.2003 tarih ve 5006 sayılı Kanun ile bu oran, Milli Eğitim Bakanlığının okul alanı ihtiyaçlarının da bedelsiz sağlanabilmesi amacıyla “yüzde kırkını” geçmeyecek şekilde yükseltilmiştir. Dolayısıyla eğitim tesisi alanlarının düzenleme ortaklık payından karşılanmasının zorunlu olmadığı 2003 yılı öncesi imar uygulamaları hariç olmak üzere, bu yıldan sonra gerçekleştirilen imar uygulamalarında eğitim alanlarının belediye sınırları içindeki yerlerde belediyelerce, diğer alanlarda ise Valiliklerce tahsis edilmesi gerekmektedir.

04.07.2019 tarih ve 7181 sayılı Tapu Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 9’uncu maddesi ile de bu fıkradaki “kırkını” ifadesinin “kırk beşini” şeklinde değiştirilerek, düzenleme ortaklık payı oranı %45’e çıkarılmıştır.

İmar Kanunu’nun söz konusu 7181 sayılı Kanun ile değişik üçüncü fıkrası, düzenleme ortaklık paylarının, düzenlemeye tabi tutulan yerler ile bölgenin ihtiyacı olan ve aralarında “Milli Eğitim Bakanlığına bağlı öğretime yönelik eğitim tesis alanları”nın da yer aldığı umumi hizmet alanlarından oluşacağı ve bu hizmetlerle ilgili tesislerden başka maksatlarla kullanılmayacağını hükme bağlamaktadır.

Aynı maddeye anılan Kanun’un 9’uncu maddesi ile eklenen dördüncü fıkra; “Üçüncü

*fıkra*da belirtilen, bölgenin ihtiyacına ayrılan alanlardan belediye hizmetleri ile ilgili olanlar bu amaçlarla kullanılmak kaydıyla ilgili belediyesi adına, diğer alanlar ise imar planındaki kullanım amacı doğrultusunda bu amacı gerçekleştirecek olan idareye tahsis edilmek üzere Hazine adına tescil edilir.” hükmünü amirdir.

Aynı maddenin 7181 sayılı Kanun’un 9’uncu maddesi ile değişik beşinci fıkrasında ise düzenleme ortaklık paylarının toplamının umumi hizmetler için gereken alandan az olması ve ihtiyacın sayılan yöntemlerle karşılanamaması hâlinde, belediye veya valilikçe kamulaştırma yoluyla tamamlanacağı hükme bağlanmış; aynı madde ile değişik onördüncü fıkrası ise, “*bu maddede belirtilen kamu hizmetlerine ayrılan yerlere rastlayan alanlardaki ağaçlar/yapılar, belediye veya valilikçe bedeli/enkaz bedeli ödenerek sökülür ve yıkılır*” hükmüyle eğitim tesisi için tahsisli alanların ilave maliyetlerini dahi belediye ve valiliklere yüklemiştir.

İmar Kanunu’nda yapılan söz konusu değişiklikler, 2018 Yılı Düzenlilik Denetimi Raporumuzun 2 numaralı bulgusunda etraflıca ortaya konulan sorunların çok büyük bir bölümünü çözüme kavuşturacak köklü düzenlemeler getirmektedir. Bu düzenlemelere göre, 2003 yılından önce imar uygulaması yapılmış alanlar dışında Bakanlığın hiçbir şekilde eğitim alanları için kamulaştırma bedeli ödememesi ve kamulaştırma işlemlerinden kaynaklanan herhangi bir maliyete katlanmaması gerekmektedir. Zira kamulaştırmaya ilişkin tüm yükümlülükler belediye sınırları içindeki yerlerde belediyelere, diğer alanlarda ise Valiliklere verilmiştir.

Ancak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılan Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmeliğin 15’inci maddesinde düzenlemeye giren bütün parsellerden yüzde kırk beş (%45) düzenleme ortaklık payı kesintisinin yapılmasına rağmen umumi ve kamu hizmet alanlarının bu oranı aşması halinde aşan kısmın hizmet vermekle sorumlu kamu kurumu tarafından kamulaştırılacağı şerhi düşüleceği hükmüne yer verilerek kamulaştırma görevi tekrardan ilgili kurumlara verilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik hükümlerine göre düzenleme ortaklık payının %45’i aştığı durumlarda eğitim alanlarının özel mülkiyet olarak tescili durumu ve yüksek kamulaştırma bedeli ödemeleri ortaya çıkabilmektedir. Bakanlık tarafından kamulaştırmaz el atma davalarında ek savunma verilmesine, kamulaştırma sorumluluğu olmadığına dair itirazlar yapılmasına ve şahıslar adına tescil edilerek yapılan tevhid ve ifraz işlemlerine karşı idari yargıda dava açılrsa da istenilen sonuç alınamamaktadır.

Dolayısıyla yasal düzenlemelerle çözüme kavuşturulan sorunların uygulamada da sonlandırılmasını sağlayacak önlemlerin alınması, ikincil mevzuatta gerekli düzenlemelerin yapılması ve yürütmekte olan davalar dâhil hukuki ihtilaflarda husumetin yasal olarak sorumluluk sahibi kurumlara yöneltilmesinin sağlanması ve kamulaştırma bedelleri ile buna ilişkin yargı giderlerinin bütçe üzerindeki yükünün asgariye indirilmesi amacıyla gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 11: İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü Kadrolarına Gerekli Koşulları Sağlamayan Kişilerin Atanması

İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü kadrolarına meri mevzuatın liyakat ve kariyer ilkeleri doğrultusunda öngördüğü şartları taşımayan kişilerin de atandığı görülmüştür.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmeliğin Kapsam başlıklı 2’nci maddesinin ikinci fıkrasının (g) bendinde sayılan, aralarında ilçe müdürü unvanının da yer aldığı kadrolara yapılacak atamalarda görevde yükselmeye ilişkin söz konusu Yönetmeliğin uygulanmayacağı ifade edilmiş ise de, Danıştay 16. Dairesinin 15.12.2015 tarihli ve E:2015/2509, K:2015/8241 sayılı Kararı ile bu bentte yer alan “ilçe müdürü kadrolarına” ibaresi iptal edilmiştir. Söz konusu iptalin gerekçesi olarak ilçe müdürü kadrolarının görevde yükselme sınavına tabi kadrolar kapsamından çıkartılmasının, dolayısıyla bu kadrolara objektif kurallar çerçevesinde atama yapılmasının engellenmesinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun temel ilkeleri olarak belirlenen kariyer ve liyakat ilkesine ve Genel Yönetmeliğin amacına, kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırı bulunduğu belirtilmiştir.

Milli Eğitim Bakanlığı Personelinin Görevde Yükselme, Unvan Değişikliği ve Yer Değiştirme Suretiyle Atanması Hakkında Yönetmeliğin 1’inci maddesinde Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatına ait kadrolara yapılacak personel atamalarının liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde, hizmet gerekleri ve personel planlaması esas alınarak gerçekleştirileceği ifade edilmiş; 5’inci maddesinin birinci fıkrasında bu Yönetmelik kapsamında görevde yükselmeye tabi hizmet grupları ve kadroları tek tek sayılmıştır. Görevde yükselme suretiyle atanacaklarda aranacak şartlar başlıklı 6’ncı maddesinin birinci fıkrasında, bu Yönetmelik kapsamında görevde yükselmeye tabi kadrolara atanabilmek için gerekli genel şartlar belirtilmiş, ikinci fıkrasının (a) bendinde ise ‘Şube Müdürü’ kadrosuna atanabilmek için gerekli özel şartlara yer verilmiştir. Aynı Yönetmeliğin (13.01.2018 tarihli ve 30300 sayılı RG ile değişik) “İlçe milli eğitim müdürlüğü kadrosuna atama” başlıklı 23’üncü maddesinde; ilçe millî eğitim müdürü

kadrolarına, öğretmenlikte adaylığı kaldırılmış olmak kaydıyla, yazılı veya yazılı ve sözlü sınavını kazanarak şube müdürü kadrolarına atananlardan en az iki yıl şube müdürü olarak görev yapmış olanlar arasından atama yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Buna göre ilçe milli eğitim müdürlüğü kadrosunun görevde yükselmeye tabi olduğu ve bu kadroya özel Yönetmeliğin 23'üncü maddesi uyarınca yazılı veya yazılı ve sözlü sınavı kazanarak şube müdürü kadrolarına atananlardan en az iki yıl şube müdürü olarak görev yapmış olanlar arasından atama yapılması gerektiği açıktır.

2018-2019 yıllarında ilçe milli eğitim müdürlüğü kadrosuna aslen atanan ve Ekim 2019 itibarıyla halen görevde bulunan personele ilişkin bilgilerin incelenmesinde, ilçe müdürü olarak atanan 127 personelden sadece 38'inin (%30'unun) bahse konu kadroya atanabilmek için gerekli şartları taşıdığı tespit edilmiştir. Geriye kalan 89 personelin bilgileri ve atama onayları incelendiğinde, İdare tarafından 657 sayılı Kanunun 68'inci maddesinin (B) öngörülen şartları taşıyanlardan okul müdürü, eğitim uzmanı, maarif müfettişi vb. kadrolarda görev yapmış olanların tercih edildiği ifade edilmiş ise de, asaleten atanabilme için en az iki yıl şube müdürü olarak görev yapmış olma şartını taşımadıkları, büyük bir kısmının görevde yükselmeye tabi kadrolardan olmayan, dolayısıyla görevde yükselme sınavına girmemiş durumda olan öğretmenlik kadrosundan ilçe milli eğitim müdürlüğüne atandıkları ve bu atamaların 657 sayılı Kanunun 71'nci ve 76'ncı maddeleri kapsamında gerçekleştirildiği görülmüştür.

657 sayılı Kanunun 76'ncı maddesi kurumların görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya 68'inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerdeki diğer kadrolara naklen atayabileceklerini hükme bağlamakta; aynı Kanunun 71'nci maddesinde de, kurumların memurları meslekleri ile ilgili sınıftan genel idare hizmetleri sınıfına veya genel idare hizmetleri sınıfından meslekleri ile ilgili sınıfa görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle atayabileceklerine işaret edilmektedir. Ancak Danıştay'ın konuya ilişkin çeşitli kararlarında (5. Dairesi 13.04.1988 tarihli, E: 1987/2439, K: 1988 /1281 sayılı karar, Danıştay 5. Dairesi 21.04.2006 tarihli, E: 2005/680, K: 2006/1380 sayılı karar) ısrarla belirtildiği üzere, *“idareye verilen takdir yetkisinin ancak Yasanın temel ilkeleri, kamu yararı ve hizmet gerekleri göz ardı edilerek kullanıldığıının kanıtlanması ya da idari yargı merciince saptanması halinde, dava konusu edilen idari işlemin sebep ve maksat yönlerinden hukuka aykırılığı nedeniyle iptalini gerektireceği yerleşmiş yargısal içtihatlarla kabul edilmiş bulunmaktadır.”*

Danıştay tarafından konuya ilişkin verilen çeşitli kararlar ile Genel Yönetmeliğin 2'nci

maddesine eklenen “ilçe müdürü kadrolarına” ibaresinin Danıştay 16. Dairesinin 15.12.2015 tarihli ve E:2015/2509, K:2015/8241 sayılı Kararı ile iptal edilmesi ve bu iptale ilişkin gerekçe birlikte değerlendirildiğinde; 657 sayılı Kanunun 71’nci ve 76’ncı maddeleri ile idareye tanınan takdir yetkisinin sınırsız bir yetki olmadığı, bu kapsamda yapılacak atamalarda aynı Kanunun 3’üncü maddesinde düzenlenmiş bulunan kariyer ve liyakat temel ilkelerinin de göz önüne alınması gerektiği açıktır. İdareye tanınan takdir yetkisinin hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın kullanılması, konu özelinde Yönetmeliğin 23’üncü maddesi kapsamında asaleten atanma için gerekli şartları taşımayan personelin ilçe milli eğitim müdürlüğü kadrosuna atanması, esasen görevde yükselmeye ilişkin Yönetmelik hükümlerini geçersiz kılmakta; liyakat ve kariyer ilkeleri ile birlikte atamalarda objektifliği, adalet ve eşitliği ortadan kaldırarak kurum içi çalışma barışını ve çalışanların motivasyonunu zedelemektedir.

Bu şekilde yapılan atamaların genellikle yargı sürecinde iptal edildiği, mahkeme kararı ile göreve iade edilen önceki ilçe müdürünün zaman içerisinde yeniden görevden alınması ve yine şartları taşımayan bir kişinin atanması gibi durumların sürekli tekrarlandığı bazı ilçelerde bu etkiler çok daha bariz görülmekte; idarenin yasallığı ilkesine aykırı düşen bu uygulama eğitim sisteminin verimli, etkin ve sürdürülebilir yönetimini de güçleştirmektedir.

Eğitim sisteminin etkili, güven duyulan ve yasal çerçevesi ile uyumlu bir şekilde yönetilmesinin güvence altına alınmasını sağlamak amacıyla ilçe milli eğitim müdürlüğü kadrolarına yapılan atamalarda yasal düzenlemelerle getirilen liyakat ve kariyer ilkelerine riayet edilmesi, hukuka aykırı atamaların iptal edilmesi ve bundan sonra yapılacak atamalarda yasal düzenlemelere uygun olmayan uygulamalara mahal verilmemesi gerekmektedir.

BULGU 12: Sosyal Güvenlik Kurumu Tarafından Kesilen İdari Para Cezalarının Bakanlık Bütçesinden Ödenmesine Rağmen İlgililere Rücu Edilmemesi

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda belirtilen sigorta iş ve işlemlerine ilişkin yükümlülüklerin yerine getirilmemesi nedeniyle Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından kesilen idari para cezaları Bakanlık bütçesinden ödenmiştir.

Söz konusu Kanunun muhtelif maddelerinde belirtilen yükümlükleri yerine getirmeyen ilgililer hakkında yine aynı Kanunun 102’nci maddesi uyarınca belirlenen idari para cezaları uygulanmaktadır. Bu cezalar bildirgenin kanunda belirtilen usul, şekil ve sürede verilmemesi, gerekli belgelerin kuruma sunulmaması, eksik bildirim, bildirimlerin yasal süresi içinde yapılmaması gibi öngörülen düzenlemelere uygun olmayan işlemlerden kaynaklanmaktadır.

Bakanlığın 2019 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre Bakanlığın çeşitli birimleri tarafından 8.804.519,18 TL Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zammı ödemesi yapıldığı görülmektedir. 5018 sayılı Kanununun 11’inci maddesinde üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamak, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesinden sorumlu oldukları, 18’inci maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılmasından sorumlu oldukları ifade edilmiştir. Kanunda öngörülen yükümlüklerin yerine getirilmemesinden kaynaklanan söz konusu cezalar nitelik yönünden bir kamu gideri olarak değerlendirilemeyeceği açıktır. Bakanlığın geçmiş dönemlerde söz konusu hususa ilişkin uygulama birimlerini bilgilendirmesine, sorumluluk tespitine kadar cezalar bütçeden ödense bile sorumluluğu bulunanlar hakkında rücu işlemi yapılacağını belirtmesine rağmen hatalı uygulamalar devam etmektedir. Uygulamanın düzeltilmesi ve kamu zararı oluşmaması adına kusur veya ihmali bulunan görevlilerden rücu tahsili mutlak suretle sağlanmalıdır.

Bu itibarla 5510 sayılı Kanunda belirtilen yükümlüklerin Bakanlığa bağlı birim ve müdürlükler tarafından öngörülen usul, şekil, süre ve kapsamda yerine getirilmesini sağlayacak ve konusu ve niteliği itibarıyla kamu gideri niteliğinde olmayan bu cezaların oluşmasını engelleyecek tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 13: Ödenek Üstü Harcama Yapılması

Bakanlıkça 2019 mali yılında toplam 33.717.663.952,05 TL ödenek üstü harcama gerçekleştirildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun Bütçe Uygulama Esaslarını düzenleyen 3’üncü bölümünün “Ödeneklerin kullanılması” başlıklı 20’nci maddesinde; genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, ayrıntılı harcama programlarını hazırlayarak vize edilmek üzere Maliye Bakanlığına gönderecekleri; bütçe ödeneklerinin ise Maliye Bakanlığınca belirlenecek esaslar çerçevesinde, nakit planlaması da dikkate alınarak vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre kullanılacağı belirtildikten sonra “Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz” hükmüne yer verilmiştir.

Aynı Kanun’un “Ödenek üstü harcama” başlıklı 45’inci maddesinde; kamu zararı

oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verileceği belirtilmiştir.

Milli Eğitim Bakanlığında 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile “Gönderilen Ödenek” ile gerçekleşen “Bütçe Gideri” ve “Yapılan Ödenek Üstü Harcama” tabloda görüldüğü üzere gerçekleşmiştir.

Tablo 17: Ödenek Üstü Harcama

Ekonomik Kod-1	Açıklama	Gönderilen Ödenek (TL)	Bütçe Gideri (TL)	Ödenek Üstü Harcama (TL)
01	Personel Giderleri	50.211.488.000	81.751.605.115,32	31.543.173.278,32
02	Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Giderleri	10.729.060.040	12.881.849.198,45	2.174.276.545,61
03	Mal ve Hizmet Alımları	12.668.585.500	12.617.180.828,17	214.128,12
Toplam				33.717.663.952,05

01-Personel Giderleri ve 02-SGK Devlet Primi Giderleri harcama kalemlerinden gerçekleşen ödenek üstü harcamanın, 39.300.000.000,00 TL tutarın Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığınca 2019 Mali Yılı içerisinde re’sen yedek ödenek tertiplerine aktarılması ile oluştuğu anlaşılmıştır.

Sonuç olarak Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Giderleri ile Mal ve Hizmet Alımlarına ilişkin Bakanlıkça ilgili yasal düzenlemelere aykırı olarak 2019 yılında toplam 33.717.663.952,05 TL ödenek üstü harcama yapıldığı görülmüştür.

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Bakanlık Bütçesine Dahil Edilmesi Gereken Bazı Gelir ve Giderlerin Herhangi Bir Yasal Dayanağı Olmadığı Halde Açılan Banka Hesaplarında Yönetilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bakanlık bütçesine dahil edilmesi gerekirken banka hesapları üzerinden takip edilen bu gelirlerin bütçe içine alınması için Bakanlık Teftiş Kurulu tarafından ülke genelinde bir çalışma yürütülmüştür. Bu hesapların bir kısmı kapatılmasına rağmen halen bütçe dışında yürütülen hesaplar mevcuttur. Bakanlık merkez teşkilatında da bu tür hesaplar mevcut olup söz konusu husus bulgu konusu yapılmıştır. (Bulgu-6)
İlk ve Ortaöğretim Kurumlarının Yapımı İçin Bakanlığın İhtiyaç Duyduğu	2018	Kısmen Yerine	04.07.2019 tarih ve 7181 sayılı Tapu

<p>Alanların Bedelsiz Tahsis Edilmesi Gerekirken, İmar Uygulamalarındaki Aksaklıklar Nedeniyle Yüklü Kamulaştırma Bedellerinin Ödenmesi</p>		<p>Getirildi</p>	<p>Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 9'uncu maddesi ile 3194 sayılı İmar Kanununun 18'nci maddesinin değişiklik yapılarak sorunun çözümü noktasında önemli bir adım atılmış, Milli Eğitim Bakanlığının okul alanı ihtiyaçlarının da bedelsiz sağlanabilmesi amacıyla düzenleme ortaklık payı "yüzde kırkbeşi" geçmeyecek şekilde yükseltilmiştir. Ancak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılan Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmeliğin 15'inci maddesinde düzenlemeye giren bütün parsellerden yüzde kırk beş (%45) düzenleme ortaklık</p>
---	--	------------------	---

			<p>payı kesintisinin yapılmasına rağmen umumi ve kamu hizmet alanlarının bu oranı aşması halinde aşan kısmın hizmet vermekle sorumlu kamu kamu kurumu tarafından kamulaştırılacağı şerhi düşüleceği hükmüne yer verilerek kamulaştırma görevi tekrardan ilgili kurumlara verilmiştir. Söz konusu husus yeniden bulgu konusu yapılmıştır.</p>
<p>Okul Pansiyonlarının Doluluk Düzeyinin Düşük Olmasına Rağmen Önceliğın Taşımali Eğitime Verilmesi</p>	<p>2018</p>	<p>Kısmen Yerine Getirildi</p>	<p>Okul pansiyonlarının doluluk düzeyi düşük olmasına rağmen taşımali eğitime öncelik verilmesi uygulaması devam etmektedir. Söz konusu hususa taşımali eğitime ilişkin düzenlenen bulguda tekrardan değinilmiştir. (Bulgu-4)</p>

İç Kontrol Sisteminin Yeterli ve Etkili Düzeyde Kurulamamış Olması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İç kontrol sisteminin geliştirilmesine yönelik faaliyetin hızlandırıldığı ve belirli düzeyde mesafe alındığı görülmüştür.
Engelli Bireylerin Destek Eğitim Hizmetlerinin Yürütülmesinde Etkin İşleyen Bir Kontrol Sistemi Kurulamaması Nedeniyle Bu Amaçla Tahsis Edilen Kaynakların Etkili ve Verimli Kullanılamaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Engelli bireylerin destek eğitim hizmetlerinin yürütülmesinde etkin işleyen bir kontrol sistemi kurulmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir. Özellikle avuç içi tarama sistemi ile özel eğitim alan öğrencilerin takibi amaçlanmasına rağmen yasal düzenleme ihtiyacı olduğu değerlendirilmektedir. Ancak 2019 yılında özel eğitim destek hizmeti veren kurumlara devam eden öğrencilere ilişkin kontroller bu kurumlara bir zorunluluk olarak getirilen kamera

			<p>sistemi kayıtlarının il/ilçe milli eğitim müdürlüğü özel eğitim personeli tarafından incelenmesi suretiyle yapılmaktadır. Denetim sisteminde belirli sorunlar halen devam etmesine rağmen mesafe alındığı değerlendirilmektedir.</p>
Bakanlık Teftiş Sisteminin İstikrarlı Bir Yapı ve İşleyişe Kavuşturulamaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	<p>Bakanlık Teftiş Kurulunun yapısı ve işleyişine ilişkin olarak yeni bir düzenleme yapılmamasına rağmen, merkez teşkilatı bünyesinde görev yapan müfettişlerin taşra denetimleri yürütmek amacıyla geçici görevlendirme sayılarında bir artış yaşandığı gözlenmiştir.</p>
Türkiye Maarif Vakfı Denetim Kurulunda, Kanun İle Öngörülmesine Rağmen Milli Eğitim Bakanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	<p>Yasal düzenlemenin gerektirdiği atamaların gerçekleştirildiği</p>

Temsilcilerine Yer Verilmemesi			görülmüştür.
Yasal Olarak Sadece Zorunlu ve İstisnai Hallerde Değiştirilebilecek Yurtdışı Eğitim Planlarının Geçerli Gerekçelere Dayanmaksızın Defalarca Değiştirilmesi Sonucu Eğitim Sürelerinin ve Maliyetlerin Önemli Ölçüde Artması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Resmi burs ile yurtdışında lisansüstü eğitime gönderilen öğrencilerin, yurtdışı eğitim planlarına ilişkin değişiklik talepleri Yükseköğretim ve Yurtdışı Eğitim Müdürlüğü tarafından daha sıkı inceleme ve kontrollere tabi tutulmaktadır. Uygun olmayan durumların sayısı önemli ölçüde azalmıştır. 2020 yılı itibarıyla sistem üzerinde yapılması öngörülen oto kontrol mekanizmaları ve planlanan kontrol süreçleri ile sorunun çözümü yönünde önemli bir adım atılmıştır.
Önceden Tedbir Alınmaması Nedeniyle Yurtdışı Lisansüstü Eğitimini Tamamlayıp Yurda Dönenlerin İlgili Oldukları Kurumlarda Göreve Başlatılamaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Yurtdışı lisansüstü eğitimini tamamlayıp yurda dönenlerin ilgili oldukları kurumlarda göreve başlatılamaması sorunu özellikle

			<p>üniversiteler düzeyinde devam etmektedir. Bakanlık adına eğitime gönderilen kurumlara öğrenci yurda dönmeden resmi yazı ile bilgi vermesine rağmen, üniversitelerde idare değişiklikleri, bu şahısların kadrolarına yapılan atamalar nedeniyle boş kadro bulunamaması veya uzun süren güvenlik soruşturmaları nedeniyle öngörülen sürede atama yapılamaması durumu halen mevcuttur.</p>
<p>Yurtdışı Lisansüstü Eğitimlerini Tamamlayanların Yurda Dönüp İki Ay İçinde Kurumlarına Başvurmaları Üzerine Göreve Başlatılamamaları Halinde Yapılması Gereken Ödemenin, Henüz Yurda Dönmeden ve Kurumlarından Görev Talebinde Bulunmadan Yapılmaya Başlanması</p>	<p>2018</p>	<p>Kısmen Yerine Getirildi</p>	<p>1416 sayılı Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun kapsamındaki öğrencilere yapılan her türlü ödemenin takip edildiği Resmi Burslu Öğrenci Sistemi (REBUS) Modülünde gerekli kontrol</p>

		<p>mekanizmalarının oluşturulmaması ve iç kontrol zaafiyeti nedeniyle ortaya çıkan (yurtdışı lisansüstü eğitimlerini tamamlayanların yurda dönüp iki ay içinde kurumlarına başvurmaları üzerine göreve başlatılamamaları halinde yapılması gereken ödemenin, henüz yurda dönmeden ve kurumlarından görev talebinde bulunmadan yapılmaya başlanması) bu hususun düzeltilmesi yönünde idare iç kontrolün etkinliğini artırmıştır. Ancak REBUS Sistemine mezuniyet tarihi, yurda dönüş tarihi gibi bilgilerin girilmemesi, eksik girilmesi veya yanlış girilmesi gibi nedenlerle yapılan hatalı ödemeler kısmen devam</p>
--	--	--

			etmektedir. Sisteme söz konusu bilgilerin girilmesi yönünde verilen talimatlar ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığından talep edilen sistem üzerindeki oto kontrol mekanizmaları kurulması talebi sonrasında sorunun düzelmesi beklenmektedir.
Yurtdışında Lisansüstü Eğitim Gören Öğrencilere Yapılan Ödemelerde Yasal İlke ve Sınırlamalara Uyulmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Yurtdışında lisansüstü eğitim gören öğrencilere yapılan ödemelerde yasal ilke ve sınırlamalara uyulmaması sorunu REBUS sistemi üzerinde oto kontrol mekanizmalarının bulunmaması ve iç kontrol zafiyetinden kaynaklanmaktadır. Söz konusu ödemelerin doğruluğunu teminen personel tarafından yapılan kontrollerin etkinliği artırılmıştır. Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığından

			ödemelerin takibinin yapıldığı REBUS sisteminin geliştirilmesi ve belirlenen hususlarda oto kontrol kurulması talebinin hayata geçirilmesi ile sorunun çözüleceği değerlendirilmektedir.
Fiilen Ders Görevi Bulunmayan Öğretmenlere Çeşitli Gerekçelerle Ek Ders Ücreti Ödenmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık merkez teşkilatı bünyesindeki kurumlarda görev yapan öğretmenlerden farklı amaçlarla faydalandığı ve ek ders ücreti ödenmemesi durumunda bu öğretmenlerin görevlendirmelerinde sorun yaşanacağı düşüncesi ile henüz bir adım atılmamıştır.
Taşınmazların Mali Tablolarda Tam ve Güncel Değerleri İle Yer Almaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bakanlık taşınmazların mali tablolara tam ve gerçek değerleri yansıtılmasını temin etmek amacıyla Coğrafi Bilgi Sistemi temelinde çalışmalara başlamıştır. Bu

		<p>bağlamda öncelikle taşınmaz envaterinin oluşturulması hedeflenmiştir.</p> <p>Mevcut taşınmazların tamamına yakınının fiziki büyüklük, imar ada ve paftalarının tespiti, binaların ölçütleri gibi konularda çalışmalar tamamlanmıştır. Bir sonraki süreçte oluşturulan fiziki bilgiler ışığında mali değerlerinin tespiti hedeflenmektedir.</p> <p>Yeni yapılan yapılarda ise binalar değerleri ile muhasebe kayıtlarına yansıtılmaktadır.</p> <p>Sorunun çözümü için belirli bir zaman gereksinimi olduğu değerlendirilmektedir.</p>
--	--	---

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU

BULGU LİSTESİ

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Eğitim Kurumlarına Ait Döner Sermaye İşletmelerinin Kapasitelerini Etkin Kullanamaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Milli Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi

Milli Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi 30.11.2012 tarih ve 196124 sayılı bakan onayı ile 02.01.2013 tarihinden geçerli olmak üzere Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesinde “Milli Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Çalışma Esasları”na göre faaliyetlerini yürütmektedir. Tabi olduğu başlıca mevzuat şunlardır:

- Milli Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Çalışma Esasları
- Sınav Ücretlerine İlişkin Usul ve Esaslar (2012/2723 B.K.K.)
- Milli Eğitim Bakanlığı Ders Kitapları ve Eğitim Araçları Yönetmeliği
- Milli Eğitim Bakanlığı Eğitim ve Kültür Yayınları Yönetmeliği

Döner sermaye işletmesinin görevi ise esas itibarıyla Bakanlığın ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının talepleri doğrultusunda merkezi sistemle yürütülen resmi ve özel sınavlara ait iş ve işlemlerini doğrudan veya Bakanlığın diğer birimleri ile işbirliği halinde yapmak veya yaptırmaktır. Bunun haricinde örgün ve yaygın eğitim kurumlarının eğitim programları ihtiyaçlarının karşılanması, bu kurumların ve E-dönüşüm kapsamında Bakanlığın diğer birimlerinin bilgisayar donanım ve yazılım ihtiyaçlarının karşılanması, Bakanlığın etkinlik alanına ilişkin seminer ve danışmanlık ihtiyaçlarının karşılanması, açık öğretim kurumlarının ihtiyaç duyduğu öğrenci materyallerinin karşılanması, Bakanlığın kendi görev alanı çerçevesindeki alımların ve fiyatlandırılabilir nitelikteki mal ve hizmetlerin satışı görevlerini yerine getirmektedir.

Devlet Kitapları Döner Sermaye İşletmesi

Devlet Kitapları Döner Sermaye İşletmesi 01.04.1933 tarih ve 2133 sayılı Devlet Kitapları Mütedavil Sermayesi Hakkında Kanun ile kurulmuştur. 26 Mayıs 2004 tarih ve 4114 sayılı Makam onayı ile 1927 tarihinde kurulmuş olan Millî Eğitim Basımevi Müdürlüğü ile birleştirilmiştir. Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesinde hizmetine devam etmektedir.

Bakanlıkça bastırılmasına, dağıtılmasına karar verilen ilkökul, ortaokul, ortaöğretim ve mesleki öğretime ilişkin ders kitabı, öğretmen kılavuz kitabı, alıştırma kitapları ile diploma,

başarı belgesi, öğretmen not defteri vb. basılı evrakın, baskı iş ve işlemleri ile dağıtım ve satış hizmetlerini yürütmektedir.

Ders Aletleri Yapım Merkezi

Kuruluşun dayanağı 3423 sayılı Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Meslekî ve Teknik Öğretim Okulları Döner Sermayesi Hakkında Kanun'dur. 17.05.1961 tarih ve 6851 sayılı onayla kurulmuş, faaliyetlerinin döner sermaye ile yürütülmesini sağlayabilmek için 3423 Sayılı Kanun uyarınca "2. Akşam Sanat Okulu" adı altında okul statüsüne kavuşturulmuştur. Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesinde görev yapmaktadır.

Görevi, Bakanlığa bağlı (okul öncesi, ilk, orta, lise ve dengi okul) müfredat programlarına uygun ders araçlarını üretmek ve dağıtmaktır. Döner sermaye kapsamında piyasadan gelen benzer nitelikteki üretim talepleri de karşılanmaktadır.

Mesleki ve Teknik Öğretim Okullarının Döner Sermaye İşletmeleri ve Diğer Döner Sermayeli İşletmeler

Bakanlığa bağlı mesleki ve teknik öğretim okulları, yaygın eğitim kapsamında halk eğitim merkezleri ve olgunlaşma enstitüleri, hizmet içi eğitim faaliyetlerinin yürütüldüğü hizmetiçi eğitim enstitüleri, engellilerin mesleki eğitimleri kapsamında özel eğitim meslek liseleri, özel eğitim iş uygulama merkezleri ve özel eğitim mesleki eğitim merkezleri bünyesinde 3423 sayılı Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Meslekî ve Teknik Öğretim Okulları Döner Sermayesi Hakkında Kanun kapsamında döner sermayeli işletmeler kurulmuştur.

Söz konusu döner sermayeli işletmeler öğrenci ve kursiyerlere mesleki alanlarda bilgi ve beceri kazandırmak, uygulama eğitimi ile tecrübelerini geliştirmek amacıyla her türlü hizmet ve mal üretiminde bulunmak ve onları çalışma hayatına hazırlamak görevini yerine getirmektedir. Piyasadan da faaliyet alanları ile ilgili iş almak suretiyle uygulama eğitimini desteklemektedirler.

İİ Döner Sermaye İşletmeleri

652 Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname kapsamında kurulmuşlardır. 29.05.2013 tarih ve 28661 sayılı Millî Eğitim Bakanlığı Özel Motorlu Taşıt Sürücülerini Kursu Yönetmeliği ve Bakanlık tarafından çıkarılan Yönergeler doğrultusunda motorlu taşıt sürücülerini, iş makinası sürücülerini ve SRC belgesi sınavlarını yürütmektedirler.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde;

1- Mesleki ve Teknik Eğitim Genel Müdürlüğüne bağlı 797 adet (Mesleki ve Teknik Anadolu Lisesi 762, Mesleki Eğitim Merkezi 35 adet),

2- Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğüne bağlı 22 adet (Özel Eğitim Meslek Lisesi 7, Özel Eğitim İş Uygulama Merkezi 6, Özel Eğitim Mesleki Eğitim Merkezi 9 adet),

3- Öğretmen Yetiştirme ve Geliştirme Genel Müdürlüğüne bağlı 4 adet (Hizmetiçi Eğitim Enstitüsü ve Akşam Sanat Okulu),

4- Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesinde bulunan 3 adet (MEB Döner Sermaye İşletmesi, Ders Aletleri Yapım Merkezi, Devlet Kitapları Döner Sermaye Müdürlüğü),

5- Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğüne bağlı 78 adet (Halk Eğitim Merkezi ve Akşam Sanat Okulu 61, Olgunlaşma Enstitüsü 17 adet),

6- İl Millî Eğitim Müdürlüklerine bağlı 81 adet (İl Millî Eğitim Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi),

olmak üzere toplam 985 adet döner sermaye işletmesi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Bakanlığa bağlı tüm döner sermayeli işletmelerin tahsis edilen toplam sermaye tutarı 108.552.425,44 TL olup, bu işletmelerin konsolide edilmiş 2019 mali yılı toplam ciroları 1.243.149.196,85 TL, toplam kârları ise 111.620.691,17 TL'dir. Mevcut olan 985 döner sermaye işletmesinden 897 tanesi kâr etmiş olup karları toplamı 113.047.444,50 TL'dir. Zarar eden işletme sayısı ise 26 olup toplam zararları 1.426.753,33 TL'dir. 62 adet döner sermaye işletmesinin ise 2019 yılında herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Millî Eğitim Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren döner sermaye işletmeleri, iş ve işlemleri ile bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması, muhasebesi, kontrol ve denetimi ile muhasebe yetkililerinin niteliklerine ilişkin usul ve esaslar bakımından 01.05.2007 tarih ve 26509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muha

sebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir. Söz konusu Yönetmelik hükümleri gereğince bu işletmelerde tekdüzen hesap planı ve muhasebe sistemi uygulanmaktadır. Bakanlık bünyesinde faaliyet gösteren döner sermaye işletmelerinde, Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi (DMİS) Muhasebe programı kullanılmaktadır.

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 bunlarla birlikte Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Gelir Tablosu,
- Yevmiye defteri
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,

Bakanlık bünyesinde yer alan tüm döner sermaye işletmelerine ait, DMİS tarafından üretilen konsolide mizan, gelir tablosu ve bilanço da denetime sunulmuştur.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan (konsolide) bilanço ve gelir 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların

önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Milli Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmelerinin 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki (konsolide) mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Eğitim Kurumlarına Ait Döner Sermaye İşletmelerinin Kapasitelerini Etkin Kullanamaması

Mesleki ve teknik eğitim kurumları bünyesinde kurulmuş döner sermayeli işletmelerin bir kısmının herhangi bir faaliyetinin bulunmadığı, bir kısmının da sahip olduğu kapasitenin çok sınırlı bir bölümünü değerlendirebildiği; dolayısıyla yapılan yatırımların, tahsis edilen kadroların ve diğer kaynakların verimli ve etkin kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Döner sermayeli işletmeler 3423 sayılı Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Meslekî ve Teknik Öğretim Okulları Döner Sermayesi Hakkında Kanun kapsamında, 10.07.2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümleri gereğince Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından kurulmakta ve piyasadan sipariş alarak mal ve hizmet üretimi gerçekleştirmektedirler. 2019 yılı itibarıyla Mesleki ve Teknik Eğitim Genel Müdürlüğüne bağlı okul ve kurumlar bünyesinde 797 döner sermaye işletmesi faaliyet yürütmektedir. Ancak bu işletmelerin faaliyet, kaynak kullanımı ve amaç yönünden çeşitli sorunlar ihtiva ettikleri görülmüş olup, bunların başlıcaları aşağıda sıralanmıştır:

• *Hiçbir faaliyeti bulunmayan işletmelerin mevcut olması:* Döner sermayeli işletmelere ait mali tabloların incelenmesi neticesinde 2019 yılında çok sayıda işletmenin hiçbir

faaliyetinin bulunmadığı ve bir kısım işletmenin ise gelirlerinin çok düşük olduğu (1.000 TL'nin altında) olduğu görülmüştür. Hiçbir faaliyeti bulunmayan işletmelerden 22 tanesinin 2018 yılında da herhangi bir faaliyetlerin bulunmadığı tespit edilmiştir. Mevcut çalışma kapasiteli ve gelir düzeyleri dikkate alındığında söz konusu işletmelerin öğrencilerin mesleki becerilerinin geliştirilmesini teşvik etme misyonunu yerine getirmekten uzak olduğu görülmektedir.

• **Beşeri kaynakların etkin kullanılmaması:** Millî Eğitim Bakanlığına Bağlı Eğitim Kurumları Yönetici ve Öğretmenlerinin Norm Kadrolarına İlişkin Yönetmeliğin 14'üncü maddesi ve Millî Eğitim Bakanlığı Ortaöğretim Kurumları Yönetmeliğinin 81'inci maddesi gereğince döner sermaye işletmesi bulunan eğitim kurumlarına ilave 1 müdür yardımcısı norm kadrosu verilmektedir. Söz konusu kadronun verilme amacı döner sermayeli işletmenin sipariş, satın alma, üretim ve beceri eğitimi süreçlerinin atanan bu müdür yardımcısı tarafından yürütülmesidir. Ancak hiçbir faaliyeti olmayan ve kısmen gelir düzeyi düşük işletmeler açısından tanımlanan bu kadro ve yapılan atamalar maddi ve beşeri kaynak israfına yol açmaktadır.

• **Maddi Duran Varlıkların atıl kılması:** Döner sermayeli işletmeler, üretim süreçlerinin gerektirdiği birtakım yatırımları yapmak zorundadırlar. Bu bağlamda işletmeler tarafından tesis, makina ve cihazlar, taşıtlar ile diğer maddi duran varlıklara ilişkin yapılmış yatırımlar bulunmakta olup işletmelerin faaliyetinin olmaması bu yatırımların da atıl kalmasına neden olmaktadır.

• **Öğrencilere verilen beceri eğitimlerin düşük kalması:** Mesleki ve teknik eğitim kurumları bünyesindeki döner sermayeli işletmeler kapsamında yürütülen faaliyetlerin esas işlevi, öğrencilere *beceri eğitimi* olanağı sunmak suretiyle mesleki ve teknik eğitimin kalitesine katkı sağlamaktır. Beceri eğitimleri kurumların kendi bünyesindeki olanaklar çerçevesinde, çoğunlukla döner sermaye işletmeleri aracılığıyla gerçekleştirilen uygulama çalışmaları ve/veya okul dışında özel sektör işletmelerinde yapılan staj çalışmaları aracılığıyla sağlanmaktadır. Ancak döner sermayeli işletmelerin beceri eğitimine katkısı sınırlı düzeyde kalmaktadır. 2019 yılında mesleki ve teknik eğitim kapsamında döner sermaye işletmesi bulunan 696 okulda 459.480 öğrencinin eğitim gördüğü bunlardan sadece %5,3'üne tekabül eden 24.452 öğrenciye döner sermayeli işletmelerde beceri eğitimi verildiği görülmektedir. Döner sermaye faaliyet hacminin düşük kalması, öğrenci ve kursiyerlere okul dışı işletmelerde sağlanan beceri eğitimlerinin nitelik vb. açılardan sahip olduğu sınırlılıklarla birleştiğinde,

mesleki ve teknik eğitimin temel unsurlarından olan uygulama ve beceri kazandırma faaliyetlerinin yeterli düzeye erişmesi mümkün olamamaktadır.

Özellikle beceri eğitiminde özel sektör işletmelerinin yetersiz kaldığı alanlarda uygulama açığının giderilmesi amacıyla döner sermaye işletmelerinin kapasitesinin güçlendirilmesi yoluna gidilmesi, eğitimde etkinliğin sağlanması açısından faydalı olacaktır. Günümüz koşullarına uygun üretim teknolojilerine yatırım yapılması katma değeri yüksek, piyasadan iş alabilen üretken işletmelerin ortaya çıkmasına katkı sağlayacaktır. Faaliyeti olmayan döner sermayeli işletmelere ilave yönetici atanması konusunda önlem alınarak maliyet anlamında yapılacak tasarruf ise bu işletmelerin kapasitelerinin geliştirilmesinde kullanılabilir.

Bakanlığa bağlı mesleki ve teknik eğitim okul ve kurumlarında gerçekleştirilen döner sermaye faaliyetlerinin hacim, çeşitlilik ve kalite itibarıyla geliştirilmesi suretiyle işletmelerin üretim sürecine dâhil edilmesi ve atıl kapasitelerinin ortadan kaldırılması, mesleki ve teknik eğitimin temel unsurlarından biri olan beceri eğitimin nicelik ve nitelik olarak geliştirilmesine katkı sağlayacağı gibi beşeri kaynakların ve sermaye yatırımlarının da etkin kullanımını sağlayacaktır.

7. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Ders Aletleri Yapım Merkezi Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Mali Tablolarının İşletmenin Durumunu Tam Olarak Yansıtması	2018	Yerine Getirilmedi	Ders Aletleri Yapım Merkezi (DAYM) Döner Sermaye İşletmesi bünyesinde istihdam edilen personelin yarıdan fazlasının tüm özlük haklarının genel bütçeden karşılanmasına devam edilmesi nedeniyle dönem sonu mali tabloları işletmenin faaliyet sonuçlarını ve mali durumunu gerçekçi bir şekilde yansıtılmamaktadır. Sorunun çözümü için fiilen İşletme bünyesinde istihdam edilen personelin kadrolarının da İşletme bünyesine alınması gerekmektedir.
Devlet Kitapları Döner Sermaye İşletmesinin Kuruluş Amacından Uzaklaşması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı içinde Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından Devlet Kitapları Döner

			Sermaye İşletmesine piyasadan ihale ile kitap vb. ürün temini için sipariş verilmeyerek söz konusu sorun çözülmüştür.
--	--	--	---

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
ÖĞRETMENEVİ VE AKŞAM SANAT
OKULLARI
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU

BULGU LİSTESİ

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Personel İstihdam Süreçlerine İlişkin Mali ve Hukuki Yükümlüklerin Yerine Getirilmemesi ve Bu Nedenle Açılan Davaların Getirdiği Mali Yükün Bakanlık Bütçesinden Karşılanması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı 552 adet Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu, Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesinde Sosyal Tesisler ve İşletmeler Daire Başkanlığı'na bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Öğretmenevi ve akşam sanat okullarının yönetim ve işleyişine ilişkin usul ve esaslar “Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmenevi, Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Uygulama Yönergesi”nde düzenlenmiş olup, bu kurumlar aynı zamanda Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından her yıl yayımlanan Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ hükümlerine de tabidir. Bu kurumlar il milli eğitim müdürlüğünün teklifi, valiliğin uygun görüşü ve Bakanlık onayı ile açılmakta ve verimli olmayanlar aynı yöntemle kapatılmaktadır.

Bu kurumlar mal ve hizmet alımları ile yapım ve onarımlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve ilgili diğer düzenlemelere; konaklama ünitesi dışında kalan tüm hizmet ünitelerinin maliyet unsurları, hizmet kalitesi ve ekonomik olmak ölçütleri göz önünde bulundurularak kiraya verilmesinde ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve ilgili diğer düzenlemelere tabidir.

Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okullarının faaliyet alanı ve görevleri ilgili Yönergede düzenlenmiştir. Buna göre kurumun asıl amacı eğitim çalışanlarının konaklama ihtiyacını karşılamaktır. Bununla birlikte dinlenme ve eğlenme ihtiyaçlarını da imkânları ölçüsünde yerine getirmek, eğitim çalışanlarının sosyal ve kültürel ihtiyaçları ile meslekî eğitim alanında gelişimlerine ilişkin faaliyetlere imkânları ölçüsünde destek sağlamak, işletmelerde meslek eğitimi uygulaması kapsamında meslekî ve teknik eğitim okul ve kurum öğrencilerinin stajyerlik ve çıraklık beceri eğitimi yapmalarına katkı sağlamak gibi görevleri bulunmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Kurumların yapısı ve işleyişi, Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Uygulama Yönergesinde düzenlenmiştir. Kurum idarî ve malî iş ve işlemleri yürütmekle görevli ve harcama yetkilisi olan müdürler tarafından yönetilmektedir. Bu görevlerin ifasına yardımcı olmak üzere kurum büyüklüğüne göre değişmekle birlikte en az bir müdür yardımcısı görev yapmaktadır. Hizmetler bu yöneticilere bağlı olarak çalışan memur, işçi ve stajyer öğrenciler tarafından yürütülmektedir. Ayrıca kurum müdürlüğünce hazırlanan bütçeye ilişkin görüş ve önerilerde bulunmak, hizmet ünitelerinde uygulanacak ücretlere ilişkin kurum yönetimine önerilerde bulunmak ve yılda iki kez gelir-gider durumu, hizmet ünitelerinin

verimliliği ve personelin performansı hususlarında malî ve idarî değerlendirme yapmak ve önerilerde bulunmak üzere Danışma Kurulu bulunmaktadır. Bu kurul eski öğretmen, mali konularda uzman iki öğretmen, il/ilçede görev yapan bir müdür ve kurum müdür veya yardımcısından oluşmaktadır.

2019 yıl sonu itibariyle bu kurumlarda 470 müdür, 558 müdür yardımcısı, 470 memur (657 sayılı Kanuna tabi personel), kadrolu ve hizmet alım sözleşmeleri kapsamında çalıştırılan 4.214 işçi görev yapmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Bakanlığa bağlı öğretmenleri ve akşam sanat okullarının konsolide edilmiş 2019 mali yılı toplam ciroları 669.243.959,45 TL, toplam kârları ise 70.894.834,98 TL'dir. Mevcut 552 öğretmenleri ve akşam sanat okulundan 485 tanesi kâr etmiş olup kârları toplamı 76.854.481,59 TL'dir. Zarar eden öğretmenleri ve akşam sanat okulu sayısı ise 60 tane olup toplam zararları 5.959.645,61 TL'dir. 7 öğretmenleri ve akşam sanat okulunun ise 2019 yılında herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır.

Öğretmenlerinin 2019 yılı sonu itibariyle toplam oda kapasitesi 11.927, toplam yatak kapasitesi 25.151, yıllık toplam konaklama kapasitesi ise 9.054.360 kişidir. 2019 yılında 2.196.809 kişi Milli Eğitim Bakanlığı personeli, 1.539.011 kişi diğer kamu kurumu personeli, 1.062.198 kişi sivil olmak üzere toplam 4.798.018 kişiye konaklama hizmeti verilmiştir. Gerçekleşen doluluk oranı ise ortalama %53 düzeyindedir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Öğretmeni ve akşam sanat okulları, Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmeni, Öğretmeni ve Akşam Sanat Okulu Uygulama Yönergesi çerçevesinde muhasebe ve mali işlemlerini yürütmektedir.

Öğretmeni ve akşam sanat okulları tekdüzen muhasebe sistemi ve kendilerine özgü özel hesap planına tabi olmakla birlikte, Kamu Kurum ve Kuruluşlarının İşletilen Sosyal Tesislerin Muhasebe Uygulamalarına Dair Usul ve Esaslar'ın hesapların konsolide edilmesine ilişkin hükümlerine de tabidir. Söz konusu Usul ve Esaslara göre, her biri ayrı bir raporlama birimi olan sosyal tesislerin mali raporlarının (bilanço, gelir tablosu ve işletme hesabı özeti) faaliyet döneminin bitimini takip eden bir ay içerisinde bağlı olunan kamu kurum ve kuruluşunun merkez birimine gönderilerek konsolide edilmesi ve konsolide edilen mali

tabloların Mart ayı sonuna kadar Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderilmesi gerekmektedir.

Ancak Milli Eğitim Bakanlığında öğretmenleri ve akşam sanat okullarının konaklama, rezervasyon ve giriş çıkış işlemlerinin takip edilmesi için kullanılan MEBBİS (Milli Eğitim Bakanlığı Bilişim Sistemleri) kapsamındaki Öğretmenleri Faaliyet Modülünden, sistem henüz tamamlanamamış olduğundan, konsolide bilanço üretilmemekte, sadece konsolide gelir tablosu alınabilmektedir.

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.

- 1- Yevmiye defteri,
- 2- Geçici ve kesin mizan,
- 3- Bilanço,
- 4- Envanter Defteri,
- 5- Gelir tablosu,

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tablolarından sadece (konsolide) gelir 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulları 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine

varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Personel İstihdam Süreçlerine İlişkin Mali ve Hukuki Yükümlüklerin Yerine Getirilmemesi ve Bu Nedenle Açılan Davaların Getirdiği Mali Yükün Bakanlık Bütçesinden Karşılanması

Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okullarının bazılarında emekli olan veya işten çıkarılan işçi personelin İş Kanunundan ve sözleşmelerden doğan mali ve hukuki haklarına riayet edilmemesi sonucunda işçiler tarafından Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okullarının tüzel kişiliklerinin olmaması sebebiyle Bakanlık aleyhine çok sayıda dava açıldığı ve mahkemelerde hükmedilen tutarların Bakanlık bütçesinden ödendiği tespit edilmiştir.

Kıdem tazminatı 1475 sayılı İş Kanunu'nun 14'üncü maddesinde düzenlemiş olup sadece ödeme ve hesaplama ile ilgili kurallar belirtilmiştir. Söz konusu maddede işçilere ödenmesi gereken kıdem tazminatına karşılık ayrılması yönünde bir zorunluluk bulunmaması ve vergi mevzuatımızda kıdem tazminatının ödendiği dönemde gider kaydının kabul edilmesi sebebiyle, çalışan işçi sayısı ve kıdem sürelerine göre değişebilecek önemli bir yükümlülük, Sermaye Piyasası Kurulu düzenlemelerine tabi şirketler dışında kalan büyük bir kesim tarafından mali tablolara yansıtılmamaktadır. Öğretmenevleri açısından ise Öğretmenevi, Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Uygulama Yönergesinin "Kurumlarda açılacak banka hesapları" başlıklı 18'inci maddesinde işletmede istihdam edilen personele ait kıdem ve ihbar tazminatı hesabının kurum adına açılacak banka hesaplarından olması gerektiği belirtilmiştir. Kıdem tazminatı idare için bireysel iş akdi ile çalıştırılan personel yönünden 1475 sayılı İş Kanunu, hizmet alım ihaleleri ile çalıştırılan personel yönünden 4857 sayılı İş Kanunu'nun 112'nci maddesi gereğince zorunlu bir giderdir.

Kıdem tazminatı iş akdi süresinin tamamını kapsayan bir ödeme olduğundan bu tutarın tamamının ödemenin gerçekleştiği dönemde muhasebeleştirilmesi, genel kabul görmüş muhasebe ilkelerinden dönemsellik ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Ayrıca ihtiyatlılık ilkesi gereği de idarelerin kıdem tazminatı yükümlülüğünü bilmesi ve karşılık ayırarak hesaplarında ve mali tablolarında göstermesi gerekmektedir.

Öğretmenevleri ve Akşam Sanat Okullarında stajyer ve çırak öğrenciler (1.244 kişi) hariç belirsiz ve belirli süreli iş akdi ile 2.139 kişi, personel çalıştırmaya dayalı hizmet alım ihaleleri yoluyla 2.075 kişi olmak üzere toplamda 4.214 işçi istihdam edilmektedir. Bu kurumlara ait mali tablolar incelendiğinde 2019 yılı sonu itibariyle emeklilik, işveren tarafından haksız fesih ve işçi tarafından haklı fesih durumunda ödenmesi gereken kıdem tazminatı toplam tutarı 50.000.000 TL'nin üzerinde olup bu kurumlar tarafından karşılık ayrılarak bankaya yatırılan tutar ise yaklaşık 32.000.000 TL'dir.

Önemli sayıda öğretmenevi, mali durumlarındaki yetersizlik, kıdem tazminatı karşılığını ayırmamaları, ayrılan tutarları ayrı banka hesaplarına aktarmayarak başka giderler için kullanmaları nedeniyle kıdem tazminatı ödeyememektedir. Ayrıca haksız fesih suretiyle işine son verilen personele ihbar önelinde bulunulmaması ve ihbar tazminatı ödenmemesi; istihdam süresi boyunca personele izninin tamamının kullanılmaması, izinlerin takibinin düzenli yapılmaması nedenleriyle iş akdinin sona ermesinde izin ücretlerinin ödenmemesi; fazla mesai çalışmalarına ait muvafakatnamelerin olmaması veya eksik olması nedeniyle akdin feshinden sonra hukuki anlaşmazlık yaşanması; haksız fesih nedeniyle işten çıkarılan işçilerin yerine yasal süre geçmeden aynı nitelikte yeni personel alınması gibi nedenlerle açılan işe iade davalarının yaygın bir sorun haline geldiği gözlenmektedir.

Gerek bireysel iş akdi gerekse personel çalıştırmaya dayalı hizmet alımı yoluyla istihdam edilen personele ilişkin İş Kanunlarından ve sözleşmelerden doğan mali hakların ödenmemesi ve hukuki hakların gereklerinin yerine getirilmemesi ihtilaflara neden olmaktadır. Açılan dava sayısına ve talep edilen tazminat tutarlarına ilişkin herhangi bir veri olmamakla birlikte, denetim sürecinde kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, izin ücreti, işe iade, fazla çalışma ücreti vb. konularda açılmış çok sayıda dava olduğu görülmüştür. Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okullarının tüzel kişiliklerinin olmaması nedeniyle bu davalar Bakanlık aleyhine açılmakta ve kaybedilen davalara ait avukatlık ücreti, icra masrafı, tazminat tutarları, faiz vb. giderler, bu kurumların bütçe imkânlarının el vermediği durumlarda Bakanlık bütçesinden ödenmektedir.

Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulları tarafından ayrılmayan 18.000.000 TL karşılık

tutarları ile dava sonucunda ödenmesi gereken tutarlar hem bu kurumların iktisadi ve mali açıdan sürdürülebilirliği hem de Bakanlığa dava yoluyla getireceği mali yük açısından önemli bir risk teşkil etmektedir. Bu nedenle kurumların kıdem tazminatı karşılığı ayırmalarını sağlayacak idari, hukuki ve mali önlemlerin alınması ve çalışanları ile hukuki ihtilafların yaşanmasını önleyecek tedbirlerin geliştirilmesi gerekmektedir.

7. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Öğretmenevlerinin Bir Bölümünün Gelir Gider Dengesini Sağlayamaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bakanlık Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okullarının her birinden ayrıntılı gelir ve gider analizi yapmaya imkan verecek nitelikte gelirin faaliyetlere göre dağılımı, gider kalemlerinin ayrıntıları, konaklama sayısı, doluluk oranları, borçlar, personel sayıları gibi detay bilgileri istemiş olup bu bilgiler üzerinden kurum düzeyinde değerlendirmeler yapmıştır. Bu değerlendirme sonucunda her bir kurum düzeyinde

			<p>alınması gereken önlemler belirlenerek gerekli talimatlar verilmiştir. Ancak mali yapıları farklı olan ve geçmiş dönemden gelen borçluluk, personel sayısı fazlalığı, kıdem tazminatları, bakım onarım gideri ihtiyacı gibi farklı nedenlerle her kurum için istenilen sonuç alınamamıştır. Sorunun çözümü için zamana ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.</p>
<p>Mali Tabloların İlgili Yıldaki Tüm Giderleri İçermemesi Nedeniyle Kurumların Karlılık Düzeyleri Hakkında Yanıltıcı Bilgi Sunması</p>	<p>2018</p>	<p>Kısmen Yerine Getirildi</p>	<p>Söz konusu sorun işletme düzeyinde farklılık arz etmekte olup, problemin kaynağı olarak değerlendirilen Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu İdarecilerinin mali ve idari açıdan bilgili ve yetkin bölüm mezunlarından seçilmesi hususunda önlemler alınmıştır.</p>

Kar Eden Öğretmenevlerinin Bütçesinden Mali Açıdan Yetersiz Öğretmenevlerine Katkıda Bulunulmasının Bu Kurumların Genel Performansını Olumsuz Etkilemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Uygulamanın sürdürüldüğü tespit edilmiştir.
--	------	--------------------	---

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
AİLE BİRLİKLERİ
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU

BULGU LİSTESİ

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Okul Aile Birliklerini Yasal Amacını Gerçekleştirecek Kapasite ve İşlevselliğe Sahip Kılacak Önlemlerin Alınmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuatı, Görev ve Yetkileri

1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu'nun 16'ncı maddesine göre, okul ile aile arasında işbirliği sağlamak ve bu sayede eğitim kurumlarının amaçlarının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak üzere okullarda okul-aile birlikleri kurulur. Aynı maddede, okul-aile birliklerinin kuruluş ve işleyişi, birlik organlarının oluşturulması ve seçim şekilleri, sosyal ve kültürel etkinliklerden sağlanan maddi katkılar, bağışların kabulü, harcanması ve denetlenmesi ile açık alan, kantin, salon ve benzeri yerlerin işlettilmesi veya işletilmesinden sağlanan gelirlerin dağıtım yerleri ve oranları, harcanması ve denetlenmesine dair usul ve esasların yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir. Buna istinaden, 09.02.2012 tarihli ve 28199 sayılı Resmi Gazete'de "Millî Eğitim Bakanlığı Okul-Aile Birliği Yönetmeliği" yayımlanarak yürürlüğe konulmuş olup, Yönetmeliğe göre, tüzel kişiliği haiz olmayan okul-aile birliklerinin başlıca görev ve yetkileri şunlardır:

- Okul ile aile arasında bütünleşmeyi gerçekleştirmek, veli ile okul arasında iletişimi ve iş birliğini sağlamak suretiyle eğitim ve öğretimi geliştirici faaliyetleri desteklemek,
- Öğrencilerin, Türk millî eğitiminin genel ve özel amaçları ile temel ilkeleri ve millî manevi değerler doğrultusunda yetiştirilmeleri için okul yönetimi, öğretmenler, veliler ve ailelerle iş birliği yapmak,
- Maddî imkânlardan yoksun öğrencilerin eğitim ve öğretimle ilgili zorunlu ihtiyaçlarını karşılamak,
- Okulun ihtiyaçlarını karşılamak için mal ve hizmet satın almak, bu hizmetlere ilişkin sosyal güvenlik primi, vergi ve benzeri ödemelerin yapılmasını sağlamak,
- Okula yapılan aynî ve nakdî bağışları kabul ederek kayıtlarını tutmak, sosyal, kültürel etkinlikler ve kampanyalar düzenlemek, kantin ve benzeri yerleri işletmek veya işletmek,
- Okul yönetimiyle iş birliği yaparak eğitim ve öğretim faaliyetleri dışındaki zamanlarda okulun derslik, spor salonu, kütüphane, laboratuvar ve atölyeleri gibi eğitim ortamlarının değerlendirilmesine katkı sağlamak,

1.2. Üyeleri ve Organları

Okul idarecileri, öğretmenler ve veliler birliğin tabii üyesidir. Ayrıca, on sekiz yaşını geçmiş kursiyer, çıraklık, kalfalık ve ustalık eğitimine devam eden kişiler yaygın eğitim okullarının, okul yaptırarak Bakanlığa bağışta bulunan hayırseverler de yaptırdığı okulun birlik

tabii üyesidir.

Birlik organları ise genel kurul, yönetim kurulu ve denetleme kuruludur. Genel kurul, birlik üyelerinden oluşur ve birliğin seçim ve karar organıdır. Yönetim kurulu, birliğin yürütme organı olup, sadece anne veya baba olan veliler ile istemeleri halinde okul yaptırarak Bakanlığa bağlıta bulunan hayırseverler arasından seçilen beş üyeden oluşur ve görev süresi bir yıldır. Denetleme kurulu ise, genel kurulca seçilen bir veli ve öğretmenler kurulunca seçilen iki öğretmen olmak üzere üç asıl ve üç yedek üyeden oluşur ve görev süresi bir yıldır.

1.3. Mali Yapı

Okul-aile birliklerinin başlıca gelir kaynakları, alınan bağış ve yardımlar ile kantin ve benzeri yerlerin işletilmesinden ya da üçüncü kişilere kiralanmak suretiyle işlettilmesinden elde edilen gelirler olup, başka kaynaklardan gelir elde edebilmeleri de mümkündür. Elde edilen gelirler, genel bütçe gelirleri ile ilişkilendirilmeksizin birlik adına bankalarda açılan özel hesaplarda tutulur. Diğer taraftan, birlik gelirlerinin; okulun bütçe disiplini çerçevesinde, eğitim ve öğretim giderleri ile maddi imkânlardan yoksun öğrencilerin zorunlu ihtiyaçlarına harcanması esas olup, görevlerin ifasından doğan mal ve hizmet alımları ile bunlara ilişkin diğer giderler için harcamalar yapılmaktadır. Bu kapsamda, yönetim kurulu, bir sonraki genel kurul tarihine kadar geçecek süreyi içeren tahmini bütçeyi hazırlamakta, genel kurulca görüşülerek karara bağlanmaktadır.

2019 yılında, Türkiye’de Eğitimin Finansmanı ve Eğitim Harcamaları Bilgi Yönetim Sistemine (TEFBİS) kaydedilen, okul-aile birliği gelirlerinin toplamı 1.343.550.327,08 TL, giderlerinin toplamı ise 1.318.181.667,01 TL’dir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Okul-aile birliklerinin muhasebe kayıt ve işlemlerinin yapılmasına, mali tabloların hazırlanarak raporlanmasına ilişkin esas ve usulleri belirleyen ayrı bir mevzuat düzenlemesi bulunmamaktadır. Okul-Aile Birliği Yönetmeliğindeki düzenlemelere göre, birliklerce elde edilen gelirler ve yapılan giderler gelir-gider defterine kaydedilir. Kayıtlara esas teşkil eden belgeler ise dosyalanır. Yönetim kurulunca hazırlanan ve döneme ilişkin gelir-gider sonucunu içeren faaliyet raporu, denetleme kurulu raporuyla birlikte, görüşülmesi ve ibrası için genel kurula sunulur. Bunun haricinde, okul idaresi, okul-aile birliklerinin gelir ve gider kayıtları ile diğer mali işlemlerini TEFBİS’e kaydeder.

Kantin ve benzeri yerlerin birliklerce işletilmesi sebebiyle vergi mükellefiyeti doğması hâlinde, Vergi Usul Kanunu hükümleri ayrıca uygulanır.

Dönem sonu hesabı bulunmayan okul-aile birliklerinin denetimi, aşağıdaki defter, belge ve diğer dokümanlar dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birlik tahmini bütçesi
- Gelir-gider defteri ve belgeleri
- Yönetim kurulu karar defteri
- Genel kurul tutanak dosyası

Okul-aile birliklerinin mali tablolarının olmaması nedeniyle denetim görüşü verilmemiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi 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 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 yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetim, okul-aile birliklerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ilişkin makul güvence elde etmek amacıyla yürütülmüştür.

Okul-aile birliklerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması yöntemiyle gerçekleştirilmiştir.

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Okul-Aile Birliklerinin mevzuatta tanımlanmış mali tabloları ve muhasebe sistemleri bulunmadığından konsolide mali tabloları üretilmemektedir. Dolayısıyla Okul-Aile Birlikleri hakkında denetim görüşü verilmemiştir.

6. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Okul Aile Birliklerini Yasal Amacını Gerçekleştirecek Kapasite ve İşlevselliğe Sahip Kılacak Önlemlerin Alınmaması

Eğitim ve öğretimde verimlilik ve etkinliği artırmak amacıyla kurulan okul-aile birliklerinin sistemli, saydam, hukuka uygun ve etkin işleyen yapılara dönüştürülememesi nedeniyle yasa ile verilen görevleri yerine getirecek kaynaklara, donanıma ve güvenilirliğe sahip kılınmadıkları, daha çok kantin ve benzeri alanların kira gelirlerinin doğrudan okul için kullanılması ile sınırlı bir işleve sahip oldukları görülmüştür.

1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu 16'ncı maddesinde, eğitim kurumlarının amaçlarının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak için okul ile aile arasında işbirliği sağlanacağı ve bu amaçla okullarda okul-aile birlikleri kurulacağı ifade edilmiş; bu birliklerin gayesi, kaynakları ve faaliyet alanı ise şu şekilde belirlenmiştir: *“Okul-aile birlikleri, okulların eğitim ve öğretim hizmetlerine etkinlik ve verimlilik kazandırmak, okulların ve maddi imkanlardan yoksun öğrencilerin zorunlu ihtiyaçlarını karşılamak üzere; aynı ve nakdi*

bağışları kabul edebilir, maddi katkı sağlamak amacıyla sosyal ve kültürel etkinlikler ve kampanyalar düzenleyebilir, okulların bünyesinde bulunan açık alan, kantin, salon ve benzeri yerleri işlettirebilir veya işletebilirler.”

Bu düzenlemeler, okullardaki eğitim ve öğretim ortamının geliştirilerek eğitim kalitesinin yükseltilmesinde aile ve okul arasında işbirliğinin ve bunu sağlayacak temel mekanizma olarak da okul-aile birliklerinin önemli misyonunu ön plana çıkarmaktadır.

Yasa ile çizilen kapsamlı görev alanına ve öngörülen gelir kaynaklarına rağmen okul-aile birliklerinin bütçelerine ailenin katkısının oldukça sınırlı olduğu, bağışların yok denecek düzeyde kaldığı, başlıca gelirlerinin ise okulun kantin vb. alanlarının kiraya verilmesinden elde edilen gelirlerden oluştuğu görülmektedir. Sınırlı bütçeleri nedeniyle de birlikler etkin bir hizmet aracına dönüşememekte ve yasal amaçlarını gerçekleştirmekten uzak kalmaktadır.

Okulların kantin ve benzeri yerlerden elde ettikleri gelirlerin ise, ihalede rekabet sağlanmaması, sözleşme süresi bitiminde ihaleye çıkmak yerine kira sözleşmelerinin sürelerinin uzatılması ve kira artış oranlarının günün koşullarına göre güncellenmemesi, kira ödemelerinin zamanında ve tam yapılmaması gibi nedenlerle olması gerekenin genellikle çok altında kaldığı tespit edilmiştir. İhale açılmaması ya da ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmaması, benzer kapasiteye sahip okul kantinlerinin kira gelirleri arasında aşırı dengesizliklere, hazineye ait olan bu tür yerlerden elde edilmesi gereken kamu gelirinde önemli kayıplar oluşmasına ve aynı zamanda okul aile birlikleri ve okul yönetimleri hakkında güvensizliğe yol açmaktadır. Gelir ve gider yönetiminde saydamlık ve hesap verebilirliğe imkân tanıyan (okulların internet sitesinde yayımlama vb.) araçların kullanılmasından kaçınılması da güven sorununu, bu birliklerin başarısını sınırlandıran en önemli hususlardan biri haline getirmektedir.

Birliklerin harcama yönetimine ilişkin sağlıklı bir sistem ve buna ilişkin esas ve usuller oluşturulmadığı için, asli amaçlarına hizmet edecek birçok harcama kaleminden kaçındıkları ya da bu harcamaların bütçe dışında yönetilmesi yoluna gittikleri gözlenmiştir. Gelirlerini çok büyük ölçüde temizlik ve güvenlik elemanı istihdamına harcayan birliklerin idari, hukuki vb. hususlarda profesyonel destek almaktan mahrum olmaları, özellikle personel istihdamında karşılaşılan hukuki sorunların, hem birliklerin hem de Bakanlığın bütçesi üzerinde artan bir yük oluşturmasına yol açmaktadır.

Birlikler üzerinde etkili ve rehberlik amaçlı denetimlerin de hemen hiç yapılmadığı

görülmektedir. Milli Eğitim Bakanlığı Okul-Aile Birliği Yönetmeliği'nin “Denetim” başlıklı 26'ncı maddesinde bu birliklerin yılda en az bir defa Bakanlık ya da illerdeki denetim elemanlarınca denetlenmesi öngörülmesine rağmen, bu düzenlemenin uygulaması hayata geçirilememiştir.

Okul aile birliklerinin yasa ile belirlenmiş amaç ve hedefleri etkin şekilde gerçekleştirebilmesi için güçlü bir kapasiteye kavuşturulmaları; bunun için de Bakanlık tarafından gerekli denetim, izleme ve rehberlik mekanizmalarının oluşturulması, bilgi yönetim sisteminin geliştirilmesi, bütçe yönetim süreçlerinin güven veren, saydam ve hesap verebilir bir yapıda sürdürülmesinin sağlanması gerekmektedir.

7. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Bakanlığa Bağlı Okul ve Kurumlardaki Kantin ve Benzeri Yerlerin Belirsiz Sürelerle Kiraya Verilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Kiralama sürelerine ilişkin olarak Bakanlıkça ilgili birimlere yazılı talimat verilmiş; ancak uygulamada farklı gerekçelerle yeterli hassasiyetin gösterilmediği ve hatalı uygulamanın devam ettiği görülmüştür. Söz konusu husus belirli yönleriyle yeni bulgumuza da konu edilmiştir. (Bulgu 1)
Okul Aile Birlikleri Bünyesinde İstihdam Edilen Personele İlişkin Sözleşmeler ve Uygulamalarından Kaynaklanan Hukuki Sorunların İlave Maliyetlere Sebepiyet Vermesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bakanlık okul aile birlikleri tarafından istihdam edilen personele yasal haklarının ödenmesi ve buna ilişkin bir sistem kurularak

			<p>hukuki ihtilafların önelmesi yönünde gerekli karşılıkların ayrılması yönünde bir çalışma yürütülmekle birlikte somut bir gelişme yaşanmamıştır.</p> <p>Dönem dönem ilgili birimler uyarılmasına rağmen farklı birimlerde farklı uygulamalar yapılmakta ve personel istihdamı nedeniyle ortaya çıkan hukuki sorunlar devam etmektedir. Söz konusu husus tekrardan kısmen bulgu konusu yapılmıştır. (Bulgu-1)</p>
--	--	--	--

**KAMU İDARESİ TARAFINDAN
SUNULAN MALİ TABLOLAR**

MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI 2019 YILI MALİ TABLOLARI

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 13.0	Adı : MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI	N Yılı 2019	
		Yılı : 2019	N Yılı 2019
AKTİF HESAPLAR		PASİF HESAPLAR	
1 DÖNEN VARLIKLAR	8.440.650.083,41	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	1.147.357.732,91
10 HAZIR DEĞERLER	2.335.113.436,66	32 FAALİYET BORÇLARI	136.766.109,11
100 KASA HESABI	42.817,33	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	119.189.511,35
102 BANKA HESABI	86.851.378,03	325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	17.576.597,70
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-10.213.725,46	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	648.653.672,39
104 PROJE ÖZEL HESABI	2.270.949.206,56	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	94.640.832,52
105 DÖVİZ HESABI	291.751,40	332 OKUL PANSİYONLARI HESABI	202.410.177,08
106 DÖVİZ GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-2.742.796,78	333 EMANETLER HESABI	351.602.692,79
108 DİĞER HAZIR DEĞERLER HESABI	6.834.738,92	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	135.586.953,46
12 FAALİYET ALACAKLARI	28.834.523,96	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	121.018.103,25
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	21.698,72	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İD. ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	14.572.850,21
121 GELİRLERDEN TAKRİP ALACAKLAR HESABI	6.903,91	37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	224.514.220,39
128 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	28.808.251,33	372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	224.514.220,39
14 DİĞER ALACAKLAR	320.887.036,92	38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	29.951,53
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	320.887.036,92	380 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI	29.951,53
15 STOKLAR	2.497.404.800,89	39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	1.804.826,03
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	2.492.337.826,32	397 SAYIMI FAZLALARI HESABI	1.804.826,03
157 DİĞER STOKLAR HESABI	5.066.974,57	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	1.214.705.378,85
16 ÖN ÖDEMELER	3.257.650.609,34	43 DİĞER BORÇLAR	592.240,43
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	3.257.650.609,34	430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	592.240,43
18 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	237.436,28	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	1.214.110.586,54
180 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI	237.436,28	472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	1.214.110.586,54
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	522.237,36	48 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	2.551,88
197 SAYIMI NOKSANLARI HESABI	522.237,36	480 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI	2.551,88

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 13.0	Adı : MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI	N Yılı: 2019	N Yılı: 2019
AKTİF HESAPLAR		PASİF HESAPLAR	
2 DURAN VARLIKLAR	5.419.626.109,87	5 ÖZ KAYNAKLAR	11.498.213.081,52
23 FAALİYET ALACAKLARI	82.589.751,24	500 NET DEĞER	6.376.032.051,29
238 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	82.589.751,24	500 NET DEĞER HESABI	6.376.032.051,29
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	49.732.355,37	51 DEĞER HAREKETLERİ	412.613.712.516,69
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H	49.732.355,37	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	412.613.712.516,69
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	5.302.598.484,99	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	2.130.529.506,02
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	1.021.029.194,00	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	2.130.529.506,02
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	40.102,30	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-299.187.509.317,31
252 BİNALAR HESABI	2.790.755.150,20	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-299.187.509.317,31
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	1.015.359.392,98	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-110.434.551.675,17
254 TAŞITLAR HESABI	103.471.180,06	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-110.434.551.675,17
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	10.025.123.038,03		
257 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-14.188.056.971,39		
258 YAPILMAMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	3.318.848.471,81		
259 YATIRIM AVANSLARI HESABI	6.830.324,47		
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	-19.218,89		
260 HAKLAR HESABI	115.305.186,33		
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI	31.877.406,11		
268 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-147.201.791,33		
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	-15.675.262,84		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	1.341.561.874,00		
297 DİĞER ÇEŞİTLİ DURAN VARLIKLAR HESABI	25.232,22		
298 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-1.357.262.396,12		
AKTİF TOPLAMI	13.860.276.193,28	PASİF TOPLAMI	13.860.276.193,28
Bilanço Dipnotları :			
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	595.232.630,40		
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	595.232.630,40		
912 KİŞİLERE AIT MENKUL KIYMETLER HESABI	22.207,07		
913 KİŞİLERE AIT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI	22.207,07		
920 GİDER TAHHÜTLERİ HESABI	1.780.569.160,98		
921 GİDER TAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	1.780.569.160,98		
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK HESABI	3.458.758.689,10		
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	3.458.758.689,10		
968 DİĞER NAZİM HESAPLAR HESABI	112.957,53		
969 DİĞER NAZİM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI	112.957,53		

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 13.0		Adı : MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI		Yılı : 2019		
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ		GELİRİN TÜRÜ		
		Cari Yılı (M)		Cari Yılı (M)		
630	GİDERLER HESABI	124.549.822.633,49		600	GELİRLER HESABI	17.166.318.690,23
630 01	Personel Giderleri	82.298.364.615,47		600 01	Vergi Gelirleri	9.043.127.980,54
630 01 01	Memurlar	70.237.204.046,58		600 01 01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	8.100.831.872,17
630 01 02	Sözleşmeli Personel	6.469.087.889,54		600 01 03	Dahilîce Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	187.000.812,87
630 01 03	İşçiler	2.588.193.946,80		600 01 05	Damga Vergisi	749.033.068,29
630 01 04	Geçici Personel	2.985.888.869,42		600 01 06	Harclar	71.027,47
630 01 05	Diğer Personel	20.211.737,12		600 01 09	Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler	0,00
630 02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	12.882.784.372,43		600 03	Teğebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	48.776.630,54
630 02 01	Memurlar	10.670.523.862,80		600 03 01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	6.905.024,72
630 02 02	Sözleşmeli Personel	1.038.868.858,47		600 03 02	Malları kullanma veya faaliyette bulunma bzn. ge	2.295,88
630 02 03	İşçiler	508.839.713,78		600 03 04	Kurumlar Hasılatı	5.871,87
630 02 04	Geçici Personel	657.596.000,72		600 03 05	Kurumlar Karları	0,00
630 02 05	Diğer Personel	120.681,52		600 03 06	Kira Gelirleri	41.762.338,10
630 02 99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Geçikme Cezası ve Zamları	8.804.519,18		600 03 09	Diğer Teğebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	10.192,18
630 03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	13.155.962.761,22		600 04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	4.440.476.288,22
630 03 01	Üretim Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	48.549.148,74		600 04 01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	3.383.073.177,28
630 03 02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	2.671.354.064,16		600 04 02	Merkezi Yönetim Bölgesine Dahil İdarelerden Alınan	0,00
630 03 03	Yolluklar	288.782.446,87		600 04 03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	578.338.993,84
630 03 04	Görev Giderleri	71.750.546,88		600 04 04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	325.856.183,06
630 03 05	Hizmet Alımları	10.008.583.258,76		600 04 05	Proje Yardımları	32.018.438,76
630 03 06	Temsil ve Teminata Giderleri	4.845.961,76		600 04 06	Özel Gelirler	121.089.517,15
630 03 07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	22.084.333,58		600 05	Diğer Gelirler	3.531.626.321,96
630 03 08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	40.247.161,33		600 05 01	Faiz Gelirleri	5.066.636,01
630 03 09	Tedavi ve Cezaya Giderleri	1.795.007,88		600 05 02	Kıyı ve Kurumlardan Alınan Paylar	88.704.071,82
630 05	Cari Transferler	3.740.871.598,30		600 05 03	Para Cezaları	35.407.378,66
630 05 01	Görev Zaranları	125,88		600 05 09	Diğer Çeşitli Gelirler	3.442.416.232,41
630 05 02	Hazine Yardımları	75.000.000,00		600 06	Sermaye Gelirleri	0,00
630 05 03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	441.542.750,47		600 06 01	Menkul Kıymet ve Varlık Gelirleri	0,00
630 05 04	Hane Halkına Yapılan Transferler	2.868.988.093,17		600 06 03	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	0,00
630 05 06	Yurtdışına Yapılan Transferler	365.830.018,72		600 11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	8.201.471,21
630 07	Sermaye Transferleri	3.738.579.718,65		600 11 01	Deviz Mevduatunun Değerlemesinde Oluşan Olumlu Kur	7.345.413,88
630 07 01	Yurtiçi Sermaye Transferleri	3.738.484.208,37		600 11 02	Menkul Kıymet ve Varlıkların Değer. Oluşan Olumlu Farklar	25.888,70
630 07 02	Yurtdışı Sermaye Transferleri	22.095.510,28		600 11 03	Stokların Değerlemesinde Oluşan Olumlu Farklar	543.236,41

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 13.0		Adı : MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI		Yılı : 2019				
Ekonomik Kodlar		GİDERİM TÜRÜ	Carî Yılı (N)	Ekonomik Kodları	GELİRİN TÜRÜ	Carî Yılı (N)		
630	11		16.530.070,93	600	11	04	Maddi Duran Varlıkların Değerlemesinden Oluşan Olumlu Fark	5.283,02
630	11	01	Düviz Mevduatının Değerlemesinde Oluşan Olumsuz Kur	600	11	08	Kur Değişikliği Dışındaki Değ. ve Mik. Değişimi Kaynak. Gelir	28.821,08
630	11	03	Stokların Değerlemesinden Oluşan Olumsuz Farklar	600	11	99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	250.087,24
630	11	04	Kur Değişikliği Dışındaki Değer ve Miktar Değişimi Azalışlar	600	15		Konusu Kalmayan Karşılıklar Gelirleri	3.302.095,99
630	11	07	Kur Değ. Nedeniyle Döviz Olanından Alacaklar.	600	15	04	Külem Tazminatı Karşılıklarından Kaynaklananlar	3.002.095,99
630	11	99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	600	25		Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	90.208.901,83
630	13		2.380.478.480,90	600	25	01	Geni Bütçe/Kapı Kamu İd Bedelsiz Olarak Alı Mali Olmayan VEİEd Gel	14.790.893,27
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	600	25	02	Özek Bütçe/Kapı Kamu İd Bedelsiz Olarak Alı Mali Olmayan VEİEd Gel	1.894.982,70
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	600	25	03	Düz ve Den Kur Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	312.985,74
630	13	03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	600	25	04	Sosyal Güven Kur Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	331.717,24
630	14		3.123.993.230,28	600	25	05	Mahallî İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	72.809.442,88
630	14	01	Kirasıya Mabzeme	610			İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI	3.051.047.731,91
630	14	02	Beslenme, Gıda Amacı ve Müdafaka Kullanılan Beslenme İşlemlerinde Gıda Amacı ve Müdafaka Kullanılan Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Matzeme	610	00		İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI	3.904,10
630	14	03	Yakıtlar, Yakıt Kalkılan ve Katkı Yağlar	610	00	00	İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI	3.904,10
630	14	04	Temizleme Ekipmanları	610	01		Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	3.042.547.484,86
630	14	05	Giycek, Mefruzat ve Tuvalet Matzeme	610	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	3.039.789.116,31
630	14	06	Yiyecek	610	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	501.056,02
630	14	07	İpecek	610	01	05	Damga Vergisi	2.283.865,68
630	14	08	Canlı Hayvanlar	610	01	06	Harçlar	3.327,05
630	14	09	Zirai Maddeler	610	03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	698.068,33
630	14	10	Yem	610	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	27.854,26
630	14	11	Bakım Onarım ve Üretim Matzeme	610	03	04	Kurumlar Hasılatı	52.800,97
630	14	12	Yedek Parçalar	610	03	05	Kurumlar Karları	390,26
630	14	13	Nakli Vasıtaları Lastikler	610	03	06	Kira Gelirleri	618.756,84
630	14	14	Değişim, Bağış ve Satış Amacı Yayınlar	610	03	09	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	500,00
630	14	15	Spor Matzeme	610	04		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Ret	292.144,88
630	14	16	Basınçlı Ekipmanlar	610	04	01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	208.185,89
630	14	17	Basınçlı Ekipmanlar	610	04	05	Proje Yardımları	9.329,29
630	14	99	Diğer Tüketim Amacı Matzeme	610	04	06	Özel Gelirler	74.929,73
630	15		176.513.188,45	610	05		Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	7.506.129,94
630	15	04	Külem Tazminatı Karşılıklar	610	05	01	Faiz Gelirleri	86.695,20
630	20		176.513.188,45					
630	20		4.637.553,62					
630	20	02	Diğer Alacaklardan Kaynaklanan Giderler					
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler					
630	20	02	4.637.553,62					

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 13.0		Adı : MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI		Yılı : 2019	
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Carı Yılı (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Carı Yılı (N)
630 25	Kamu İd. Bedelsiz Ol Devr. Malî Olmayan Varlıklardan Kay. Gid.	5.754.571,30	610 05 02	Kişi ve Kurumlarım Alınan Paylar	20.406,72
630 25 01	Genel Bütçe/Kay. Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev. Var. Kay. Gid.	5.040.000,00	610 05 03	Para Cezaları	3.246.000,21
630 25 02	Özel Bütçe/Kay. Kamu İd. Bedelsiz Olarak Dev. Var. Kay. Gid.	407.222,29	610 05 08	Diğer Çeşitli Gelirler	4.170.445,81
630 25 03	Düze ve Den. Kurumlarına Bedelsiz Olarak Dev. Var. Kay. Gid.	112.576,40			
630 25 04	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Bedelsiz Olarak Dev. Var. Kay. Gid.	14.000,00			
630 25 05	Mansullere Bedelsiz Olarak Dev. Var. Kay. Gid.	172.800,00			
630 30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	1.826.903.180,58			
630 30 06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	1.826.903.180,58			
630 99	Diğer Giderler	1.178.389.302,34			
630 99 04	Hazine Teşvii ve İstimatlarının Satışından Mahalli Gelirler	0,00			
630 99 99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	1.178.389.302,34			
			NET GELİR TOPLAMI :		14.115.270.958,32
GİDERLER TOPLAMI :		124.549.822.633,49			
GİDERLER TOPLAMI (A)	124.549.822.633,49				
GELİRLER TOPLAMI (B)	17.166.316.690,23				
İNDİRİM-JADE-İSKONTO TOPLAMI (C)	3.051.047.731,81				
				14.115.270.958,32	
					-110.434.551.675,17
				FAALİYET SONUCU D-A	

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ 2019 YILI MALİ TABLOLARI

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİNİN 2019

YILI BİLANÇOSU

İşletme Kodu: 13010000

	CARİ DÖNEM		
1 DÖNEN VARLIKLAR	420.134.749,22	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	206.701.396,26
10 HAZIR DEĞERLER	310.637.187,82	30 MALİ BORÇLAR	435,60
100 KASA HESABI	66.857,57	303 İŞLETMELER ARASI MALİ BORÇLAR HESABI	435,60
102 BANKALAR HESABI	312.180.354,21	32 TİCARİ BORÇLAR	27.972.975,45
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-1.621.302,63	320 SATILAR HESABI	27.129.445,97
108 DİĞER HAZIR DEĞERLER HESABI	11.278,67	326 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	843.529,48
12 TİCARİ ALACAKLAR	24.780.878,55	33 DİĞER BORÇLAR	24.481.753,76
120 ALICILAR HESABI	21.162.033,85	335 PERSONELE BORÇLAR HESABI	5.533.774,40
121 ALACAK SENETLERİ HESABI	9.019,62	336 DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI	18.945.910,31
123 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	3.178.438,30	337 SGK'dan İşletmeler Adına Gelen Paralar Hesabi	2.069,05
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	285.083,74	34 ALINAN AVANSLAR	103.362.207,05
127 DİĞER TİCARİ ALACAKLAR HESABI	34.667,71	340 ALINAN SİPARİŞ AVANSLARI HESABI	103.362.207,05
128 ŞÜPHELİ TİCARİ ALACAKLAR HESABI	125.967,12	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	49.344.851,69
129 ŞÜPHELİ TİCARİ ALACAKLAR KARŞILIĞI HESABI (-)	-14.331,79	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	24.220.634,05
13 DİĞER ALACAKLAR	604.092,52	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	616.868,85
134 İŞLETMELER ARASI MALİ BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	11.670,91	362 ÖDENECEK DÖNER SERMAYE YÜKÜMLÜLÜKLERİ HESABI	23.390.914,31
135 PERSONELDEN ALACAKLAR HESABI	150.598,32	363 ÖDENECEK DÖNER SERMAYE KATKI PAYLARI HESABI	1.098.908,15

136	DİĞER ÇEŞİTLİ ALACAKLAR HESABI	441.605,86	368	VADESİ GEÇMİŞ, ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ VERGİ VE DİĞER	1.677,00
138	ŞÜPHELİ DİĞER ALACAKLAR HESABI	217,43	369	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI	15.849,33
15	STOKLAR	78.924.234,47	37	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	34.910,00
150	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	56.875.580,19	370	DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI HESABI	3.120,22
151	YARI MAMULLER - ÜRETİM HESABI	5.136.923,41	372	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	31.510,00
152	MAMULLER HESABI	16.858.425,88	373	MALİYET GİDERLERİ KARŞILIĞI HESABI	279,78
153	TİCARİ MALLAR HESABI	46.855,94	38	GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	1.492.522,60
157	DİĞER STOKLAR HESABI	355,05	380	GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI	1.264.699,29
159	VERİLEN SİPARİŞ AVANSLARI HESABI	6.094,00	381	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	227.823,31
18	GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	45.886,28	39	DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	11.740,11
180	GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI	45.886,28	397	SAYIM VE TESELLÜM FAZLALARI HESABI	11.740,11
19	DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	5.142.469,58	4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	26.932.171,69
190	DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	5.050.964,89	47	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	26.786.140,35
193	PEŞİN ÖDENEN VERGİ VE FONLAR HESABI	3.156,99	472	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	26.786.140,35
195	İŞ AVANSLARI HESABI	302,43	48	GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	146.031,34
196	PERSONEL AVANSLARI HESABI	7.377,81	480	GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI	144.287,00
197	SAYIM VE TESELLÜM NOKSANLARI HESABI	80.667,46	481	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	1.744,34
2	DURAN VARLIKLAR	13.055.455,66	5	ÖZ KAYNAKLAR	199.449.798,99
23	DİĞER ALACAKLAR	197,74	50	ÖDENMİŞ SERMAYE	87.759.728,33
235	PERSONELDEN ALACAKLAR HESABI	197,74	500	SERMAYE HESABI	108.552.425,44
25	MADDİ DURAN VARLIKLAR	12.988.952,28	501	ÖDENMEMİŞ SERMAYE HESABI (-)	-20.792.697,11

252	BİNALAR HESABI	110.913,40	57 GEÇMİŞ YILLAR KARLARI	272.085,42
253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	27.418.952,84	570 GEÇMİŞ YILLAR KARLARI HESABI	272.085,42
254	TAŞITLAR HESABI	326.172,44	58 GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI	-202.705,93
255	DEMİRBAŞLAR HESABI	34.728.556,41	GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI HESABI	-202.705,93
256	DİĞER MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	52.700,61	59 DÖNEM NET KARI/ZARARI	111.620.691,17
257	BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-49.648.343,42	590 DÖNEM NET KARI HESABI	113.047.444,58
26	MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	3.661,64	591 DÖNEM NET ZARARI HESABI (-)	-1.426.753,41
260	HAKLAR HESABI	409.057,00	PASİF (KAYNAKLAR) TOPLAMI :	433.083.366,9
267	DİĞER MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HESABI	7.850.048,01		
268	BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-8.255.752,31		
269	VERİLEN AVANSLAR HESABI	308,94		
28	GELECEK YILLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	2.750,99		
280	GELECEK YILLARA AİT GİDERLER HESABI	2.750,99		
29	DİĞER DURAN VARLIKLAR	59.893,01		
294	ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	59.893,01		
	AKTİF (VARLIKLAR) TOPLAMI :	433.190.204,8		
DİPNOTLAR :				
*	900 ALINAN TEMİNATLAR HESABI	35.482.721,18	TL'dir.	
*	901 ALINAN TEMİNATLAR ALACAKLI HESABI	35.482.721,18	TL'dir.	
*	980 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	4.182.421,15	TL'dir.	
*	981 GİDER TAAHHÜTLERİ ALACAKLI HESABI	4.182.421,15	TL'dir.	

**MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİNİN 2019
GELİR TABLOSU**

	2019
A- BRÜT SATIŞLAR	1.243.149.196,85
1- Yurt İçi Satışlar	1.242.825.675,25
2- Yurt Dışı Satışlar	0,00
3- Dönüşüm Gelirleri	0,00
4- Diğer Gelirler	323.521,60
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	2.162.429,83
1- Satıştan İadeler (-)	1.719.376,49
2- Satış İskontoları (-)	198.619,50
3- Diğer İndirimler (-)	244.433,84
C- NET SATIŞLAR	1.240.986.767,02
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	743.430.876,98
1- Satılan Mamüller Maliyeti (-)	380.871.610,29
2- Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	26.511,78
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)	361.828.653,48
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)	704.101,43
BRÜT SATIŞ KARI ve ZARARI	497.555.890,04
E- FAALİYET GİDERLERİ (-)	403.387.866,54
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	922072,48
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	428.218,70
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	402.037.575,36
4-Dönüşüm Giderleri (-)	0,00
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	94.168.023,50
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR ve KARLAR	17.473.855,95
1- Faiz Gelirleri	16.801.049,18
2- Konusu Kalmayan Karşılıklar	0,00
3- Menkul Kıymet Satış Karları	0,00
4- Kambiyo Karları	0,00
5- Reeskont Faiz Gelirleri	0,00
6- Diğer Olağan Gelir ve Karlar	672.806,77
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER ve ZARARLAR (-)	126.723,22
1- Karşılık Giderleri (-)	0,00
2 - Menkul Kıymet Satış Zararları (-)	0,00
3- Kambiyo Zararları (-)	978,93
4- Reeskont Faiz Giderleri (-)	0,00
5- Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)	125.744,29
OLAĞAN KAR VEYA ZARARLAR	111.515.156,23
H- OLAĞANDIŞI GELİR ve KARLAR	564.854,61
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları	7.370,55
2- Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	557.484,06
I- OLAĞANDIŞI GİDER ve ZARARLAR (-)	456.199,45
1- Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)	23.565,85
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	46.928,28
3- Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	385.705,32
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	111.623.811,39
J- DÖNEM KARI VERGİ ve DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI (-)	3.120,22
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	111.620.691,17

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI ÖĞRETME NEVİ VE AKŞAM SANAT OKULLARI 2019 YILI MALİ TABLOLARI

ÖĞRETME NEVİ VE AKŞAM SANAT OKULU MÜDÜRLÜKLERİNİN 2017 - 2018 -2019 YILLARI KONSOLİDE GELİR TABLOLARI			
	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019
AYRINTILI GELİR TABLOSU			
A-BRÜT SATIŞLAR	416.617.372	507.130.422	669.243.959
1-Yurt İçi Satışlar	404.956.858	491.132.992	647.603.209
2-Yurt Dışı Satışlar	52.270	25.460	235.968
3-Diğer Gelirler	11.608.244	15.971.970	21.404.783
B-SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	912.632	444.543	1.144.557
1-Satıştan İndeler (-)	364.852	345.933	1.045.216
2-Satıştan İskontolar (-)	3.843	510	1.482
3-Diğer İndirimler (-)	543.937	98.101	97.859
C-NET SATIŞLAR	415.704.740	506.685.878	668.099.403
D-SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	257.470.603	309.825.596	419.633.427
1-Satılan Mamuller Maliyeti (-)	47.688.523	69.917.270	79.571.062
2-Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	10.977.735	17.739.451	21.880.227
3-Satılan Hizmet Maliyeti (-)	194.214.467	218.864.361	315.830.415
4-Diğer Satışların Maliyeti (-)	4.589.878	3.304.514	2.351.724
BRÜT SATIŞ KARI VEYA ZARARI	158.234.137	196.860.282	248.465.975
E-FAALİYET GİDERLERİ	126.896.179	163.497.586	187.106.327
1-Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	18.741.300	35.814.698	33.992.204
2-Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	6.351.961	6.308.489	7.644.135
3-Genel Yönetim Giderleri (-)	101.802.918	121.374.399	145.469.988
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	31.337.958	33.362.697	61.359.648

F-DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR	5.656.445	7.918.553	14.506.360
1-İştiraklerden Temettü Gelirleri	-	-	-
2-Bağlı Ortaklıklardan Temettü Gelirleri	-	-	-
3-Faiz Gelirleri	3.241.884	5.366.695	8.809.064
4-Komisyon Gelirleri	23.220	150	330
5-Konusu Kalmayan Karşılıklar	189.979	217.005	163.222
6-Menkul Kıymet Satış Karları	72.571	61.015	77.181
7-Kambiyo Karları	16.500	16.440	28.785
8-Reeskont Faiz Gelirleri	-	-	-
9-Enflasyon Düzeltmesi Karları	-	-	5.427.778
10-Faaliyetlerle İlgili Diğer Olağan Gelir ve Karlar	2.112.291	2.257.248	-
G-DİĞER FAAL. OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR(-)	1.854.078	2.322.218	3.888.674
1-Komisyon Giderleri (-)	261.860	72.492	92.742
2-Karşılık Giderleri (-)	266.279	395.297	1.336.625
3-Menkul Kıymet Satış Zararları (-)	-	-	-
4-Kambiyo Zararları (-)	345	774	1.345
5-Reeskont Faiz Giderleri (-)	-	-	-
6-Diğer olağan Gider ve Zararlar (-)	1.325.594	1.853.655	2.457.962
H-FİNANSMAN GİDERLERİ (-)	161.088	453.166	885.909
1-Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri (-)	160.102	444.698	832.057
2-Uzun Vadeli Borçlanma Giderleri (-)	986	8.468	53.852
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	34.979.237	38.505.866	71.091.425
I-OLAĞAN DIŞI GELİR VE KARLAR	6.323.186	7.050.939	7.551.226
1-Önceki Dönem Gelir ve Karları	4.461.905	4.477.263	5.940.443
2-Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	1.861.281	2.573.676	1.610.784
J-OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)	2.156.147	1.614.057	3.133.505
1-Çalışmayan Kısmı Gider ve Zararları (-)	45.707	27.322	43.787
2-Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	814.738	539.373	1.812.527
3-Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	1.295.702	1.047.362	1.277.191
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	39.146.276	43.942.748	75.509.146
K-DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞER YASAL YÜK. KARŞ.(-)	3.957.133	4.286.220	4.617.670
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	35.189.143	39.656.528	70.891.476

MİLLÎ SAVUNMA BAKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

Tablo 3: Milli Savunma Bakanlığı 2019 Yılı Ödenek Durumu Tablosu

Tablo 4: 2018 yılında Yaptırılan Değer Arttırıcı Harcamalar Tablosu

KISALTMALAR

KBÖ	Kesintili Başlangıç Ödenegi
KHK	Kanun Hükümünde Kararname
MSB	Milli Savunma Bakanlığı
TMK	Teşkilat Malzeme Kadro
TSK	Türk Silahlı Kuvvetleri

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Taşınmazların Fiili Envanterinin Çıkarılmamış Olması ve Muhasebe Kayıtlarının Gerçeği Yansıtması
2. Kişilerden Alacaklar Hesabı ile İlgili Hatalı Uygulamalar Olması
3. Değer Arttırıcı Harcamaların İlgili Varlık Hesabına Kaydedilmemesi
4. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçeği Yansıtması
5. Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının Gerçeği Yansıtması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Askeri Kantinlerin Elektrik, Su ve Yakacak Giderlerinin Kantin Gelirlerinden Ödenmesi Gerekirken Kurum Bütçesinden Ödenmesi
2. Vekâlet Ücretlerinin Takip ve Dağıtımında Mevzuata Uyulmaması
3. Teminatların Kayıt ve Takibinde Hatalar Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Millî Savunma Bakanlığının kuruluşu, görev ve yetkilerinin dayanağı olan 31.07.1970 tarih ve 1325 sayılı Millî Savunma Bakanlığı Görev ve Teşkilatı Hakkında Kanun, 09.07.2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile mülga olmuş ve Millî Savunma Bakanlığının kuruluşu, görev ve yetkileri, personel yapısı ve diğer kurumlarla ilişkileri 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkındaki 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 336’ncı maddesinde Millî Savunma Bakanının görev ve yetkileri şu şekilde düzenlenmiştir;

“a. Millî Savunma görevlerinin siyasi, hukuki, sosyal, askeri okullardaki (harp okulları ve astsubay meslek yüksekokulları) eğitim, mali ve bütçe hizmetlerini,

b. Silahlı Kuvvetlerin Cumhurbaşkanınca kararlaştırılacak savunma politikası çerçevesinde, Genelkurmay Başkanlığı tarafından tespit olunan ve Millî Savunma Bakanı tarafından onaylanan ilke, öncelik ve ana programlarına göre:

- (1) Barışta ve savaşta personel temini ile asker alma hizmetlerini,*
- (2) Silah, araç, gereç ve her çeşit lojistik ihtiyaç maddelerinin tedariki hizmetlerini,*
- (3) Askeri fabrikalar ve tersaneler dahil harp sanayii hizmetlerini,*
- (4) Sağlık ve veteriner hizmetlerini,*
- (5) Türkiye Cumhuriyeti sınırları dâhilinde gerçekleştirilecek insani amaçlı mayın ve/veya patlamamış mühimmat temizliğine yönelik faaliyetlerini,*
- (6) 24/2/2000 tarihli ve 4536 sayılı Denizlerde ve Yurt Yüzeyinde Görülen Patlayıcı Madde ve Şüpheli Cisimlerde Uygulanacak Esaslara İlişkin Kanun kapsamında faaliyetlerini,*
- (7) İnşaat, emlak, iskân ve enfrastrüktür hizmetlerini,*

c. Teftiş, inceleme ve soruşturma hizmetlerini,

ç. Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarında görev alacak personelin güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması hizmetlerini Millî İstihbarat Teşkilatı ve Emniyet Genel Müdürlüğü aracılığıyla,

yürütmektir.”

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1.2.1. Teşkilat Yapısı

Genelkurmay Başkanı ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları Milli Savunma Bakanına ayrı ayrı bağlı ve sorumludur.

Genelkurmay Başkanlığı ile Kuvvet Komutanlıklarının teşkilatı Milli Savunma Bakanlığı kadro ve kuruluşunda gösterilir.

Millî Savunma Bakanlığı Merkez Teşkilatı Hizmet Birimleri

- a. Askeri Fabrikalar Genel Müdürlüğü
- b. Tersaneler Genel Müdürlüğü
- c. Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü
- ç. Askeralma Genel Müdürlüğü
- d. Personel Genel Müdürlüğü
- e. Bütçe ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü
- f. Lojistik Genel Müdürlüğü
- g. Tedarik Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- ğ. Genel Plan ve Prensipler Genel Müdürlüğü
- h. Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- ı. Teftiş Kurulu Başkanlığı
- i. Muhabere ve Bilgi Sistem Dairesi Başkanlığı
- j. Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
- k. Milli Mayın Faaliyet Merkezi Dairesi Başkanlığı
- l. Teknik Hizmetler Dairesi Başkanlığı
- m. Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği
- n. Özel Kalem Müdürlüğü
- o. Diğer Komutanlıklar

Millî Savunma Bakanlığı Taşra Teşkilatı

- a. ASAL Bölge Başkanlıkları
- b. Tedarik Bölge Başkanlıkları
- c. Kalite Yönetim Bölge Başkanlıkları

ç. İnşaat Emlak Bölge Başkanlıkları

Millî Savunma Bakanı Bağlıları

- a. Genelkurmay Başkanlığı
- b. Kara Kuvvetleri Komutanlığı
- c. Deniz Kuvvetleri Komutanlığı
- ç. Hava Kuvvetleri Komutanlığı

Millî Savunma Bakanlığı Bünyesindeki Kuruluş

Millî Savunma Üniversitesi

09.11.2016 tarih ve 6756 sayılı Kanun ile Harp Okulları, Enstitüler, Astsubay Meslek Yüksek Okulları, Bando Astsubay Meslek Yüksek Okulu ile mülga olan Harp Akademileri Komutanlığı, Millî Savunma Üniversitesi kuruluşu altında birleştirilmiştir.

Millî Savunma Bakanlığı Bağlı Kuruluşları

a. Harita Genel Müdürlüğü

15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazete`de yayımlanan Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi`nin 168-173`ncü maddelerinde yer verilmiştir.

b. Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanlığı

15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazete`de yayımlanan Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi`nin 315-326`ncı maddelerinde yer verilmiştir.

Millî Savunma Bakanlığı İlgili Kuruluşu

Makina ve Kimya Endüstri Kurumu

08.03.1950 tarih ve 5591 sayılı Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu Kanunu ile Kamu İktisadi Devlet Teşekkülü şeklinde kurulan Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu, 16.06.2000 tarihinden itibaren Millî Savunma Bakanlığının ilgili kuruluşu haline gelmiştir.

1.2.2 İnsan Kaynakları

Millî Savunma Bakanlığı, Genelkurmay Başkanlığı ve Kuvvet Komutanlıklarında muvazzaf/sözleşmeli subay, astsubay, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve er kapsamında olan askerî (profesyonel) personel sayısı 2019 yılı sonu itibariyle 195.653 olup ayrıca yedek subay, yedek astsubay, erbaş ve er den oluşan yükümlü personel sayısı 198.472, devlet memuru ve işçiden oluşan sivil personel sayısı ise 38.346 olup Millî Savunma Bakanlığında istihdam edilen personel sayısı toplamı 432.471'dir.

Subay ve astsubaylar 926 sayılı TSK Personel Kanunu'na, sözleşmeli subay ve astsubaylar 4678 sayılı Sözleşmeli Subay ve Astsubay Kanunu'na, uzman erbaşlar 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu'na, sözleşmeli erbaş ve erler 6191 sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu'na, devlet memurları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na ve işçiler ise 4857 sayılı İş Kanunu'na tabidir.

Devlet memurlarına, 657 sayılı Kanun ve askerî mevzuatta belirli alanlarda istisnalar getirilmekte, işçiler için ise 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine ilave olarak geçerli bulunan toplu iş sözleşmesi hükümleri de uygulanmaktadır.

Askerî personel ile devlet memurları, 205 sayılı Ordu Yardımlaşma Kurumu Kanunu ve 2155 sayılı Bazı Kamu Personeline Tayın Bedeli Verilmesi Hakkında Kanun hükümlerinden yararlanırlar.

1.3. Mali Yapı

Millî Savunma Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Millî Savunma Bakanlığına 46.462.303.000,00 TL ödenek tahsis edilmiştir. Bu tutar Genel Bütçeli İdareler ödeneği toplamının %4,90'ına tekabül etmekte olup 2019 yılı bütçe gerçekleştirmelerine ilişkin bilgiler aşağıda belirtilen tablolarda özet olarak yer almaktadır.

Tablo 1: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

Ekonomik Kodlar	BÜTÇE GELİRİNİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
800	BÜTÇE GELİRLERİ HESABI	4.944.604.215,27
800 1	Vergi Gelirleri	2.421.745.770,57
800 3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	498.322.233,13
800 4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	63.905.383,61
800 5	Diğer Gelirler	1.960.625.679,65
800 6	Sermaye Gelirleri	5.148,31
810	BÜTÇE GELİRLERİNDEN RET VE İADELER HESABI	787.025.114,64
810 1	Vergi Gelirlerinden Ret ve İadeler	606.915.660,73
810 3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.360.736,34
810 4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerden Ret	3.364,84
810 5	Diğer Gelirlerden Ret ve İadeler	172.745.352,73
	NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	4.157.579.100,63

Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

Ekonomik Kodlar	BÜTÇE GİDERİNİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
830	BÜTÇE GİDERLERİ HESABI	50.501.917.131,85
830 1	Personel Giderleri	24.699.816.307,50
830 2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.845.255.129,73
830 3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	21.246.881.031,54
830 5	Cari Transferler	504.366.884,80
830 6	Sermaye Giderleri	203.162.704,28
830 7	Sermaye Transferleri	2.435.074,00

Tablo 3: Milli Savunma Bakanlığı 2019 Yılı Ödenek Durumu Tablosu

	KBÖ	EKLENEN	DÜŞÜLEN	TOPLAM ÖDENEK	HARCAMA	
1	Personel Giderleri	23.395.395.000,00	1.630.105.191,43	326.683.000,00	24.698.817.191,43	24.699.816.307,50
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.039.157.000,00	28.422.715,83	223.790.000,00	3.843.789.715,83	3.845.255.129,73
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	18.289.780.000,00	18.275.779.671,53	284.900.164,44	36.280.659.507,09	21.246.881.031,54
5	Cari Transferler	562.496.000,00	19.045.000,00	75.436.000,00	506.105.000,00	504.366.884,80
6	Sermaye Giderleri	175.475.000,00	52.478.914,43	15.938.872,45	212.015.041,98	203.162.704,28
7	Sermaye Transferleri	0,00	2.435.074,00	0,00	2.435.074,00	2.435.074,00
	TOPLAM	46.462.303.000,00	20.008.266.567,22	926.748.036,89	65.543.821.530,33	50.501.917.131,85

Milli Savunma Bakanlığı bünyesinde; 28 döner sermayeli işletme, 324 kantin, sosyal

tesis kapsamında 33 orduevi, 72 askerî gazino, 126 kışla gazinosu, 19 vardiya yatakhane ve 23 özel/yerel ve kış eğitim merkezi bulunmaktadır.

Millî Savunma Bakanlığına bağlı 28 adet döner sermayeli işletme bulunmakla beraber MSB Döner Sermaye Yönetim Kurulunun 05.02.2020 tarihli, 110 ve 111 sayılı kapanmaya ilişkin kararları ve Bakan Oluru ile 1'inci Ana Bakım Fabrika Müdürlüğü ve 55'inci Bakım Fabrika Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmelerinin faaliyetlerine 31.03.2020 tarihi itibarıyla son verilmesi öngörülmüştür.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Millî Savunma Bakanlığı, muhasebe ve raporlama sistemi açısından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabidir.

5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.” denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek malî raporların şekil, süre ve türleri Kanun'un 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre muhasebe sistemi, tahakkuk esaslı olup kayıtlar malî yıl esasına göre tutulmaktadır. Sistem, Kamu İdaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm malî işlemlerini kapsamaktadır.

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde; *“Bu Yönetmeliğin amacı; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında*

kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ile mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak ve karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir.” hükmü yer almaktadır.

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

Aynı Yönetmelik'in 310'uncu maddesinde; kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu, 311'inci maddesinde; kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu, 312'nci maddesinde; kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği, 313'üncü maddesinde; kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu, Nakit Akış Tablosu, Öz Kaynak Değişim Tablosu ve Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu olduğu, 314-316'ncı maddelerinde; bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği, 327'nci maddesinde de; mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiş olup, muhasebe hizmetleri merkezde Millî Savunma Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlık muhasebe müdürlükleri ile mal müdürlükleri ve askeri saymanlık müdürlükleri tarafından yürütülmektedir.

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
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 5'inci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bu idareler ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarih ve 26040/3 mükerrer sayılı Resmî Gazete`de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar`ın 5`inci maddesinde; iç kontrol standartlarının merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun`a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete`de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 5 bileşen altında 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

5018 sayılı Kanun ile ilgili diğer mevzuat ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve kurumlara gönderilen Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi de dikkate alınarak Millî Savunma Bakanlığı tarafından kamu iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar, birimlerin katılımıyla gerçekleştirilmiştir.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilerek Millî Savunma Bakanlığı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmış ve böylece iç kontrol sisteminin ve işleyişinin üst yönetici ile personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesi sağlanmıştır.

Millî Savunma Bakanlığı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları her yıl izlenmekte, revizyon çalışmaları yapılmakta ve raporlanmaktadır. Bununla birlikte her yıl İç Kontrol Sistemi Soru Formu kullanılarak İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu da düzenlenmektedir.

Kurum personelinin, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik kapsamında olmaması nedeniyle etik sözleşmesi personele imzalatılmamakla birlikte söz konusu işlemler, kurumsal uygulamalar ve yönergeler doğrultusunda yürütülmektedir.

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açıkça ifade edilmiştir. Personelin, birim başkanlıklarının ve daire başkanlıklarının görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmiş olup personel görev tanımları yapılmıştır. Yetkiler

ve yetki devrinin sınırları açıkça belirlenmiş ve yazılı olarak personele bildirilmiştir.

2019 – 2023 yıllarını kapsayan Stratejik Plan, İdarenin paydaş görüşleri alınarak birimlerin ve personelin katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmış olmakla birlikte Millî Savunma Bakanlığı faaliyetlerinin büyük bir çoğunluğunun “gizli” gizlilik dereceli yürütülmesi nedeniyle Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in kapsam maddesinden istisna olunmasına yönelik talep Cumhurbaşkanlığına ayrıca iletilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının cevabi yazısında Millî Savunma Bakanlığının stratejik plan hazırlama yükümlülüğünden muaf kurumlar kapsamına alınmasının uygun görüldüğü ve bu konudaki mevzuat çalışmalarının sürdürüldüğü bildirilmiş olup mevzuat değişikliği süreci devam ettiğinden performans programı hazırlanmamıştır.

İç Denetim Birimi Başkanlığı ile gerçekleştirilen Kurumsal Risk Yönetimi danışmanlık faaliyeti çerçevesinde ve harcama birimi bazında yapılan örnek uygulama kapsamında "Taslak Risk Strateji Belgesi" yayımlanmış, “Yöneticiler İçin Kurumsal Risk Yönetimi” broşürü hazırlanmış ve Üst Yönetici ve diğer birim yöneticilerine konuyla ilgili farkındalık sunumları yapılmıştır. Millî Savunma Bakanlığı planlarını “gizli” gizlilik derecesi ile hazırlayıp faaliyetlerini bu planlara göre yürütmekte olduğundan Bakanlığa ait uygulamalar ve yönergeler doğrultusunda hazırladığı kurumsal risk çalışmaları mevcut olup ayrıca Bakanlıktaki yeni yapılanma ile birlikte uygulanabilir bir kurumsal risk yönetim sistemi kurma çalışmaları devam etmektedir.

Ön Mali Kontrol Sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Mevzuatı gereği Kurumda, İç Denetim Birimi Başkanlığı bulunmakta ve birime ilişkin söz konusu faaliyetler Teşkilat Malzeme Kadro (TMK) belirlenen kadro 60 olmasına rağmen halihazırda 10 iç denetçi ile yerine getirilmektedir.

Kurumun tüm birimlerini kapsayacak şekilde, yürütülen işlerin iş tanımları yapılarak süreç kontrolünü sağlamak amacıyla iş akış şemaları hazırlanmıştır.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak şekilde yönetim bilgi sistemleri bulunmaktadır.

Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler, İdare Faaliyet Raporunda gösterilmekte ve Millî Savunma Bakanlığının web sitesinde yayımlanmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Milli Savunma Bakanlığının 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç 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 DAYANAKLARI

BULGU 1: Taşınmazların Fiili Envanterinin Çıkarılmamış Olması ve Muhasebe Kayıtlarının Gerçeği Yansıtması

2019 yılı mali tabloları üzerinde yapılan incelemelerde, Bakanlığa tahsis edilmiş, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin ilgili mevzuatına göre tamamlanması gereken taşınmaz mal envanterine ait çalışmalar ile buna bağlı muhasebe kayıtlarının tamamlanamamış ve taşınmazların fiili envanterinin çıkarılmamış olmasından dolayı 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap grubuna ilişkin kayıtların gerçeği yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Bu durum, Bakanlığa tahsis edilmiş, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların tespit ve takibini zorlaştırmakta, ayrıca taşınmazların tam ve doğru olarak muhasebe kayıtları ile mali tablolara yansıtılmasını engellemektedir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 60'inci maddesinde; taşınır ve taşınmaz mal icmal cetvellerini hazırlamak mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmış, 44'üncü maddesinde ise bu mallara ilişkin kayıtların tutulması usullerinin Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler" başlıklı geçici 1'inci maddesinin 1'inci fıkrasında; yönetmeliğin 5'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri

üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınacağı kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı, aynı fıkranın (a) bendinde; taşınmazların fiili envanterinin emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30.9.2014 tarihine kadar tamamlanacağı, (b) bendinde ise; fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verileceği, muhasebe birimlerinin, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 1.10.2014 tarihi itibarıyla çıkaracağı ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapacağı ifade edilmiştir.

01.10.2014 tarihi itibarıyla emlak vergi değerleri ya da iz bedeli üzerinden fiili envanteri yapılması gereken ve Bakanlığa tahsis edilmiş, yönetiminde veya kullanımında olan tüm taşınmazların kayıt altına alınacağı hükmüne rağmen 2019 yılında taşınmaz envanteri çalışmalarının tamamlanamamış olmasından dolayı, bilançoda; 250 Arazi ve Arsalar Hesabında 181.291.235.683,38 TL, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında 2.634.270.664,13 TL, 252 Binalar Hesabında 75.028.018.542,67 TL olarak yer alan tutarların mevcut taşınmazların fiili durumunu tam olarak göstermediği anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, Bakanlıkta taşınmaz fiili envanterinin çıkarılması ve icmalarının düzenlenmesi gerektiği ve bu doğrultuda mali tabloda 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap grubuna ilişkin kayıtların düzeltilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda, genel bütçeli idarelerin taşınmaz işlemlerinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, muhasebe hizmetlerinin de Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı muhasebe birimlerince yürütüldüğü dikkate alındığında muhasebe kayıtlarındaki tutarsızlığın anılan Bakanlıklarla koordinasyon sağlanarak çözülebileceği düşünülmektedir.

BULGU 2: Kişilerden Alacaklar Hesabı ile İlgili Hatalı Uygulamalar Olması

Kişi borcu dosyalarının ve muhasebe kayıtlarının incelenmesi neticesinde; 5'inci Ana Bakım Fabrika Müdürlüğünde, davalı hale gelmiş olan alacağın muhasebe kayıtlarında izlenmediği; 8'inci Ana Jet Üs Komutanlığında ise muhasebe kayıtlarında yer alan bazı alacakların kişi borcu dosyalarının Komutanlık tarafından açılmadığı ve dolayısıyla Komutanlıkta bulunmadığı tespit edilmiştir.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Kamu zararından doğan alacakların muhasebe kayıtlarına alınması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararından doğan alacakların 7/A maddesine göre yapılacak değerlendirme sonucuna ilişkin değerlendirme formunun takibe yetkili birime ulaştığı tarihten itibaren beş iş günü içerisinde, takibe yetkili birimce, sorumlular ve ilgililer adına muhasebe kayıtlarına aldırılacağı, muhasebe birimine yazılan yazıda faiz başlangıç tarihi de belirtileceği, muhasebe biriminin, Sayıştay ilâmu ve mahkeme kararına istinaden bildirilenler dışındakileri sorumlular ve ilgililer adına hesaplara kaydedeceği ifade edilmiştir. Anılan maddenin devamında, muhasebe kayıtlarına alınan her bir alacak için bir tahsilat izleme dosyası açılacağı ve kamu zararından doğan alacakların muhasebe kayıtlarına alınması ve izlenmesine ilişkin diğer hususlarda, kamu idarelerinin tabi oldukları muhasebe yönetmeliklerinde belirlenen usul ve esasların uygulanacağı belirtilmiştir.

Merkezî Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 140 Kişilerden Alacaklar Hesabının niteliğinin düzenlendiği “Hesabın niteliği” başlıklı 82'nci maddesinde; kişilerden alacaklar hesabının, kamu idarelerinin faaliyet alacakları ve kurum alacakları dışında kalan ve kamu idarelerince tespit edilen kamu zararından doğan alacaklar ile diğer alacakların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 83'üncü maddesinde ise Kişilerden Alacaklar Hesabına alınarak takibi gereken alacakların; kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda ortaya çıktığı ve söz konusu hesaba, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre belirlenen kamu zararları ile diğer mevzuat çerçevesinde ortaya çıkan ve madde devamında sayılan alacak tutarlarının kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Adı geçen Yönetmelik'in “Hesabın işleyişi” başlıklı 84'üncü maddesinde de kişilerden alacaklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları gösterilmiş olup taşınırın çalınmasından, kaybedilmesinden, kanunsuz veya yersiz harcanmasından doğan zararlara ait olmak üzere dairelerce bildirilen tutarların bu hesaba borç, tahsilinde bütçeye gelir kaydedilmek üzere 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yine, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün “Kişilerden Alacaklar” konulu 16 Sıra No'lu Genel Tebliği'nin giriş bölümünde; çalınan, kaybedilen veya zimmete geçirilen ya da yersiz ve kanunsuz harcanan ve kendilerinin muhafazası altında bulunan nakit, menkul kıymet, pul ve değerlerden çalınan, kaybedilen veya zimmete geçirilenlerin kişilerden alacaklar hesabının konusunu oluşturmakta olduğu açık bir biçimde ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, taşınırın çalınmasından, kaybedilmesinden, kanunsuz veya yersiz harcanmasından doğan zararlara ait olmak üzere dairelerce bildirilen tutarların 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilerek muhasebe kayıtlarında izlenmesi ve muhasebe kayıtlarına alınan her bir alacak için bir tahsilat izleme dosyası açılması gerekmektedir.

Yapılan denetimlerde, 5'inci Ana Bakım Fabrika Müdürlüğünde, zimmet gerekçesiyle 2016 tarihli dosya ile davalı hale gelmiş olan 8.790.430,32 TL ve 552.333,14 TL olmak üzere toplam 9.342.763,46 TL tutarındaki alacağın 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında yer almadığı görülmüştür.

8'inci Ana Jet Üs Komutanlığı vergi kimlik numarasına bağlı olan 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında ise evrak geliş yılı 2014 olarak görünen bazı kişi borcu alacaklarına ilişkin dosyaların söz konusu Komutanlık tarafından açtırılmamış olduğu için ilgili Kamu İdaresinde bulunmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, kamu idarelerinin faaliyet alacakları ve kurum alacakları dışında kalan ve kamu idarelerince tespit edilen kamu zararından doğan alacaklar ile diğer alacakların mevzuat hükümlerine uygun olarak 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında izlenmesi gerektiği ve alacak takiplerinin yapılabilmesini teminen muhasebe birimlerince kayda alınan 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında yer alan alacaklar ile idare tarafından tutulan kişi borcu dosyalarının karşılaştırılarak gerekli kontrollerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda, Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususun bir kısmının 2020 yılı itibariyle düzeltildiği anlaşılmakla birlikte, 2020 yılında yapılan kayıtların 2019 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 3: Değer Arttırıcı Harcamaların İlgili Varlık Hesabına Kaydedilmemesi

Hava Teknik Okullar Komutanlığı tarafından kullanılan taşınmazlara ilişkin değer arttırıcı bakım-onarım harcamalarının mali yılı içerisinde İzmir İnşaat Emlak Bölge Başkanlığına bildirilmemesi sonucu 252 Binalar Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt değişikliği işlemleri" başlıklı 11'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında; taşınmaza yapılan değer arttırıcı harcamaların, taşınmazın değerine ekleneceği, dördüncü fıkrasında ise bu madde uyarınca kayıtlarda meydana gelen değişikliklerin en geç yedi gün içinde muhasebe hizmetlerini

yürüten muhasebe birimine ve mali hizmetler birimine; işlemin yapıldığı ayı takip eden ay sonuna kadar, aralık ayı içinde işlem yapılanların ise aynı ayın sonuna kadar maliki kamu idaresine gönderileceği ifade edilmiştir. Bu hüküm uyarınca değer arttırıcı işlemlerin en geç yedi gün içerisinde ilgili muhasebe birimine, takip eden ayın sonuna kadar malik olan İnşaat Emlak Bölge Başkanlıklarına gönderilmesi gerekmektedir.

Anılan Yönetmelik'e dayanarak çıkarılan Milli Savunma Bakanlığı Taşınmaz Mal Yönergesi'nin "Taşınmaz Kayıtları" başlıklı üçüncü kısmının "Taşınmaz Kayıtları İle İlgili Diğer Esaslar" başlıklı bölümünün "e. bina ve tesislerin bakım, onarım ve değişikliklerinde yapılacak işlemler" fıkrasında; bina ve tesislerin bakım ve onarım sorumluluğunun sorumlu birlik komutanlığı / kurum amirliğinde olduğu, bakım, onarım ve değişikliklerde kaynağı ödenek ya da hangi kaynaktan sağlanırsa sağlansın teknik özellik arz eden büyük onarım kapsamında (mantolama, komple çatı değişimi, ısınma ve soğutma sistemlerinin komple değiştirilmesi, binaya asansör sistemi yapılması vb.) binada değer arttırıcı seviyedeki bakım onarımların harcama belgelerinin ise yılı içerisinde taşınmaz mal saymanlığına gönderileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen Yönerge hükmü, dayanağı olan Yönetmelik'te geçen, değer arttırıcı işlemlerin takip eden ayın sonuna kadar malik olan idareye bildirileceği hükmüne aykırı olarak, binada değer arttırıcı seviyedeki bakım onarımların harcama belgelerinin yılı içerisinde taşınmaz mal saymanlığına gönderileceği şeklinde düzenlenmiştir.

Hava Teknik Okullar Komutanlığı tarafından tahsisli olarak kullanılan taşınmazlar, maliki olan İzmir İnşaat Emlak Bölge Başkanlığı mali tablolarında izlenmektedir.

Yapılan denetimlerde, anılan Komutanlık tarafından tahsisli olarak kullanılan taşınmazlara ilişkin değer arttırıcı bakım onarım harcamalarının işlemin yapıldığı ayı takip eden ay sonuna kadar Bölge Başkanlığına bildirilmesi gerekirken, bu kapsamdaki birçok harcamanın bildirilmediği, 2018 yılına ait değer arttırıcı harcamalardan bildirilenlerin ise 08.02.2019 tarihinde toplu olarak bildirildiği ve 2018 yılı mali tablolarına değil takip eden 2019 yılı mali tablolarına yansıdığı, 2019 yılında gerçekleştirilen değer arttırıcı harcamaların ise denetim tarihi itibarıyla bildirilmediği için muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

Anılan Komutanlık tarafından, 2018 yılında yapılan 8 kalem değer arttırıcı nitelikte bakım onarım ihalesi olmasına rağmen sadece 1 tanesi İzmir İnşaat Emlak Bölge Başkanlığı tarafından 252 Binalar Hesabına değer arttırıcı olarak 2019 yılında kaydedilmiş, kalan işler

08.02.2019 tarihinde posta yoluyla bildirilmesine rağmen herhangi bir kayıt yapılmamıştır.

Bu itibarla, binalar için yapılan değer arttırıcı harcamaların anılan Yönetmelik hükümlerine uygun olarak zamanında bildirilmesi ve 252 Binalar Hesabında muhasebeleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Tablo 4: 2018 yılında Yapılan Değer Arttırıcı Harcamalar Tablosu

Proje Adı	Ekonomik Kodu	İhale Bedeli (TL)	İhale Tarihi	Sözleşme Tarihi	Bitiş Tarihi	Geçici Kabul Tarihi
246 Gm No.Lu İkmal İdari Okul K.Lığı Genel Onarımı	03.8.1.02 Okul Bakım Ve Onarım Giderleri	368.160,00	1.03.2018	27.03.2018	27.07.2018	31.08.2018
060 Gm No.Lu Öğr.A.K.Lığı Karargahı (Güvenlik Okl.K.Lığı Ve İs.Tb.Er Koğuşları) Islak Zemin Onarımları	03.8.1.02 Okul Bakım Ve Onarım Giderleri	208.270,00	7.02.2018	28.02.2018	17.06.2018	9.07.2018
249 Gm No.Lu Ana Teshin Merkezi, 131 Gm No.Lu Ana Teshin Merkezi Deposu, 276 Gm No.Lu Teshin Merkezi Binası, 218 Gm No.Lu Cephanelik 5 No.Lu Depo Ve 112 Gm No.Lu Depo Çatı Ve Kısmi Onarımları	03.8.1.90 Diğer Hizmet Binası Bakım Ve Onarım Giderleri	352.466,00	29.05.2018	29.06.2018	27.10.2018	1.11.2018
107, 008, 092, 093 Ve 188 Gm No.Lu Genel Malzeme Depoları Genel Onarımı	03.8.1.90 Diğer Hizmet Binası Bakım Ve Onarım Giderleri	174.640,00	26.04.2008	17.05.2018	6.08.2018	31.08.2018
115 Gm No.Lu Grup Elektrojen Laboratuvarı Ve Kademe Binası Çatı Onarımı	03.8.1.02 Okul Bakım Ve Onarım Giderleri	233.640,00	20.09.2018	18.10.2018	5.12.2018	14.12.2018
1987-Koğ-Bet-046 Gm No Lu Er Koğuşları Binası Genel Onarımının Yapılması	03.8.1.90 Diğer Hizmet Binası Bakım Ve Onarım Giderleri	88.299,40	27.02.2018	26.03.2018	17.05.2018	1.06.2018
Özdere Öem K.Lığı 046 Gm No.Lu Er Koğuşları Binası Yemekhane Ve Mutfak Onarımı	03.8.1.90 Diğer Hizmet Binası Bakım Ve Onarım Giderleri	291.460,00	18.10.2018	14.11.2018	16.12.2018	16.12.2018
Özdere Öem K.Lığı 116 Gm No.Lu Çevre Emniyet Duvarının Kısmi Olarak Yükseltilmesi Ve Üzerine Çit Sistemi Yapılması	03.8.3.01 Sosyal Tesis Bakım Ve Onarım Giderleri	351.640,00	30.10.2018	22.11.2018	22.12.2018	19.12.2018

BULGU 4: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

Bakanlıkta yapılan denetimlerde, yapım işlerinin doğrudan giderleştirilmesi nedeniyle işlerin devamı esnasında ortaya çıkan maddi duran varlık niteliğindeki kayıtların 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Maddi duran varlıklar" başlıklı 169'uncu maddesinde; maddi duran varlıklar hesap grubunda, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan

fiziki varlıklar ile bunların birikmiş amortismanlarının izleneceği, “Hesabın niteliği” başlıklı 187’nci maddesinde; 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında ise, kamu idarelerine ait yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hâllerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hâllerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılınca kadar bu hesapta izleneceği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; idarenin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen, tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlık niteliğindeki her türlü yapım işine dair gerçekleştirilen giderlerin karşılığında yapım işinin geçici kabulü yapılmaya kadar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına yapım işinin maliyeti tutarında kayıt yapılması gerekmektedir. Böylece yapılan söz konusu gider karşılığında elde edilen maddi duran varlık niteliğindeki her türlü yapımın aktifleştirilerek kurum bilançosunda gösterilmesi sağlanmaktadır.

Muhasebe kayıtlarında söz konusu harcamaların doğrudan giderleştirilmesi neticesinde, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı ile ilişkilendirilemeyen yapım işi maliyetlerinin kurum bilançosunun aktifinde yer almadığı görülmüştür.

Bu itibarla, yapılmakta olan yatırım niteliğindeki yapım işi ödemelerinin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak kaydedilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının Gerçeği Yansıtması

1’inci Hava Bakım Fabrika Müdürlüğünde çalışan sürekli, geçici ve taşeron işçiler için ayrılan kıdem tazminatı karşılıklarının mizanda eksik görüldüğü, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 291’inci maddesinde; 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izleneceği, 342’nci maddesinde ise; 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izleneceği, 343’üncü maddesinde ise; faaliyet döneminden sonraki yıllarda ödenecek kıdem tazminatları için ayrılan karşılıkların bu hesaba alacak kaydedileceği ifade

edilmiştir.

Yapılan denetimlerde, 1'inci Hava Bakım Fabrika Müdürlüğünde çalışan yaklaşık 1.655 işçi için ayrılan kıdem tazminatı tutarı mizanda 1.176.441,75 TL olarak görünmektedir. Oysa 2015'ten itibaren hesaplanıp muhasebe müdürlüğüne bildirilmesi gereken tutar anılan Fabrika Müdürlüğü tarafından 132.892.865,19 TL olarak hesaplanmıştır. Bu durum, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının mizanda yaklaşık olarak 131.716.423,56 TL eksik yer almasına neden olmuştur.

Bu itibarla, kıdem tazminatı karşılıklarının mevzuata uygun muhasebeleştirilmemesinin mali tablolarda hataya neden olduğu değerlendirilmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Askeri Kantinlerin Elektrik, Su ve Yakacak Giderlerinin Kantin Gelirlerinden Ödenmesi Gerekirken Kurum Bütçesinden Ödenmesi

2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda askeri kantinlerin elektrik, su ve yakacak giderlerinin kapsamda olmamasına rağmen genel bütçeden ödendiği tespit edilmiştir.

2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar" başlıklı E – Cetvelinin 32 numaralı açıklamasında; 4.1.1961 tarihli ve 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu'nun 98 ve 99'uncu maddelerine göre işletilen tesisler ve eğitim merkezlerine ait elektrik, su ve yakacak giderlerinin kurum bütçesinin ilgili tertiplerinden ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer verilen hükmün kapsamı, 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar" başlıklı E – Cetvelinin 32 numaralı açıklamasında yer alan hükmün kapsamından farklıdır. Aynı cetvelin 2014 yılı ve önceki halinde herhangi bir tesis sınırlaması getirilmemiş olup, 211 sayılı Kanun'a göre işletilen tesislerin elektrik, su ve yakacak giderlerinin kurum bütçesinden karşılanmasına cevaz verilmiştir. Ancak 2015-2019 dönemi Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarına ekli E - Cetvellerinde bu husus 211 sayılı Kanun'un 98 ve 99'uncu maddelerine göre işletilen tesisler ile sınırlandırılmıştır.

211 sayılı Kanun'un 98'inci maddesine göre işletilen tesisler; orduevleri, askeri

gazinolar, kışla gazinoları veya vardiya yatakhaneleri, 99`uncu maddesine göre işletilen tesisler ise özel, yerel ve kış eğitim merkezleridir. Ancak 211 sayılı Kanun`un 104`üncü maddesine göre işletilen askeri kantinler ise bu kapsamda yer almamaktadır. Bu bağlamda, askeri kantinlerin elektrik, su ve yakacak giderlerinin kurum bütçesinden karşılanmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Yapılan denetimlerde, askeri kantinlere ilişkin elektrik, su ve yakacak giderlerinin kurum bütçesinden ödendiği görülmektedir. Ancak askeri kantinlerin çoğunluğunda ayrı bir abonelik bulunmadığı için 2019 yılı içerisinde bu giderlerin ne kadarının kurum bütçesinden karşılandığı hesaplanamamıştır. Söz konusu giderlerin kurum bütçesinden karşılanmasına ilişkin hususun Türk Silahlı Kuvvetleri genelinde yaygın olan bir uygulama olduğu görülmektedir.

Kamu İdaresi tarafından erbaş ve erlerin doğrudan faydalandığı kışla içi askeri kantinlerin, erbaş ve erlerin her türlü ihtiyacının Devlet tarafından karşılanması nedeniyle sağlanan sosyal fayda dikkate alındığında elektrik, su ve yakacak giderlerinin genel bütçeden ödeneceği düşünülse de, bu ödemenin dayanağının yılı Bütçe Kanunu olduğu ve 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu`nda ise açık şekilde askeri kantinlerin elektrik, su ve yakacak giderlerinin ödenmesine imkan verilmediği anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, askeri kantinlerin elektrik, su ve yakacak giderlerinin, yine askeri kantinlerin gelirleriyle karşılanmasını sağlamak amacıyla idare tarafından düzeltici ve önleyici tedbirlerin alınmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Vekâlet Ücretlerinin Takip ve Dağıtımında Mevzuata Uyulmaması

Milli Savunma Bakanlığı hukuk birimi tarafından takip edilen davalarda İdare lehine hükmolunan vekâlet ücretlerinin incelenmesinde;

A) İdare lehine hükmolunan vekâlet ücretlerinin, doğdukları tarihten tahsillerine kadar geçen süreçte muhasebe kayıtları ile ilişkilendirilmediği, tahsilat gerçekleştiğinde ise bazı işlemlerin hatalı ekonomik kodlara kaydedildiği; bu durumun vekâlet ücretlerinin dağıtımında, hazine payının gelir kaydında ve faiz hesaplamalarında hatalara neden olduğu tespit edilmiştir.

26.09.2011 tarih ve 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde

Kararname'nin “Davalardaki temsilin niteliği ve vekalet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı” başlıklı 14'üncü maddesinde; tahkim usulüne tabi olanlar dâhil adli ve idari davalar ile icra dairelerinde, idarelerin vekili sıfatıyla hukuk birim amirleri, muhakemat müdürleri, hukuk müşavirleri ve avukatlar tarafından takip edilen davaların, idareler lehine neticelenmesi halinde idareler lehine vekâlet ücreti takdir edileceği ifade edilmiştir.

Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in “Ödenecek vekalet ücretinin limiti ve dağıtım şekli” başlıklı 6'ncı maddesinde ise; emanet hesabında toplanan vekâlet ücreti tutarının %95'inin ilgililere belirlenen limitler dâhilinde ödeneceği, dağıtımı yapılmayan %5'lik kısmın ilgili yıl sonunda gelir kaydedileceği; 8'inci maddesinde ise belirlenen limitler nedeni ile dağıtımı yapılamayan vekâlet ücreti tutarlarının tahsilini takip eden üçüncü yılın sonunda gelir kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan denetimlerde, idare lehine takdir olunan ve hukuk birimi tarafından takip edilen vekâlet ücretlerinin tahsiline kadar muhasebe kayıtları ile ilişkilendirilmediği görülmüştür.

Bu durum nedeniyle, ilgilileri tarafından hesaplara yatırılan tutarların vekâlet ücreti olup olmadığı işlemlerin açıklama kısmına bakılarak anlaşılmaya çalışılmakta; açıklama kısmında vekâlet ücreti, mahkeme adı veya esas numarası gibi ifadeler geçmesi durumunda işlemlerin vekâlet ücretlerine ilişkin olduğu tahmin edilmekte ve bu tutarlar emanet hesaplarının 333.18.0.0.0 Avukatlık Vekâlet Ücretleri yardımcı hesabına; herhangi bir detay belirtilmemesi durumunda ise tutarlar emanet hesaplarının 333.99.99.0.0 Diğer Çeşitli Emanetler yardımcı hesabına kaydedilmektedir. Bazı işlemlerin ise, açıklama kısımlarında vekâlet ücreti ifadesi geçmesine rağmen 333.99.99.0.0 Diğer Çeşitli Emanetler yardımcı hesabına kaydedildiği görülmektedir.

Alacakların muhasebe kayıtlarında izlenmemesinin ve gerçekleştirilen tahsilatların açıklamalarına bakılarak muhasebe kayıtlarına alınmasının, 333 Emanetler Hesabının ekonomik kod bazında güvenilir veri içermesine engel olduğu değerlendirilmektedir.

Vekâlet ücreti alacaklarının muhasebe kayıtlarında yer almaması ayrıca muhasebe birimi hesabına yatırılan tutarların miktar olarak doğruluğunun, faiz içerip içermediğinin ya da faizin doğru hesaplanıp hesaplanmadığının muhasebe verileri aracılığı ile teyit edilmesine de engel olmaktadır. Yatırılan tutarların faiz içermesi durumunda anapara tutarları kayıtlarda izlenmediğinden tutarın ne kadarının faiz ne kadarının anapara olduğu anlaşılammakta;

dolayısı ile gelir kaydedilmesi gereken faiz tutarlarına ilişkin bir kayıt da yapılamamaktadır. Nitekim yine muhasebe verileri üzerinde yapılan denetimlerde karar tarihi önceki yıllara ait olup 2019 yılı içerisinde tahsil edilen vekâlet ücretlerinden bir kısmında faize ilişkin bir tahsilat ya da tahakkuk kaydına rastlanılmamıştır.

Dönem sonunda merkez muhasebe birimi, 333.18.0.0.0 Avukatlık Vekâlet Ücretleri yardımcı hesabında kayıtlı tutarları hukuk biriminde mevcut olan verilerle karşılaştırarak, verilerin doğruluğu konusunda bir sonuca varmaya çalışsa da; vekâlet ücreti olup 333.99.99.0.0 Diğer Çeşitli Emanetler yardımcı hesabına kayıtlı tutarlar bulunduğundan ve bu tutarlar hukuk birimi verileri ile karşılaştırılmadığından; manuel olarak gerçekleştirilen kontrol işlemi de verilerin doğru ve güvenilir hale gelmesinde yeterli katkıyı sağlayamamaktadır.

Avukatlık vekâlet ücretlerinin dağıtımının, 333.18.0.0.0 Avukatlık Vekâlet Ücretleri yardımcı hesabında bulunan tutarlar üzerinden yapıldığı dikkate alındığında; vekâlet ücreti olup da 333.99.99.0.0 Diğer Çeşitli Emanetler yardımcı hesabına kaydedilen tutarların ilgililere dağıtımı ile dağıtımı yapılmayan %5`lik kısmın ve limit fazlası olup tahsilini takip eden üçüncü yılın sonunda gelir kaydedilmesi gereken bakiyenin bütçeye gelir kaydı da yapılamamaktadır.

Bu itibarla, yukarıda yer verilen aksaklıkların önlenmesi bakımından vekâlet ücreti alacaklarının, tahsillerine kadar geçen süreçte muhasebe ile bağının kurulması, dosya esas ve karar numarası, karar tarihi ve borçlu bilgisi içerecek şekilde otomasyon sistemi aracılığı ile takip edilmesi; tahsilinin de bu bilgiler esas alınarak bütünleşik sistem üzerinden yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

B) Milli Savunma Bakanlığı hukuk birimi tarafından takip edilen davalarda İdare lehine hükmolunan vekâlet ücretlerinden bazılarının, taşra teşkilatı muhasebe birimleri tarafından MSB merkez muhasebe birimi hesapları yerine Hazine ve Maliye Bakanlığı merkez muhasebe birimi hesaplarına aktarıldığı tespit edilmiştir.

26.09.2011 tarih ve 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname`nin “Davalardaki temsil niteliği ve vekalet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı” başlıklı 14`üncü maddesinde; bu tutarlara ilişkin gerçekleşen tahsilatların, takibi yapan hukuk biriminin bağlı olduğu idarenin merkez muhasebe birimince emanet hesaplarına kaydedileceği

ifade edilmiştir.

Yapılan denetimlerde, MSB hukuk birimi tarafından takip edilen davalara ilişkin olarak tahsil edilen vekâlet ücretlerinden bazılarının, MSB merkez muhasebe birimi hesapları yerine Hazine ve Maliye Bakanlığı merkez muhasebe birimi hesaplarına kaydedildiği görülmüştür. Avukatlık vekâlet ücretlerinin ilgililerine dağıtımının hukuk birimi verileri ile muhasebe birimi verileri karşılaştırılarak yapıldığı dikkate alındığında, tahsilatı gerçekleşmiş olsa da MSB muhasebe birimi hesaplarında yer almayan bu tutarların ilgililere dağıtımı yapılamamaktadır.

Bu itibarla, vekâlet ücretlerine ilişkin olarak gerçekleştirilen tahsilatların, anılan KHK hükümlerine uygun olarak, takibi yapan hukuk biriminin bağlı olduğu idarenin merkez muhasebe birimine aktarılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Teminatların Kayıt ve Takibinde Hatalar Yapılması

Askeri Veteriner Okulu ve Eğitim Merkezi ile 3'üncü Piyade Eğitim Tugay Komutanlıklarına ve 5'inci Ana Bakım Fabrika, Kara Dikimevi ile 1'inci Hava Bakım Fabrika Müdürlüklerine ait teminatların incelenmesinde;

A) Genel olarak, ihale kapsamında alınan nakit teminatların işin sonunda ilgisine iade edilmediği veya hazineye gelir kaydı işlemlerinin gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

05.01.2002 tarih ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İade edilemeyen teminatlar" başlıklı 14 üncü maddesinde, yapım işlerinde kesin hesap ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından, diğer işlerde ise işin kabul tarihinden veya varsa garanti süresinin bitim tarihinden itibaren iki yıl içinde idarenin yazılı uyarısına rağmen talep edilmemesi nedeniyle iade edilemeyen kesin teminat mektuplarının hükümsüz kalacağı ve bankasına iade edileceği, teminat mektubu dışındaki teminatların ise sürenin bitiminde Hazineye gelir kaydedileceği hükmüne yer verilmiştir.

Buna göre 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihalelerle ilgili alınan nakit teminatların madde hükmünde belirtilen süreçlerden sonra ilgilileri tarafından alınmaması halinde Hazineye gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 257'nci maddesinde de; 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına ilişkin işlemlerin düzenlendiği maddenin (a-3) bendinde, yapım işlerinde kesin hesap ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından, diğer işlerde ise işin

kabul tarihinden veya varsa garanti süresinin bitim tarihinden itibaren iki yıl içinde idarenin yazılı uyarısına rağmen talep edilmemesi nedeniyle ilgisine iade edilemeyen teminatların sürenin bitiminde, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde bütçeye gelir kaydedileceği ifade edilmiştir.

Buna göre, bu kapsamda nakit teminatı bulunan idarelerin, söz konusu 2 yıllık sürenin başladığı andan itibaren öncelikle ilgili yükleniciye nakit teminatın iadesine dair uyarı yazısı yazması, buna rağmen nakit teminatın alınmaması halinde ise bu 2 yıllık sürenin bitmesi üzerine genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde bütçeye gelir kaydedilmesi için gerekli işlemlerin tesis edilmesi gerekmektedir.

Yapılan denetimlerde, kabulü tamamlanan/varsa garanti süresi dolan mal alımı/yapım işi/hizmet alımlarının kabulü yapıldığına veya garanti süresinin dolduğuna dair ilgili harcama birimleri tarafından herhangi bir yazı yazılmadığı, böylece söz konusu nakit teminatların bütçeye gelir kaydedilmesi işlemlerinin gerçekleştirilmediği, bundan dolayı da ilgili nakit teminatların idarenin kayıtlarında yerinde denetim tarihleri itibarıyla yer aldığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından her ne kadar bulguda yer verilen birimlerden sadece ikisi ile ilgili bilgi verilmekle beraber, bulgu konusu hususta İdarenin işin mahiyetine göre iki yıllık sürenin başladığı andan itibaren teminatın iadesi için uyarı yazısının yazılmaması nedeniyle yükümlülüklerini yerine getirmediği anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, kayıtlarda yer alan kesin teminatların takibinde mevzuat hükümlerine uygun işlem tesis edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

B) Bazı kayıtlarda hatalar yapıldığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 256 ve 257'nci maddelerinde, 330 Alınan Depozito ve Teminatlar ile 330 ve 331'inci maddelerinde de, 430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesapları düzenlenmiş, söz konusu hesapların mevzuatları gereği nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminalardan sırasıyla bir yıl veya bir yıldan daha uzun bir süre içinde iade edilecek olanların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Teminalara ilişkin kayıt, takip, iade ya da gelir kaydedilmesine ilişkin tüm işlemlerin ilgili idarenin harcama birimi tarafından takip edilmesi ve ilgili muhasebe kaydının da bahsedilen muhasebe yönetmeliği hükümlerine uygun olarak yapılması gerekmektedir.

Yapılan denetimlerde, Milli Savunma Bakanlığı harcama birimlerinde yer alan nakit

teminat takip listeleri ile ilgili muhasebe müdürlüklerinde söz konusu harcama birimlerine ait teminatların takibinin yapıldığı yardımcı defter muhasebe kayıtlarının birbiriyile uyuşmadığı, teminatların hatalı kurumsal kod ve harcama birimi kodu ile kaydedildiği, teminatlara ait bazı muhasebe kayıtlarında hatalar olduğu, bir yıldan daha uzun süredir kayıtlarda yer alan teminatların uzun vadeli teminat hesabında izlenmediği, bazı teminatlara ilişkin kayıtların tarih açısından hatalı olduğu görülmüş olup yapılan tespitlere aşağıda yer verilmiştir.

Kara Dikimevi Müdürlüğünde, nakit teminatların bazıları 330 Alınan Depozito ve Teminatlar hesabı yerine doğrudan 600 Gelirler Hesabı kullanılarak kayda alınmış, teminat niteliğinde olmayan bazı sözleşme damga vergileri yine 330 nolu hesaba kaydedilmiştir.

5'inci Ana Bakım Fabrika Müdürlüğünde, teminatların bazılarının kurumsal ve/veya harcama birimi kodu hatalı olarak Milli Savunma Bakanlığı Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü Mali Hizmetler Şubesi Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı Destek Kıtalar Grup Komutanlığı veya Jandarma Tedarik Merkezi Komutanlığı olarak kaydedilmiş, bazılarının ise hem harcama birimi kodu hem muhasebe kodu yanlışlığı yapılarak Milli Savunma Bakanlığı Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü Mali Hizmetler Şubesi Müdürlüğü adı altında ve 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine 600 Gelirler Hesabına kaydedildiği anlaşılmıştır.

8'inci Ana Jet Üs Komutanlığında, geçici kabul noksanlıklarına ilişkin Yapım işlerine Ait Tip Sözleşme'nin 31'inci maddesi gereği yapılması gereken kesintiler, genel bütçe ayrıntılı hesap planına göre muhasebe kayıtlarında 330.15 Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 30 ve 31'inci maddesi gereği Alınan Teminatlar hesap kodu altında izlenmesi gerekirken doğrudan gelir olarak kaydedildiği görülmüştür.-

1'inci Hava Bakım Fabrika Müdürlüğünde, geçmiş yıllara ait teminatlar, vade süresine bakılmaksızın 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmeye devam edilmiştir

Yine 1'inci Hava Bakım Fabrika Müdürlüğünde kesin teminatların, Hazine ve Maliye Bakanlığı kurumsal kodunda kayıtlı iken belirli bir tarihten itibaren kurumsal kod düzeltilmesi yapılması sonucunda say2000i ve sonrasında Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemine aktarılırken ilk tarihleriyle değil yeni tarihlerle kayıtlara alınması sebebiyle söz konusu teminatlara ilişkin kayıtların tarih açısından hatalı olduğu tespit edilmiştir.

2017 yılı öncesinden devreden nakit kesin teminatlara ilişkin, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 09.06.2017 tarihli say2000i duyurusuna istinaden

kurumsal kod düzeltilmesi işlemi yapılmış ancak söz konusu kesin teminatlar, ilk kayıt tarihleriyle değil kurumsal kod düzeltilmesi sonrasındaki tarihler ile kaydedilmiştir. Dolayısıyla bu işlem, kesin teminat tarihlerinin, hatalı olarak kayda geçmesine sebebiyet vermiştir.

Bu itibarla, teminatların, doğru kurumsal kod, harcama birimi kodu ve muhasebe kaydı ile kayıtlara alınması ve böylece harcama birimlerinin takibindeki kesin teminat listeleri ile ilgili harcama birimlerine ait teminatların takibinin yapıldığı yardımcı defter kayıtlarının uyumunun sağlanması ayrıca kesin teminat tarihlerinin hatalı kaydedilmesi nedeniyle takip işlemi zorlaşacağından, tüm harcama birimlerinde geçmiş yıl kayıtlarının incelenip teminatların ilk kayıt tarihlerinin tespit edilmesi ve iade ve gelir kaydedilmesine ilişkin takibin ilgili mevzuat hükmüne göre yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Askeri Kantinlerin Elektrik, Su ve Yakacak Giderlerinin Kurum Bütçesinden Ödenmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Bulguya Raporla Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde Bulgu 1 olarak yer verilmiştir.
Taşınmazların Fiili Envanterinin Çıkarılmamış Olması ve Muhasebe Kayıtlarının Gerçeği Yansıtmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulguya Raporla Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümünde Bulgu 1 olarak yer verilmiştir.
Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçeği Yansıtmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulguya Raporla Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümünde Bulgu 4 olarak yer verilmiştir.

MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI
KANTİNER
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2019 yılında Denetlenen ve Türkiye Genelinde Faaliyet Gösteren Kantinlerin Personel Durumları Tablosu

Tablo 2: TSK Bünyesinde Bulunan Kantinlerin Mali Büyüklükleri Tablosu

Tablo 3: 2019 yılında Denetlenen Kantinlerin Mali Büyüklükleri Tablosu

Tablo 4: Üst Komutanlık Paylarının Kullanımı Tablosu

KISALTMALAR

GNKUR	Genelkurmay Başkanlığı
KK	Kuvvet Komutanlığı
MSB	Milli Savunma Bakanlığı
TSK	Türk Silahlı Kuvvetleri
ÜKP	Üst Komutanlık Payı

BULGU LİSTESİ

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Mal ve Hizmet Alımlarında 4734 Sayılı Kanun Hükümlerine Uyulmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu'nun 104'üncü maddesinde, askeri kantinlerin kuruluşu, teşkili, işletilmesi ve diğer hususlar hüküm altına alınmıştır.

Anılan maddede askerî kantinlerin; *“Türk Silahlı Kuvvetleri personelinin dayanıklı tüketim malları hariç zaruri ihtiyaçlarının daha ucuz ve kolaylıkla sağlanmasını temin maksadı...”* ile kurulduğu ifade edilmiştir. Kantinler asli olarak, vatani görevini yapmakta olan erbaş ve erlerin kışla dışı ilişkilerini azaltarak sağlık ve disiplinin korunması amacıyla hizmet vermektir.

Yine aynı maddede; *“Askerî kantinlerin işletilmesi, işlettirilmesi veya kiraya verilmesi kışla komutanlıklarınca yerine getirilir...”*

Kantinlerin; teşkili, idaresi, işletilmesi ve kontrol şekilleri, gelirleri ve gelirlerinin harcanması, işletilmesi, işlettirilmesi veya kiraya verilmesinden sağlanan gelirlerin dağıtım yerleri ve oranlarına ilişkin usul ve esaslar ile yapılacak denetlemelere ilişkin hususlar Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yönetmelik ile belirlenir” ifadeleri yer almaktadır.

Aynı Kanun'un 106'ncı maddesinde askeri kantinlerin kurumlar vergisi muafiyeti, 107'nci maddesinde ise hasılatlarından hazineye ayrılacak pay belirtilmiştir.

Askerî kantinlerin teşkili, idaresi ve kontrol şekilleri, muhasebe işlemleri, gelirleri ve gelirlerinin harcanması, işletilmesi, işlettirilmesi veya kiraya verilmesinden sağlanan gelirlerin dağıtım yerleri ve oranları ile yapılacak denetlemelere ilişkin usul ve esasları 22.03.2002 tarih ve 24703 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Askeri Kantin Yönetmeliği'nde belirlenmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

211 sayılı Kanun'un 104'üncü maddesine göre Türk Silahlı Kuvvetleri personelinin dayanıklı tüketim malları hariç zaruri ihtiyaçlarının daha ucuz ve kolaylıkla sağlanmasını temin maksadıyla her kışlada kantin kurulabilir. İhtiyaç hâlinde bu kantinlerin kışla içinde veya dışında şubeleri açılabilir.

Askerî kantinlerin teşkili, idaresi ve diğer hususlara ilişkin usul ve esasların

belirlendiği Askeri Kantin Yönetmeliği'ne göre kantinler faaliyetlerini merkez kantin ve şubeler ile yan kuruluşlar olarak sürdürmektedir.

Askeri Kantin Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde; kantin şubesi kantine bağlı olarak açılıp işletilen satış yerleri, yan kuruluş ise kantine bağlı olarak çalışan gelir getirici işletmeler olarak tarif edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Kuruluş" başlıklı 5'inci maddesinin a bendinde; kantinlerin kışla içinde veya dışında şubeleri açılabileceği, aynı kışla içerisinde birden fazla kantin başkanlığı kurulamayacağı ifadeleri yer almaktadır.

Yine aynı Yönetmelik'in "Kantin Şubeleri" başlıklı 12'nci maddesinde; bir askeri kantine bağlı olarak aynı kuvvete mensup birbirine yakın iki kışlada konuşlanan veya aynı kışlada konuşlanmakla birlikte farklı komutanlıklara bağlı bulunan birliklerde, geniş bir alana yayılmış olan kışla sınırları içerisinde, kışla içindeki ve dışındaki lojman bölgelerinde, atış ve tatbikat veya eğitim için uzun süreli olarak garnizon dışına veya yurt dışına intikal eden birlik veya kurumlarda, ihtiyaç durumu göz önünde bulundurularak kışla komutanının onayıyla, şubeler açılabileceği ifade edilmektedir.

Askeri kantinlerin idaresini gerçekleştiren kantin heyetlerinin teşkiline ilişkin Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde; heyetin bir yıllık süre için seçimle teşkil edileceği, heyette bir başkan, bir muhasip üye, bir kasa sorumlusu ve bir mübayaa görevlisi olmak üzere en az dört kişi bulunacağı, bir subay ve bir astsubay bulunmasının şart olduğu, muhasibin tercihen muhasebe eğitimi görmüş personel arasından seçilerek görevlendirileceği, muhasebe personeli yanında özel hukuk hükümlerine göre muhasebe personeli çalıştırılabileceği, ayrıca kantinin faaliyet alanlarında özel hukuk hükümlerine göre personel çalıştırılabileceği ya da bu amaçla hizmet alımı yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Yönetmelik'in 8'inci maddesinde ise kantin heyetinde görev alanların, aynı garnizonda olmak üzere en fazla üç dönem görev yapabileceği belirtilmiştir.

Yönetmelik hükümlerine göre kantin heyeti, kışla komutanlığı tarafından gösterilen adaylar arasından kışlada görev yapan personel tarafından yapılan seçim ile oluşturulmaktadır. Yönetmelik gereği seçimler kasım ayı başında yapılmaktadır. Yeni kantin heyeti, devreden kıymetleri teslim alarak 1 Ocak tarihinde göreve başlamaktadır.

2019 yıl sonu itibarıyla Türkiye genelinde faaliyet gösteren 324 askeri kantinde 324'ü subay ve 1.180'i astsubay olmak üzere 3.739 personel çalışmaktadır.

Tablo 1: 2019 yılında Denetlenen ve Türkiye Genelinde Faaliyet Gösteren Kantinlerin Personel Durumları Tablosu

Tesis Adı	Personel Durumu						
	Subay	Astsubay	Sivil Memur / Uzman Erbaş	Erbaş Er	Sözleşmeli Personel	Hizmet Alımı	Toplam
Cumhurbaşkanlığı Muhafız Alayı Kantin Başkanlığı	1	5	0	35	0	0	41
8'inci Ana Jet Üs Komutanlığı Kantin Başkanlığı	1	12	1	9	0	4	27
14'üncü Mekanize Piyade Tugay Komutanlığı Kantin Başkanlığı	3	3	0	21	0	0	27
Türkiye Geneli Toplamı	324	1.180	128	2.044	30	33	3.739

1.3. Mali Yapı

Askerî kantinlerin muhasebe işlemleri, gelirleri ve gelirlerinin harcanması, işletilmesi, işlettilmesi veya kiraya verilmesinden sağlanan gelirlerin dağıtım yerleri ve oranları ile yapılacak denetlemelere ilişkin usul ve esasları Askerî Kantin Yönetmeliği`nde belirlenmiştir.

Kantinler giderlerini elde ettikleri gelirler ile karşılamakta, aylık gayrisafı hasılatı üzerinden hazine payı, aylık gelirleri üzerinden ise genelkurmay başkanlığı ve bağlı olduğu kuvvet komutanlığına üst komutanlık payı adı altında pay göndermektedir.

2019 yıl sonu itibarıyla mevcut 324 adet askerî kantinin sermayeleri 121.820.607,50 TL tutarındadır. Yıl sonu itibarıyla 1.672.478.817,65 TL ciroya ulaşan kantinlerin dönem net kârı 24.003.696,84 TL tutarındadır.

Askerî kantinler 2019 yılı faaliyetleri neticesinde, Hazineye 3.944.570,93 TL, üst komutanlık payı altında Genelkurmay Başkanlığına 2.105.446,81 TL ve bağlı oldukları kuvvet komutanlıklarına 8.098.655,74 TL tutarında pay aktarmışlardır.

Tablo 2: TSK Bünyesinde Bulunan Kantinlerin Mali Büyüklükleri Tablosu

Yıl	Kantin Sayısı	Toplam Ciro	Net Kâr	Aralık Sermayesi	GNKUR ÜKP %1	KK ÜKP %3-10	Yatırılan Hazine Payı
2019	324	1.672.478.817,65	24.003.696,84	121.820.607,50	2.105.446,81	8.098.655,74	3.944.570,93
2018	328	1.501.655.106,81	21.436.250,65	116.053.787,66	1.722.160,79	6.620.565,72	3.944.038,22
2017	326	1.141.535.839,33	12.904.807,84	100.305.231,81	1.325.453,51	4.871.452,97	2.368.369,76
2016	328	1.002.481.161,54	9.767.233,10	87.972.326,09	1.228.930,91	4.817.287,47	2.131.532,00
2015	326	950.218.677,85	7.946.226,34	79.385.419,90	1.068.240,77	4.053.228,95	2.093.867,20

Tablo 3: 2019 yılında Denetlenen Kantinlerin Mali Büyüklükleri Tablosu

Tesis Adı	Toplam Cirosu	Net Kâr	Aralık 2019 Sermayesi	GNKUR payı %1	KK ÜKP payı % 3- 10	Yatırılan Hazine Payı
Cumhurbaşkanlığı Muhafız Alayı Kantin Başkanlığı	36.477.264,64	146.090,86	1.398.096,06	30.340,37	-	-
14'üncü Mekanize Piyade Tugay Komutanlığı Kantin Başkanlığı	6.648.301,05	38.284,12	376.048,19	9.941,42	29.824,33	-
8'inci Ana Jet Üs Komutanlığı Kantin Başkanlığı	18.818.345,92	191.310,17	1.509.877,05	13.425,84	134.257,76	-

Tablo 4: Üst Komutanlık Paylarının Kullanımı Tablosu

İlgili Birim	Önceki Yıldan Devreden Tutar (TL)	2019 yılı Geliri (TL)	Toplam Gelir (TL)	Toplam Gider (TL)	2020 Yılına Devredilen (TL)
Genelkurmay Başkanlığı	910.725,01	4.920.487,13	5.831.212,14	3.154.735,21	2.676.476,93
Kara kuvvetleri Komutanlığı	6.710.944,12	6.020.192,91	12.731.137,03	5.403.168,55	7.327.968,48
Hava Kuvvetleri Komutanlığı	2.167.500,16	2.399.094,58	4.566.594,74	2.244.466,62	2.322.128,12
Deniz Kuvvetleri Komutanlığı	1.431.307,37	1.370.215,44	2.801.522,81	767.012,90	2.034.509,91
TOPLAM	11.220.476,66	14.709.990,06	25.930.466,72	11.569.383,28	14.361.083,44

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Muhasebe işlemlerine ilişkin Yönetmelik'in "Muhasebe, vergi ve muafiyetler" başlıklı 41'inci maddesinde;

"a) Muhasebe;

1) Askerî kantin hesap yılı, 1 Ocakta başlayıp, 31 Aralıkta son bulur. Kantinler öncelikle bilanço esasına göre defter tutulan tek düzen muhasebe sistemine göre işletilir.

2) Bilânço usulü (tek düzen) muhasebe sistemini uygulayacak kantinlerin sermaye limiti, Millî Savunma Bakanlığınca her yıl 1 Ocak tarihinde kantin heyetlerine ulaşacak şekilde yayımlanır. Bilânço usulü (tek düzen) muhasebe sistemi uygulayan kantinler, Türk Silahlı Kuvvetleri Ordu Evleri, Askerî Gazinolar, Kışla Gazinoları ve Vardiya Yatakhaneleri ile Eğitim Merkezleri Yönetmeliğinde belirtilen muhasebe hesap planı, belge ve kayıtları tutarlar. İşletme defteri usulü muhasebe sistemine göre işletilen kantinler, bu Yönetmelikte belirtilen belge ve kayıtları tutarlar..." hükümleri ile uygulanacak muhasebe sistemi ifade edilmiştir.

MSB tarafından her yıl 1 Ocak tarihinde yayımlanan sermaye limitleri uyarınca bilanço usulü muhasebe sistemini uygulayacak kantinlerde, 26.12.1992 gün ve 21447 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1 Sıra No’lu “Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği” ekindeki “Tekdüzen Hesap Planı” esas alınmaktadır.

Kantinler aylık olarak bilanço, gelir tablosu ve kar-zarar cetveli çıkarmakta ve bu tablolar bağlı buldukları komutanın onayına sunulmaktadır.

Yönetmelik’in “Belge ve Kayıtlar” başlıklı 42’nci maddesinde ise askerî kantinler tarafından tutulacak belge ve kayıtlar belirtilmiştir. Buna göre; ambar/kiler defteri, mal giriş ve çıkış/iç dağıtım belgesi, kantin işletme defteri, kantin kasa defteri, para teslim defteri, mal sayım ve tartı çizelgesi kantinler tarafından tutulacaktır. Kantinlerle ilgili defter ve belgeler, teftişe tâbi evrak olduklarından kantin heyetince muhafaza edilir ve teftişin bitimini müteakip teftiş sandığına konularak saklanır.

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 Esaslar’ın 8’inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Bilanço
- Gelir tablosu
- Kar-zarar cetveli
- Geçici ve kesin mizan
- Yevmiye defteri
- Kasa sayım tutanağı
- Banka mevcudu tespit tutanağı

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve gelir 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

Denetimin kapsamını; Cumhurbaşkanlığı Muhafız Alayı Kantin Başkanlığı,

Diyarbakır 8`inci Ana Jet Üs Komutanlığı Kantin Başkanlığı ve Kars 14`üncü Mekanize Piyade Tugay Komutanlığı Kantin Başkanlığının 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 GÖRÜŞÜ

Denetim kapsamında bulunan; Cumhurbaşkanlığı Muhafız Alayı Kantin Başkanlığı, Diyarbakır 8`inci Ana Jet Üs Komutanlığı Kantin Başkanlığı ve Kars 14`üncü Mekanize Piyade Tugay Komutanlığı Kantin Başkanlığının 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Mal ve Hizmet Alımlarında 4734 Sayılı Kanun Hükümlerine Uyulmaması

Askeri kantinlerin mal ve hizmet alımlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerinin uygulanmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun`un “Amaç” başlıklı 1`inci maddesinde, Kanun`un amacı, kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan

kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek olarak ifade edilmiştir.

Anılan Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde de, maddede belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği hükme bağlanmıştır.

Söz konusu Kanun'un 68'inci maddesinin (b) bendinde, diğer kanunların 8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndan muafiyet tanıyan hükümleri ile bu Kanun'a uymayan hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Bu konu Kamu İhale Kurulunun gündemine de gelmiş olup bu hususta 11.04.2003 tarih ve 2003/DK.D-120, 25.03.2004 tarih ve 2004/DK.D-91 ve 09.01.2012 tarih ve 2012/DK.D-10 sayılı Düzenleyici Kurul Kararlarında, ayrı tüzel kişilikleri bulunmayan ordu evleri, askeri gazinolar ve sosyal tesisler ile askeri kantinler tarafından yapılacak harcamaların 4734 sayılı Kanun'a tabi olarak gerçekleştirilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Kamu İhale Kurulunun Düzenleyici Kurul Kararları ilgili idareler için bağlayıcı olup bu hususta aksi yönde herhangi bir kararı mevcut olmayıp, kararları da aynı yönde istikrar kazanmıştır.

Diğer yandan, askeri kantinlerin, 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendi ve Kamu İhale Genel Tebliği'nin ilgili hükümleri doğrultusunda ana faaliyet konusuna yönelik mal ve hizmet alımlarına ilişkin istisna talebi 15.11.2012 tarih ve 2012/DK.D-217 sayılı Kamu İhale Kurumu Düzenleyici Kurul Kararıyla kabul edilmiştir.

Ancak, Kamu İhale Genel Tebliğinin 4.3'üncü maddesinde belirtilen usule göre 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendi kapsamındaki mal ve hizmetler ile ilgili olarak Kuruma başvuruda bulunulması ve talep üzerine Kurumca yapılacak değerlendirme ile istisna kapsamının belirlenmesi gerekirken, askeri kantinler adına usulüne uygun olarak Kamu İhale Kurumuna yapılmış bir başvuru veya daha önce alınmış bir 3 (g) istisna belgesi bulunmamaktadır.

Bu itibarla, TSK bünyesindeki askeri kantinler tarafından gerçekleştirilecek mal ve hizmet alımlarında 4734 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

7. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Mal ve Hizmet Alımlarında 4734 Sayılı Kanun Hükümlerine Uyulmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulguya Raporla Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde Bulgu 1 olarak yer verilmiştir

MİLLÎ SAVUNMA BAKANLIĞI
SOSYAL TESİS
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Sosyal Tesislerde Görevli Personel Sayısı Tablosu

Tablo 2: Sosyal Tesislerin 2019 Yılı Mali Büyüklükleri Tablosu

BULGU LİSTESİ

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Amortisman Tabi Varlıklar İçin Amortisman Kaydı Yapılmaması
2. Mal ve Hizmet Alımlarında 4734 Sayılı Kanun Hükümlerine Uyulmaması
3. Yüklenici Tarafından Karşılanması Gereken Maliyetlerin İdare Tarafından Karşılanması ve Sorumlu Personele Rücu Davası Açılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu'nun 98 ve 99 uncu maddelerine istinaden orduvevleri, askerî gazinolar, kışla gazinoları ve vardiya yatakhaneleri ile özel, yerel ve kış eğitim merkezleri şeklinde sosyal hizmet faaliyetleri sürdürülmektedir.

Bu tesislerin amacı, Türk Silahlı Kuvvetleri personelinin; sosyal ve moral ihtiyaçlarını karşılamak, dayanışmayı artırmak, meslekî sosyal gelişmelerini mümkün kılacak imkânları hazırlamak ve barınma da dâhil olmak üzere ihtiyaçlarını karşılamak, çeşitli eğitim, seminer, konferans, sempozyum gibi hizmetlerde kullanılmak maksadıyla faaliyette bulunmaktadır.

Sosyal tesis niteliğindeki bu idarelerin iş ve işlemleri,

- 211 sayılı İç Hizmet Kanunu,
 - Orduvevleri, Askerî Gazinolar, Kışla Gazinoları ve Vardiya Yatakhaneleri ile Eğitim Merkezleri Yönetmeliği,
 - Orduvevleri, Askerî Gazinolar, Kışla Gazinoları ve Vardiya Yatakhaneleri ile Eğitim Merkezleri Yönergesi
- çerçevesinde yürütülmektedir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesinde yer alan orduvevleri, askerî gazinolar, kışla gazinoları ve vardiya yatakhaneleri ile eğitim merkezleri Genelkurmay Başkanlığına, Milli Savunma Bakanlığına, Kara Kuvvetleri Komutanlığına, Deniz Kuvveti Komutanlığına ve Hava Kuvvetleri Komutanlığına bağlı olarak işletilmektedir.

Orduvevleri, askerî gazinolar, kışla gazinoları ve vardiya yatakhaneleri ile özel, yerel ve kış eğitim merkezleri yönetim kurulları ile kadrolarına atanan veya görevlendirilen personel tarafından yönetilmektedir.

Ayrıca tesislerde, hizmet ünitelerinin gerektirdiği nitelik ve nicelikte olmak üzere; kadrolarında belirtilen personel ile ücretleri tesis gelirlerinden karşılanmak üzere özel hukuk hükümlerine göre çalıştırılacak personel, hizmet alımı yöntemiyle temin edilen personel, mal alımı hizmetini sunan firma personeli, 05.06.1986 tarih ve 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanunu ve bu Kanun çerçevesinde yürürlüğe konulan yönetmelik hükümlerine göre çırak ve beceri

eğitimi öğrencisi çalıştırılmaktadır.

Tablo 1: Sosyal Tesislerde Görevli Personel Sayısı Tablosu

Subay	Astsubay	Uzman Erbaş	Memur	Sözleşmeli Personel	Er/Erbaş	Hizmet Alım Personeli	Toplam
358	1452	444	3064	597	11128	1309	18352

1.3. Mali Yapı

Faaliyette bulunulan 273 sosyal tesisten denetlenen;

- Fenerbahçe Orduevi Müdürlüğünün 31.12.2019 tarihi itibariyle sermayesi 5.651.335,87 TL, 2019 yılı brüt satışı ise 36.994.078,31TL,

- Özdere Özel Eğitim Merkezi Komutanlığının 31.12.2019 tarihi itibariyle sermayesi 8.838.726,31 TL, 2019 yılı brüt satışı ise 19.930.987,24 TL,

- Karpuzkaldıran Özel Eğitim Merkezi Komutanlığının 31.12.2019 tarihi itibariyle sermayesi 5.985.506,23 TL, 2019 yılı brüt satışı ise 10.721.951,50 TL,

- Genelkurmay Kışla Gazino Müdürlüğünün 31.12.2019 tarihi itibariyle sermayesi 3.156.860,79 TL, 2019 yılı brüt satışı ise 8.855.880,10 TL'dir

Faaliyette bulunan 273 işletmenin ayırımına ve mali büyüklüklerine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 2: Sosyal Tesislerin 2019 Yılı Mali Büyüklükleri Tablosu

Tesis Adı	Toplam Tesis Sayısı	Toplam Ciro	Brüt Kâr	Net Kar	Toplam Harcama	Yatırılan Hazine Payı
Orduevi	33	302.456.417	152.499.549	19.353.220	133.146.329	3.016.088
Askeri Gazino	72	127.639.792	48.922.385	9.649.254	39.273.131	0
Kışla Gazinosu	126	329.364.605	118.139.467	24.636.186	93.503.281	18.203
Vardiya Yatakhane	19	15.789.312	8.101.435	500.463	7.600.972	0
Özel / Yerel ve Kış Eğitim Merkezi	23	127.219.619	63.820.796	22.000.173	41.820.623	121.348
TOPLAM	273	902.469.745	391.483.632	76.139.296	315.344.336	3.155.639

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

26.12.1992 gün ve 21447 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1 sıra numaralı “Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği” ekindeki “Tek Düzen Muhasebe Plânı” esas alınmaktadır. Orduveleri, askerî gazinolar, kışla gazinoları ve vardiya yatakhaneleri ile özel, yerel ve kış eğitim merkezlerinin hesap dönemi yıllık olup muhasebe sistemlerini tek düzen muhasebe esaslarına göre yürütürler. Tutulacak belgeler ve formlar, dayanak ve kontrol belgeleri ile tüm belge ve formların işleniş usulleri ise Yönerge ile düzenlenmektedir.

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 Esaslar’ın 8’inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

- Geçici ve kesin mizan
- Yevmiye defteri
- Bilanço
- Gelir tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve gelir 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

Denetimin kapsamını, Özdere Özel Eğitim Merkezi Komutanlığı, Karpuzkaldıran Özel Eğitim Merkezi Komutanlığı, Fenerbahçe Orduevi Müdürlüğü ve Genelkurmay Kışla Gazino Müdürlüğü'nün 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 GÖRÜŞÜ

Denetim kapsamında bulunan; Özdere Özel Eğitim Merkezi Komutanlığı, Karpuzkaldıran Özel Eğitim Merkezi Komutanlığı, Fenerbahçe Orduevi Müdürlüğü ve Genelkurmay Kışla Gazino Müdürlüğünün 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Amortisman Tabi Varlıklar İçin Amortisman Kaydı Yapılmaması

Özdere ve Karpuzkaldıran Özel Eğitim Merkezi Komutanlıkları ile Fenerbahçe Orduevi ve Genelkurmay Kışla Gazino Müdürlüklerinde yapılan denetimlerde amortisman tabi varlıklar için amortisman kaydı yapılmadığı tespit edilmiştir.

1 Sıra No`lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği'nin “Mali Tablolar İlkeleri” başlıklı bölümünde yer alan gelir tablosu ilkelerine göre, maddi ve maddi olmayan duran varlıklar ile özel tükenmeye tabi varlıklar için uygun amortisman ve tükenme payı ayrılmalıdır.

Yine aynı bölümde düzenlenen bilanço ilkelerine göre, bilançoda duran varlıklar grubunda yer alan maddi duran varlıklar ile maddi olmayan duran varlıkların maliyetini çeşitli dönem maliyetlerine yüklemek amacıyla her dönem ayrılan amortismanların birikmiş tutarları ayrıca bilançoda gösterilmelidir.

Adı geçen Tebliğ'in “IV Düzenlemenin Kapsamı” başlıklı bölümünde ise, yapılan

düzenlemenin kapsamına bilanço esasına göre defter tutan gerçek ve tüzel kişilerin girdiği, diğer bir anlatımla söz konusu teşebbüs ve işletmelerin bu Tebliğ ile belirlenen muhasebe usul ve esaslarına uymak zorunda oldukları, teşebbüs ve işletmelerin kamu idare ve müesseselerine ait olmasının, hukuki yapılarının farklılığının, özel kanunlarının bulunmasının, vergi muafiyet ve istisnalarından yararlanmalarının bu mecburiyetleri yerine getirmelerine engel teşkil etmediği ve bu teşebbüs ve işletmelerin ticari esaslara göre faaliyet göstermelerinin belirlenen muhasebe usul ve esaslarına uymaları için yeterli olduğu belirtilmiştir.

Bir işletmenin belli bir tarihte sahip olduğu varlıklar ile bu varlıkların sağladığı kaynakları gösteren bilançonun aktif tarafında yer alan 2 Duran Varlıklar hesap grubu bir yıldan veya bir normal faaliyet döneminden daha uzun sürelerle, işletme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi için kullanılmak amacıyla elde edilen ve ilke olarak bir yılda veya normal faaliyet dönemi içinde paraya çevrilmesi veya tüketilmesi öngörülmeyen varlıkları kapsar.

255 Demirbaşlar Hesabında, işletme faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan her türlü büro makine ve cihazları ile döşeme, masa, koltuk, dolap, mobilya gibi maddi varlıklar izlenir. 257 Birikmiş Amortismanlar(-) Hesabı ise, maddi duran varlık bedellerinin, kullanılabilecekleri süre içerisinde hesaben yok edilebilmesini sağlamak amacıyla kullanılan hesaptır. Ayrılan amortismanlar, ilgili gider hesapları karşılığında bu hesaba alacak; satılan, devredilen, kullanma yeteneğini kaybedenler ise hesaba borç, ilgili varlık hesabına da alacak kaydedilir.

260 Haklar Hesabı, imtiyaz, patent, lisans, ticari marka ve unvan gibi bir bedel ödenerek elde edilen bazı hukuki tasarruflar ile kamu otoritelerinin işletmeye belirli alanlarda tanıdığı kullanma, yararlanma gibi yetkiler dolayısıyla yapılan harcamaları kapsar. Edinilen haklar, maliyet bedelleri ile bu hesaba borç kaydedilir ve yararlanma süreleri içerisinde, yararlanma sürelerinin belli olmaması durumunda, 5 yıllık sürede eşit taksitlerle itfa olunarak yok edilir. 268 Birikmiş Amortismanlar(-) Hesabı ise, maddi olmayan duran varlık bedellerinin, kullanılabilecekleri süre içerisinde yok edilebilmesini sağlamak amacıyla kullanılan hesaptır.

Adı geçen sosyal tesislerin bilançolarında Duran Varlıklar hesap grubu içerisinde 255 Demirbaşlar ve/veya 260 Haklar Hesaplarının bulunduğu ve ilgili varlıkların hesaben yok edilmesinde kullanılan 257 Birikmiş Amortismanlar(-) ve 268 Birikmiş Amortismanlar(-) hesaplarına herhangi bir kayıt yapılmadığı görülmektedir. Dolayısıyla duran varlıkların net değerini bilançodan görebilme imkanının olmadığı değerlendirilmektedir. Aynı zamanda

gider hesaplarının kullanılmaması sebebiyle, duran varlığın yıpranmasından kaynaklanan gider, gelir tablosu hesapları içerisinde yer almamaktadır.

Bu itibarla, Duran Varlıklar hesap grubunda yer alan maddi duran varlıkların amortisman tutarlarının da mali tablolarda gösterilip duran varlıkların net değerinin tablolardan anlaşılması ve amortisman kaydı yapılırken ilgili gider hesaplarının kullanılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Mal ve Hizmet Alımlarında 4734 Sayılı Kanun Hükümlerine Uyulmaması

Orduevi ve kışla gazino müdürlükleri ile özel eğitim merkezi komutanlıkları mal ve hizmet alım işlerinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerinin uygulanmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde, Kanun'un amacı, kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek olarak ifade edilmiştir.

Anılan Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, maddede belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinde ise Kanun'un uygulanmasında esas alınacak istisnalar belirtilerek, orduevi ve kışla gazino müdürlükleri ile özel eğitim merkezi komutanlıklarının mal ve hizmet alım işleri bu istisnalar kapsamında sayılmamıştır.

Yine anılan Kanun'un "Uygulanmayacak hükümler" başlıklı 68'inci maddesinin (b) bendinde, diğer kanunların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunundan muafiyet tanıyan hükümleri ile bu Kanuna uymayan hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Bu konu Kamu İhale Kurulunun gündemine de gelmiş olup bu hususta 11.04.2003 tarih ve 2003/DK.D-120, 25.03.2004 tarih ve 2004/DK.D-91 ve 09.01.2012 tarih ve 2012/DK.D-10 sayılı Düzenleyici Kurul Kararlarında, ayrı tüzel kişilikleri bulunmayan orduevleri, askeri gazinolar ve sosyal tesisler ile askeri kantinler tarafından yapılacak harcamaların, 4734 sayılı Kanuna tabi olarak gerçekleştirilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yine Kamu İhale Kurulunun 15.11.2012 tarih ve 2012/DK.D-217 sayılı Kararında bu idarelerin Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinde yer alan (g) bendinde belirtilen istisna hükmünden yararlanamayacağı ifade edilmiştir. Kamu İhale Kurulunun Düzenleyici Kurul Kararları ilgili idareler için bağlayıcı olup bu hususta aksi yönde herhangi bir kararı mevcut değildir.

Yukarıda yer alan hüküm ve açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde, Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesindeki ordu ve kışla gazino müdürlükleri ile özel eğitim merkezi komutanlıklarının 4734 sayılı Kanun kapsamında olduğu anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesindeki anılan idareler tarafından gerçekleştirilecek mal ve hizmet alım işlerinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerinin uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Yüklenici Tarafından Karşılanması Gereken Maliyetlerin İdare Tarafından Karşılanması ve Sorumlu Personele Rücu Davası Açılmaması

Karpuzkaldıran Özel Eğitim Merkezi Komutanlığı tarafından 2016 yılında sözleşmeye bağlanan Alakart/Pide Fırını – İskele Gazinosu İşletmesi Hizmet Alımı işine ait şartnamede yer alan hükümlerin uygulanmamasının, yüklenici tarafından istihdam edilen işçilerin ücret ve tazminatlarının İdare tarafından ödenmesine sebebiyet verdiği tespit edilmiştir.

Yapılan denetimlerde, anılan işin idari şartnamesinin 38'inci maddesinde; istihdam edilen personelin özlük haklarının yerine getirildiğine dair sigorta ve maaş ödemeleri gibi kanıtlayıcı belgelerin faturayla beraber idareye teslimi sonrası on iş günü içerisinde ödeme yapılacağı; bu belgelerin teslimine kadar yükleniciye herhangi bir ödeme yapılmayacağı belirtilmesine rağmen, bu belgeler aranmaksızın yükleniciye hakediş ödemesinde bulunulduğu; devam eden süreçte yüklenicinin işi devam ettirmediği; bunun üzerine maaş ve tazminatlarını alamayan işçilerin açtıkları davalar neticesinde, İdarenin 2018 ve 2019 yıllarında toplam 353.431,01 TL ödemede bulunduğu görülmüştür.

Diğer yandan, bu kapsamda idareye açılmış olan otuz davadan yirmi dokuzu hakkında karar verilmiş ve bu kararlar kesinleşmiş olmasına rağmen; sorumlu personele karşı rücu davası açılmadığı görülmüştür. Oysa işçiler tarafından açılan davaların aynı konuya ilişkin olmakla birlikte birbirinden bağımsız davalar olması, karar tarihlerinin öngörülemezlik olması ve rücu davası zamanaşımı sürelerinin farklı olması nedenleri ile davaların tamamının

neticelenmesi beklenmeden kesinleşen davalar hakkında ilgililere rücu davası açılması gerektiği düşünülmektedir.

Bu itibarla, yüklenici tarafından karşılanması gereken maliyetlerin İdare tarafından karşılanmasına neden olmamak için ilgili şartnamelerde yer alan hükümlerin uygulanması ve kesinleşen davalar hakkında ilgililere rücu davası açılması gerektiği değerlendirilmektedir.

İdarenin sunmuş olduğu belgelerden, yükleniciye karşı rücu davası açılmasına yönelik gerekli işlemlerin başlatıldığı anlaşılmaktadır. İdarenin ödemiş olduğu tutarların, asıl işveren - alt işveren ilişkisinden kaynaklandığı ve ödemelerin müteselsil sorumluluk çerçevesinde yapıldığı değerlendirildiğinde, yüklenici firmaya karşı yürütülen rücu işlemlerinin yerinde olduğu; ancak İdarenin müteselsil sorumluluk altına girmesine sebep olanların, işçilerin maaş ve tazminatları ödenmeden yükleniciye hakediş ödemesi yapan personel olduğu ve zamanaşımı süresi göz önünde bulundurularak, İdarenin kendi içerisinde kusuru bulunan personele karşı da rücu işlemlerinin yürütülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

7. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Muhasebe Kayıtlarında Amortismanına Tabi Varlıklar İçin Amortisman Kaydı Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulguya Raporda Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde Bulgu 1 olarak yer verilmiştir.
Mal ve Hizmet Alımlarında 4734 Sayılı Kanun Hükümlerine Uyulmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulguya Raporda Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde Bulgu 2 olarak yer verilmiştir.

MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI
DÖNER SERMAYELİ İŞLETMELER
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Döner Sermayeli İşletmelerinin Bağlı Buldukları Birimler Tablosu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Yıl Sonu Kârlarının Hazineye Hatalı Miktarda Aktarılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesinde bulunan döner sermaye işletmeleri 3225 sayılı Millî Savunma Bakanlığı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıklarına Bağlı Kurumlar ile Asker Hastanelerinde Döner Sermaye Teşkilî ve İşletilmesine İlişkin Kanun ve Türk Silahlı Kuvvetleri özel bakım merkezleri ise 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nun Ek Geçici 96`ncı maddesine göre gerekli düzenlemeler yapıncaya kadar mülga 2957 sayılı Bazı Askeri Hastanelere Döner Sermaye Tahsisine Dair Kanun çerçevesinde faaliyetlerine devam etmektedirler.

Faaliyetlerine devam eden 28 döner sermaye işletmesinin bağlı oldukları birimlere göre dağılımı aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 1: Döner Sermayeli İşletmelerinin Bağlı Buldukları Birimler Tablosu

Sıra No	Döner Sermayeli İşletmelerin Bağlı Bulunduğu Birim:	İşletme Sayısı
1	Askeri Fabrikalar Genel Müdürlüğü	12
2	Tersaneler Genel Müdürlüğü	3
3	Harita Genel Müdürlüğü	1
4	Askeri Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü	3
5	Milli Savunma Üniversitesi	2
6	Kara Kuvvetleri Komutanlığı	3
7	Deniz Kuvvetleri Komutanlığı	3
8	Hava Kuvvetleri Komutanlığı	1
Toplam		28

Döner sermaye işletmeleri faaliyetlerini, Millî Savunma Bakanlığı ve Kuvvet Komutanlıkları bünyesindeki kurumların atıl kapasiteleri ile askeri sağlık hizmet sunucularının kapasitelerinin ülke ekonomisi yararına değerlendirilmesi amacıyla sürdürmektedirler.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

2019 yılı denetim çalışmaları kapsamında, faaliyetlerine devam eden 28 döner

sermaye işletmesinden; Askeri Veteriner Okulu ve Eğitim Merkezi Komutanlığı Döner Sermaye İşletmesi, 5'inci Ana Bakım Fabrika Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi ve 1'inci Hava Bakım Fabrika Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesinin denetimleri gerçekleştirilmiştir.

Askeri Fabrikalar Genel Müdürlüğü bünyesinde faaliyetlerini sürdüren 5'inci Ana Bakım Fabrika Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesine toplam 35 döner sermaye kadrosu tahsis edilmiştir. Ek görevli 32 personel görev yapmakta olup atamalı personel bulunmamaktadır.

Askeri Fabrikalar Genel Müdürlüğü bünyesinde faaliyetlerini sürdüren 1'inci Hava Bakım Fabrika Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesine toplam 68 döner sermaye kadrosu tahsis edilmiştir. Ek görevli 31 personel görev yapmakta olup, atamalı 2 personel bulunmaktadır.

Kara Kuvvetleri Komutanlığına bağlı olarak faaliyetlerini sürdüren Askeri Veteriner Okulu ve Eğitim Merkezi Komutanlığı Döner Sermaye İşletmesine toplam 46 döner sermaye kadrosu tahsis edilmiştir. Ek görevli 18 personel görev yapmakta olup, atamalı 16 personel bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

3225 sayılı Kanun kapsamında faaliyet gösteren işletmelerin döner sermaye teşkili, genel bütçeden sağlanan ödenekler ile işletme faaliyetlerinden doğan karlardan meydana gelmektedir. Döner sermayenin konusunu oluşturan hizmetlerin yürütülmesi için gerekli giderler ile birimin araç, gereç, araştırma ve diğer ihtiyaçlarının karşılanması için yapılacak giderler döner sermayeden karşılanmakta; faaliyetler sonucunda kar elde edilmesi durumunda bu kâr, işletmenin sermayesi anılan Kanun'un 3'üncü maddesi uyarınca tahsis edilen sermaye tutarına ulaşıncaya kadar sermayeye eklenmektedir. Bu tutara ulaştıktan sonra kâr elde edilmesi durumunda ise kar tutarı, ilgili hesap dönemini takip eden dördüncü ayın sonuna kadar Genel Bütçeye gelir kaydedilmek üzere Hazineye aktarılması gerekmektedir.

2957 sayılı Kanun kapsamındaki işletmelerin döner sermaye teşkili, Milli Savunma Bakanlığı bütçesine konulacak ödeneklerle Hazinece yapılacak aynı yardımlar, döner sermaye faaliyetlerinden elde edilecek karlar, bağış ve yardımlardan oluşmaktadır. Bağış ve yardımlar tahsis edilen sermaye ile sınırlı olmaksızın sermaye tutarına eklenir. Ancak, bu şekilde artışlarla orantılı olarak Milli Savunma Bakanının teklifi ve Hazine ve Maliye Bakanının uygun görüşüyle sermaye artırımı sağlanır. Ödenmiş sermaye bu tutarı bulduktan sonra karlar

hesap dönemini izleyen yılın 4'üncü ayı sonuna kadar genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili saymanlığa yatırılmaktadır.

3225 sayılı Kanun kapsamında, Milli Savunma Bakanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren 26 döner sermaye işletmesinin, 31.12.2019 tarihi itibarıyla toplam sermayesi 25.000.000,00 TL'dir. 2019 yılında döner sermayeli işletmelerce toplam 75.333.252,11 TL gelir elde ederek dönem sonunda 37.674.562,95 TL net kar elde edilmiştir. Hazine payı olarak da toplam 7.534.912,59 TL aktarılmıştır.

2957 sayılı Kanun kapsamında faaliyet gösteren Ankara ve İstanbul Özel Bakım Merkezi döner sermaye işletmesinin tahsisli sermayesi 100,00 TL olup bağış ve yardımlarla beraber 31.12.2019 tarihi itibarıyla toplam sermayesi 200.628,73 TL'dir. 2019 yılında Özel Bakım Merkezi döner sermaye işletmeleri toplam 11.223.928,88 TL gelir elde ederek dönem sonunda 378.669,38 TL net kâr elde etmişlerdir. Geçmiş yıl zararı olan 176.906,36 TL mahsup edilerek Hazineye payı olarak toplam 201.763,02 TL aktarılmıştır.

5'inci Ana Bakım Fabrika Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesinin 31.12.2019 tarihi itibarıyla sermayesi 1.350.000,00 TL'dir. 2019 yılında 3.550.812,06 TL gelir elde edilerek dönem sonunda 1.394.471,79 TL dönem net kârı elde edilmiştir.

1'inci Hava Bakım Fabrika Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesinin 31.12.2019 tarihi itibarıyla sermayesi 3.460.000,00 TL'dir. 20.144.582,42 TL gelir elde edilerek dönem sonunda 11.437.894,61 TL dönem net kârı elde edilmiştir.

Askeri Veteriner Okulu ve Eğitim Merkezi Komutanlığı Döner Sermaye İşletmesinin 31.12.2019 tarihi itibarıyla sermayesi 4.920.000,00 TL'dir. 2019 yılında 11.155.835,78 TL gelir elde edilerek dönem sonunda 3.175.873,31 TL dönem net kârı elde edilmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Döner sermaye işletmeleri, muhasebe süreçlerini, 01.05.2007 tarih ve 26509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda yürütmekte ve finans raporlarını yine bu Yönetmelik çerçevesinde hazırlamaktadırlar.

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 Esaslar`ın 8`inci maddesinde yer alan diğler belgeler dikkate alınarak yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Yevmiye defteri
- Gelir tablosu

Denetim görtüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve gelir 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 diğler hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağıni 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 diğler hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları,

Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

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

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

Denetimin kapsamını, 5`inci Ana Bakım Fabrika Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi, 1`inci Hava Bakım Fabrika Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi ve Askeri Veteriner Okulu ve Eğitim Merkezi Komutanlığı Döner Sermaye İşletmesinin 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 GÖRÜŞÜ

Denetim kapsamında bulunan; 5`inci Ana Bakım Fabrika Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi, 1`inci Hava Bakım Fabrika Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi ve Askeri Veteriner Okulu ve Eğitim Merkezi Komutanlığı Döner Sermaye İşletmesinin 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi

tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Yıl Sonu Kârlarının Hazineye Hatalı Miktarda Aktarılması

1`inci Hava Bakım Fabrika Müdürlüğü, Askeri Veteriner Okulu ve Eğitim Merkezi Komutanlığı ve 5`inci Ana Bakım Fabrika Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmelerince yıllık kârlardan genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere Hazineye yatırılması gereken tutarların eksik yatırıldığı tespit edilmiştir.

3225 sayılı Millî Savunma Bakanlığı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıklarına Bağlı Kurumlar ile Asker Hastanelerinde Döner Sermaye Teşkilî ve İşletilmesine İlişkin Kanun`un “Sermaye ve kâra dair hükümler” başlıklı 7`nci maddesinde; işletmelerin ödenmiş sermayesi 3`üncü madde uyarınca tahsis edilen sermaye tutarına ulaşıncaya kadar kârların sermayeye ekleneceği ve sermayenin tamamı ödenmiş hale geldikten sonra yıllık kârların hesap dönemini takip eden 4`üncü ayın sonuna kadar genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere Hazineye yatırılması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Millî Savunma Bakanlığı ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıklarına Bağlı Kurumlardaki Döner Sermayenin İşletilmesine İlişkin Yönetmelik`in “Kâr ve Zararların Tabii Olacağı Esaslar” başlıklı 6`ncı maddesinde ise anılan Kanun`un 7`nci maddesi ile aynı yönde düzenleme yapılmıştır.

3225 sayılı Kanun`un “Giderler” başlıklı 8`inci maddesinde; yönetmelikte belirlenecek miktarlara kadar kuruluş veya birimin araç, gereç, araştırma ve diğer ihtiyaçlarının karşılanması için yapılacak giderlerin döner sermayeden karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan Yönetmelik`in “İhtiyaçların Karşılanması” başlıklı 9`uncu maddesinde ise kurumların döner sermaye işleri haricinde kalan ihtiyaçlarının bir kısmı için yapılacak araç, gereç, araştırma ve diğer her türlü ihtiyaçları gibi giderlere ilişkin harcamaların kurumların kendi döner sermayelerinden elde ettikleri bir önceki yılın safî gelirinin %80`ini geçemeyeceği ve yıl içinde sarf edilmeyen %80 tutarın, gelecek yıllarda sarf edilmek üzere o yıl sonu bilançolarının emanet hesabına kayıt edileceği belirtilmiştir.

Yönetmelik`in 9`uncu maddesi, bağlı oldukları kurum ihtiyaçlarının temininde, kendi

döner sermayelerinden elde ettikleri bir önceki yılın safi gelirinin %80'inin geçilemeyeceğini ve yıl içerisinde harcanamayan kısmın sonradan harcanabilmesi amacıyla o yıl sonu bilançolarının emanet hesaplarına kaydedileceğini belirtmekte olup bu madde ile döner sermaye gelirlerinden kurum ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin olarak cari yıla ait bir üst sınır getirilmektedir.

Bahsi geçen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, işletmelere tahsis edilen sermayenin tamamı ödenmiş hale geldikten sonra yıllık kârların hesap dönemini takip eden 4'üncü ayın sonuna kadar Hazineye yatırılması gerekmektedir.

Yapılan denetimlerde, bahsi geçen işletmelerin yıllık kârlarının tamamını değil %20'sini Hazineye yatırdıkları ve kalan %80'i yatırmadıkları tespit edilmiştir.

Ayrıca, Hazineye gönderilmesi gereken %80 oranındaki pay yani Kurum harcamaları için harcanabilecek üst sınır kadar olan tutarın, ilgili mali yılın başında geçmiş yıl kârı üzerinden hesaplandıktan sonra Hazineye gönderilmeyerek emanet hesaplarına alındığı görülmüştür. Söz konusu emanet hesaplarına alınan tutar harcama yapılırken gider hesapları ile ilişkilendirilmediğinden işletmenin kârının yıl sonu bilançosunda olduğundan yüksek hesaplandığı tespit edilmiştir. Bu durumun da takip eden yıllar itibarıyla bilanço kârının olduğundan fazla büyümesine sebebiyet verdiği anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi tarafından konuya ilişkin olarak Hazine ve Maliye Bakanlığının, mevcut uygulamanın mevzuata uygun olduğunun değerlendirildiğine ilişkin görüşü olduğu belirtilmekte ise de, bulgu konusu edilen hususta yer alan tespit %80 kurum harcama payı ayrılması işleminin yıl sonunda gerçekleştirilmesi değil; bir önceki yıl safi karın tamamının Hazineye yatırılmayarak %80'inin döner sermaye işletmesinde gider hesapları ile ilişkilendirilmeksizin emanet hesaplarına alınıp doğrudan harcanmasıdır.

Bu itibarla, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olarak, giderler için harcanabilen bir önceki yılın safi gelirinin %80'lik kısmından harcanmayan tutarların emanet hesaplarına alınmasından sonra hesaplanan yıllık kârların tamamının Hazineye yatırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

**KAMU İDARESİ TARAFINDAN
SUNULAN MALİ TABLOLAR**

MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI 2019 YILI MALİ TABLOLARI

BİLANÇO

Kurum Kodu : 9.0	Adı : MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI	Yıl : 2019	
		AKTİF HESAPLAR	PASİF HESAPLAR
		N Yılı 2019	N Yılı 2019
1 DÖNEN VARLIKLAR		12.144.547.333,53	1.022.169.045,38
10 HAZİR DEĞERLER		489.425.195,65	474.063.367,24
100 KASA HESABI		38.151,39	56.157.797,17
102 BANKA HESABI		21.621.349,36	417.905.570,07
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-375.600,26	
104 PROJE ÖZEL HESABI		117.395,91	375.445.807,75
105 DÖVİZ HESABI		488.023.259,25	52.163.606,80
12 FAALİYET ALACAKLARI		7.104.366,38	323.282.300,95
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI		382.689,25	31.540.210,26
121 GELİRLERDEN TAKİP ALACAKLAR HESABI		32.134,26	28.521.916,68
128 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		6.689.542,87	3.016.289,58
14 DİĞER ALACAKLAR		142.880.305,93	141.119.680,13
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		142.880.305,93	141.119.680,13
16 ON ÖDEMELER		11.505.037.485,57	1.419.068.452,84
160 İS AVANS VE KREDİLERİ HESABI		702.078.401,84	3.724.673,97
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		8.204.723.850,61	3.724.673,97
164 AKREDİTİFLER HESABI		2.598.235.213,12	
2 DURAN VARLIKLAR		232.975.621.980,91	1.415.943.778,87
22 FAALİYET ALACAKLARI		40.113.808,61	242.678.931.816,22
228 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		40.113.808,61	271.932.084.425,31
23 KURUM ALACAKLARI		28.698.000,00	271.932.084.425,31
232 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI		28.698.000,00	154.401.225.921,42
24 MALİ DURAN VARLIKLAR		5.198.350,33	154.401.225.921,42
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H		5.198.350,33	
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		232.901.611.821,97	10.629.478.778,17
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI		181.291.235.683,38	10.629.478.778,17
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI		2.634.270.684,13	-140.953.039.968,07
252 BİNALAR HESABI		75.028.600.022,67	-140.953.039.968,07
257 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-28.049.657.044,67	
258 YAPILMAMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI		7.303.974,90	-53.330.817.340,61
259 YATIRIM AVANSLARI HESABI		2.589.549.871,77	-53.330.817.340,61
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		0,00	
260 HAKLAR HESABI		3.955.131,83	
268 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-3.955.131,83	
AKTİF TOPLAMI		245.120.169.314,44	245.120.169.314,44
Bilanço Dipnotları :			
P10 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI		3.092.727.334,48	

Kurum Kodu : 9.0	Adı : MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI	Yılı : 2019
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI		3.092.727.334,49
912 KİŞİLERE AIT MENKUL KIYMETLER HESABI		10.101,63
913 KİŞİLERE AIT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI		10.101,63
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI		46.756.764.752,58
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI		46.756.764.752,58
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI		997.085.046,43
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI		997.085.046,43
998 DİĞER NAZİM HESAPLAR HESABI		6.040,00
999 DİĞER NAZİM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI		6.040,00

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 9.0 Adı : MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI

Yılı : 2019

Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)
630	GİDERLER HESABI	57.713.198.723,52	600	GELİRLER HESABI	5.169.406.747,46
630 01	Personel Giderleri	24.836.745.231,32	600 01	Vergi Gelirleri	2.421.683.052,81
630 01 01	Memurlar	20.282.250.558,38	600 01 01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	1.936.836.514,75
630 01 02	Sözleşmeli Personel	1.567.748.223,08	600 01 03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	182.395.110,80
630 01 03	İşçiler	2.236.534.396,78	600 01 05	Dağma Vergisi	332.040.238,97
630 01 04	Geçici Personel	5.487.533,07	600 01 06	Hanglar	11.187,20
630 01 05	Diğer Personel	744.728.821,02	600 03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	498.329.413,31
630 02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.845.255.129,73	600 03 01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	681.468,77
630 02 01	Memurlar	2.844.022.169,28	600 03 05	Kurumlar Karları	0,00
630 02 02	Sözleşmeli Personel	185.926.593,78	600 03 06	Kira Gelirleri	228.477.539,28
630 02 03	İşçiler	420.713.466,33	600 03 08	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	286.160.404,28
630 02 04	Geçici Personel	11.731,44	600 04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	84.175.423,24
630 02 05	Diğer Personel	394.504.596,72	600 04 01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	237.713,63
630 02 99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gelecekte Cezası ve Diğer Gelirler	76.872,11	600 04 04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar	7.005.600,07
630 03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	21.418.950.104,19	600 04 05	Proje Yardımları	28.500,00
630 03 02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alınan	18.583.583.286,44	600 04 06	Özel Gelirler	56.903.309,54
630 03 03	Yolluklar	520.576.746,65	600 05	Diğer Gelirler	1.998.009.134,76
630 03 04	Görev Giderleri	711.857.784,45	600 05 01	Faiz Gelirleri	3.568.128,82
630 03 05	Hizmet Alınan	1.041.520.818,34	600 05 02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	817.895,14
630 03 06	Temsil ve Tanıtım Giderleri	9.324.089,09	600 05 03	Para Cezaları	45.930.629,82
630 03 07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	238.837.019,29	600 05 09	Diğer Çeşitli Gelirler	1.947.894.405,98
630 03 08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	317.783.087,25	600 06	Sermaye Gelirleri	0,00
630 03 09	Tedav ve Cezaze Giderleri	15.467.313,64	600 06 01	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	186.754.074,98
630 05	Can Transferleri	495.685.964,20	600 11 01	Döviz Mevduatından Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur	185.335.462,24
630 05 03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	42.834.999,02	600 11 04	Maddi Duran Varlıklardan Değerlenmesinde Oluşan Olumlu	863.882,12
630 05 04	Hane Halkına Yapılan Transferler	26.854.436,55	600 11 99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	854.600,63
630 05 06	Yurt dışına Yapılan Transferler	425.896.629,63	600 15	Konusu Kalmayan Karşılıklı Gelirleri	455.648,29
630 07	Sermaye Transferleri	25.195.558,09	600 15 04	Küresel Yatırımlardan Kaynaklananlar	455.648,29
630 07 01	Yurtiçi Sermaye Transferleri	25.195.558,09	610	İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI	787.025.364,49
630 11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	118.926.743,95	610 01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kayı	606.915.660,73
630 11 01	Döviz Mevduatından Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Ku	118.917.249,93			
630 11 99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	9.495,02			

Kurum Kodu : 9.0		Adı : MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI		Yılı : 2019	
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)
630 13	Amortisman Giderleri	6.706.380.547,39	610 01 01	Geir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	604.121.640,30
630 13 01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	6.702.431.649,72	610 01 03	Dahilde Alınan Mali ve Hizmet Vergileri	44.549,14
630 13 02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	3.944.100,87	610 01 05	Damga Vergisi	2.734.903,66
630 13 03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	4.786,70	610 01 06	Harçlar	14.567,63
630 14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	120.513,26	610 03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	7.360.181,94
630 14 05	Temizleme Ekipmanları	74.414,25	610 03 01	Mali ve Hizmet Satış Gelirleri	11.761,12
630 14 06	Giyecek, Mutfak ve Tuvalet Malzemeleri	623,66	610 03 06	Kira Gelirleri	3.549.460,66
630 14 07	Yıyecek	22.143,81	610 03 09	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.788.960,17
630 14 13	Yedek Parçalar	22.624,14	610 04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Ret	3.980,34
630 14 99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	707,40	610 04 05	Özel Gelirler	3.980,34
630 15	Karşılık Giderleri	112.998.330,51	610 05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	172.745.541,48
630 15 04	Küdem Tazminatı Karşılıkları	112.988.330,51	610 05 01	Faiz Gelirleri	6.716,41
630 20	Silinecek Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	4.031.004,93	610 05 02	Kırs ve Kurumlardan Alınan Paylar	13.000,00
630 20 01	Gelirlerden Alacaklardan Silinenler	11.128,00	610 05 03	Para Cezaları	508.870,38
630 20 02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	4.019.876,93	610 05 06	Diğer Çeşitli Gelirler	172.216.954,08
630 30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	148.906.885,13			
630 30 06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	148.906.885,13			
630 99	Diğer Giderler	2.710,82			
630 99 99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	2.710,82			

NET GELİR TOPLAMI : 4.382.381.382,91

GİDERLER TOPLAMI : 57.713.198.723,52

GİDERLER TOPLAMI (A)	57.713.198.723,52
GELİRLER TOPLAMI (B)	5.163.406.747,40
İNDİRİM /ADEİSKONTO TOPLAMI (C)	787.025.364,49
NET GELİR (D= B- C)	4.382.381.382,91
FAALİYET SONUCU D- A	-53.330.817.340,61

**MİLLÎ SAVUNMA BAKANLIĞI KANTİNLER 2019 YILI MALİ
TABLOLARI**

14 NCÜ MKNZ.P.TUG.K.LİĞİ-KANTİN BAŞKANLIĞI									
2019 YILI BİLANÇOSU									
DÖNEM ARALIĞI: 1.01.2019 - 31.12.2019									
AKTİF (VARLIKLAR)					PASİF (KAYNAKLAR)				
HS. GRUBU	HS. KODU	HESAP ADI	ÖNCEKİ DÖNEM	CARI DÖNEM	HS. GRUBU	HS. KODU	HESAP ADI	ÖNCEKİ DÖNEM	CARI DÖNEM
1. DÖNEM VARLIKLAR			337.762,96	376.047,08	1. ÖZKAYNAKLAR			337.762,96	376.047,08
10		HAZİR DEĞERLER	105.855,87	117.813,19	50		ÖDENMİŞ SERMAYE	337.762,96	337.762,96
	100	KASA HESABI	4.037,59	13.003,48		500	SERMAYE	337.762,96	337.762,96
	102	BANKALAR	101.890,04	104.908,82	50		DÖNEM NET KARI (ZARARI)		38.284,12
	108	DİĞER HAZİR DEĞERLER	28,25	0,89		590	DÖNEM NET KARI		38.284,12
13		DİĞER ALACAKLAR	30.854,78	30.885,57					
	138	ŞÜPHELİ DİĞER ALACAKLAR	30.854,78	30.885,57					
15		STOKLAR	200.852,31	227.248,32					
	150	İLK MADDE VE MALZEME	5.750,80						
	153	TİCARİ MALLAR	195.101,71	227.248,32					
		AKTİFLER TOPLAMI	337.762,96	376.047,08			PASİFLER TOPLAMI	337.762,96	376.047,08

**14 NCÜ MKNZ.P.TUG.K.LİĞİ-KANTİN BAŞKANLIĞI
GELİR TABLOSU - 2019 YILI**

A-BRÜT SATIŞLAR		6.684.301,05	6.684.301,05	
1-Yurt İçi Satışlar				
2-Yurt Dışı Satışlar				
3-Diğer Gelirler				
B-SATIŞ İNDİRİMLERİ			0	
1-Satıştan İadeler(-)			0	
2-Satıştan İskontolar(-)			0	
C-NET SATIŞLAR				6.684.301,05
D-SATIŞLARIN MALİYETİ(-)			(6.085.204,79)	
1-Satılan Mamüller Maliyeti(-)			0	
2-Satılan Ticari Mallar Maliyeti(-)		(6.085.204,79)		
3-Satılan Hizmet Maliyeti(-)			0	
BRÜT SATIŞ KÂRI VEYA ZARARI				599.096,26
E-FAALİYET GİDERLERİ(-)			-981.107,09	
3-Genel Yönetim Giderleri(-)		-981.107,09		
FAALİYET KÂRI VEYA ZARARI				(382.010,83)
F-DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE K			420.294,95	
1-Faiz Gelirleri			0	
2-Diğer Olağan Gelir ve Kârlar		420.294,95		
G-DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE Z				0
1-Diğer Olağan Gider ve Zararları(-)			0	
H-FİNANSMAN GİDERLERİ(-)				0
1-Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri(-)			0	
2-Uzun Vadeli Borçlanma Giderleri(-)			0	
OLAĞAN KÂR VE ZARAR				38.284,12
I-OLAĞANDIŞI GELİR VE KÂRLAR				
1-Önceki Dönem Gelir ve Kârları				
2-Diğer Olağandışı Gelir ve Kârlar				
J-OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR(-)				0
1-Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları(-)			0	
2-Önceki Dönem Gider ve Zararları(-)			0	
3-Diğer Olağandışı Gider ve Zararları(-)			0	
DÖNEM KÂRI VEYA ZARARI				38.284,12
K-DÖNEM KÂRI, VERGİ VE DİĞER YASAL YÜKÜM				0
DÖNEM NET KÂRI VEYA ZARARI				38.284,12

CUMHURBAŞKANLIĞI MUHAFAZ ALAYI 2019 YILI BİLANÇOSU									
Hs. Grubu	Hs. Kodu	Hesap Adı	Önceki Dönem	Cari Dönem	Hs. Grubu	Hs. Kodu	Hesap Adı	Önceki Dönem	Cari Dönem
1		DÖNEN VARLIKLAR	1.255.540,40	1.402.048,21	3		KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	3.535,20	3.952,15
10		HAZIR DEĞERLER	574.458,75	630.371,83	36		ÖDENECEK VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLE	3.535,20	3.952,15
	100	KASA HESABI	199.321,34	53.554,26		360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR	3.535,20	3.952,15
	102	BANKALAR	221.152,97	342.434,93	5		ÖZKAYNAKLAR	1.252.005,20	1.398.096,06
	108	DİĞER HAZIR DEĞERLER	153.984,44	234.382,64	50		ÖDENMİŞ SERMAYE	1.252.005,20	1.252.005,20
	15	STOKLAR	681.081,65	771.676,38		500	SERMAYE	1.252.005,20	1.252.005,20
	150	İLK MADDE VE MALZEME	114.398,90	257.736,19	59		DÖNEM NET KÂRI (ZARARI)		146.090,86
	153	TİCARİ MALLAR	538.358,87	503.880,55	590		DÖNEM NET KARI		146.090,86
	154	İŞLETME MALLARI	28.323,88	10.059,64					
		AKTİFLER TOPLAMI	1.255.540,40	1.402.048,21			PASİFLER TOPLAMI	1.255.540,40	1.402.048,21

**CUMHURBAŞKANLIĞI MUHAFAZ ALAYI KANTİN BAŞKANLIĞI
GELİR TABLOSU - 2019 YILI**

A-BRÜT SATIŞLAR			
1-Yurt İçi Satışlar	36.559.872,04	36.559.872,04	
2-Yurt Dışı Satışlar			
3-Diğer Gelirler			
B-SATIŞ İNDİRİMLERİ			
1-Satıştan İadeler(-)	0	0	
2-Satıştan İskontolar(-)	0		
C-NET SATIŞLAR			36.559.872,04
D-SATIŞLARIN MALİYETİ(-)		(33.955.224,00)	
1-Satılan Mamüller Maliyeti(-)	(581.422,53)		
2-Satılan Ticari Mallar Maliyeti(-)	(32.136.497,27)		
3-Satılan Hizmet Maliyeti(-)	0		
4-Diğer Satışların Maliyeti(-)	(1.237.304,20)		
BRÜT SATIŞ KÂRI VEYA ZARARI			2.604.648,04
E-FAALİYET GİDERLERİ(-)		(2.885.674,31)	
3-Genel Yönetim Giderleri(-)	(2.885.674,31)		
FAALİYET KÂRI VEYA ZARARI			(281.026,27)
F-DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE K		424.117,13	
1-Fatiz Gelirleri	9.797,00		
2-Diğer Olağan Gelir ve Kârlar	414.320,13		
G-DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE Z		0	
1-Diğer Olağan Gider ve Zararları(-)	0		
H-FİNANSMAN GİDERLERİ(-)		0	
1-Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri(-)	0		
2-Uzun Vadeli Borçlanma Giderleri(-)	0		
OLAĞAN KÂR VE ZARAR			143.090,86
I-OLAĞANDIŞI GELİR VE KÂRLAR		3.000,00	
1-Önceki Dönem Gelir ve Kârları			
2-Diğer Olağandışı Gelir ve Kârlar	3.000,00		
J-OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR(-)		0	
1-Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları(-)	0		
2-Önceki Dönem Gider ve Zararları(-)	0		
3-Diğer Olağandışı Gider ve Zararları(-)	0		
DÖNEM KÂRI VEYA ZARARI			146.090,86
K-DÖNEM KÂRI, VERGİ VE DİĞER YASAL YÜKÜM		0	
DÖNEM NET KÂRI VEYA ZARARI			146.090,86

8'İNCİ ANA JET ÜS KOMUTANLIĞI KIŞLA KANTİN HEYET BAŞKANLIĞI					
BİLANÇO-2019 YILI					
AKTİF (VARLIKLAR)			PASİF (KAYNAKLAR)		
	ÖNCEKİ DÖNEM	CARİ DÖNEM		ÖNCEKİ DÖNEM	CARİ DÖNEM
	2018	2019		2018	2019
1-DÖNEM VARLIKLAR	2.344.222,30	2.099.213,00	3- KISA VADELİ BORÇLAR	26.609,92	88.316,02
10- HAZİR DEĞERLER	1.128.560,11	1.012.404,02	32-TİCARİ BORÇLAR	0,00	0,00
100- KASA	119.161,29	78.280,72	320- SATICILAR	0,00	0,00
102- BANKALAR	697.926,83	557.686,59	32 - TEMİNATLAR	20.000,00	65.000,00
108- DİĞER HAZİR DEĞERLER	311.471,99	376.436,80	326-TEMİNAT HESABI	20.000,00	65.000,00
15-ŞTOKLAR	624.915,64	585.789,05	36- ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR	1.042,68	283,50
150- İLK MADDE VE MALZEME	34.169,09	84.769,12	360- ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR	1.042,68	283,50
153- ALINAN TİCARİ MALLAR	590.746,55	501.019,93	4-UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	5.567,24	23.032,52
			47- BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	5.567,24	23.032,52
			472- KIDEM TAZMİNATLARI	5.567,24	23.032,52
			5-ÖZ KAYNAKLAR	1.726.865,83	1.509.877,05
			500 -SERMAYE	1.726.865,83	1.509.877,05
			59 DÖNEM NET KÂRI (ZARARI)	130.989,09	-216.988,78
			590-DÖNEM NET KARI	305.702,21	191.310,17
			591- DÖNEM NET ZARARI (-)	-174.713,12	-408.298,95
AKTİF (VARLIKLAR) TOPLAMI	1.753.475,75	1.598.193,07	PASİF (KAYNAKLAR) TOPLAMI	1.753.475,75	1.598.193,07

Dip Not 1:8'inci Ana Jet Üs Komutanlığı Askeri Kantin Başkanlığınca işletme faaliyetleri kapsamında kullanılan, mülkiyeti Hazineye ait olan ve taşınmaz mal saymanlığına kayıtlı bulunan taşınmazların toplam değeri **1.171.375,38 TL**, taşınır mal saymanlığına kayıtlı taşınırın toplam değeri ise **458.517,06 TL**'dir.

8'İNCİ ANA JET ÜS KOMUTANLIĞI KIŞLA KANTİN HEYET BAŞKANLIĞI GELİR TABLOSU -2019 YILI			
A-BRÜT KAR		16.507.681,09	
1-Yurt İçi Satışlar	16.507.681,09		
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ			
C-NET SATIŞLAR			16.507.681,09
D-SATIŞLARIN MALİYETİ(-)		17.454.350,48	
1-Satılan Mamüller Maliyeti(-)			
2-Satılan Ticari Mallar Maliyeti(-)	17.454.350,48		
3-Satılan Hizmet Maliyeti(-)			
4-Diğer Satışların Maliyeti(-)			
BRÜT SATIŞ KARI VEYA ZARARI			946.669,39
E-FAALİYET GİDERLERİ(-)		1.572.062,51	
2-İşletme Giderleri(-)	500.673,00		
3-Onaylı Giderler(-)	923.705,91		
4-Aidat Giderleri(-)	147.683,60		
FAALİYET KARI VEYA ZARARI			2.518.731,90
F-DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE K		2.310.604,70	
1-İştiraklerde Temettü Gelirleri			
2-Bağlı Ortaklıklardan Temettü Gelirleri			
3-Faiz Gelirleri	65.782,81		
4-Komisyon Gelirleri			
5-Konusu Kalmayan Karşılıklar			
6-Menkul Kıymet Satış Karları			
7-Kambiyo Karları			
8- Reeskont Faiz Gelirleri			
9-Diğer Olağan Gelir ve Karlar	2.244.821,89		
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE Z			
H-FİNANSMAN GİDERLERİ(-)			
1-Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri(-)			
2-Uzun Vadeli Borçlanma Giderleri(-)			
OLAĞAN KAR VE ZARAR			208.127,20
I-OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR		60,13	
1-Önceki Dönem Gelir ve Karları			
2-Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	60,13		
FİNANSMAN GİDERİ		8.921,71	
1-Faiz giderleri	8.921,71		
J-OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR(-)			
1-Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları(-)			
2-Önceki Dönem Gider ve Zararları(-)			
3-Diğer Olağandışı Gider ve Zararları(-)			
DÖNEM KARI VEYA ZARARI			216.988,78
K- DÖNEM KAR, VERGİ VE DİĞER YASAL YÜKÜM			
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI			216.988,78

**MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI SOSYAL TESİS 2019 YILI MALİ
TABLOLARI**

FENERBAHÇE ORDUEVİ 31.12.2019 TARİHLİ YILLIK BİLANÇO

AKTİF (VARLIKLAR)			PASİF (KAYNAKLAR)		
HESAPLAR	ÖNCEKİ DÖNEM 31.12.2018	CARİ DÖNEM 31.12.2019	HESAPLAR	ÖNCEKİ DÖNEM 31.12.2018	CARİ DÖNEM 31.12.2019
1-DÖNEM VARLIKLAR	4.025.384,25	4.857.171,37	3-KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	3.357.537,61	3.748.937,73
10-HAZIR DEĞERLER	3.428.450,03	4.330.732,71	32-TİCARİ BORÇLAR	2.866.740,23	2.649.821,39
100 - KASA	9.715,00	8.146,19	320 - SATICILAR	2.173.775,23	2.507.438,39
102 - BANKALAR	1.464.872,44	2.175.419,53	326 - ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR	692.965,00	142.383,00
108 - DİĞER HAZIR DEĞERLER	1.953.862,59	2.147.166,99	33-DİĞER BORÇLAR	5.104,66	77.931,54
12-TİCARİ ALACAKLAR	4.148,53	2.275,13	335 - PERSONELE BORÇLAR	4.182,30	77.931,54
120 - ALICILAR	4.148,53	2.275,13	336 - DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR	922,36	
13-DİĞER ALACAKLAR		5.618,85	34-ALINAN AVANSLAR	285.966,51	310.711,50
138 - ŞÜPHELİ DİĞER ALACAKLAR		5.618,85	340 - ALINAN SİPARİŞ AVANSLARI	285.966,51	310.711,50
15-STOKLAR	592.785,69	518.544,68	36-ÖDENECEK VERGİ VE DİĞER YÜKÜM	199.726,21	242.824,38
150 - İLK MADDE VE MALZEME	260.080,79	185.480,35	360 - ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR	113.965,81	129.183,92
154 - İŞLETMELER	332.704,90	333.064,33	361 - ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİ	85.760,40	88.624,46
2-DURAN VARLIKLAR	5.835.845,46	6.375.151,96	369 - ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		25.016,00
25-MADDİ DURAN VARLIKLAR	5.807.087,18	6.304.149,68	37-BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		467.648,92
255 - DEMİRBAŞLAR	5.807.087,18	6.304.149,68	372 - KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI		467.648,92
26-MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIK	28.758,28	71.002,28	4-UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	852.356,23	978.583,67
260 - HAKLAR	28.758,28	71.002,28	47-BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	852.356,23	978.583,67
			472 - KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI	852.356,23	978.583,67
			5-ÖZ KAYNAKLAR	5.651.335,87	6.504.801,93
			50-ÖDENMİŞ SERMAYE	4.252.896,37	5.651.335,87
			500 - SERMAYE	4.252.896,37	5.651.335,87
			57-GEÇMİŞ YILLAR KARLARI	1.213.187,89	2.371.755,01
			570 - GEÇMİŞ YILLAR KARLARI	1.213.187,89	2.371.755,01
			58-GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI	-125.922,32	-1.351.603,62
			580 - GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI	-125.922,32	-1.351.603,62
			59-DÖNEM NET KARI(ZARARI)	1.398.439,50	853.466,06
			590 - DÖNEM NET KARI	1.665.224,76	2.371.755,01
			591 - DÖNEM NET ZARARI	-266.785,26	-1.518.288,95
AKTİF TOPLAMI	9.861.229,71	11.232.323,33	PASİF TOPLAMI	9.861.229,71	11.232.323,33

B İ L G İ :

"Fenerbahçe Orduevi Müdürlüğü"nce işletme faaliyetleri kapsamında kullanılan, mülkiyeti hazineye ait olan ve taşınmaz mal saymanlığına kayıtlı bulunan taşınmazların toplam değeri 110.023.005,31 TL..Bütçe kaynaklarıyla alınan ve halihazırda taşınır mal saymanlıklarını kayıtlarında bulunan taşınır malların toplam değeri ise, 4.082.377,64 TL.dir."

FENERBAHÇE ORDUVİ

2019 YILI TOPLAM AYRINTILI ÖZET GELİR TABLOSU			1
6-GELİR TABLOSU HESAPLARI			853.466,06
60-BRÜT SATIŞLAR		36.994.078,31	
600 - YURTIÇİ SATIŞLAR	36.994.078,31		
61-SATIŞ İNDİRLİMLERİ		-19.295,35	
610 - SATIŞTAN İADELER	-19.295,35		
62-SATIŞLARIN MALİYETİ		-25.487.060,62	
624 - İŞLETME SATIŞLARI MALİYETİ	-25.487.060,62		
63-FAALİYET GİDERLERİ		-10.209.954,65	
632 - GENEL YÖNETİM GİDERLERİ	-9.942.654,25		
633 - İŞLETME GİDERLERİ	-267.300,40		
64-DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN G		1.563.307,71	
642 - FAİZ GELİRLERİ	192.410,21		
649 - DİĞER OLAĞAN GELİR VE KARLAR	1.370.897,50		
65-DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN G		-2.157.082,03	
654 - KARŞILIK GİDERLERİ	-848.520,23		
659 - DİĞER OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR	-1.308.561,80		
67-OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR		169.472,69	
679 - DİĞER OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	169.472,69		
DONEM NET KARI VEYA ZARARI	853.466,06	853.466,06	853.466,06

ÖZENE ÖZEL EĞİTİM MERKEZİ KOMUTANLIĞI

EK-165

A K T İ F		YILLIK: 2019		B İ L A N Ç O S U		P A S İ F	
H E S A P L A R	ÖNCEKİ DÖNEM 01-31/12/2018	CARİ DÖNEM 01-31/12/2019	H E S A P L A R	ÖNCEKİ DÖNEM 01-31/12/2018	CARİ DÖNEM 01-31/12/2019		
1. VARLIKLAR	980.766,38	1.970.194,63	1. KISA VADELİ BORÇLAR	0,00	0,00		
HAYIR DEĞERLER	883.831,74	1.911.987,91	TİCARİ BORÇLAR	0,00	0,00		
100-KASA	0,00	0,00	320-SATICILAR	0,00	0,00		
102-BANKALAR	845.966,84	1.880.155,58	326-DEPOZİTO, TEMİNATLAR	0,00	0,00		
ZİRAAT BANKASI KAMP GELİRLER	2.504,19	196.401,58					
ZİRAAT BANKASI 8 5 PAY HESABI	0,00	159.209,50					
ZİRAAT BANKASI VADELİ HS	843.401,89	1.518.659,99					
ZİRAAT BANKASI - NAKİT POS SAT	60,76	5.884,51					
108-VADESİ GELEMİŞ POS KREDİ	37.864,90	31.832,33	360-DAMGA VERGİSİ	0,00	0,00		
VADESİ GELEMİŞ POS KREDİ KART	37.864,90	31.832,33					
			472-KIDEM TAZİNATI KARŞ.	0,00	0,00		
			367-KDV TEVKİFATI	0,00	0,00		
120-ALICILAR	16.584,95	0,00	340-ALINAN SİPARİŞ AVANSLARI	0,00	0,00		
138-ŞÜPHELİ ALACAKLAR	0,00	0,00	349-ALINAN DİĞER AVANSLARI	0,00	0,00		
STOKLAR	80.349,69	58.206,72	2. ÖZKAYNAKLAR	8.838.726,31	10.613.425,77		
150-İLK MADDE MALZEME	80.349,69	58.206,72	500-SERMAYE	8.838.726,31	8.838.726,31		
-İŞLETME MALLARI	0,00	0,00		0,00	0,00		
195-VERİLEN İŞ AVANSLARI	0,00	0,00	590-DÖNEM NET KARI-ZARARI	0,00	1.774.699,46		
2. MADDİ DURAN VARLIKLAR	7.857.959,93	8.643.231,14					
260-HAKLAR	0,00	0,00					
255-DEMİRBAŞLAR	7.857.959,93	8.643.231,14					
T O P L A M	8.838.726,31	10.613.425,77	T O P L A M	8.838.726,31	10.613.425,77		

ÖZDENE ÖZEL EĞİTİM MERKEZİ KOMUTANLIĞI

GELİR TABLOSU - 2019 YILI

I A-BRÜT SATIŞLAR	I	I	19.930.987,24	I	I
I 1-Yurt İçi Satışlar	I	I	19.930.987,24	I	I
I 2-Yurt Dışı Satışlar	I	I	I	I	I
I B-SATIŞ İNDİRLERİ	I	I	I	I	I
I 1-Satıştan İndeler(-)	I	I	I	I	I
I 2-Satıştan İskontolar(-)	I	I	I	I	I
I C-NEY SATIŞLAR	I	I	I	I	19.930.987,24
I D-SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	I	I	15.338.988,64	I	I
I 1-Satılan Mamuller Maliyeti(-)	I	I	I	I	I
I 2-Satılan Ticari Mallar Maliyeti(-)	I	I	14.689.822,59	I	I
I 3-Satılan Hizmet Maliyeti(-)	I	I	649.166,05	I	I
I BRÜT SATIŞ KARI VEYA ZARARI	I	I	I	I	4.591.998,60
I E-FAALİYET GİDERLERİ (-)	I	I	4.435.926,69	I	I
I 1-Genel Yönetim Giderleri(-)	I	I	4.435.926,69	I	I
I FAALİYET KARI VE ZARARI	I	I	I	I	156.071,91
I F-DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR	I	I	1.961.437,57	I	I
I 1-Faiz Gelirleri	I	I	66.640,52	I	I
I 2-Diğer Olağan Gelir ve Karlar	I	I	1.894.797,05	I	I
I G-DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDERLER VE ZARARLAR	I	I	745.683,35	I	I
I 1-Diğer Olağan Gider ve Zararlar(-)	I	I	745.683,35	I	I
I H-FİNANSMAN GİDERLERİ (-)	I	I	I	I	I
I OLAĞAN KAR VE ZARAR	I	I	I	I	1.371.826,13
I I-OLAĞAN DIŞI GELİR VE KARLAR	I	I	402.873,33	I	I
I 1-Diğer Olağan Dışı Gelir ve Karlar	I	I	402.873,33	I	I
I J-OLAĞAN DIŞI GİDER VE ZARARLAR(-)	I	I	I	I	I
I DÖNEM KARI VEYA ZARARI	I	I	I	I	1.774.699,46

KARPUZKALDIRAN ÖZEL EĞİTİM MER.K.LİĞİ 31.12.2019 TARİHLİ YILLIK BİLANÇO

AKTİF (VARLIKLAR)				PASİF (KAYNAKLAR)				
HS.GRUBU	HS.KODU	HESAPLAR	ÖNCEKİ DÖNEM		HESAPLAR	ÖNCEKİ DÖNEM		CARİ DÖNEM
			31.12.2018 / 12	31.12.2019 / 12		31.12.2018 / 12	31.12.2019 / 12	
1-DÖNEM VARLIKLAR			1.517.131,32	1.805.407,59	3-KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		3.346,27	6.630,59
10-HAZİR DEĞERLER			1.300.842,22	1.402.333,65	36-ÖDENECEK VERGİ VE DİĞER YÜKÜM		3.346,27	6.630,59
100 - KASA			247,38	36.334,34	360 - ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR		3.346,27	6.630,59
102 - BANKALAR			1.224.896,18	1.299.258,47	4-UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		93.582,79	92.398,27
108 - DİĞER HAZİR DEĞERLER			75.698,66	66.740,84	42-TİCARİ BORÇLAR			32.960,80
15-STOKLAR			216.289,10	403.073,94	426 - ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR			32.960,80
150 - İLK MADDE VE MALZEME			145.569,45	312.401,80	47-BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		93.582,79	59.437,47
154 - İŞLETMELER			70.719,65	90.672,14	472 - KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI		93.582,79	59.437,47
2-DURAN VARLIKLAR			4.565.303,97	5.642.386,43	5-ÖZ KAYNAKLAR		5.985.506,23	7.348.765,16
25-MADDİ DURAN VARLIKLAR			4.547.867,97	5.624.950,43	50-ÖDENMİŞ SERMAYE		5.520.648,82	5.985.506,23
255 - DEMİRBAŞLAR			4.547.867,97	5.624.950,43	500 - SERMAYE		5.520.648,82	5.985.506,23
26-MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR			17.436,00	17.436,00	57-GEÇMİŞ YILLAR KARLARI			2.752.471,28
260 - HAKLAR			17.436,00	17.436,00	570 - GEÇMİŞ YILLAR KARLARI			2.752.471,28
					58-GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI			-168.617,69
					580 - GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI			-168.617,69
					59-DÖNEM NET KARİ(ZARARI)		464.857,41	1.363.258,93
					590 - DÖNEM NET KARİ		2.474.252,66	2.752.471,28
					591 - DÖNEM NET ZARARI		-2.009.395,25	-1.389.212,35
TOPLAM			6.082.435,29	7.447.794,02	TOPLAM		6.082.435,29	7.447.794,02

KARPUZKALDIRAN ÖZEL EĞİTİM MERKEZİ KOMUTANLIĞI YILLIK GELİR TABLOSU

Hesap Adı	Bakiye	Kod Toplamı	Toplam	Ana Toplam
6-GELİR TABLOSU HESAPLARI	0,00	0,00	0,00	1.363.258,93
60-BRÜT SATIŞLAR	0,00	0,00	10.721.951,50	0,00
600 - YURTIÇI SATIŞLAR	0,00	10.721.951,50	0,00	0,00
62-SATIŞLARIN MALİYETİ	0,00	0,00	-6.439.817,80	0,00
624 - İŞLETME SATIŞLARI MALİYETİ	0,00	-6.439.817,80	0,00	0,00
63-FAALİYET GİDERLERİ	0,00	0,00	-3.105.896,52	0,00
632 - GENEL YÖNETİM GİDERLERİ	0,00	-3.105.896,52	0,00	0,00
64-DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN G	0,00	0,00	725.507,20	0,00
642 - FAİZ GELİRLERİ	0,00	81.083,07	0,00	0,00
649 - DİĞER OLAĞAN GELİR VE KARLAR	0,00	644.424,13	0,00	0,00
65-DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN G	0,00	0,00	-550.746,08	0,00
659 - DİĞER OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR	0,00	-550.746,08	0,00	0,00
67-OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	0,00	0,00	12.260,63	0,00
679 - DİĞER OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	0,00	12.260,63	0,00	0,00
DÖNEM NET KARİ VEYA ZARARI	0,00	1.363.258,93	1.363.258,93	1.363.258,93

MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI DÖNER SERMAYELİ İŞLETMELER 2019 YILI MALİ TABLOLARI

DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ BİLANÇOSU

İşletme Kodu : 09012602

İşletme Adı : 1 İnci Hava İkmal Bakım Merkezi Müdürlüğü D.S.İ.

Aktif		Pasif	
1 DÖNEM VARLIKLAR	43.513.343,01	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	28.625.208,30
10 HAZİR DEĞERLER	41.198.871,20	32 TİCARİ BORÇLAR	373.041,90
102 BANKALAR HESABI	41.198.871,20	320 SATICILAR HESABI	373.041,90
12 TİCARİ ALACAKLAR	559.111,14	33 DİĞER BORÇLAR	7.293,24
120 ALICILAR HESABI	559.111,14	335 PERSONELE BORÇLAR HESABI	7.293,24
13 DİĞER ALACAKLAR	1.749.376,84	34 ALINAN AVANSLAR	23.548.392,41
136 DİĞER ÇEŞİTLİ ALACAKLAR HESABI	173.505,22	340 ALINAN SİPARİŞ AVANSLARI HESABI	23.548.392,41
138 ŞÜPHELİ DİĞER ALACAKLAR HESABI	1.574.871,82	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	4.696.480,75
18 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	6.983,83	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	1.143.888,93
180 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI	6.983,83	362 ÖDENECEK DÖNER SERMAYE YÜKÜMLÜLÜKLERİ HESABI	3.552.591,82
2 DURAN VARLIKLAR	9.759,90	370 DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI HESAB	3.228.072,84
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	9.759,90	371 DÖNEM KARININ PEŞİN ÖDENEN VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLERİ HESABI (-)	-3.228.072,84
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	81.494,74	5 ÖZ KAYNAKLAR	14.897.894,61
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-61.734,84	50 ÖDENMiŞ SERMAYE	3.400.000,00
		500 SERMAYE HESABI	3.400.000,00
		59 DÖNEM NET KARIZARARI	11.437.894,61
		590 DÖNEM NET KARI HESABI	11.437.894,61
	Toplam :		Toplam :
	43.523.102,91		43.523.102,91

DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ GELİR TABLOSU

İşletme Kodu / Adı : 09012602 / 1 inci Hava İkmal Bakım Merkezi Müdürlüğü D.S.İ.

	2019	2018
A- BRÜT SATIŞLAR	15.198.691,00	6.131.014,00
1- Yurt İçi Satışlar	15.198.691,00	6.131.014,00
2- Yurt Dışı Satışlar	0,00	0,00
3- Dönüşüm Gelirleri	0,00	0,00
4- Diğer Gelirler	0,00	0,00
B- SATIŞ İNDİRLİMLERİ (-)	0,00	0,00
1- Satıştan İadeler (-)	0,00	0,00
2- Satış İskontoları (-)	0,00	0,00
3- Diğer İndirimler (-)	0,00	0,00
C- NET SATIŞLAR	15.198.691,00	6.131.014,00
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	703.236,67	1.182.459,31
1- Satılan Mamüller Maliyeti (-)	0,00	0,00
2- Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	0,00	0,00
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)	703.236,67	1.182.459,31
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)	0,00	0,00
BRÜT SATIŞ KARI ve ZARARI	14.495.454,33	4.948.554,69
E- FAALİYET GİDERLERİ (-)	4.776.622,56	2.169.168,01
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	0	0,00
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	0,00	0,00
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	4.776.622,56	2.169.168,01
4- Dönüşüm Giderleri (-)	0,00	0
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	9.718.831,77	2.779.386,68
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR ve KARLAR	4.934.039,35	1.951.135,26
1- Faiz Gelirleri	4.932.748,59	1.950.986,61
2- Konusu Kalmayan Karşılıklar	0,00	0,00
3- Menkul Kıymet Satış Karları	0,00	0,00
4- Kambiyo Karları	0,00	0,00
5- Reeskont Faiz Gelirleri	0,00	0,00
6- Diğer Olağan Gelir ve Karlar	1.290,76	148,65
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER ve ZARARLAR (-)	755,74	0,00
1- Karşılık Giderleri (-)	0,00	0,00
2- Menkul Kıymet Satış Zararları (-)	0,00	0,00
3- Kambiyo Zararları (-)	0,00	0,00
4- Reeskont Faiz Giderleri (-)	0,00	0,00
5- Diğer Olağan Gider ve Zararları (-)	755,74	0,00
OLAĞAN KAR VEYA ZARARLAR	14.652.115,38	4.730.521,94
H- OLAĞANDIŞI GELİR ve KARLAR	11.852,07	269,43
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları	0,00	0,00
2- Diğer Olağandışı Gelir ve Karları	11.852,07	269,43
İ- OLAĞANDIŞI GİDER ve ZARARLAR (-)	0,00	0,00
1- Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
3- Diğer Olağandışı Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	14.663.967,45	4.730.791,37
J- DÖNEM KARI VERGİ ve DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI (-)	3.226.072,84	1.040.774,10
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	11.437.894,61	3.690.017,27

DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ BİLANÇOSU

İşletme Kodu : 06010604

İşletme Adı : Millî Savunma Bakanlığı 5 inci Ana Bakım Fabrika Müdürlüğü

Aktif		Pasif	
1 DÖNEN VARLIKLAR	4.657.004,92	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	1.912.533,13
10 HAZIR DEĞERLER	4.657.004,92	34 ALINAN AVANSLAR	205.297,60
102 BANKALAR HESABI	4.657.004,92	340 ALINAN SİPARİŞ AVANSLARI HESABI	205.297,60
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	14.746,32	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	1.707.235,53
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-14.746,32	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	240.266,26
	Toplam :	362 ÖDENECEK DÖNER SERMAYE YÜKÜMLÜLÜKLERİ HESABI	1.466.969,27
		370 DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI HESAB	393.312,55
		371 DÖNEM KARININ PEŞİN ÖDENEN VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLERİ HESABI (-)	-393.312,55
		5 ÖZ KAYNAKLAR	2.744.471,79
		50 ÖDENMİŞ SERMAYE	1.350.000,00
		500 SERMAYE HESABI	1.350.000,00
		59 DÖNEM NET KARIZARARI	1.394.471,79
		560 DÖNEM NET KÂRI HESABI	1.394.471,79
			Toplam :
			4.657.004,92

DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ GELİR TABLOSU

İşletme Kodu / Adı : 09010604 / Millî Savunma Bakanlığı 5 İnc Ana Bakım Fabrika Müdürlüğü

	2019	2018
A- BRÜT SATIŞLAR	3.015.703,26	4.762.042,29
1- Yurt İçi Satışlar	3.011.210,00	4.754.144,14
2- Yurt Dışı Satışlar	4.493,26	7.898,15
3- Dönüşüm Gelirleri	0,00	0,00
4- Diğer Gelirler	0,00	0,00
B- SATIŞ İNDİRLİMLERİ (-)	0,00	0,00
1- Satıştan İndirimler (-)	0,00	0,00
2- Satış İskontoları (-)	0,00	0,00
3- Diğer İndirimler (-)	0,00	0,00
C- NET SATIŞLAR	3.015.703,26	4.762.042,29
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	732.625,94	967.879,63
1- Satılan Mamüller Maliyeti (-)	0,00	0,00
2- Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	0,00	0,00
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)	732.625,94	967.879,63
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)	0,00	0,00
BRÜT SATIŞ KARI ve ZARARI	2.283.077,32	3.794.162,66
E- FAALİYET GİDERLERİ (-)	1.030.371,04	1.396.462,62
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	0	0,00
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	0,00	0,00
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	1.030.371,04	1.396.462,62
4-Dönüşüm Giderleri (-)	0,00	0
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	1.252.706,28	2.397.700,04
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR ve KARLAR	535.108,80	395.363,21
1- Faiz Gelirleri	535.108,80	395.335,56
2- Konusu Kalmayan Karşılıklar	0,00	0,00
3- Menkul Kıymet Satış Karları	0,00	0,00
4- Kambiyo Karları	0,00	27,65
5- Reeskont Faiz Gelirleri	0,00	0,00
6- Diğer Olağan Gelir ve Karlar	0,00	0,00
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER ve ZARARLAR (-)	30,74	356,26
1- Karşılık Giderleri (-)	0,00	0,00
2 - Menkul Kıymet Satış Zararları (-)	0,00	0,00
3- Kambiyo Zararları (-)	30,74	356,26
4- Reeskont Faiz Giderleri (-)	0,00	0,00
5- Diğer Olağan Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
OLAĞAN KAR VEYA ZARARLAR	1.787.784,34	2.790.706,99
H- OLAĞANDIŞI GELİR ve KARLAR	0,00	0,00
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları	0,00	0,00
2- Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	0,00	0,00
I- OLAĞANDIŞI GİDER ve ZARARLAR (-)	0,00	0,00
1- Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
3- Diğer Olağandışı Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	1.787.784,34	2.790.706,99
J- DÖNEM KARI VERGİ ve DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI (-)	393.312,55	613.955,54
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	1.394.471,79	2.176.751,45

DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ BİLANÇOSU

İşletme Kodu : 00011802

İşletme Adı : Askerî Veteriner Okulu Eğt.Mrk.Komutanlığı

Aktif		Pasif	
1 DÖNEN VARLIKLAR	14.982.714,08	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	9.140.089,99
10 HAZİR DEĞERLER	12.250.868,99	33 DİĞER BORÇLAR	25.290,50
102 BANKALAR HESABI	12.250.868,99	335 PERSONELE BORÇLAR HESABI	7.356,86
15 STOKLAR	2.638.883,42	336 DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI	17.933,64
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	2.638.883,42	34 ALINAN AVANSLAR	615.400,97
18 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	73.132,55	340 ALINAN SİPARİŞ AVANSLARI HESABI	615.400,97
180 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI	40.418,09	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	8.490.378,52
181 GELİR TAHAKKUKLARI HESABI	32.713,88	380 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	94.976,88
2 DURAN VARLIKLAR	3.832.712,71	382 ÖDENECEK DÖNER SERMAYE YÜKÜMLÜLÜKLERİ HESABI	8.404.401,64
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	3.832.712,71	5 ÖZ KAYNAKLAR	9.456.357,88
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	10.246.380,75	50 ÖDENMİŞ SERMAYE	4.920.000,00
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	404.292,21	500 SERMAYE HESABI	4.920.000,00
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-7.017.970,25	52 SERMAYE YEDEKLERİ	1.350.494,37
	Toplam :	522 MADDİ DURAN VARLIKLAR YENİDEN DEĞERLEME ARTIŞLARI HESABI	1.350.494,37
		59 DÖNEM NET KARIZARARI	3.175.873,31
		590 DÖNEM NET KÂRI HESABI	3.175.873,31
			Toplam :
			18.596.427,67

Dipnotlar

*40 DEMİRBAŞ GİDERLERİ HESABI 837,80 TL'dir.

*41 DEMİRBAŞ GİDERLERİ ALACAKLI HESABI 837,80 TL'dir.

DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ GELİR TABLOSU

İşletme Kodu / Adı : 09011602 / Askerî Veteriner Okulu Eğt.Mrk.Komutanlığı D.S.İ.

	2019	2018
A- BRÜT SATIŞLAR	8.869.900,74	10.666.390,22
1- Yurt İçi Satışlar	8.869.127,00	10.666.390,22
2- Yurt Dışı Satışlar	0,00	0,00
3- Dönüşüm Gelirleri	0,00	0,00
4- Diğer Gelirler	10.773,74	0,00
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	382.592,85	355.478,57
1- Satıştan İadeler (-)	0,00	0,00
2- Satış İskontoları (-)	0,00	0,00
3- Diğer İndirimler (-)	382.592,85	355.478,57
C- NET SATIŞLAR	8.487.307,89	10.310.911,65
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	4.086.556,83	4.323.066,46
1- Satılan Mamüller Maliyeti (-)	0,00	0,00
2- Satılan Ticarî Malın Maliyeti (-)	0,00	0,00
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)	4.086.556,83	4.323.066,46
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)	0,00	0,00
BRÜT SATIŞ KARI ve ZARARI	4.400.751,06	5.987.845,19
E- FAALİYET GİDERLERİ (-)	3.892.965,67	4.308.151,27
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	0	0,00
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	0,00	0,00
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	3.892.965,67	4.308.151,27
4-Dönüşüm Giderleri (-)	0,00	0
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	507.785,39	1.679.693,92
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR ve KARLAR	2.668.527,89	3.013.841,94
1- Faiz Gelirleri	2.550.637,55	3.008.721,71
2- Konusu Kalmayan Karşılıklar	0,00	0,00
3- Menkul Kıymet Satış Karları	0,00	0,00
4- Kambiyo Karları	0,00	0,00
5- Reeskont Faiz Gelirleri	0,00	0,00
6- Diğer Olağan Gelir ve Karlar	117.890,34	5.120,23
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER ve ZARARLAR (-)	0,00	0,00
1- Karşılık Giderleri (-)	0,00	0,00
2- Menkul Kıymet Satış Zararları (-)	0,00	0,00
3- Kambiyo Zararları (-)	0,00	0,00
4- Reeskont Faiz Giderleri (-)	0,00	0,00
5- Diğer Olağan Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
OLAĞAN KAR VEYA ZARARLAR	3.176.293,28	4.693.535,86
H- OLAĞANDIŞI GELİR ve KARLAR	0,00	0,00
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları	0,00	0,00
2- Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	0,00	0,00
I- OLAĞANDIŞI GİDER ve ZARARLAR (-)	419,97	2.806,85
1- Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	379,96	0,00
3- Diğer Olağandışı Gider ve Zararları (-)	40,01	2.806,85
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	3.175.873,31	4.690.729,01
J- DÖNEM KARI VERGİ ve DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI (-)	0,00	0,00
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	3.175.873,31	4.690.729,01

SAĞLIK BAKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

SAĞLIK BAKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Sağlık Bakanlığı Personel Sayıları

Tablo 2 : Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması

Tablo 3: Özel Hesaplara İlişkin Bilgiler

Tablo 4: Ankara Bilkent Şehir Hastanesi Projesi Kapsamında Yapılmayan veya Eksik Yapılan İmalat Örnekleri

Tablo 5: Bursa Şehir Hastanesi Projesi Kapsamında Yapılmayan veya Eksik Yapılan İmalat Örnekleri

Tablo 6: Şehir Hastanelerinde Yatırım Döneminde Yapılan İş Artışları ile Bu İş Artışları Sonucu Tespit Edilen Kullanım Bedeli Artışları

KISALTMALAR

A.Ş.	:	Anonim Şirket
ATS	:	Aşı Takip Sistemi
BKMYS	:	Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi
CK	:	Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
DESMER	:	Destek Eğitim Merkezi
DKR	:	Döviz Kuru Sepeti
DMS	:	Devlet Muhasebe Standardı
DSİBMY	:	Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
EAH	:	Eğitim Araştırma Hastanesi
FTR	:	Fizik Tedavi ve Rehabilitasyon
GYMY	:	Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
HBYS	:	Hastane Bilgi Yönetim Sistemi
HDS	:	Hizmet Düzeltme Süresi
HMB	:	Hazine ve Maliye Bakanlığı
HVAC	:	Heating Ventilating and Air Conditioning
HYRRT	:	Hasta Yönlendirme ve Refakat Resepsiyon Taşıma
HYS	:	Hizmet Yanıt Süresi
KB	:	Kullanım Bedeli
KDV	:	Katma Değer Vergisi
KHK	:	Kanun Hükmünde Kararname
KMYKK	:	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KÖİ	:	Kamu Özel İş Birliği
KW	:	Kilowatt
KWE	:	Elektriksel Güç
MKE	:	Makine Kimya Enstitüsü
MKYS	:	Malzeme Kaynakları Yönetim Sistemi
MYM	:	Merkezi Yardım Masası

MYMY	:	Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
RG	:	Resmi Gazete
SBYS	:	Sağlık Bilgi Yönetim Sistemi
SGK	:	Sosyal Güvenlik Kurumu
SUT	:	Sağlık Uygulama Tebliği
TAEK	:	Türkiye Atom Enerjisi Kurumu
TCMB	:	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TEFE	:	Toptan Eşya Fiyat Endeksi
TİF	:	Taşınır İşlem Fişi
TL	:	Türk Lirası
TPN	:	Total Parenteral Nutrition
TÜFE	:	Tüketici Fiyat Endeksi
TÜRKAK	:	Türk Akreditasyon Kurumu
USHAŞ	:	Uluslararası Sağlık Hizmetleri Anonim Şirketi
ÜFE	:	Üretici Fiyat Endeksi
VUK	:	Vergi Usul Kanunu
YGAP	:	Yüksek Güvenlikli Adli Psikiyatri

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Sağlık Tesislerinde Kullanılan Bazı Cerrahi Setlerin Tüketim Malzemesi Olarak Muhasebeleştirilmesi
2. Bilançoda Mali Duran Varlıklar Hesap Grubunda Kayıtların Hatalı Yapılması
3. Maddi Olmayan Duran Varlıklar ile Diğer Duran Varlıklar Grubunda Kayıtların Hatalı Yapılması
4. Kişilerden Alacaklar Hesabının Hatalı Muhasebeleştirilmesi
5. Şehir Hastanelerinin Muhasebe İşlemlerinde Karşılaşılan Sorunlar

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Yabancı Para Cinsinden Alınan Kesin Teminat Mektuplarının Mevzuata Uygun Olarak Muhasebeleştirilmemesi
2. Tıbbi Hizmet Kusuru Davalarına İlişkin İdarece Ödenen Tazminat Tutarlarının Rücu Aşamasının Etkin İşletilememesi ve Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasına İlişkin Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi
3. Ankara Bilkent ve Bursa Şehir Hastanesinde Kemoterapi İlaç Hazırlama ve TPN Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yaşanan Aksaklıklar ve Hizmetler Kapsamında Bedelsiz Devredilen Cihazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılamaması
4. Şirketin Sözleşme Hükümlerini İhlali veya Sözleşmeyi Haksız Feshi Halinde İdarenin, Sözleşmenin Erken Feshiyle Maruz Kalınan Her Türlü Ceza ve Masrafı Şirkete Tazminat Olarak Ödeyecek Olması Nedeniyle Özkaynak Kuralının Manasız Hale Gelmesi
5. Şehir Hastanesi Sözleşmelerinde, Görevli Şirketin Sorumluluğuna Gidilebilmesi İçin İdareye İspat Yükümlülüğü Getirilmesi
6. Hizmete Giren Şehir Hastanelerine Ait Sözleşmelerde Atıf Hataları ve Mahiyeti Belirsiz Hükümlerin Bulunması
7. Şehir Hastanelerine İlişkin Kullanım Bedeli Hesabında Döviz Cinsinden Sağlanan Kredilerle

Birlikte Özkaynak Tutarı İçin de Döviz Kuru Güncellemesi Yapılması

8. Şehir Hastanelerinde Bazı Hizmet Bedellerinin Asgari Ücret Artışına Göre Ödenmesinde Sözleşmelerden Kaynaklanan Farklılıklar Bulunması

9. Şehir Hastanelerinin Faaliyete Geçtiği Tarihte Teslim Edil(e)meyen Trijenerasyon ve Heliport Tesisleri ile İlgili Olarak, Yatırım Uygulanmaması, Geç Teslim Nedeniyle Oluşan Zararın Tazmin Edilmemesi ve Kullanım Bedelinin Bu Tesis Bedeli Düşülmeksizin Hesaplanması

10. Görevli Şirket Tarafından Sunulan Merkezi Yardım Masası Hizmetinin, Hizmet Hata Puanlarının Takibini Sağlayabilecek Nitelikte Olmaması ile Hata Puanı ve Kesinti Oranlarının Hesaplanmasında Sözleşmede Belirtilen Formülün Uygulanmaması

11. Bazı Şehir Hastanelerinde Görevli Şirketçe Sunulan Yer ve Bahçe Bakım Hizmetine İlişkin Ödemelerden Eksik Sunulan Hizmetlerin Mahsup Edilmemesi

12. Kayseri ve Manisa Şehir Hastanelerinde Sağlık Uygulama Tebliği Puanlarının Hatalı Uygulanması

13. Şehir Hastaneleri Sözleşmelerinde Yatırım ve İşletme Aşamalarında Uygulanmak Üzere Yer Verilen Yatırım Maddelerinin Şirketin Sözleşmeye Uygun Olarak Hizmetleri Sunmasında Caydırıcı Olmaması

14. Faaliyete Geçen Bazı Şehir Hastanelerinde Ticari Alana Ait İnşaatların Bitirilmemiş Olması

15. İdare tarafından Onaylı Uygulama Projesinde Ticari Alan Olarak Gösterilmeyen Alanlarda Ticari Faaliyet Yapılması, Ticari Faaliyetlere İlişkin Firma Tarafından Ödeme Yapılmaması ve Ticari Alanların İklimlendirme Bedellerinin İdare Tarafından Ödenmesi

16. Şehir Hastanelerinin Uygulama Projelerinin Taşra Teşkilatında Bulunmaması Nedeniyle Görevli Şirketin Kullanacağı Alanların Tespitinin ve Kullanım Bedeli Revizyonunun Yapılmaması

17. Görevli Şirket Tarafından Tedarik Edilmesi Gereken Tıbbi Cihazlara İlişkin Hususlar

18. Şehir Hastanelerinin Kabul Aşamasında İdare ve Görevli Şirket Tarafından Muayene ve Kabul Komisyonlarına Verilmesi Gereken Belgelerin Tedarik Edilmemesi ve Muayene ve Kabul İşlemlerinin Eksik Evrak Üzerinden Yapılması

19. Bazı Şehir Hastanelerinde Yapılmayan veya Eksik Yapılan İmalatlar İçin Kullanım Bedeli Revizyonu Yapılmaması ve Müşavir Raporlarında Yer Alan Kusurlu İmalatların Bitirilmemiş İşler Kapsamına Alınmaması
20. Şehir Hastanelerinin Miktarla Bağlı Hizmet Ödemeleri İçin Görevli Şirket ile Yapılması Gereken Yıl Sonu Mahsuplaşmanın Yapılmaması
21. Bazı Şehir Hastanelerinde İlk Kullanım Bedeli Hesabının Hatalı Yapılması
22. Kayseri Şehir Hastanesinde Yapılan İş Artışları Kapsamında Revize Edilen Kullanım Bedelindeki Artışın İş Artış Oranından Fazla Olması
23. Görevli Şirket Tarafından Yürütülen Hasta Yönlendirme ve Refakat Resepsiyon Taşıma Hizmeti Kapsamında Sunulan Hasta Taşıma Hizmeti İçin Şirket Tarafından Tekerlekli Sandalye ve Sedyelerin Getirilmemiş Olması
24. Ankara Bilkent Şehir Hastanesinin 2., 3. ve 4. Aşamasının Geç Tamamlanması Nedeniyle İdarenin Doğrudan Zararlar Kapsamında Maddi Külfete Maruz Kalması
25. Yatırım Döneminde KDV İstisnasından Yararlanan Görevli Şirketlerin İstisna Kapsamında Kira Tutarının veya Kira Süresinin Bir Kısmından Vazgeçmeyi Taahhüt Etmesine İlişkin İşlemlerin Tesis Edilmemesi
26. Şehir Hastaneleri Sözleşmeleri Kapsamında Bazı Görevli Şirketler Tarafından Mali Tabloların Belirli Aralıklarla İdareye Sunulmaması ve Sunulan Mali Tablolarda Özkaynakların Toplam Sabit Yatırım Tutarının %20'sinden Az Olması
27. Ankara Bilkent ve Bursa Şehir Hastanelerinde Yer Teslimi Yapılmadan İnşaat İşleri Başlamasına Rağmen Yatırım ve İşletme Dönemlerine İlişkin Revizyonların Yapılmaması
28. Kamu Özel Ortaklığı Modeli ile Yapılan Ankara Keçiören Eğitim ve Araştırma Hastanesi Yenileme İşinde Sözleşme Hükümlerine Uyulmaması
29. Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Yapılması Planlanan Türkiye Halk Sağlığı ve Tıbbi Cihaz Kurumu Kampüs Projesine İlişkin Mevzuata Uygun Arazi Tahsisi Yapılmadan Sözleşmenin İmzalanması, Sözleşmenin Feshine Rağmen Görevli Şirketin Proje Alanından Çıkmaması ve Kesin Teminatın Süresinin Dolması
30. Mevzuatta Yer Almayan Konular İçin Arabulucuya Başvurulması ve Arabulucu Tarafından

Alınan Kararlara İstinaden Ödeme Yapılması

31. Hastane Bilgi Yönetim Sistemi Hizmetinin Bazı İl Sağlık Müdürlükleri Tarafından Kamu İhale Kanunu'nda Öngörülen Şartlar Bulunmadığı Halde Pazarlık Usulü ya da Doğrudan Temin Yöntemiyle Alınması

32. Bazı İl Sağlık Müdürlüklerince Yapılan Sonuç Karşılığı Laboratuvar Hizmeti Alımlarında Sözleşmede Yer Alan Cezai Şartların Detaylı Düzenlenmemesi ve Cezai Şartların Uygulanmaması

33. Sağlık Tesisleri Tarafından Epidermolizis Bülloza Hastaları İçin Yara Bakım Ürünü Alımlarındaki Bazı Uygulamaların Hastaların Sağlığı ile Teklif Veren Firmalar Arasında Rekabetin Sağlanması Açısından Risk Oluşturması

34. Sağlık Bakanlığına Bağlı Birimlerce Ödenek Üstü Harcama Yapılması

35. Ankara Bilkent Şehir Hastanesine Taşınan Sağlık Tesislerine Ait Binaların Tahsisine İlişkin Yeterli Ön Hazırlığın Yapılmaması

36. Bakanlık Tarafından Kamu İhale Kanunu'na Tabi Olmadan Doğrudan Türksat A.Ş.'den Yapılan Hizmet Alımlarında Bazı Sorunlar Bulunması

37. Kayseri Şehir Hastanesinde Fiili Tamamlama Tarihi ile İş Artışına İlişkin Anlaşmazlık Nedeniyle Düzenlenen Bilirkişi Raporuna İtiraz Edilmesine Rağmen Tahkim Sürecinin Başlatılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Sağlık Bakanlığının teşkilat yapısı 11.10.2011 tarih ve 28103 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile düzenlenmiştir.

Söz konusu KHK’nın, Bakanlığın yapısını düzenleyen hükümleri 09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK” ile ilga edilmiş olup, sağlık alanındaki diğer hükümleri aynen korunmuştur. Ayrıca 703 sayılı KHK ile 663 sayılı KHK’nın adı “Sağlık Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında KHK” şeklinde değiştirilmiştir.

703 sayılı KHK ile 663 sayılı KHK’da ilga edilen Sağlık Bakanlığı teşkilat yapısına ilişkin hükümler 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1 sayılı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”nin (CK) 352 ila 384’üncü maddelerinde düzenlenmiştir.

Bakanlığın bağlı ve ilgili kuruluşlarının teşkilat yapısı ile görev ve sorumlulukları 4 sayılı “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında CK” ile düzenlenmiştir.

Bakanlığın görevleri ve yetkileri söz konusu 1 sayılı CK’nın 352’nci maddesinde aşağıdaki şekilde belirlenmiştir.

Sağlık Bakanlığı, herkesin bedenî, zihnî ve sosyal bakımdan tam bir iyilik hâli içinde hayatını sürdürmesini sağlamak amacıyla;

• Halk sağlığının korunması ve geliştirilmesi, hastalık risklerinin azaltılması ve önlenmesi için çalışmalar yapmak,

- Teşhis, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetlerini yürütmek,
- Uluslararası önemi haiz halk sağlığı risklerinin ülkeye girmesini önlemek,
- Sağlık eğitimi ve araştırma faaliyetlerini geliştirmek,

- Sağlık hizmetlerinde kullanılan ilaçlar, özel ürünler, ulusal ve uluslararası kontrole tâbi maddeler, ilaç üretiminde kullanılan etken ve yardımcı maddeler, kozmetikler ve tıbbî cihazların güvenli ve kaliteli bir şekilde piyasaya sunulması, halka ulaştırılması ve fiyatlarının belirlenmesi için çalışmalar yapmak,

- İnsan gücünde ve maddî kaynaklarda tasarruf sağlamak ve verimi artırmak, sağlık insan gücünün ülke sathında dengeli dağılımını sağlamak ve bütün paydaşlar arasında işbirliğini gerçekleştirmek suretiyle yurt sathında eşit, kaliteli ve verimli hizmet sunumunu sağlamak,

- Kamu ve özel hukuk tüzel kişileri ile gerçek kişiler tarafından açılacak sağlık kuruluşlarının ülke sathında planlanması ve yaygınlaştırılması için çalışmalar yapmak,

- Kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile verilen diğer görevleri yapmak.

Ayrıca, söz konusu maddede ilaç fiyatlarının belirlenmesine ilişkin usûl ve esasların Bakanlığın teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca belirleneceğine hükmedilmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1.2.1. Teşkilat Yapısı

Sağlık Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. 1 sayılı CK'nın 354'üncü maddesinde Bakanlığın hizmet birimleri aşağıdaki şekilde sayılmıştır;

- a) Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- b) Acil Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- c) Sağlık Geliştirilmesi Genel Müdürlüğü,
- ç) Sağlık Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü,
- d) Sağlık Yatırımları Genel Müdürlüğü,
- e) Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü,
- f) Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü,
- g) Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğü,
- ğ) Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- h) Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- ı) Teftiş Kurulu Başkanlığı,
- i) Strateji Geliştirme Başkanlığı,
- j) Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği,

k) Özel Kalem Müdürlüğü.

CK'nın 371'inci maddesinde; Bakanlığın taşra teşkilatı kurmaya yetkili olduğu, Bakanlığın il ve ihtiyaca göre kurulacak ilçe yönetim birimlerinin il ve ilçe sağlık müdürlükleri olduğu, il sağlık müdürlüğü bünyesinde ihtiyaca göre halk sağlığı, kamu hastaneleri, ilaç ve tıbbi cihaz, sağlık ve acil sağlık hizmetleri ile personel ve destek hizmetlerini yürütmek üzere başkanlıklar kurulabileceği düzenlenmiştir.

Sağlık Bakanlığı teşkilat yapısında, Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü ile Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu bağlı kuruluş, Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı ile Uluslararası Sağlık Hizmetleri Anonim Şirketi (USHAŞ) ilgili kuruluş olarak yer almaktadır.

1.2.2. İnsan Kaynakları

Bakanlık merkez ve il sağlık müdürlükleri bünyesinde, 115.374'ü (%18) yüksek lisans, 203.229'u (%32) lisans, 112.794'ü (%17) ön lisans, 115.416'sı (%18) lise ve 99.255'i (%15) ilköğretim mezunu olmak üzere 646.068 adet personel bulunmaktadır.

Sağlık Bakanlığına ait kadroların ihdası, iptali ve kullanılmasına ilişkin usuller 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'ya tabi iken, ilgili KHK 703 sayılı KHK'nın geçici 9'uncu maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. İlgili geçici maddede; 190 sayılı KHK'nın eki cetvellerde yer alan kadroların maddenin yürürlük tarihi olan 09.07.2018 tarihinden itibaren altı ay içinde düzenlenip genel kadro ve usulüne ilişkin CK'ya ekleneceği düzenlenmiştir.

2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında CK'nın 2'nci maddesinde; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na (KMYKK) ekli (I), (II) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla veya CK ile kurulan diğer idareler, fonlar ve kefalet sandıkları hakkında bu CK'nın uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca 1 sayılı CK'nın 373'üncü maddesinde; Sağlık Bakanlığına ait kadroların tespiti, ihdası, kullanımı ve iptali ile diğer hususların Genel Kadro ve Usulü Hakkında CK hükümlerine göre düzenleneceği ifade edilmiştir.

Merkez ve taşra teşkilatında görev yapan personelin (döner sermaye işletme birimleri dahil) unvanlar itibarıyla dağılımı;

Tablo 1: Sağlık Bakanlığı Personel Sayıları ¹

Unvan	Sayı
Uzman Tabip	44.320
Asistan	11.805
Tabip	44.702
Diş Tabibi	11.488
Eczacı	3.442
Hemşire	132.733
Ebe	52.101
Sağlık Memuru	70.555
Sağlık Teknikeri	42.052
Sağlık Hizmetleri Sınıfı	12.585
Genel İdare Hizmetleri Sınıfı	30.260
Teknik Hizmetler Sınıfı	7.044
Avukatlık Hizmetler Sınıfı	468
Din Hizmetleri Sınıfı	214
Yardımcı Hizmetler Sınıfı	20.134
İdari Büro Görevlisi (696)	2.614
İşçi + Geçici Personel	159.551
TOPLAM	646.068

1.3. Mali Yapı

Sağlık Bakanlığı, 5018 sayılı KMYKK'ya ekli (I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 7156 sayılı 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 48.437.276.000,00 Türk Lirası (TL) ödenek tahsis edilmiş olup bu tutar merkezi yönetim bütçesinin %5,10'una tekabül etmektedir.

¹ Personel sayıları Sağlık Bakanlığı 2019 yılı Faaliyet Raporundan alınmıştır.

2019 yılı için Sağlık Bakanlığına 48.437.276.000,00 TL başlangıç ödeneği tahsis edilmiş olup, kesintili bütçe ödeneği 47.880.003.305,81 TL'dir. Yılı sonu itibarıyla 47.913.511.028,41 TL harcama yapılmıştır.

Tablo 2 : Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması

Harcama Adı	Ödenek (TL)	Gönderilen Ödenek (TL)	Gerçekleşme (TL)	Ödenek Üstü (TL)
01. Personel Giderleri	21.425.308.236,54	21.331.520.201,79	21.365.019.542,78	33.499.340,99
02. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.908.196.763,46	4.830.290.800,42	4.830.291.931,08	1.130,66
03. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	14.085.216.660,76	14.010.442.890,24	14.010.450.141,19	7.250,95
05. Cari Transferler	270.798.028,02	200.766.028,02	200.766.028,02	0,00
06. Sermaye Giderleri	7.511.144.972,76	7.496.819.078,85	7.496.819.078,85	0,00
07. Sermaye Transferleri	31.483.307,00	10.164.306,49	10.164.306,49	0,00
TOPLAM	48.232.147.968,54	47.880.003.305,81	47.913.511.028,41	33.507.722,60

Ayrıca Sağlık Bakanlığına bağlı döner sermaye işletmelerine ait geçici mizandan alınan bilgilere göre, 2019 yılında döner sermaye işletmelerine 57.424.226.093,00 TL bütçe ödeneği tahsis edilmiş, 54.670.219.768,61 TL tutarında bütçe harcaması gerçekleştirilmiştir.

Sağlık Bakanlığı bütçesi içinde yer almayan döner sermaye, sosyal tesisler, şirket ve özel hesaplara ilişkin bilgiler aşağıda verilmiştir.

a) Döner Sermaye:

Sağlık Bakanlığına kanunlarla verilen asli ve sürekli kamu görevlerine bağlı olarak ortaya çıkan ve genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetlerin sürdürülebilmesi için Bakanlığa bağlı olarak 944 adet döner sermaye işletme birimi bulunmakta olup 209 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi ile Sağlık Bakanlığı merkez ve taşra döner sermaye işletme birimleri için on milyar TL döner sermaye tahsis edilmiştir.

209 sayılı Kanun'a göre kurulan döner sermaye işletmelerinin 2019 yılı konsolide mali tablolarına göre; döner sermayeli işletmelerin sermayesi 8.865.097.299,20 TL olup toplam aktif büyüklüğü 7.114.248.101,30 TL'dir. Döner sermaye gelir toplamı 59.201.738.292,00 TL, gider

toplamı 55.826.084.094,00 TL; dönem net karı ise 3.375.654.198,00 TL’dir.

b) Sosyal Tesisler:

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 191’inci maddesinde, memurların sosyal tesis ihtiyaçları hususu düzenlenmiştir. Maddede; “*Devlet Memurları için lüzum ve ihtiyaç görülen yerlerde çocuk bakımevi ve sosyal tesisler kurulabilir. Bunların kuruluş ve işletme esas ve usulleri Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığınca birlikte hazırlanacak genel yönetmelikle belirlenir.*” denilmektedir. Bu kapsamda, Bakanlık bünyesinde 20 adedi bilanço esasına, 113 adedi ise işletme esasına göre faaliyet gösteren toplam 133 adet sosyal tesis bulunmaktadır.

2019 yılına ilişkin Sağlık Bakanlığından alınan denetimden geçmemiş Sosyal Tesisler Konsolide Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; 71.960.488,37 TL gidere karşılık, 77.825.578,40 TL gelir sağlanmış olup, 5.865.090,03 TL kâr ettiği anlaşılmıştır.

c) Şirket:

663 sayılı Sağlık Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında KHK’nın ek 2’nci maddesi ile uluslararası sağlık hizmetleri alanında ülkemizde sunulan hizmetlerin tanıtımını yapmak, kamu ve özel sektörün sağlık turizmine yönelik faaliyetlerini desteklemek ve koordine etmek, uluslararası sağlık hizmetlerine ilişkin politika ve stratejiler ile hizmet sunum standartları ve akreditasyon kriterleri konusunda Bakanlığa önerilerde bulunmak üzere Uluslararası Sağlık Hizmetleri unvanı ile bir anonim şirket olan USHAŞ kurulmuştur.

USHAŞ’ın başlangıç sermayesi on milyon TL olup, bu tutar Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından karşılanacaktır.

d) Özel Hesap:

2019 yılına ait geçici mizana göre Sağlık Bakanlığının özel hesaplarına ilişkin bilgiler aşağıdaki şekildedir;

Tablo 3: Özel Hesaplara İlişkin Bilgiler

Hesabın Adı	Borç (TL)	Alacak (TL)	Bakiye (TL)
İşletmelerde Mesleki Eğitim Gören Öğrenci Ücretleri Özel Hesabı	14.498,15	14.498,15	0
Özel Hesaplara İlişkin Banka Hesabı	5.170.092,08	4.136.971,66	1.033.120,42
Sosyal Destek Programı (SODES) Özel Hesabı	587.390,17	520.690,87	66.699,30
AB Hibeleri	1.265.783.939,35	945.344.133,78	320.439.805,57
Diğer Hibeler	1.542.810,24	1.116.740,28	426.069,96
TOPLAMLAR	1.273.098.729,99	951.133.034,74	321.965.695,25

2019 mali yılında detayı yukarıdaki tabloda gösterilen özel hesaplara ilişkin olarak toplam 1.273.098.729,99 TL kaynak girişi olup, bu tutarın 951.133.034,74 TL'si kullanılmış ve yıl sonu bakiyesi 321.965.695,25 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Sağlık Bakanlığı, mali işlemlerini 5018 sayılı KMYKK ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir. 5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında; “*Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve mali raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.*”

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.” denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun'un 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (GYMY) ile belirlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre; Kamu İdaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm mali işlemleri, mali yıl esasına göre, tahakkuk esaslı olarak tutulmak zorundadır.

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

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

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

Yönetmelik'in 310'uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Nakit Akış Tablosu olduğu; 314-316'nci maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Bakanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklara bağlı muhasebe birimleri tarafından yürütülmektedir.

“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 denetime sunulanlar

aşağıda sıralanmıştır;

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- İdare taşınır kesin hesap cetveli ile idare taşınır hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile anılan Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

Bu hususlarla ilgili denetimimiz sonucunda aşağıda belirtilen hususlar hariç denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

Bakanlıktan şehir hastanelerinin ihale dokümanı ile yatırım ve işletme dönemine ait sözleşme ve ekleri (müşavirlik hizmetleri alımları dâhil) yazılı olarak talep edilmiş olup, Ankara-Bilkent, Bursa, Adana, Elazığ, Eskişehir, Isparta, Kayseri, Manisa, Mersin ve Yozgat Şehir Hastanelerinin denetimi teslim edilen bilgi ve belgelere dayanılarak gerçekleştirilmiştir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı KMYKK'nın Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İlgili Kanun'un 55'inci maddesinde 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, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare*

tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü” olarak tanımlanmıştır. Kanun’un 56’ncı maddesine göre iç kontrolün amaçları:

a) *Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,*

b) *Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini*

c) *Her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini*

d) *Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini*

e) *Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamak”tır.*

Kurum tarafından iç kontrol çalışmaları 5018 sayılı Kanun’a ek olarak, Hazine ve Maliye Bakanlığınca çıkarılan ikincil mevzuat, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, Kamu İç Kontrol Standartları Rehberi, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Genelgesi ve Kamu İç Kontrol Rehberi esas alınarak yürütülmektedir.

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Genelgesi doğrultusunda Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanarak Bakanlık Makamınca onaylanmıştır. 663 Sağlık Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında KHK ve 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK ile kurumun yeniden yapılandırılmasının ardından Eylem Planı revize edilmiş olup Eylem Planında belirtilen hususların gerçekleşme durumları üçer aylık dönemlerde izlenmektedir. 703 sayılı KHK ile kurumun yeniden yapılandırılması ve bu durumun Kurumun teşkilat yapısı ile birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarında değişiklikler gerçekleşmiş bu çerçevede 2019-2023 Stratejik Planı hazırlanmıştır. Ancak Stratejik Plan’ın 2019 yılı Aralık ayında yayımlanması sebebiyle performans programı hazırlanamamıştır.

İç kontrol sisteminin değerlendirilmesi yılda bir kez Öz Değerlendirme Anketleri

aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Tüm personele yönelik farkındalık oluşturmak üzere eğitimler düzenlenmekte ve yıllık değerlendirme raporu hazırlanmaktadır. Etik kuralların bilinmesini ve uygulanmasını sağlamak için kurumda etikle ilgili bilgilendirme toplantıları yapılmıştır. Ayrıca, etik davranış ilkeleri ile ilgili olarak tüm personele belli periyotlarda e-posta aracılığıyla mesaj gönderilmektedir. Kurumdaki tüm personele “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in Ek 1’inde yer alan “Etik Sözleşmesi” imzalatılarak bu sözleşmeler personelin özlük dosyasına iliştilmiştir.

İdare birimlerinde personelin görevlerine ilişkin yetki ve sorumlulukları Daire Başkanlığı düzeyinde belirlenmiş olup yetki devirlerinin sınırlarının ve kurumların tüm birimlerinde yapılan işlerin tanımlanmasına, iş akış şemalarının çıkarılmasına ve Kurumun amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri azaltmak için gerekli önlemleri içeren kurumsal risk yönetimine ilişkin çalışmalara devam edilmektedir. Bu kapsamda kurum tarafından “Organizasyon, Yönetişim ve İş Süreçlerinin Güncellenmesi Projesi” yürütülmekte olup izlenebilir, etkin, verimli bir iç kontrol sisteminin kurulmasını hedeflenmektedir.

Ön Mali Kontrol Hizmetleri Birimi, Sağlık Bakanlığı Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi çerçevesinde İç Kontrol Dairesi Başkanlığı altında faaliyet göstermektedir. Bununla birlikte, Kurumda İç Denetim Birimi Başkanlığı kurulmuş olup, öngörülen 55 adet kadronun 28’i doludur.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’nin 3’üncü bölümünde kontrol faaliyetleri, “*idarenin hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamak ve belirlenen riskleri yönetmek amacıyla oluşturulan politika ve prosedürler*” olarak tanımlanmıştır. Söz konusu Tebliğ’e göre idareler faaliyetleri ile mali karar ve işlemleri için gerekli yazılı prosedürler belirlemeli ve prosedürler mali karar ve işlemin başlaması, uygulanması ve sonuçlandırılması aşamalarını kapsamalıdır. Fakat sağlık tesislerinin açılma, kapanma ve birleşmelerine ve sağlık tesisleri arasında taşınırların devrine ilişkin prosedürlerin belirlenmemiş olması nedeniyle sağlık tesislerinin mali dengelerine ve taşınır yönetimine ilişkin risk oluştuğu tespit edilmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’nin 4’üncü bölümünde “Bilgi ve İletişim Standartları” listelenmiştir. İlgili Tebliğ’e göre “*İdareler, birimlerinin ve çalışanlarının performansının izlenebilmesi, karar alma süreçlerinin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi ve hizmet sunumunda etkinlik ve memnuniyetin sağlanması amacıyla uygun bir bilgi ve iletişim*

sistemine sahip olmalıdır.” Bilgi sistemleri performans programı ve bütçenin uygulanması ile kaynak kullanımına ilişkin diğer bilgilere zamanında erişimi, bilgilerin doğru, güvenilir, tam, kullanışlı ve anlaşılabilir şekilde sunumunu sağlamalı ve bu vesileyle ihtiyaç duyulan gerekli bilgileri ve raporları üretebilmeli ve analiz yapma imkanı sunmalıdır. Bilgi sistemlerinin Tebliğ’de belirtilen koşulları taşıması, kurumdaki yöneticiler ve personelin görevlerinin yanı sıra denetim faaliyetlerinin bilgi sistemleri esas alınarak yerine getirilmesinin ön koşuludur.

Kurumun bazı bilgi sistemlerinde (Malzeme Kaynakları Yönetim Sistemi (MKYS) ve Aşı Takip Sistemi (ATS)) veri girişi yapan kişilerden kaynaklı veri eksiklikleri ve hataları olduğu, bazı bilgi sistemlerinin aynı konuda birbirleriyle çelişen veriler ürettiği, bilgi sistemlerinin birbirini teyit etmesini sağlamaya yönelik kontroller geliştirilmediği ve bilgi sistemleri tarafından üretilen ve kamu görevlilerin sorumluluğunu gerektiren bazı verilerin bu sorumluluğun tespitinde kullanıl(a)madığı görülmüştür. Bu durum, gerek Kurumun bilgi sistemleri esas alınarak yönetilmesinde gerekse bu sistemler üzerinden denetlenmesinde sorunlara yol açmaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde şehir hastanelerine ilişkin iş ve işlemlerin iç kontrol süreçleri incelendiğinde, şehir hastanelerinin planlama, yatırım ve işletme dönemlerinde de beş temel basamaktan (kontrol ortamı, risk yönetimi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme) oluşan iç kontrol süreçlerinin oluşturulmadığı görülmektedir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’nin 1’inci bölümünde Kontrol Ortamı Standartları düzenlenmiş olup “Personel Yeterliliği ve Performansı” başlıklı 3’üncü kontrol ortamı standardında “*İdarenin yönetici ve personeli görevlerini etkin ve etkili bir şekilde yürütebilecek bilgi, deneyim ve yeteneğe sahip olmalıdır.*” denilmektedir. Ancak yapılan incelemelerde, şehir hastanelerinde görevli İdare personelinin sık değiştirilmesinden dolayı uzmanlaşma ve kurum hafızasının sağlanamadığı görülmüştür. Bununla birlikte Bakanlıkça KÖİ konusunda taşra birimlerine modelin ülkemizde yeni olmasına rağmen, yeterli idari, hukuki ve teknik destek de verilememektedir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’nin 2’nci bölümünde Risk Değerlendirme Standartları düzenlenmiştir. İdarenin söz konusu standarda uygun olarak şehir hastaneleri iş ve işlemlerinde ortaya çıkabilecek riskleri ve muhtemel etkilerini yılda en az bir kere analiz etmesi gerekmekte olup risklere karşı alınabilecek önlemlere ilişkin eylem planı oluşturmalıdır. Örneğin, yerinde yapılan denetimlerde, bazı şehir hastanelerinin faaliyete geçtiği tarihte

alınması gereken, lisans, izin ve raporların görevli şirket tarafından temin edilmediği görülmüştür. Dolayısıyla İdarenin, yapacağı analizler ile lisans, izin ve raporların temin edilmeme riskini tespit ederek bu riske karşı alınabilecek önlemlere ilişkin eylem planı oluşturması gerekmektedir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nin 3'üncü bölümünde Kontrol Faaliyetleri Standartları düzenlenmiştir. Şehir Hastanelerinin planlama, yatırım ve işletme dönemlerini kapsayacak nitelikte ve Tebliğ'de belirtilen standartlara uygun bir şekilde politika ve/veya prosedür belirlenmemiştir. Örneğin, İdare, kontrol faaliyetleri standartları kapsamında, bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlamak için gerekli kontrol mekanizmaları geliştirmelidir. Yapılan incelemelerde ise, şehir hastaneleri sözleşmelerinde Hastane Bilgi Yönetim Sisteminin (HBYS), hastanelerin kabul aşamasından üç ay önce devreye alınacağı ve eksikliklerinin hastane açılmadan giderileceği ifade edilmesine rağmen, hastaneler açıldıktan sonra HBYS'nin tüm modülleriyle birlikte sorunsuz bir şekilde kullanılabilir olmadığı, görülmüştür.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nin 4'üncü bölümünde Bilgi ve İletişim Standartları düzenlenmiştir. Söz konusu Tebliğ'de ilgili standart "*Bilgi ve iletişim, gerekli bilginin ihtiyaç duyan kişi, personel ve yöneticiye belirli bir formatta ve ilgililerin iç kontrol ve diğer sorumluluklarını yerine getirmelerine imkan verecek bir zaman dilimi içinde iletilmesini sağlayacak bilgi, iletişim ve kayıt sistemini kapsar.*" olarak tanımlanmıştır. İdarenin, şehir hastanelerinin planlama, yatırım ve işletme dönemlerinde yer alan birimleri arasında yeterli iletişim kanallarının bulunmadığı görülmüştür. Hem merkezdeki birimler arasında hem de taşra ve merkezi birimler arasında yaşanan iletişim eksikliği sonucu şehir hastanelerinin planlama süreçlerinde verilecek garanti miktarlarının ihtiyaç analizi yapılarak belirlenmediği; şehir hastanelerinin açılış süreçlerinde görevli şirketler tarafından getirilen cerrahi setlerin bir kısmının hekim tespitlerine göre kullanımının mümkün olmadığı ve tıbbi cihazların yeterli nitelik ve nicelikte olmadığı anlaşılmıştır. Şehir hastanelerinin işletme döneminde ise merkez teşkilat ile taşra teşkilatı arasında yaşanan iletişim problemleri nedeniyle bir şehir hastanesinde, görevli şirkete yapılan kullanım bedeli ödemelerinin güncellenmesi için kullanılacak döviz kuruna ilişkin karışıklık yaşandığı ve ödemelerin güncellenmesinin yanlış döviz kuru üzerinden yapıldığı görülmüştür.

Bununla birlikte Raporda yer alan tespitlerin, başta sorumlu birimler arasında yaşanan

planlama, koordinasyon ve iletişim eksikliğinden, iş akış şemaları ve buna bağlı olarak yetki ve sorumlulukların belirlenmemesinden ve en önemlisi sorumlu birimlere gerekli bilgi, belge ve dokümanların zamanında verilmemesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda şehir hastanelerinin iş ve işlemlerine ilişkin iç kontrol süreçlerinin değerlendirilmesi sonucunda, şehir hastanelerine ilişkin iç kontrol süreçlerinin tamamlanmadığı görülmekte olup, iç kontrol sürecinin 5. Basamağı olan ve iç kontrol faaliyetlerinin kalitesinin değerlendirilmesi için öngörülen İzleme Standartlarının uygulanamamaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Sağlık Bakanlığının 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç 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 DAYANAKLARI

BULGU 1: Sağlık Tesislerinde Kullanılan Bazı Cerrahi Setlerin Tüketim Malzemesi Olarak Muhasebeleştirilmesi

Cerrahi operasyonlarda ve klinik muayenelerde kullanılan, çok kullanımlık alet ve cihazlar bazı hastanelerde tüketim malzemesi kabul edilerek, muhasebe kayıtlarında stoklar hesap grubunda izlenmekte, bunun sonucu olarak amortisman ayrılmamakta ve taşınır takip ve kontrolü yapılamamaktadır.

Cerrahi set olarak adlandırılan ve hem cerrahlar hem de poliklinikte görev alan hekimler tarafından kullanılan, çok defa kullanım amacıyla üretilmiş alet ve cihazların, nitelikleri gereği maddi duran varlık hesap grubunda takip edilmesi gerekmektedir. Bu alet ve cihazların dönen varlıklar içerisinde stok olarak izlenmesi sonucunda, kullanımlarının tüketim malzemesi olarak değerlendirilmesi nedeniyle, bedellerinin tamamı ilgili dönemde faaliyet hesaplarına gider

olarak kaydedilmektedir.

Diğer taraftan, söz konusu alet ve cihazların dayanıklı taşınır olarak değerlendirilmemesi, Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri uyarınca takip, kontrol ve izlenmesini imkânsız hale getirmektedir. Ayrıca, kullanıldığı döneme ilişkin amortisman gideri ayrılmadığından muhasebeleştirilip raporlanmamaktadır.

5018 sayılı KMYKK'nın "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinde, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu açıkça belirtilmiştir.

Maddi duran varlıklar hakkında yayımlanan 17 no.lu DMS'ye göre maddi duran varlıklar, "mal veya hizmet üretimi veya arzında kullanılmak, başkalarına kiraya verilmek veya idari amaçlar çerçevesinde kullanılmak üzere elde tutulan ve bir dönemden daha fazla kullanımı öngörülen fiziksel kalemler" olarak tanımlanmıştır. Buna paralel olarak, söz konusu taşınırlar, Taşınır Mal Yönetmeliği'ne ekli Taşınır Kod Listesinde, Tıbbi ve Biyolojik Amaçlı Kullanılan Cihaz ve Aletler kalemi olarak, Dayanıklı Taşınırlar Listesinin 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesap Grubu altında sayılmıştır. Bu nedenle, cerrahi setlerin, hem Taşınır Mal Yönetmeliği, hem de DMS ile GYMY uyarınca dayanıklı taşınır olarak muhasebe sistemine kaydedilmesi, izlenmesi ve raporlanması gerekmektedir.

Bununla birlikte, Vergi Usul Kanunu (VUK) 313'üncü maddesi ile bu Kanun uyarınca her yıl yayımlanan Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği 2019 yılı için (Sıra No: 504) için "... Değeri 1.200 TL'yi aşmayan peştamallıklar ile işletmede kullanılan ve değeri 1.200 TL'yi aşmayan alet, edavat, mefruşat ve demirbaşlar amortismanına tabi tutulmayarak doğrudan doğruya gider yazılabilir. İktisadi ve teknik bakımdan bütünlük arz edenlerde bu had topluca dikkate alınır." ifadesi ile amortisman ayırmada alt sınır belirlenmiştir.

Mahallinde yapılan denetimlerde, söz konusu cerrahi setlerin stok olarak değerlendirilmesi sonucu ilgili birimlerin kullanımına sunulmasıyla beraber taşınır kayıtlarından çıkarılarak doğrudan gider kaydedildiği görülmüştür. Bunun sonucunda, taşınır kayıtlarında yer almayan cerrahi setlerin, gerek dönem içi gerek dönem sonunda sayımları yapılamamakta, takip, kontrol ve izlenmesi sorumlu birimlerce gerçekleştirilememektedir.

Dolayısıyla söz konusu cerrahi setlerin kayıp, kaçak ve kaybolması durumunda mali hizmetler birimince bu durumun tespitinin yapılması mümkün olamamaktadır. Ayrıca, kamu idaresi cevabında; taşınır kayıt sistemi olan MKYS'ye yapılacak taşınır kayıtları için yukarıda adı geçen VUK Genel Tebliği'nde yer alan parasal sınırların dikkate alınacağı bir yazılımın hazırlandığı belirtilmiş olmakla birlikte, 2019 mali yılı denetimi kapsamında söz konusu cerrahi aletlerin dayanıklı taşınır olarak muhasebeleştirilmesine ilişkin yukarıda belirtilen limite göre düzeltici bir işlem tesis edilmediği anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, 5018 sayılı Kanun'da belirtilen sorumlulukların yerine getirilmesi, Taşınır Mal Yönetmeliği ve GYMY ile DMS uyarınca, ilgili olduğu hesap grubuna kaydedilip amortisman ayrılabilmesi, takip ve kontrol yükümlülüğünün yerine getirilebilmesi için, cerrahi setlerin dayanıklı taşınır olarak değerlendirilmesi ve muhasebe kayıtlarının bu şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Bilançoda Mali Duran Varlıklar Hesap Grubunda Kayıtların Hatalı Yapılması

Bakanlık 2019 yılı bilançosunda 24 Mali Duran Varlıklar grubu içerisinde yer alan 242-Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanununun 2'nci maddesinde belirtilen on milyar TL tutarı ile kayıtlarda yer alırken, 247-Sermaye Taahhütleri Hesabı'na hatalı olarak on milyar TL tutarı ile kayıt yapılması sonucu 24 Mali Duran Varlıklar grubu net olarak (0) sıfır TL ile sunulmaktadır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin (MYMY) 162, 163 ve 164'üncü maddelerinde;

- 242-Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'nın kamu idarelerinin bütçelerine konulan ödeneklere dayanarak, döner sermayeli kuruluşlara verdikleri aynı ve nakdi sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı,
- Döner sermayeli kuruluşlara gerek nakdi ve gerekse aynı sermaye şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedileceği, sermaye katılımı tutarlarının döner sermayeli kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği,

- Döner sermayeli kuruluşların sermaye hareketleri işlemlerine ilişkin belgeler ile söz konusu hesaba kayıt yapılmasını gerektiren her bir işlemin belgesinin en geç bir ay içinde ilgili kamu idaresine intikal ettirileceği, söz konusu işlemlerden bütçe gelir ve gider hesaplarını ilgilendirenlerle ilişkin kayıtların mahsup dönemi sonuna kadar ilgili hesaplara kaydedilmek suretiyle yapılmasının zorunlu olduğu,

- Döner sermayeli kuruluşlara verilen sermayenin işletilmesi sonucunda ortaya çıkan ve özel kanunlarında sermayeye eklenmesine yetki verilen kârların, bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabı'na alacak; diğer taraftan 805-Gelir Yansıtma Hesabı'na borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabı'na alacak kaydedileceği, ayrıca, ödeneği temin edildiğinde söz konusu tutarın 830-Bütçe Giderleri Hesabı'na borç, 835-Gider Yansıtma Hesabı'na alacak kaydedileceği,

düzenlemelerine yer verilmiştir.

247-Sermaye Taahhütleri Hesabı'nın (-), kamu idarelerinin malî kuruluşlar, mal ve hizmet üreten kuruluşlar ve döner sermayeli kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

242-Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'nın işleyişini düzenleyen 164'üncü maddede döner sermayeli kuruluşlara taahhüt edilen sermaye tutarlarının 242 No'lu Hesaba borç, 247-Sermaye Taahhütleri Hesabı'na alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre kaydi olarak sermayeye eklenen tutarların 242-Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'na borç ve 247-Sermaye Taahhütleri Hesabı'na (-) alacak kaydedilmesi, daha sonra sermayeye yapılan fiili katkıların taahhütler hesabından düşülerek net tutarın bilançoda gösterilmesi gerekmektedir. Ayrıca mezkur Yönetmelik hükümlerine göre kamu idaresinin 242 ve 247 No'lu hesaplarında yer alan tutarlarla kamu idaresine ait döner sermaye işletmesinin hesaplarında yer alan 500-Sermaye Hesabı ve 501-Ödenmemiş Sermaye Hesabı (-) kayıtlarında yer alan tutarların da birbirleriyle eşit olması gerekmektedir. Bakanlık döner sermaye işletmesinin 2019 yılı bilançosunda 500-Sermaye Hesabı 8.865.097.299,20 TL ile 501-Ödenmemiş Sermaye Hesabı (- 3.186.400.634,72) TL ile yer almaktadır.

209 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde yer alan özel hüküm gereği döner sermayenin ödenmiş sermaye tutarı on milyar TL'ye erişinceye kadar elde edilen karların sermayeye eklenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde döner sermaye işletmesi 2017 ve 2018 mali tablolarında zarar açıkladığı, buna rağmen Bakanlık muhasebe kayıtlarında döner sermaye işletmesi kar elde etmiş ve söz konusu kar tutarı sermayeye eklenmiş gibi kayıtlar yapılarak, 242-Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'na borç 600-Gelirler Hesabı'na (Döner Sermayelerin Yılsunu Karlarından Aktarmalar Hesabı'na) alacak kaydı yapılarak toplam 4.330.190.576,76 TL hatalı kayıt yapıldığı tespit edilmiştir. Bunun üzerine idareden söz konusu hatalı kayıtlara ilişkin düzeltme kayıtlarının yapılması ve son iki yılda yapılan gelir kayıtlarında yer alan hatalı tutarların 247-Sermaye Taahhütleri Hesabı'na (-) alınması istenilmiştir. Ancak bu defa da 242-Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'nda yer alan on milyar TL'nin tamamı için 247-Sermaye Taahhütleri Hesabı'na (-) kayıt yapıldığı dolayısı ile 24 Mali Duran Varlıklar grubu net değerinin sıfıra eşitlendiği görülmüştür.

Yukarıda ifade edildiği üzere Bakanlığın 24 Mali Duran Varlıklar hesap gurubu içerisinde yer alan 242-Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ve 247-Sermaye Taahhütleri Hesabı'nda (-) kayıtlı tutarların gerçeğe uygun olarak ve Bakanlık döner sermaye işletmesi mali tablolarında yer alan 500-Sermaye Hesabı ve 501-Ödenmemiş Sermaye Hesabı (-) ile eşit olarak ödenmiş sermaye tutarlarını net şekilde sunması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, yukarıda belirtilen hususlar hakkında Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünden yazılı görüş talep edildiği ifade edilmişse de, 2019 yılı hesaplarında bu kapsamda düzeltici bir işlem tesis edilmemiştir.

Bu itibarla, 24 Mali Duran Varlıklar grubunun tam, doğru ve gerçeğe uygun tutarları gösterebilmesi ve raporlanabilmesi için, gerekli önlemlerin alınması kontrol ve kayıt işlemlerinin temel muhasebe kavram ve ilkeleri ile ilgili mevzuatta belirtilen hükümlere uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Maddi Olmayan Duran Varlıklar ile Diğer Duran Varlıklar Grubunda Kayıtların Hatalı Yapılması

Bakanlık bilançosunda yer alan 26 Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve 29 Diğer Duran Varlıklar grubunda yer alan varlık hesapları için ayrılması gereken amortisman tutarı söz konusu varlık hesaplarının toplam tutarlarından fazla ayrılmış ve net olarak sıfır (0) TL bakiye vermesi gereken bu gruplar negatif (-) bakiye vermiştir.

a) Maddi Olmayan Duran Varlıklar hesap grubunun negatif bakiye vermesi

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 192'nci maddesine göre 26 Maddi Olmayan Duran Varlıklar hesap grubunda 260-Haklar Hesabı, 263-Ürün ve Teknoloji Geliştirme Giderleri Hesabı, 264-Özel Maliyetler Hesabı, 267-Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesabı, 268-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabı (-) yer almaktadır.

Mezkur Yönetmelik'in "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 193'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde amortisman süresinin, maddi olmayan duran varlığın muhasebe kayıtlarına girdiği yıldan başlayacağı ve uygulanacak amortisman süresi, yöntemi ve oranlarının maddi olmayan duran varlık çeşitlerine göre Bakanlıkça belirleneceği ifade edilmiştir.

Bu kapsamda Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 47 sıra No'lu Amortisman ve Tükenme Payları Genel Tebliği'nin, "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında;

"(2) Ancak, maliyet bedeli, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliğinin eki listede yer alan dayanaklı taşınırın her biri için 14.000 TL'yi, 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yer alan taşınmazlar için 34.000 TL'yi aşmayan duran varlıklar ile tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranı % 100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir." düzenlemesi yapılmıştır.

Bu düzenlemeye göre 26 grubu hesaplarına kaydedilen tutarlar için yıl sonunda aynı tutarda amortisman kaydı yapılması ve hesap gurubu toplamının sıfır (0) TL ile bilançoda gösterilmesi gerekmektedir.

Bakanlık 2019 yılı bilançosunda ise 26 Maddi Olmayan Duran Varlıklar hesap grubu negatif (-) bakiye vermiştir. Bakanlık merkez ve taşra birimlerinin saymanlık ve mal müdürlüğü bazında müstakil hesap özetlerinin yer aldığı birleştirilmiş veriler defteri özetinde ise bazı taşra birimlerinde 26 grubun negatif (-) bakiye verdiği yani hesaba kayıtlı varlıklar için varlıkların kayıtlı tutarından daha fazla tutarda amortisman ayrıldığı, bazılarının ise artı (+) bakiye verdiği yani grup hesapları için % 100 oranında amortisman ayrılmadığı görülmüştür. Bu hatalar sonucu 26 Maddi Olmayan Duran Varlıklar hesap grubu bilançoda gerçeğe aykırı olarak “-52.502,38 TL” ile sunulmaktadır.

b) Diğer Duran Varlıklar hesap grubunun negatif bakiye vermesi

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin (MYMY) 214'üncü maddesinde 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı'nın, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren gelecek yıllar ihtiyacı stoklar ve maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı düzenlenmiştir. Ayrıca hesabın işleyişi ile ilgili, kullanılma olanağını yitiren maddi duran varlıkların kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarının 257-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabı'na borç, 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı'na alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Mezkur Yönetmelik'te 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı'na (-) ilişkin açıklamalarda ise hesabın; elden çıkarılacak amortisman tabi duran varlıkların kayıtlı değeri ile ayrılmış amortisman tutarı arasındaki farkın, bu hesap grubuna aktarma işleminin yapıldığı dönem sonunda bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabı'na borç kaydedileceği düzenlenmiştir.

Ayrıca Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 47 sıra No'lu Amortisman ve Tükenme Payları Genel Tebliğinin, “Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları” başlıklı 6'ncı maddesinin 7'nci fıkrasında;

Çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortisman tabi maddi duran

varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismanına tabi tutulmamış kısmının tamamının amortismanına tabi tutulacağı açıklanmıştır.

Bu düzenlemelere göre herhangi bir sebeple kullanılma olanaklarını yitiren gelecek yıllar ihtiyacı stoklar ve maddi duran varlıklar 294 No’lu Hesaba borç kaydı yapılarak alınacak, bunlara ilişkin ayrılmış amortisman tutarları da ilgili hesaplardan çıkarılarak 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı’na alacak kaydedilecektir. Ancak bu kaydın yapıldığı yılın dönem sonu kayıtlarında ilgili varlığın defter değeri ile varlık için ayrılan amortisman tutarı arasında fark bulunması durumunda bu fark 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı’na alacak kaydedilerek ilgili varlığın defter değerinin mali tablolarda net olarak sıfır (0) TL ile gösterilmesi sağlanacaktır.

Bakanlık 2019 yılı bilançosunda 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ve 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı’nda tutar bakiyeleri bulunan 29 Diğer Duran Varlıklar Hesap Grubu negatif (-) bakiye vermiştir. Bakanlık merkez ve taşra birimlerinin saymanlık ve mal müdürlüğü bazında müstakil hesap özetlerinin yer aldığı birleştirilmiş veriler defteri özetinde ise bazı taşra birimlerinde 29 No’lu grubun negatif (-) bakiye verdiği yani hesaba kayıtlı varlıklar için varlıkların kayıtlı tutarından daha fazla tutarda amortisman ayrıldığı, bazılarının ise artı (+) bakiye verdiği yani 294 No’lu Hesabın 299 No’lu Hesap’tan bakiye farkının tamamı tutarında amortisman ayrılmadığı görülmüştür. Bu hatalar sonucu 29 Diğer Duran Varlıklar hesap grubu bilançoda gerçeğe aykırı olarak “-94.909.547,76 TL” ile sunulmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; bulguda belirtilen hususların yazı ile Hazine ve Maliye Bakanlığımıza iletildiği belirtilmişse de, 2019 yılı hesaplarında bu kapsamda düzeltici bir işlem tesis edilmemiştir.

26 Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve 29 Diğer Duran Varlıklar gruplarının hatalı gösteriminin muhtemel nedenleri arasında; kullanım imkanı kalmayan veya elden çıkarılan varlıkların muhasebe kayıtlarından çıkarılmamış olması, elden çıkarılmış olan varlıklar için sehven amortisman ayrılmaya devam edilmesi, sağlık birimleri arasında gerçekleşen varlık aktarımlarında amortisman hesaplarının aktarılmamış/kapatılmamış olması gibi sebepler sayılabilir. Bu durumlardan bir kısmı tamamen Hazine ve Maliye Bakanlığı muhasebe birimleri ile ilgili olabileceği gibi bir kısmı da hem Sağlık Bakanlığının ilgili birimleri hem de Hazine ve

Maliye Bakanlığı muhasebe birimlerinin ortak çalışması ile düzeltilebilecek hususlar olabilir.

Bu itibarla, 26 Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve 29 Diğer Duran Varlıklar gruplarının tam, doğru ve gerçeğe uygun tutarları gösterebilmesi ve raporlanabilmesi için, gerekli önlemlerin alınması kontrol ve kayıt işlemlerinin temel muhasebe kavram ve ilkeleri ile ilgili mevzuatta belirtilen hükümlere uygun olarak gerçekleştirilmesi, bulguda belirtilen hesapların ters bakiye verme nedenlerinin tespit edilerek ilgili düzeltme kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Kişilerden Alacaklar Hesabının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Bakanlığa ait muhasebe sisteminde kayıtlı veriler üzerinde muhasebe birimi bazında yapılan inceleme ve analizler sonucunda 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı'nın, işleyişine (karakteristiğine) aykırı olacak şekilde ters bakiye verdiği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 1'inci maddesinde;

“Yönetmeliğin amacı; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ile mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak ve karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir.”

denilmektedir.

Çerçeve hesap planındaki hesapların isimleri, kullanım amaçları ve çalışma prensipleri genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri için GYMY ile belirlenmiştir. Bu Yönetmelik'te, temel muhasebe kavramları ve ilkeleri açıklanmıştır. Bu kapsamda; bilanço hesaplarından, faaliyet hesaplarından, bütçe hesaplarından ya da nazım hesaplardan birinin, işleyiş ve karakteristiğine aykırı olacak şekilde, ters bakiye vermesi ancak bu hesaba hatalı muhasebe kaydının gerçekleştirilmesi ya da bu hesaba yapılan kayıtların hatalı raporlanması ile mümkündür.

Yapılan incelemede, muhasebe sistemine kayıtlı muhasebe birimlerinden bazılarında

140-Kişilerden Alacaklar Hesabı’nda kayıtlı tutardan daha fazla alacağın tahsil, mahsup ya da terkin edildiği, hesabın muhasebe birimi bazında ters bakiye vermesinin nedeninin, muhasebe kayıtlarının tutulduğu ve Hazine ve Maliye Bakanlığınca işletilen BKMYS’deki muhasebe birimleri arasındaki gönderme, alma ve mahsuplaşma işlemlerindeki hatalı muhasebe kayıtlarından kaynaklandığı anlaşılmıştır. Ayrıca, bu hesaba ilişkin kayıtlarda söz konusu tespittekine benzer nitelikte hataların mevcudiyeti Sağlık Bakanlığı 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu’nda da bulgu konusu yapıldığı halde hatalı hususların sürdürülmekte olduğu görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, taşra teşkilatına yukarıda belirtilen husus ile ilgili işlemlerde daha dikkatli davranılması talimatının verildiği ve konunun Hazine ve Maliye Bakanlığına bildirildiği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, Kişilerden Alacaklar Hesabı’nın Bakanlık muhasebe birimleri bazında tam, doğru ve gerçeğe uygun tutarları gösterebilmesi ve raporlanabilmesi için, gerekli önlemlerin alınması kontrol ve kayıt işlemlerinin temel muhasebe kavram ve ilkeleri ile GYMY’de belirtilen hükümlere uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Şehir Hastanelerinin Muhasebe İşlemlerinde Karşılaşılan Sorunlar

Şehir Hastanelerine ilişkin yapılması gereken muhasebe kayıtlarının GYMY, MYMY ile 08.07.2015 tarih ve 29410 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 45) Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri’nde yer alan hükümlere uygun bir şekilde yapılmadığı tespit edilmiştir.

a) Kamu özel işbirliği modeli taahhütleri hesabının bakiyesinin bilanço dipnotlarında hatalı görünmesi

Şehir hastaneleri sözleşmeleri uyarınca, işletmeci/görevli şirket/yüklenicinin yerine getirmeyi taahhüt ettiği yapım işlerinin izlenebilmesi amacıyla girişilen taahhüt tutarları, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile 08.07.2015 tarih ve 29410 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 45) Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri’nde yer alan hükümlere uygun bir şekilde muhasebeleştirilmemiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 922-Kamu-Özel İş Birliği Modeli

Taahhütleri Hesabı'nın niteliğine dair 477'nci maddesinde, bu hesabın kamu özel iş birliği modeli çerçevesinde girilen taahhütler, bunlara yapılan ilaveler, fiyat güncellemeleri ile bunlardan yerine getirilenlerin veya feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in 922-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabı'nın işleyişini düzenleyen 478'inci maddesinde, girilen taahhüt tutarları ile bunlara ilave edilen taahhüt artış tutarları ve güncellemelerden kaynaklanan taahhüt artışlarının bu hesaba borç, 923-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabı'na alacak kaydedileceği ve girilen taahhütlerden yerine getirildiği veya herhangi bir nedenle feshedildiği ilgili kamu idaresince bildirilen taahhüt tutarlarının sözleşme fiyatları üzerinden bu hesaba alacak, 923-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabı'na borç kaydedileceği düzenlenmiştir.

Anılan Tebliğ'in "Taahhütlerin izlenmesi ve muhasebe kayıtları" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"(1) Sözleşme gereği İşletmeci/Görevli Şirket/Yüklenicinin yerine getirmeyi taahhüt ettiği yapım işlerinin izlenebilmesi amacıyla girilen taahhüt tutarları sözleşme fiyatı (sözleşmede veya sözleşme dokümanlarında belirlenen tutar) üzerinden idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten ilgili muhasebe birimince 922-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabına borç, 923-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir.

(2) Sözleşmede yapılan güncellemelerden kaynaklanan taahhüt artış tutarları 922-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabına borç, 923-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir.

(3) İşletmeci/Görevli Şirket/Yüklenici tarafından yerine getirilen taahhüt tutarları, idarenin bildirimine göre üçer aylık dönemler itibarıyla 923-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabına borç, 922-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabına alacak kaydedilir.

..." denilmektedir.

Yapılan incelemede, sözleşmesi imzalanarak taahhüde bağlanan şehir hastanelerinden,

- Fizik Tedavi Rehabilitasyon, Psikiyatri ve Yüksek Güvenlikli Adli Psikiyatri

Hastaneleri Projesine ilişkin taahhüt hesaplarına muhasebe kaydının yapılmadığı,

- Kayseri Entegre Sağlık Kampüsü ve Bursa Entegre Sağlık Kampüsü'nün yapım aşamaları tamamlanıp işletme aşamalarına geçildiği halde, bu hastanelerle ilgili taahhüt tutarlarının bir kısmının 922-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabı'nda yıl sonu itibarıyla bakiye verdiği,

- Daha önce KÖİ kapsamında yapılması planlanıp sözleşmesi gereği yerine getirilmesi taahhüt edilen Türkiye Halk Sağlığı Kurumu ile Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu Kampüsü yapım işiyle ilgili tutar 922-Kamu Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabı'nda kayıt altına alınmış olmakla birlikte, anılan işin sözleşmesi 02.01.2019 tarihinde feshedildiği halde, ilgili taahhüt tutarının yıl sonu itibarıyla söz konusu hesaptan düşülmediği,

tespit edilmiştir.

Bu itibarla, KÖİ modeliyle yapılması planlanan işlerle ilgili taahhüt işlemlerinin mevzuata uygun şekilde nazım hesapları kullanılarak muhasebeleştirilmemesi nedeniyle, bilanço dipnotlarında yer alan 922-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabı ve 923-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabı, bilanço tarihi itibarıyla tam, doğru ve gerçeğe uygun tutarları göstermemektedir.

b) Şehir hastaneleri sözleşmelerinde görevli şirkete verilmesi öngörülen garanti tutarların muhasebeleştirilip raporlanmaması

Şehir hastaneleri sözleşmelerine ek “Ödeme Mekanizması” başlıklı EK-18'de belirlenen ve İdare tarafından görevli şirkete taahhüt edilen talep garantilerinin nazım hesaplar kullanılarak muhasebeleştirilmediği ve bilanço dipnotlarında gösterilmediği tespit edilmiştir.

08.07.2015 tarih ve 29410 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 45) Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri'nin 8'inci maddesinde, işletmecisi/görevli şirket/yükleniciye kamu hizmetinin sunumu ile ilgili olarak sözleşme ile işletme süresi boyunca verilen garantilerden ilgili kamu idaresince hesaplanan ödenmesi muhtemel tutarların 930-Verilen Garantiler Hesabı'na borç, 931-Verilen Garantiler Karşılığı Hesabı'na alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

MYMY'nin 930-Verilen Garantiler Hesabı'na ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 482'nci maddesinde de, söz konusu hesabın ilgili mevzuatı uyarınca verilen talep garantileri ve

bunlardan yerine getirilenlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Sağlık Bakanlığı muhasebe kayıtları üzerinde yapılan incelemede, şehir hastaneleri sözleşmeleri kapsamında görevli şirketlere taahhüt edilen talep garanti miktar ve tutarlarının muhasebeleştirilmediği ve bilanço dipnotlarında gösterilmediği görülmüştür.

Bu itibarla, KÖİ modeli kapsamında yapılan şehir hastaneleri için görevli şirketlere taahhüt edilen talep garantisi tutarlarının yukarıda adı geçen nazım hesaplar kullanılarak zamanında tam, doğru ve gerçeğe uygun değerler üzerinden muhasebeleştirilip bilanço dipnotlarında gösterilmesi gerekmektedir.

c) Hizmete giren şehir hastanelerine ait bazı varlık ve yükümlülüklerin hatalı kayıt edilmesi, kira ödemelerinin hatalı muhasebeleştirilmesi ve muhasebe içi envanter işlemlerinin yapılmaması

Hizmete giren şehir hastanelerinden kaynaklanan bazı varlık ve yükümlülükler ile envanter işlemlerinin, GYMY, MYMY ve 08.07.2015 tarih ve 29410 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 45) Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri’ne uygun muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

GYMY’nin 25’inci maddesi gereğince; finansal kiralama işlemine konu varlıkların gerçeğe uygun değeri ile kira ödemelerinin bugünkü değeri karşılaştırılır ve muhasebeleştirme düşük olan değer üzerinden yapılır. Sözleşme gereği kiralayana ödenecek toplam tutar mali borç olarak kaydedilir. Finansal kiralama borçlanma maliyeti ise ilgili oldukları dönemde gider kaydedilmek üzere ayrı bir hesapta izlenir. Finansal kiralama sözleşmeleri için yapılan her türlü ücret, komisyon, servis ücreti, vergi ve benzeri giderler, borç hesaplarıyla ilişkilendirilmeksizin gider ve bütçe gideri olarak kaydedilir. Mevzuatı uyarınca yap-kirala-devret modeli ile edinilen maddi duran varlıklar da finansal kiralama işlemi olarak değerlendirilir. Toplam finansal kiralama borcu, varlığa ve finansal kiralama borçlanma maliyetine dağıtılarak muhasebeleştirilir.

MYMY’nin 307-Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hesabı’nın niteliğine dair 231’inci maddesinde; hesabın, kamu idarelerinin finansal kiralama işlemlerinden doğan ve vadesi bir yılı geçmeyen borçları ile uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki finansal kiralama işlemlerinden borçlar hesabında kayıtlı tutarlardan faaliyet dönemi sonunda vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in 308-Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hesabı'nın niteliğini düzenleyen 233'üncü maddesinde; hesabın, finansal kiralama işlemlerinden kaynaklanan ve vadesi bir yılı geçmeyen henüz ödenmemiş borçlanma maliyetleri ile uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki ertelenmiş finansal kiralama borçlanma maliyetleri hesabında kayıtlı tutarlardan faaliyet dönemi sonunda vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Hesaba ilişkin işlemleri düzenleyen 234'üncü maddede ise; finansal kiralama borçlanma maliyetlerinden ilgili aya isabet eden kısmının ay sonlarında bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabı'na borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yine mezkur Yönetmelik'te 630-Giderler Hesabı'na alacak kaydı yapılmasına yalnızca hesabın yardımcı hesaplarında yapılan hataların düzeltilmesi ve yıl sonunda hesabın borç bakiyesinin 690-Faaliyet Sonuçları Hesabı'na aktarılması hallerinde izin verilmektedir.

Yukarıda adı geçen Genel Tebliğ'in 11'inci maddesinde yap-kirala-devret modelinde varlık ve yükümlülükler ilişkisi muhasebe kayıtlarının düzeni belirlenmiştir.

Buna göre, yapımı tamamlanan ve idare tarafından kabulü yapılan kiralamaya konu maddi duran varlığın gerçeğe uygun değeri ile kira ödemelerinin bugünkü değeri karşılaştırılarak düşük olan değer üzerinden 252-Binalar Hesabı'na, toplam kira tutarı ile maddi duran varlığın kayıtlı tutarı arasındaki borçlanma maliyetlerine ilişkin farkın içinde bulunulan faaliyet döneminin sonraki aylarına ilişkin kısmı 308-Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hesabı'na, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlere ait kısmı 408-Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hesabı'na borç; vadesi bir yılı aşmayan kira tutarları 307-Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hesabı'na, sonraki yıllara ait kısmı 407-Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hesabı'na alacak kaydedilecektir. Ayrıca, ödenecek bedelin içerisinde taşınmaların da yer alması halinde, taşınmalar belirlenen bedel üzerinden 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubundaki ilgili varlık hesabına kaydedilerek, izah edildiği gibi 252-Binalar Hesabına kaydedileceği belirlenen değerden düşülecek, kalan tutar yine ilgili taşınmaz hesabına kaydedilecektir. Dönem sonlarında vadesi bir yılın altına inen kira tutarları ile borçlanma maliyetleri, 407 ve 408 No'lu hesaplardan 307 ve 308 No'lu hesaplara aktarılacaktır. Borçlanma maliyetlerinin ilgili olduğu aya ait kısmı ay sonlarında 630-Giderler Hesabı'na borç, 308-Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hesabı'na alacak kaydedilecektir. Kira bedeli ödemeleri ise bir taraftan 307-Finansal Kiralama İşlemlerinden

Borçlar Hesabı'na borç, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabı'na borç, 835-Gider Yansıtma Hesabı'na alacak kaydedilecektir.

Aktarılan hükümler doğrultusunda yapılan incelemede;

1- Hizmete giren şehir hastanelerinden Elazığ Entegre Sağlık Kampüsü ve Eskişehir Şehir Hastanesine ilişkin 25 Maddi Duran Varlıklar, 30/40 Kısa/Uzun Vadeli İç Mali Borçlar hesap gruplarına herhangi bir kaydın yapılmadığı; bu nedenle amortisman ve kur farklarının mali tablolarda gösterilemediği; kira ödemelerinin ise doğrudan gider hesaplarına kaydedilerek faaliyet hesapları ile ilişkilendirildiği görülmüştür.

2- Finansal kiralama işlemine konu varlıklar arasında taşınırlar da mevcut olduğu halde, bazı şehir hastanelerinde taşınırlara ilişkin bedel tespitinin yapılamadığı ve dolayısıyla bunların 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubunda ilgili hesaba kaydedilmediği, bazı şehir hastanelerinde ise eksik kaydedildiği, dolayısıyla da söz konusu taşınırların muhasebe içi envanterlerinin tam olarak yapılmadığı tespit edilmiştir.

3- Ankara Bilkent Entegre Sağlık Kampüsünde kiralamaya konu maddi duran varlığın kaydının, daha önce izah edildiği gibi gerçeğe uygun değer ile kira ödemelerinin bugünkü değerinin kıyası suretiyle bulunacak tutar yerine, iş değişikliğiyle eklenen meblağı içermeksizin sözleşmede yer alan toplam sabit yatırım tutarı üzerinden yapıldığı görülmektedir. Aynı şekilde, Bursa Entegre Sağlık Kampüsü için toplam sabit yatırım tutarının da altındaki bir meblağ 252-Binalar Hesabı'na kaydedilmiştir. Bu durumdan ötürü 252-Binalar Hesabı'na eksik kaydedilen tutar kadar borçlanma maliyeti fazla hesaplanarak 308/408-Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri hesaplarına kayıt yapılmıştır.

4- Muhasebat Genel Müdürlüğünün 28165485-210.05.02.21105 sayılı ve “Şehir Hastanelerinin Muhasebeleştirilmesi” konulu genel yazısında 630-Giderler Hesabı'na alacak kaydı yapılmasını telkin eden kayıt örneği Sağlık Bakanlığı 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda bulgu konusu yapılmıştır. Buna istinaden, bulguda belirtilen husus Bakanlık tarafından Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne iletilmiş ve cevaben gönderilen 44613834-845.99-E.249481 sayılı ve “2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu” konulu yazıda; 630-Giderler Hesabı'na ilişkin yapılan hatalı kaydın aynı hesaba alacak kaydı yapılarak düzeltilmesinin MYYM'nin 402'nci maddesinde geçen

“yardımcı hesaplarda yapılan hataların düzeltilmesi” hükmü gereğince yapıldığı ifade edilmiştir.

MYMY'nin zikredilen hükümlerinde geçtiği üzere, 630-Giderler Hesabı'na alacak kaydı yapılabilecek haller tahdidi olarak sayılmıştır. Yardımcı hesaplarda yapılan hataların düzeltilmesi hususunda yapılacak kayıt 630-Giderler Hesabı'na hem borç hem de alacak kaydının yapılmasını gerektirmektedir ki bu haliyle 307-Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hesabı'nın borçlandırılıp 630-Giderler Hesabı'nın alacaklandırılmasının “yardımcı hesaplarda yapılan hatanın düzeltilmesi” kaydı olarak kabul edilmesi mümkün görünmemektedir.

Bu bağlamda, hizmete giren şehir hastanelerinin 2019 yılı kira ödemelerine dair kayıtlar incelendiğinde; düzeltme amacı güdülmeksizin 630-Giderler Hesabı'nın aracı bir hesap gibi önce borçlandırıldığı ve daha sonra alacak kaydı yapılmak suretiyle kullanıldığı görülmekte ve bunun genel bir kayıt düzeni haline getirildiği anlaşılmaktadır.

Ek olarak, hizmete giren şehir hastanelerinin borçlanma maliyeti ve kira ödemeleri muhasebeleştirilmelerinde; bazı şehir hastanelerinde eksik kayıtlar yapılmasından ötürü ve tamamında Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 45) Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri'nin bahsedilen düzenlemelerine bazı aykırılıklar bulunmasından dolayı, kayıt düzeninin mevzuat hükümlerine aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, yukarıda belirtilen hususlarla ilgili olarak ilgili birimlerin uyarılacağını ifade etmiş ve Hazine ve Maliye Bakanlığından konu ile ilgili açıklama talep edildiğini belirtmiştir.

Bu itibarla, hizmete giren şehir hastanelerine ilişkin varlık ve yükümlülükler ile envanter işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının mevzuata uygun yapılmaması ya da eksik yapılması ve kayıt düzeninin uygun olmaması sonucunda; 25 Maddi Duran Varlıklar ile 30/40 Kısa/Uzun Vadeli İç Mali Borçlar hesap gruplarındaki ilgili hesaplar fiili durumu tam ve doğru olarak göstermemekte, faaliyet hesaplarında ise hatalı kullanımlara sebebiyet verilmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Yabancı Para Cinsinden Alınan Kesin Teminat Mektuplarının Mevzuata Uygun Olarak Muhasebeleştirilmemesi

Sağlık Bakanlığı tarafından ihale edilen işlerde sözleşme imzalamaya davet edilen isteklilerce ilgili kanunlara göre yabancı para cinsinden verilen kesin teminat mektupları mevzuata uygun olarak muhasebeleştirilmemiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 457'nci maddesinde, muhasebe birimlerine teminat ve depozito olarak teslim edilen teminat ve garanti mektuplarının 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabı'nda izleneceği ifade edilmiştir.

Takip eden 458'nci maddenin 6'ncı fıkrasının (a) bendinde, yabancı para cinsinden verilen teminat mektuplarının, alındığı günkü Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden ulusal para birimine çevrilerek kaydedileceği, yardımcı hesap defteri kayıtları ile alındı belgesinde yabancı para cinsinden de tutarının gösterileceği belirtilmiştir.

Sağlık Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından 2019 yılı içerisinde alınan yabancı para cinsinden teminat mektupları ve alındıları ile bunlara ait muhasebe kayıtları incelenmiş olup, yabancı para cinsinden teminat mektuplarının kayıtlara alınırken anılan mevzuat hükmüne uyulmadığı, teminat mektubunun alındığı günkü merkez bankası döviz satış kurunun esas alınmadığı tespit edilmiştir.

Doğru döviz kurunun esas alınmaması sebebiyle incelenen teminat mektuplarının muhasebeleştirilmesinde, 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabı ile 911-Alınan Teminat Mektupları Karşılığı Hesabı'na toplam 1.411.814,81 TL fazla kayıt yapıldığı anlaşılmıştır.

Bu itibarla, yabancı para cinsinden alınan teminat mektuplarının, alındığı günkü Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden ulusal para birimine çevrilerek muhasebeye kaydedilmesi, yardımcı hesap defteri kayıtları ile alındı belgesinde de yabancı para cinsinden tutarının gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Tıbbi Hizmet Kusuru Davalarına İlişkin İdarece Ödenen Tazminat Tutarlarının Rücu Aşamasının Etkin İşletilememesi ve Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasına İlişkin Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi

Anayasa'nın 125'inci maddesi uyarınca idareler kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğundan Sağlık Bakanlığı, sağlık hizmeti alan kişilerin kayıplarından dolayı açtıkları tazminat davaları neticesinde sıklıkla ve yüklü tutarlarda tazminat ödemek durumunda kalmakta, bu tazmin tutarlarının müsebbip ve sorumlu personele rücu edilmesi konusunda eksiklikler bulunmakta, tıbbi kötü uygulamaya ilişkin çok sayıda hekim zorunlu mali sorumluluk sigortasını yaptırmamakta ve İdare de bu konuda bir takibat yapmamaktadır.

Anayasa'nın 125'inci maddesi gereğince idare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür. Bu bağlamda Sağlık Bakanlığına bağlı sağlık tesislerinde yapılan işlemlerden dolayı maddi veya manevi bir zarara maruz kalan kişiler İdare aleyhine dava açmakta, bu davalar sonucunda İdarenin kusurlu yahut kusursuz sorumluluğuna gidilerek maddi-manevi tazminat tutarlarına hükmedilebilmekte, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28'nci maddesi gereğince de davacının talebi üzerine tazminat tutarı, 30 gün içerisinde İdarece ödenmektedir.

Anayasa'nın 129'uncu maddesinin beşinci fıkrasında “Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.” denilmiş, İdarenin ödemekle yükümlü olduğu tazminata esas olan işlemin yapılmasında ilgili kamu görevlisinin kusuru bulunması durumunda, tazminat tutarı için kusurlu kişiye rücu edilmesi zorunlu tutulmuş, İdarenin takdir yetkisine bırakılmamıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “Kişilerin uğradıkları zararlar” başlıklı 13'üncü maddesinde sorumlu personele rücu hakkının genel hükümlere göre işletileceği ifade edilmiştir. Bu doğrultuda 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 73'üncü maddesinde; tazminatın tamamının ödenmesinden sonra sorumlunun öğrenildiği tarihten itibaren 2 yıl, her halde tazminatın tamamının ödendiği tarihten itibaren 10 yılın geçmesiyle rücu isteminin zamanaşımına uğrayacağı hükme bağlanmıştır.

Sağlık tesislerinde yapılan tıbbi işlemlerden dolayı zarar gören kişilerin dava açması

sonucunda Sağlık Bakanlığınca ilgili kişiye tazminat ödenmesinin akabinde; ilgili mahkeme kararında yapılan tespitler ve İdarenin yapacağı sorumluluk araştırması sonucu sorumlu personel olup olmadığı belirlenmeli, sorumlu personel varsa anılan mevzuat gereği rücu işlemlerine zamanaşımı süresi içerisinde başlanılmalıdır.

Davacıya ödenen tazminat tutarlarının personele rücu edilmesi durumunda ilgili personelin ödeme gücünü zorlayacak veya imkânsız kılacak durumlarla karşılaşılması adına 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun'una 21.01.2010 tarihinde eklenen ek 12'nci maddede; kamu sağlık kurum ve kuruluşlarında çalışan tabiplerin, dış tabiplerinin ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olanların tıbbi kötü uygulama nedeniyle kendilerinden talep edilebilecek zararlar ile kurumlarınca kendilerine yapılacak rüculara karşı sigorta yaptırmak zorunda oldukları ifade edilmiştir. Bu madde kapsamında ödenecek sigorta priminin yarısı kendileri tarafından, diğer yarısı döner sermayesi bulunan kurumlarda döner sermayeden, döner sermayesi bulunmayan kurumlarda ise kurum bütçelerinden ödenecektir. Madde'nin son fıkrası gereğince zorunlu sigorta yaptırmayanlara, mülki idare amirince sigortası yapılmayan her kişi için 5.000 TL idari para cezası verilecektir. Yardımcı sağlık personeline ilişkinse sigorta yaptırmama zorunluluğu bulunmamaktadır.

Sağlık Bakanlığının tıbbi hizmet kusuru dolayısıyla 2019 yılına sirayet etmiş olan tazminat ödemeleri ve rücu işlemleri incelendiğinde;

Ankara İl Sağlık Müdürlüğüne bağlı sağlık tesisleri tarafından, mağdurlarca açılan 30 dava sonucunda 3.046.072,79 TL tazminat ödendiği, 30 adet ödmeden 8'i hakkında ilgili sağlık personeline rücu kararı verildiği ve yalnızca 2'sinden tahsilat sağlanabildiği, tahsilat sağlanamayan 6 personel için rücu davası açıldığı veya açılma sürecinde olduğu, 11'i hakkında kusurlu personel bulunmadığından rücutan vazgeçme işlemi yapıldığı, kalanlarınsa inceleme sürecinin devam ettiği,

Bursa İl Sağlık Müdürlüğüne bağlı sağlık tesisleri tarafından, mağdurlarca açılan 35 dava sonucunda 6.737.351,85 TL tazminat ödendiği, 10 ödeme hakkında ilgili sağlık personeline rücu kararı verildiği ve bunlardan yalnızca birinden kısmi tahsilat sağlanabildiği ve bu personeller için rücu davası açıldığı veya açılma sürecinde olduğu, 10 ödemeye ilgili kusurlu personel bulunmadığından vazgeçme işlemi yapıldığı, kalanlarınsa inceleme sürecinin devam ettiği anlaşılmıştır.

Ayrıca yine bulguda açıklandığı üzere tıbbi kötü uygulamaya ilişkin sigorta yaptırmak kanundan kaynaklanan bir zorunluluk olmasına rağmen sigorta yaptırmayan hekimlerin bulunduğu, bu hususun da Sağlık Bakanlığınca takibinin sağlanmadığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda Bursa’da 3.036 hekimden 1.379’unun tıbbi kötü uygulamaya ilişkin zorunlu mali sorumluluk sigortasını yaptırmadığı yahut kurumuna bildirmedığı tespit edilmiş olup Ankara İl Sağlık Müdürlüğünden ise ildeki tüm sağlık tesislerini kapsayacak şekilde bir veri temin edilememiştir.

Yerinde yapılan incelemelerde, tıbbi kötü uygulamaya ilişkin hekimlerin yanı sıra yardımcı sağlık personelinin de sorumluluğunun olabildiği, kendilerine rücu işlemi başlatılmasına rağmen mali sorumluluk sigortası kapsamında olmadıklarından yüklü tazminat tutarlarıyla karşı karşıya kalabildikleri görülmüştür. Bu kapsamda yardımcı sağlık personeline ilişkin de mali sorumluluk sigortasının zorunluluk kapsamına alınmasına dair mevzuat çalışması yapılmasında yarar görülmektedir.

Yapılan tüm inceleme ve değerlendirmeler sonucunda; Sağlık Bakanlığında tıbbi kötü uygulamaya ilişkin ödenen tazminatların rücu aşamasının etkin işletilemediği, ayrıca kanuni zorunluluk olan tıbbi kötü uygulamaya ilişkin mali sorumluluk sigortasını yaptırmayan çok sayıda hekim olduğu görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; Bakanlığa karşı açılan tam yargı davalarında ödenen tazminatların rücu tahsili için zamanaşımı da gözetilmek üzere yargı kararlarındaki gerekçeler göz önüne alınarak lazım gelen muamelenin ifası, zamanaşımı süresinin geçirilmesinden dolayı süresinde işlem tesis etmeyenler hakkında ilgili birimlere yazılı talimat verildiği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, Sağlık Bakanlığınca tıbbi işlemlerde bulunan yardımcı sağlık personelinin de zorunlu mali sorumluluk sigortası kapsamına alınması konusunda mevzuat çalışması yapılmasında fayda görülmekle beraber tıbbi kötü uygulamaya ilişkin ödenen tazminatların rücu aşamasının etkin işletilmesi, ayrıca kanuni zorunluluk olan tıbbi kötü uygulamaya ilişkin mali sorumluluk sigortasını yaptırmayan hekimler için idari yaptırımla birlikte teşvik edici yöntemlerin geliştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Ankara Bilkent ve Bursa Şehir Hastanesinde Kemoterapi İlaç Hazırlama ve TPN Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yaşanan Aksaklıklar ve Hizmetler Kapsamında Bedelsiz Devredilen Cihazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılamaması

a) Bursa Şehir Hastanesinde kemoterapi ilaç hazırlama ve TPN hizmeti konusunda ihale yapılamaması

Bursa Şehir Hastanesi Sözleşmesine göre Tam ve/veya Yarı Otomatik Sistem ile Merkezi Kemoterapi İlaç Hazırlama ve Tam ve/veya Yarı Otomatik Sistem ile Merkezi TPN Hazırlama Hizmetinin görevli şirket tarafından sunulması gerekirken 23.05.2019 tarihli Bakan Oluru ekinde yer alan mutabakat metni ile söz konusu hizmetlerin İdare tarafından yürütülmesine karar verilmiştir.

23.05.2019 tarih ve 56353036 sayılı Bakan Olurunun ekinde yer alan Ek Mutabakat'ın "Açıklamalar" kısmının C maddesinde;

"Taraflar, Görüntüleme Hizmeti içerisinde yer alan Tam ve/veya Yarı Otomatik Sistem ile Merkezi Kemoterapi İlaç Hazırlama ve Tam ve/veya Yarı Otomatik Sistem ile Merkezi TPN Hazırlama Hizmetleri'nin ve Rehabilitasyon Hizmetleri'nin Proje Sözleşmesi kapsamında Şirket tarafından sunulmaması, bahsi geçen hizmetlerin Proje Sözleşmesi kapsamından çıkarılması sonucunda Proje Sözleşmesi gereğince gerekli tadillerin yapılması hususunda mutabık kalmışlardır. Şüpheye mahal vermemek adına, işbu Mutabakat tahtında belirlenen, Tam ve/veya Yarı Otomatik Sistem ile Merkezi Kemoterapi İlaç Hazırlama ve Tam ve/veya Yarı Otomatik Sistem ile Merkezi TPN Hazırlama Hizmetleri ve Rehabilitasyon Hizmetleri kapsamında Şirket tarafından tedarik edilen ekipmanın tamamen kullanıma elverişli olacak şekilde Şirket tarafından bedelsiz olarak, İdare'den herhangi bir talepte bulunmaksızın İdare'ye teslim edilmesi ve bu konu ile ilgili üçüncü kişiler, finansör, kurum/kuruluşların hak ve talepte bulunmaları halinde her türlü idari, hukuki, finansal konular da dahil her türlü yükümlülüğün Şirket'e ait olduğu hususunda Taraflar mutabık kalmıştır."

denilmektedir.

Yukarıda belirtilen mutabakat hükmüne göre, adı geçen hizmetlere ilişkin alt alt yüklenici tarafından hastaneye getirilen cihazların bedelsiz olarak İdareye bırakılması ve söz konusu hizmetlerin İdare tarafından yürütülmesi gerekmektedir.

Bununla birlikte, söz konusu firmanın hastane yönetimi ile sözleşme yapmamasına rağmen cihazın kullanımı için gerekli olan sarf malzemesini bir bedel talep etmemekle birlikte bağış olduğuna dair bir bildirimde de bulunmadan, Bursa Şehir Hastanesine verdiği de anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede sarf malzemeleri hastaneye gönderilirken firma tarafından dahili sevk irsaliyesi düzenlendiği tespit edilmiştir.

Vergi Usul Kanunu'nun "Faturanın şekli" başlıklı 230'uncu maddesinin beşinci fıkrasında malın, bir mükellefin birden çok iş yerleri ile şubeleri arasında taşındığı veya satılmak üzere bir komisyoncu veya diğer bir aracıya gönderildiği hallerde de, malın gönderen tarafından sevk irsaliyesine bağlanmasının gerekli olduğu ifade edilerek firmaların hangi durumlarda sevk irsaliyesi düzenlemeleri gerektiği hükme bağlanmıştır. Dahili sevk irsaliyesi, malın firma tarafından kendi iş yeri, şube veya depoları arasında taşındığı durumlarda düzenlenen bir sevk irsaliyesidir. Dolayısıyla, söz konusu alt alt yüklenicinin Bursa Şehir Hastanesinde iş yeri, şube veya deposunun bulunmadığı aşikar olduğundan adı geçen sarf malzemelerini dahili sevk irsaliyesi düzenlenerek taşınması vergi mevzuatına aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında, firma tarafından iyi niyet çerçevesinde sarf malzemeleri için bedel talep edilmediği ifade edilmişse de söz konusu sarf malzemelerinin Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinde belirtilen taşınır edinme yöntemleri göz önüne alındığında, idare tarafından hangi edinim yöntemi ile sarf malzemelerinin teslim alındığı anlaşılamamıştır. Eğer firma söz konusu sarf malzemelerini idareye bağışlamış ise, Taşınır Mal Yönetmeliğinin "Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendine uygun işlem tesis edilmemiştir. Söz konusu bentte; bağış ve yardım yoluyla edinilen taşınırlarda, bağış ve yardımda bulunan tarafından ispat edici bir belge ile değeri belirtilmiş ise bu değer, belli bir değeri yoksa değer tespit komisyonunca belirlenen değer üzerinden taşınırların kaydedilmesi gerektiği hükmü bulunmaktadır. Söz konusu sarf malzemesinin kaydına ve/veya değer tespitine ilişkin bir belge sunulmamıştır.

Sonuç olarak, ek mutabakat ile alt alt yüklenici olma sıfatı kalkan firmadan, mevzuata uygun olmayan bir şekilde düzenlenen dahili sevk irsaliyesi ile şehir hastanesine teslim edilen sarf malzemelerinin bağış niteliğinde olmadığı takdirde kabul edilmemesinin, bağış olarak

kabul edildi ise yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre muhasebe kaydının yapılması ve ihtiyaç duyulan sarf malzemeleri alımının ihale mevzuatına uygun yapılması gerekmektedir.

b) Ankara Bilkent Şehir Hastanesinde kemoterapi ilaç hazırlama ve TPN hazırlama hizmetlerinin sunulmaması

Ankara Bilkent Şehir Hastanesi sözleşmesine göre Tam ve/veya Yarı Otomatik Sistem ile Merkezi Kemoterapi İlaç Hazırlama ve Tam ve/veya Yarı Otomatik Sistem ile Merkezi TPN Hazırlama Hizmetinin görevli şirket tarafından sunulması gerekirken 02.01.2019 tarihli Bakan Oluru ekinde yer alan mutabakat metni ile söz konusu hizmetlerin İdare tarafından yürütülmesine karar verilmiştir.

02.01.2019 tarih ve 56353036 sayılı Bakan Olurunun ekinde yer alan Ek Mutabakat'ın "Açıklamalar" kısmının D maddesinde;

"Taraflar, Görüntüleme Hizmeti içerisinde yer alan Tam ve/veya Yarı Otomatik Sistem ile Merkezi Kemoterapi İlaç Hazırlama ve Tam ve/veya Yarı Otomatik Sistem ile Merkezi TPN Hazırlama Hizmetleri'nin ve Rehabilitasyon Hizmetleri'nin Proje Sözleşmesi kapsamında Şirket tarafından sunulmaması, bahsi geçen hizmetlerin Proje Sözleşmesi kapsamından çıkarılması sonucunda Proje Sözleşmesi gereğince gerekli tadillerin yapılması hususunda mutabık kalmışlardır. Şüpheye mahal vermemek adına, işbu Mutabakat tahtında belirlenen, Şirket tarafından planlanan Tam ve/veya Yarı Otomatik Sistem ile Merkezi Kemoterapi İlaç Hazırlama ve Tam ve/veya Yarı Otomatik Sistem ile Merkezi TPN Hazırlama Hizmetleri'nin ve Rehabilitasyon Hizmetlerine ilişkin Ekipmanların Ek-13 (Ekipmanlar) kapsamına alınması ve bu ekipmanların Ek-22 (Değişiklik Prosedürü) hükümlerine uygun olarak defaten ödenerek prosedürün tamamlanması hususunda mutabık kalmışlardır."

denilmektedir.

Mutabakat metninden de anlaşılacağı üzere, söz konusu hizmetlerin yürütülmesi İdarenin yükümlülüğüne geçmiş olmakla birlikte, görevli şirket tarafından bu hizmetler kapsamında getirilen ekipmanların toplam tutarının İdare tarafından ödeneceği hususunda da anlaşma sağlanmıştır.

Bununla birlikte, 31.07.2019 tarih ve 98491812 barkod numaralı Uzlaşma Tutanağı ile görevli şirket, söz konusu hizmet kapsamında tedarik ettiği ekipmanlar için bir hak ve alacak

talebinde bulunmayacağını beyan etmiştir.

Yapılan incelemede, söz konusu hizmetlerin yürütülmesi için sağlanan ekipmanların ve hazırlanan aseptik odaların 31.12.2019 tarihi itibarıyla görevli şirket tarafından İdareye teslim edilmediği, hastanede bu alanların kullanılmadığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla görevli şirketin kusuru nedeniyle İdare tarafından kullanılmayan alanların, kullanım bedeli formülünde yer alan ve teslim edilen aşamanın toplam işler içindeki yüzdesini ifade eden “a” katsayısının belirlenmesinde dikkate alınarak kullanım bedelinin yeniden tespiti gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, Ankara Bilkent Şehir Hastanesinde görevli şirket tarafından teslim edilmeyen kemoterapi ve TPN hizmet alanlarının Mart 2020'de idareye teslim edildiği belirtilmiş olup kullanılmayan alanlar için görevli şirket ile mahsuplaşma yapılmasına ilişkin bir değerlendirme yapılmamıştır.

Bu itibarla, görevli şirket tarafından söz konusu aseptik alanların ve ekipmanların İdareye teslimi Mart 2020'de yapılmış olup, görevli şirketçe geç teslim edilmesi nedeniyle kullanılmayan söz konusu alanlar için İdare tarafından ilgili hesaplamaların yapılarak görevli şirkete yapılan ödemelerden mahsup edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

c) Ankara Bilkent ve Bursa Şehir Hastanesi'nde yapılan ek mutabakat çerçevesinde görevli şirket tarafından bedelli veya bedelsiz olarak idareye bırakılan cihazların muhasebe kaydının yapılması

Ankara Bilkent ve Bursa Şehir Hastanelerinde yukarıdaki maddelerde değinilen ek mutabakatlar ile Kemoterapi İlaç Hazırlama, TPN ve Rehabilitasyon Hizmetlerinin görevli şirket tarafından sunulmasından vazgeçilerek İdare tarafından yürütülmesi konusunda anlaşmaya varıldığı, ancak söz konusu hizmetler kapsamında görevli şirketler tarafından getirilen ve İdareye bedelsiz olarak devredilen cihazların Bakanlıkça stok yönetimi için kullanılan MKYS sistemine kaydedilmediği ve muhasebeleştirilmediği anlaşılmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin “Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu” başlıklı 13'üncü maddesinin ilk fıkrasında;

“Taşınurlar, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılmamaz

hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedilir.”

hükmü bulunmaktadır.

Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, edinme şekline bakılmaksızın İdarenin kullanımına bırakılan bütün taşınırın kaydedilmesi esastır.

BULGU 4: Şirketin Sözleşme Hükümlerini İhlali veya Sözleşmeyi Haksız Feshi Halinde İdarenin, Sözleşmenin Erken Feshiyle Maruz Kalınan Her Türlü Ceza ve Masrafı Şirkete Tazminat Olarak Ödeyecek Olması Nedeniyle Özkaynak Kuralının Manasız Hale Gelmesi

Kamu Özel İşbirliği modeli kapsamında, şehir hastanesi yapımı ile ürün ve hizmetlerin temin edilmesi işine ait sözleşmelerde, sözleşmenin sona ermesi halinde İdare'nin ödeyeceği tazminata ilişkin düzenlemeler, “Sona Ermede Tazminat” başlıklı EK-23'te yapılmıştır. Söz konusu ekte; şirketin Sözleşme hükümlerini ihlal etmesi neticesinde, sözleşmenin feshedilmesi ile şirketin sözleşmeyi haksız şekilde feshetmesi hallerinde, İdare tarafından ödenecek tazminat da düzenlenmiştir. Buna göre erken fesih sonucunda maruz kalınan her türlü ceza ve masrafın geri ödemesini karşılayacak tutar, tazminat olarak şirkete ödenecektir. İdarenin, şirketin sözleşme hükümlerini ihlal etmesi veya sözleşmeyi haksız feshetmesi halinde doğan ceza ve masraf gibi giderleri neden ödemek zorunda olduğu anlaşılmamıştır.

Benzer şekilde özkaynaktan, özkaynağın finansmanı için yapılan giderlerin de bu durumda şirkete ödeneceği ifade edilmektedir. Bu durumda özkaynağın temini için herhangi bir finansman gideri yapmayan yüklenicilere ödeme yapılmazken, kredi ve benzeri yollarla özkaynak getiren yüklenicilere finansman gideri adı altında ödeme yapılması gibi bir sonuç doğabilecektir. Kredi ve benzeri yollarla özkaynak getiren yüklenicilere, finansman gideri adı altında ödeme yapılacak olmasının, yüklenicileri özkaynak temininde yabancı kaynak kullanmaya teşvik edeceği düşünülmektedir. Öte yandan bu şekilde özkaynağın finansman riskinin İdare tarafından üstlenilmesi, mevzuattan kaynaklanan yüklenicinin %20 özkaynak getirme yükümlülüğünü anlamsız hale getirmektedir. Özkaynağın temin edilme usulünden kaynaklanan risklerin İdare tarafından üstlenilmemesi gerektiği düşünülmektedir.

Diğer taraftan, şirketin sözleşme hükümlerini ihlal etmesi veya sözleşmeyi haksız fesih etmesi halinde, bu mahiyette borçların doğabilecek olması, koşullu bir mali yükümlülük

oluşturduğundan, GYMY'nin "Taahhütlerin kaydı" başlıklı 40'ıncı maddesi ve "garantiler ile diğer koşullu yükümlülüklerin kaydı ve değerlemesi" başlıklı 40/A maddesi gereği taahhütlerin ve koşullu yükümlülüklerin nazım hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, mali tabloların yükümlülükleri doğru, tam ve gerçeği uygun değerleri gösterebilmesi için taahhütlerin ve koşullu yükümlülüklerin zamanında ve mevzuata uygun muhasebeleştirilmesi gerekmekte olup, özkaynağın temin edilme usulünden kaynaklanan risklerin İdare tarafınca üstlenilmemesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Şehir Hastanesi Sözleşmelerinde, Görevli Şirketin Sorumluluğuna Gidilebilmesi İçin İdareye İspat Yükümlülüğü Getirilmesi

Sözleşmenin, tarafların sorumluluk hallerini düzenleyen, "Tazminat ve Sorumluluk" başlıklı 14'üncü maddesinde, birbirine benzer iki durumda şirketin sorumluluğuna gidilmesi için kesinleşmiş mahkeme kararı aranırken, İdarenin sorumluluğuna gidilmesi için böyle bir şart aranmamakta ve doğrudan İdarenin sorumluluğuna gidilmesine imkân tanınmaktadır.

Sözleşmenin "Şirket'in Tazminat Yükümlülüğü" başlıklı 14.1'inci maddesinin (c) ve (d) fıkraları;

"c. Şirket'in veya Şirket Tarafı'nın hareketinden veya ihmalden kaynaklanan ve İdare'nin malvarlığında oluşan maddi kayıp veya hasara ilişkin kesinleşmiş bir mahkeme kararından kaynaklanan,

d. Şirket'in veya Şirket Tarafı'nın işbu Sözleşme hükümlerini ihlali veya kusuru sebebiyle herhangi bir üçüncü kişinin malvarlığında oluşan kayıp veya hasara ilişkin kesinleşmiş bir mahkeme kararından kaynaklanan",

Yine sözleşmenin "İdare'nin Tazminat Yükümlülüğü" başlıklı 14.2'nci maddesinin (c) ve (d) fıkraları,

"c. Sağlık Tesisleri'nin herhangi bir kısmında veya Şirket malvarlığında oluşan ve İdare'nin veya İdare Tarafı'nın işbu Sözleşme hükümlerini ihlalinden veya ihmalden veya kusurundan kaynaklanan maddi kayıp veya hasardan,

d. Herhangi bir üçüncü kişinin malvarlığında oluşan ve İdare'nin veya İdare Tarafı'nın işbu Sözleşme'deki hükümlerini ihlalinden veya ihmalden veya kusurundan kaynaklanan

kayıp veya hasar”

şeklinde düzenlenmiştir.

Maddenin (1) ve (2) numaralı fıkralarında yer alan (c) ve (d) bentlerinde sayılan hallerde, şirketin sorumluluğuna gidilmesi için kesinleşmiş bir mahkeme kararı aranırken, İdarenin sorumluluğuna gidilmesi için mahkeme kararı öngörülmemiş, doğrudan İdarenin sorumluluğuna gidilme imkânı tanınmıştır.

Ancak hizmete açılan 10 şehir hastanesinin ihale dokümanında yer alan sözleşme taslakları üzerinden yapılan incelemede, şirketin tazmin yükümlülüğünün düzenlendiği 14.1’inci maddesinin (c) ve (d) bentlerinde belirtilen konularda şirketin tazmin yükümlülüğüne gidilebilmesi için, İdarenin tazmin yükümlülüğünde olduğu gibi, kesinleşmiş bir mahkeme kararı şartının bulunmadığı görülmüştür. Dolayısıyla söz konusu sözleşme tasarılarında şirketin tazmin yükümlülüğü, İdarenin tazmin yükümlülüğü ile aynı şekil şartlarına tabidir. Sözleşme tasarılarının ve/veya imzalanan sözleşmelerin süreç içinde değiştirildiği ve şirketin tazmin yükümlülüğüne gidilmesi için mahkeme kararı ön koşulu getirilirken, İdarenin tazmin yükümlülüğünün söz konusu süreçte aynı minvalde değiştirilmediği anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; şirketin bir alacağı olması durumunda idarenin kabul etmeme hakkının olduğu, şirket ile aynı yolu izleyerek Ek-26 Uyuşmazlık Prosedürü hükümleri doğrultusunda işlem tesis ettirilebileceği ifade edilmişse de, sözleşme tasarılarında her iki taraf için koşul aynı iken idare aleyhine değişiklik yapılmasının nedeni idare tarafından açıklanmamıştır. İdare, söz konusu sözleşme maddesinin şirketlerin kabulüne bağlı olarak tadil edilmesi için gerekli çalışmaları başlattığını da belirtmiştir.

Bu itibarla, tarafların sorumlulukları bakımından değiştirilen şehir hastaneleri sözleşmelerinde, görevli şirketin sorumluluğuna gidilebilmesi için kesinleşmiş mahkeme kararı şartı getirilirken, İdarenin sorumluluğuna gidilebilmesi için kesinleşmiş mahkeme kararı şartı getirilmemesinin hakkaniyet ve kamu yararına aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Hizmete Giren Şehir Hastanelerine Ait Sözleşmelerde Atf Hataları ve Mahiyeti Belirsiz Hükümlerin Bulunması

Hizmete giren şehir hastanelerine ilişkin temin edilen sözleşme ve eklerinin incelenmesi neticesinde; sözleşme nüshalarında farklılıklar bulunduğu, sözleşmede değişiklik yapılmasını

düzenleyen EK-22'nin madde metinlerinde yer almayan hükümlere atıf yapıldığı ve öğrenme eğrisi döneminde uygulanmayacağı belirtilen revizyonun mahiyetinin belirsiz olduğu görülmüştür.

a) Sözleşme nüshalarında farklılıklar bulunması

Sağlık Yatırımları Genel Müdürlüğü tarafından, denetim ekibine sunulan Yozgat Şehir Hastanesine ait sözleşme nüshasında 66 ve 67'nci maddelerin yer olmadığı, ancak mahallinde temin edilen sözleşme nüshasında bu maddelerin bulunduğu görülmüştür. Mahallinden temin edilen Yozgat Şehir Hastanesine ait sözleşme nüshasında, 66'ncı madde “Masraflar ve Giderlere” ilişkin olup, 67'nci madde de “Uygulanacak Hukuk”u düzenlemektedir. Denetim ekibine sunulan sözleşme nüshası ile mahallinde bulunan sözleşme nüshasının farklı olması, hangi sözleşmenin uygulamaya esas olduğu konusunda belirsizliğe sebep olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, bulguda bahsi geçen projeye ilişkin olarak geçerli ve bağlayıcı sözleşmenin daha önce taşra teşkilatlarına gönderildiği ifade edilmişse de, idare tarafından verilen Yozgat Şehir Hastanesi Sözleşmesinde de söz konusu maddelerin eksik olduğu görülmüştür.

Bu itibarla, ilk sözleşmelerin, tadil sözleşmelerinin ve bu sözleşmelerde değişiklik yapan mutabakatların farklı olmasını önleyecek tedbirlerin alınması, gerekli hallerde noter onayı aranmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

b) Sözleşmede değişiklik prosedürünü düzenleyen EK-22'de yer alan atıfların, madde metinlerinde bulunmaması

Sözleşmelerde yapılacak değişikliklerin usulünü düzenleyen “Değişiklik Prosedürü” başlıklı EK-22'de, madde metinlerinde yer almayan hükümlere atıflar yapılmıştır.

EK-22'nin, “Tanımlar” kısmında “nitelikli değişiklik” tarifinde atıf yapılan EK-22'nin 1'inci Bölümünde, 4.3'üncü madde bulunmamaktadır. EK-22'nin 4'üncü Bölüm 2.1. maddesinde atıf yapılan “2'nci Bölümde 6.2'nci madde” bulunmamaktadır. Ayrıca EK-22'nin çeşitli maddelerinde atıf yapılan 2'nci Bölüm 3.1.3 (b) bendi bulunmamaktadır. Ekler arasındaki atıflarda da benzer tutarsızlıklar bulmak mümkündür. Diğer taraftan söz konusu Ek'in 1'inci Bölümünde “nitelikli değişiklik” tanımında yer alan “Sözleşme'nin 32.4'üncü maddesi uyarınca Yöntem Beyanları'ndaki herhangi bir revizyon Nitelik Değişimi olarak

değerlendirilmeyecektir.” ifadesi ile de neyin kastedildiği tam olarak anlaşılammıştır.

Kamu idaresi cevabında, Yöntem Beyanları’nda İdare’nin yapacağı değişikliklerin Nitelikli Değişiklik olarak kabul edilmeyeceği, yapılan değişikliklerin hizmet bedelinde bir artışa sebebiyet vermeyeceği ve yöntem beyanları’nda yapılabilecek değişikliklerden ötürü hizmet sunumunda ortaya çıkabilecek ek maliyetlerin Şirket tarafından üstlenileceği ifade edilmiş olup sözleşmelerde yer alan atıf hatalarının düzeltilmesine ilişkin çalışmanın onay aşamasında olduğu bildirilmiştir.

Bu itibarla, sözleşmede değişiklik prosedürünü düzenleyen EK-22’deki belirsizliklerin, sözleşme değişikliklerinde hukuki ihtilaflara sebep olabileceği değerlendirilmektedir.

c) Öğrenme eğrisi döneminde uygulanmayacağı belirtilen revizyonun mahiyetinin belirsiz olması

Sözleşmenin “Ödeme Mekanizması” başlıklı EK-18’inde, “Öğrenme Eğrisi Döneminde”, “Kullanım Bedeli (KB)” ve “Hizmet Ödemesi”nde uygulanmayacağı belirtilen “revizyonun” mahiyeti anlaşılammaktadır.

“Kullanım Bedeli” ve “Hizmet Ödemesi”nin nasıl yapılacağı “Ödeme Mekanizması” başlıklı EK-18’de tarif edilmiştir. EK-18’in “3.3.1 Kullanım Bedelinin Hesaplanması” ve “Hizmet Ödemesi”nin hesaplanmasına ilişkin “4.4 Hesaplama” başlıklı bölümlerinde, “Öğrenme Eğrisi Dönemlerinde” yapılacak ödemelerden “...aşağıda bahsedilen şekilde herhangi bir Kesinti veya revizyon” yapılamayacağı ifade edilmektedir.

“Öğrenme Eğrisi Dönemi” her bir “Aşama Fiili Tamamlama Tarihi”nden başlayan 6 (altı) aylık süre zarfı ile yeni bir Alt Alt Yüklenici’nin atanmasından itibaren yeni Alt Alt Yüklenici’nin ilgili Hizmetleri devralabilmesi için geçen 3 (üç) aylık dönemi ifade etmektedir. EK-18’in tanımlar bölümünde, bu dönemde “Kesinti” veya “Hata Puanı” uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Ayrıca “Kesinti”nin ve “Hata Puanı”nın tanımı da yapılmıştır. “Hata Puanı”nın ödemeye bir etkisi bulunmamakta, “Kesintiler”in ise bulunmaktadır. “Kesintiler”, “...bir Hizmet Hatası’nın meydana gelmesi halinde, Hizmet Ödemeleri’nden yapılan, herhangi bir Kullanım Hatası’nın meydana gelmesi halinde, öncelikle Hizmet Ödemeleri’nden, Hizmet Ödemeleri’nden yapılacak Kesinti’nin yeterli olmaması durumunda Kullanım Bedeli’nden yapılan kesintileri ifade eder.” şeklinde tanımlanmaktadır.

Revizyonun tanımı ise gerek “Tanımlar ve Sözleşmenin Yorumlanması” başlıklı EK-1’de, gerekse de EK-18’in tanımlar bölümünde yer almamaktadır. Öte yandan EK-18’de “3.3.2 Kullanım Bedelinin Revizyonu” başlıklı bir madde bulunmaktadır. Maddede Kullanım Bedeli’nin, Hesaplama Tarihi’nden önceki her bir üç aylık dönemin enflasyon oranları baz alınarak “...revize edilece(ği)”, “*artışın yapılacağı tarihteki Döviz Kuru Sepeti’ndeki (“DKR”) Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (“TCMB”) döviz alış kurları üzerinden hesaplanan artış, işbu Ek 18’in ... Madde 3.3.1’deki formülde belirtildiği şekilde Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayınlanan TÜFE ve ÜFE’nin aritmetik ortalaması üzerinden hesaplanan artıştan büyükse, düzeltme katsayısı(nın) ... Madde 3.3.1’de gösterilen formüle çarpan olarak eklen(eceği)*” belirtilmiştir.

Eğer Öğrenme Eğrisi Dönemlerinde yapılacak kullanım bedeli ödemelerinden “*revizyon yapılamaz*” ibaresi ile kastedilen “3.3.2 Kullanım Bedelinin Revizyonu” başlıklı maddenin uygulanmayacağı ise, bu durumda söz konusu madde “3.1. Tanım ve Esas Alınan Miktar” başlıklı maddenin ikinci paragrafında yer alan “*Şirket’e ödenecek ilk Kullanım Bedelinin hesaplanması maksadı ile Orijinal KB’nin, işbu Ek 18 ... Madde 3.3.1’deki endekslleme oranı uygulanmak suretiyle uyarlanacağı hususunda mutabık kalınmıştır.*” ibaresi ile çelişmektedir. Diğer taraftan madde başlıklarının sözleşmenin yorumlanmasında dikkate alınmayacağı, bu nedenle de madde 3.3.2’nin uygulanamayacağı gibi bir mananın çıkmayacağı ifade edilebilecekse de, “*...aşağıda bahsedilen şekilde herhangi bir Kesinti veya revizyon yapılamaz.*” ibaresinde de vurgulandığı üzere, kullanım bedelinin revizyonunda doğrudan bahsedilen tek yer madde 3.3.2’nin başlığıdır.

Diğer taraftan, “Hizmet Ödemelerine” ilişkin olarak EK-18’in “4.4 Hesaplama” başlıklı maddesinde de “revizyon” yapılamayacağı ifade edilmişse de, burada da revizyona ilişkin açıklama bulunmamaktadır.

İdare, her ne kadar “revizyon” teriminin kesinti anlamını taşıdığını ifade etse de, sözleşme hükmünde yer alan “kesinti veya revizyon” ifadesi bu terimlerin farklı anlamlar taşıdığını göstermektedir.

Bu itibarla, revizyon tanımının açıkça yapılmaması, “Kullanım Bedeli” ve “Hizmet Ödemeleri”nin hesabına ilişkin hukuki ihtilaflara ve sözleşmelerin mahallinde uygulanması esnasında farklılıklara yol açabileceğinden, söz konusu tanımın açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

BULGU 7: Şehir Hastanelerine İlişkin Kullanım Bedeli Hesabında Döviz Cinsinden Sağlanan Kredilerle Birlikte Özkaynak Tutarı İçin de Döviz Kuru Güncellemesi Yapılması

Faaliyette bulunan on şehir hastanesinin kullanım bedelleri hesaplanırken, şirketin sağlamakla yükümlü olduğu öz kaynak tutarı için de, yurtiçi fiyat endekslerine göre yapılan güncellemelerin yanı sıra, döviz kuru düzeltme katsayısının da uygulanmasına imkân tanındığı anlaşılmaktadır.

6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 6'ncı maddesinde, şirketin yapım işleri için tahsis edeceği öz kaynak oranının, yatırım dönemi süresince, sözleşmede belirtilen dönemsel yatırım tutarının yüzde yirmisinden az olamayacağı ifade edilmiş, alt mevzuat ve yönetmeliklerde de aynı oranda öz kaynak yükümlülüğüne ilişkin ifadelere yer verilmiştir.

Söz konusu Kanun'un 5'inci maddesinde, şirketin yabancı para ile borçlanması ve maddede sayılan diğer şartların da gerçekleşmesi halinde, borçlanma oranında döviz kuru düzeltme katsayısı ile güncellenmiş tutarın, "Kullanım Bedeli"ne ekleneceği ifade edilmiştir. Bu madde hükmü, hesaplanacak "Kullanım Bedel"lerinde sadece borçlanma oranında döviz kuru düzeltme katsayısının uygulanmasına imkan tanımaktadır. Kanun'da şirketin sağlamak zorunda olduğu öz kaynak tutarı için döviz kuru düzeltme katsayısının uygulanacağı öngörülmüştür.

Bununla birlikte kullanım bedeli hesaplaması için, Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi Ve Hizmet Alınmasına Dair Uygulama Yönetmeliği'nin ekinde "Ek-1" ve "Ek-2" olmak üzere iki farklı formül bulunmaktadır. Söz konusu Yönetmeliğin Geçici Madde 1'in ikinci fıkrasında yer alan; *"1/3/2014 tarihi itibarıyla ihale süreci devam eden ve/veya sözleşmesi imzalanmış olan işlerde, yüklenici tarafından, bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içerisinde bu Yönetmeliğin 61 inci maddesi kapsamında başvuruda bulunulması halinde, sözleşme bedeline ilişkin olarak ek 2'de yer alan kullanım bedeli hesaplaması Bakan onayı ile uygulanarak gerekli düzenlemeler yapılır."* hükmüne istinaden hizmete açılan şehir hastanelerinde kullanım bedeli ödemeleri söz konusu yönetmeliğin eki olan Ek-2'de yer alan formül esas alınarak hesaplanmaktadır. Ancak kullanım bedelinin döviz kuru güncellenmesinde

kullanılan düzeltme katsayısının (DK) tanımı Ek-1’de yer alan formülde, “Yabancı para birimi borçlanma oranında dövizdeki değişimin enflasyondan farklılaşan kısmının, borçlanmanın vadesi süresince kullanım bedeline yansıtılmasında kullanılan katsayı” olarak tanımlanmışken; Ek-2’de DK, “Finansman anlaşmalarında geçerli olan döviz kurları ve enflasyondaki değişime paralel olarak kullanım bedelinin revize edilmesinde kullanılan katsayı.” olarak tanımlanmıştır.

Dolayısıyla Ek-2’de DK’nın tanımında yukarıda belirtilen kanun hükümlerinde de yer alan borçlanma oranı kadar döviz kuru güncellemesi yapılacağına ilişkin bir ifadenin yer almadığı ve bu açıdan Kanun ve Yönetmelik ile uyumadığı görülmektedir. Ayrıca adı geçen yönetmeliğin geçici madde 1’inde belirtildiği üzere görevli şirketlerin Ek-2’de yer alan formülden yararlanması için belirtilen üç ay içinde başvuru yapma şartının sağlanıp sağlanmadığı da bilinmemektedir.

Kamu idaresi cevabında, görevli şirketlerin talepleri ve idarenin muvafakati doğrultusunda Ek-2’de yer alan formülün uygulandığı belirtilmişse de, şirketlerin üç ay içerisinde başvuru yaptıklarına dair bir belge sunulmamıştır.

Bu itibarla, 2019 yılında faaliyette olan şehir hastanelerinin ihale ilan tarihinin 6428 sayılı Kanun’un yürürlük tarihinden önce olması nedeniyle, söz konusu ihaleler ve bu ihaleler sonucu düzenlenen sözleşmeler bazı hükümler bakımından anılan Kanun’a tabi olması nedeniyle, mevcut uygulamaya dayanak teşkil eden Ek-2’de yer alan kullanım bedeli formülünün söz konusu Kanun’a aykırı olmasının yanı sıra, Türk parası ile konulan sermaye tutarının döviz kuru artışına karşı korunmasının da genel kamu uygulamalarına aykırı olduğu düşünülmektedir.

BULGU 8: Şehir Hastanelerinde Bazı Hizmet Bedellerinin Asgari Ücret Artışına Göre Ödenmesinde Sözleşmelerden Kaynaklanan Farklılıklar Bulunması

Sağlık Yatırımları Genel Müdürlüğüne, denetim ekibine teslim edilen şehir hastanelerine ait sözleşme ve eklerinde, fiyat farklarının hesabına asgari ücret değişim oranının etkisi olduğuna dair bir hüküm yokken, yapılan sözleşme değişiklikleri ile hizmet bedeli hesaplamalarına asgari ücret değişim oranının da dahil edildiği anlaşılmıştır. Ancak söz konusu sözleşme değişikliklerinin de üç farklı yol ile yapıldığı görülmektedir:

- Yozgat, Adana ve Elazığ Şehir Hastanelerinin sözleşme değişiklikleri 29.11.2016

tarihinde ek mutabakat ile yapılmış olup, söz konusu sözleşme değişikliklerinin yapılabilmesi için gerekli olan bakan olurları sunulan belgeler arasında bulunmamaktadır.

- Isparta, Kayseri ve Manisa Şehir Hastanelerinde sözleşme değişikliği, yeni bir metin oluşturulup ek mutabakat çerçevesinde yapılmamış, mevcut sözleşme eki Ek-18'in üzerine daire başkanı tarafından tükenmez kalemle yazılarak ve imzalanarak gerçekleştirilmiştir.

- Bursa, Ankara Bilkent ve Eskişehir Şehir Hastanelerinde söz konusu sözleşme değişikliği bakan olurlarına istinaden ek mutabakat ile yapılmıştır. Mersin Şehir Hastanesinde ise, 02.06.2016 ve 29.11.2016 tarihli iki tane mutabakat metni bulunmakla birlikte 29.11.2016 tarihli mutabakata ilişkin bakan oluru sunulan belgeler arasında olmayıp 02.01.2019 tarihinde yapılan son mutabakat için ise bakan olurunun bulunduğu anlaşılmaktadır.

a) Şehir hastanelerine ilişkin sözleşmeler kapsamında bazı hizmet bedellerinin güncellenmesinde personel dışındaki maliyet kalemlerinde asgari ücret artışının esas alınması

Mersin, Ankara Bilkent ve Bursa Şehir Hastaneleri dışında 2019 yılında faaliyette bulunan şehir hastanelerinin hizmet bedeli ödemelerinde personel dışındaki maliyet unsurlarının güncellenmesinde asgari ücret artışının esas alındığı görülmüştür.

Söz konusu şehir hastanelerine ilişkin sözleşmelerde personel giderlerinin toplam maliyet içerisinde az yer kapladığı hizmetler için, ödenecek fiyat farkının yurtiçi fiyat endeksleri yerine yurtiçi fiyat endeksleri ile asgari ücret artış oranından fazla olamı üzerinden hesaplanması yönünde bir değişiklik yapıldığı görülmüştür.

Bilindiği üzere, 01.01.2016 tarihinden geçerli olmak üzere asgari ücrette yapılan yaklaşık %30 oranındaki iyileştirme ile asgari ücrette yaşanan artış, 2016 yılının dâhil edildiği hesaplamalarda, yurtiçi fiyat endekslerinde ölçülen artışından daha yüksek hale gelmiştir.

Miktara bağlı olmayan hizmetler kapsamındaki bazı işler (örneğin olağanüstü bakım ve onarım hizmetleri, ortak hizmetler yönetimi, mefruşat hizmeti, HBYS, ilaçlama hizmetleri), miktara bağlı destek hizmetleri kapsamındaki işler (çamaşır ve çamaşırhane hizmetleri, yemek hizmetleri ve atık yönetim hizmetleri) ile miktara bağlı tıbbi destek hizmetleri kapsamında gerçekleştirilen bazı işlerin (sterilizasyon ve dezenfeksiyon hizmetleri, tam ve/veya yarı otomatik sistem merkezi kemoterapi ilaç hazırlama, tam ve/veya yarı otomatik sistem merkezi

Total Parenteral Nutrition (TPN) hazırlama hizmetleri) gerçekleştirilmesi aşamasında işçilik giderleri toplam giderlerin küçük bir kısmını oluşturmasına ve bu işlemlerde maliyetin büyük kısmının makine ve teçhizat giderleri ile sarf malzemelerinden oluşmasına rağmen, fiyat farkının tamamı, yurtiçi fiyat endeksi farkı ile asgari ücret artışı karşılaştırılarak yüksek olan üzerinden hesaplanmaktadır.

Bedeli parça başı hesaplanan çamaşırhane, yemek hizmetleri ve atık yönetimi gibi hizmetlerde fiyatlamaya esas parçaların maliyetinin sadece belli kısmını oluşturan asgari ücretin fiyat farkının tek unsuru olarak dikkate alınması sakıncalıdır.

Benzer şekilde temizlik hizmetinin malzeme dâhil olarak sağlandığı göz önüne alındığında, temizlik personelinin yanı sıra temizlik malzemeleri için de asgari ücret artışı oranında fiyat farkı verildiği görülmektedir. Her ne kadar şehir hastaneleri projeleri, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi olmasa da, kamudaki ihale hukukuna ilişkin temel yasal düzenleme olması ve kamu teamüllerini göstermesi açısından söz konusu yasa uygulamalarının referans alınabileceği değerlendirilmektedir. Bu kapsamda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki satın alım süreçlerinde bu hizmetler kapsamında fiyat farkı hesaplanırken; o işte çalışan her bir işçi için, işveren maliyetindeki gerçek artış hesaplanmakta ve işveren aleyhine oluşan brüt maliyet fiyat farkı olarak ödenmekte veya ihale şartnamesindeki hükümlere göre, hiç fiyat farkı hesaplanmamaktadır. Bu konudaki 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Hizmet Alımlarında Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar hükmü şu şekildedir, *“İhale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için, 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca çalıştırılan işçinin idari şartnameye göre ihale tarihi itibarıyla hesaplanan brüt maliyeti ile uygulama ayındaki brüt maliyeti arasındaki fark ödenir veya kesilir.”* Söz konusu işlere ilişkin olarak, şirket tarafından idareye sunulan ve İdare tarafından resmi olarak kabul edilen yöntem beyanlarında ve/veya firmalarca sunulan aylık faaliyet raporlarında, çalışacak personel sayısı ve bunların haftalık çalışma saatlerine ilişkin düzenlemeler bulunduğu anlaşılmaktadır.

Özellikle TPN ve HBYS gibi teknolojiye dayalı ve ağırlıklı olarak makine ve teçhizatların kullanıldığı, personel giderinin hizmet bedeli içinde az yer kapladığı hizmetler ile temizlik hizmetinde olduğu gibi, malzemeler için de ödeme yapılan hizmetlerde kullanılan malzemeler için de asgari ücret artış oranında fiyat farkı hesaplanması hakkaniyete aykırı

olduğu gibi sözleşme taraflarının çıkarlarının dengelenmesi açısından da tutarsızlık arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabı ve eki mutabakatların incelenmesi sonucunda, 12.05.2020 tarihinde yapılan mutabakatlar ile Adana, Elazığ ve Yozgat Şehir Hastanelerinde hizmetler için yapılacak ödemelerde esas alınmak üzere hizmet işçilik oranlarının belirlendiği, söz konusu tarihten itibaren geçerli olmak üzere hizmet ödemelerinde personel dışındaki maliyet unsurlarının güncellenmesinde asgari ücret artışının esas alınmayacağı anlaşılmıştır.

b) Asgari ücret değişim oranının hesaplanmasında esas alınan bir önceki dönem asgari ücretin (AÜ_{D-1}) tanımının sözleşmelerde farklı yapılması veya tanımının bulunmaması

2019 yılında faaliyette bulunan şehir hastanelerinin sözleşmelerinin eki olan Ek-18’de bulunması gereken AÜ_{D-1} tanımının sözleşmeden sözleşmeye farklılık gösterdiği veya söz konusu parametrenin tanımının yapılmadığı görülmüştür.

Mersin, Yozgat, Adana, Elazığ, Ankara Bilkent ve Bursa Şehir Hastaneleri sözleşmelerinin Ek-18’lerinde AÜ_{D-1};

“Hesaplamanın yapıldığı döneme ilişkin olarak uygulanmak üzere hesaplamanın yapıldığı tarihten bir önceki yılın aralık ayında yürürlükte olan ve Asgari Ücret Tespit Komisyonu tarafından tespit edilerek Resmi Gazete’de yayınlanmış olan 30 günlük brüt asgari ücret” olarak tanımlanmaktadır.

Eskişehir Şehir Hastanesi sözleşmesinin Ek-18’inde ise AÜ_{D-1}/AÜ₀ oranının tanımı yapılmış olup *“Asgari Ücret Tespit Komisyonu tarafından tespit edilerek Resmi Gazete’de yayınlanmış olan 30 günlük brüt asgari ücretlere göre hesaplanan artış oranı”* olarak ifade edilmiştir.

Kayseri, Isparta ve Manisa Şehir Hastaneleri Sözleşmelerinin eki Ek-18’lerinde ise;

“H_{MBO} ve H_{MD} tutarı için yapılacak olan güncelleme her halükarda Türkiye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından resmi olarak ilan edilen yıllık asgari ücret düzenlenmesinde belirlenen artış miktarından az olmayacaktır.” denilmektedir. Bununla birlikte, H_{MD} ifadesi yukarıdaki cümleye Kayseri ve Manisa Şehir Hastaneleri Sözleşmelerinin eki Ek-18’e el yazısı ile sonradan eklenmiştir.

Yukarıdaki sözleşme maddeleri incelendiğinde, Mersin, Yozgat, Adana, Elazığ Ankara Bilkent ve Bursa Şehir Hastaneleri Sözleşmelerinde hizmet ödemelerinin hesaplanmasında “bir önceki yılın aralık ayında yürürlükte olan” asgari ücretin $A\ddot{U}_{D-1}$ olarak esas alınacağı açık bir şekilde belirtilmiştir. Adı geçen şehir hastanelerinin 2019 yılı hizmet ödemeleri incelendiğinde, $A\ddot{U}_{D-1}$ 'i 2018 yılı brüt asgari ücret olan 2029,50 TL olarak hesaplamaya dahil edilerek asgari ücret artış oranının hesaplandığı anlaşılmaktadır.

Eskişehir, Manisa, Kayseri ve Isparta Şehir Hastanesi Sözleşmelerinde, söz konusu parametrenin tanımı net bir şekilde yapılmadığından, $A\ddot{U}_{D-1}$, ödemenin yapıldığı yılda geçerli olan asgari ücret esas alınarak asgari ücret artış oranı belirlenmekte ve hizmet ödemeleri bu asgari ücret artış oranına göre hesaplanarak görevli şirketlere ödenmektedir. Adı geçen hastanelerin 2019 yılı hizmet ödemeleri incelendiğinde $A\ddot{U}_{D-1}$ 'i 2019 yılı brüt asgari ücret olan 2.558,40 TL olarak hesaplamaya dahil edildiği görülmektedir.

Asgari ücret artış oranının “ $A\ddot{U}_{D-1}/A\ddot{U}_0$ ” olarak hesaplandığı göz önüne alındığında $A\ddot{U}_{D-1}$ için daha yüksek bir tutar esas alınması durumunda asgari ücret artış oranı artacak; dolayısıyla bu oran üzerinden hesaplanarak görevli şirketlere ödenen hizmet bedellerinde de artış meydana gelecektir. Bu minvalde, 2019 yılı hizmet ödemeleri incelendiğinde söz konusu dört şehir hastanesinin aynı hizmetler için diğer 6 şehir hastanesinden daha yüksek asgari ücret artış oranı üzerinden ödeme yaptığı tespit edilmiştir.

Uygulamadaki bu farklılık için Bakanlık 06.11.2019 tarih ve 42516296-869-E715 sayılı yazı ile şehir hastanelerine asgari ücret artış oranının belirlenmesinde 2018 yılı brüt asgari ücretin esas alınması yönünde görüş bildirmiş olmakla birlikte, daha sonra 16.12.2019 tarih ve 42516296-030-02-E835 sayılı yazı ile mevcut uygulamalara devam edilmesi yönünde görüşünü değiştirmiştir.

Kamu idaresi cevabında, TÜFE-ÜFE ve asgari ücret parametrelerinin karşılaştırmasında ya da orantısal güncelleme yapılmasında kullanılabilmesi için aynı döneme ait verilerin olması gerektiği belirtilmiştir.

Bu itibarla, Eskişehir, Isparta, Manisa ve Kayseri Şehir Hastaneleri sözleşmelerinin eki Ek-18’inde yer alan $A\ddot{U}_{D-1}$ tanımının, diğer altı şehir hastanesinin sözleşmelerinin eki Ek-18’deki $A\ddot{U}_{D-1}$ tanımına uygun olarak açık bir şekilde yapılmasının uygulamada ve ödemelerde yeknesaklığın sağlanması ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması açısından

uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Şehir Hastanelerinin Faaliyete Geçtiği Tarihte Teslim Edil(e)meyen Trijenerasyon ve Heliport Tesisleri ile İlgili Olarak, Yaptırım Uygulanmaması, Geç Teslim Nedeniyle Oluşan Zararın Tazmin Edilmemesi ve Kullanım Bedelinin Bu Tesis Bedeli Düşülmeksizin Hesaplanması

2019 yılında faaliyette bulunan Yozgat Şehir Hastanesi dışındaki Adana, Elazığ, Eskişehir, Isparta, Kayseri, Manisa, Mersin, Ankara Bilkent, Bursa Şehir Hastaneleri için doğalgazdan elektrik enerjisi üreten trijenerasyon tesisi fiili tamamlama tarihinde teslim edilmemiştir. Bu tesislerde üretilen elektrik enerjisi ile sağlık tesislerinin elektrik giderlerinde tasarruf sağlanması amaçlanmaktadır. Hizmete açılan şehir hastanelerinde heliport tesisleri için alınması gereken ruhsatların geç alınması sonucu faaliyete geç açıldığı tespit edilmiştir.

a) Şehir hastanelerinin faaliyete geçtiği tarihte teslim edil(e)meyen trijenerasyon tesisleri ve heliport tesisleri ile ilgili olarak sözleşmede öngörülen yaptırımların uygulanmaması

Sağlık tesisi inşaat işlerine ilişkin olarak düzenlenen alt kabul komisyon tutanaklarından anlaşıldığı üzere trijenerasyon ve heliport tesisleri bitirilmemiş işler kapsamında değerlendirilmiş ve tamamlanması için şehir hastanesinden şehir hastanesine değişmekle birlikte en fazla 90 iş günü süre verilmiştir. Ancak hizmete giren şehir hastanelerinde bitirilmemiş işler kapsamında verilen sürelerin dolmasına rağmen trijenerasyon ve heliport tesislerinin teslim edilmediği veya geç teslim edildiği tespit edilmiştir.

Şehir hastanelerinin genelinde yer alan trijenerasyon tesisinin geç teslim edilmesi sorununa benzer şekilde, Manisa Şehir Hastanesinde de, heliport inşaatının, hastane teslim edildikten sonra da devam ettiği, diğer bazı şehir hastanelerinde ise heliport ruhsatlarının geç alındığından bu alanların ruhsat alınana kadar kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Şehir hastanesi sözleşmelerinin 25'inci maddesinde gecikme cezaları; *“Şirket her bir Aşama'yı, Program'da belirtilen ilgili Aşama Tamamlama Tarihi'nde, İşler'i de Tamamlama Tarihi itibarıyla bitirecektir. Her bir Aşama'nın tamamlanmasında ilgili Aşama Tamamlama Tarihi'nden itibaren 30 (otuz) günü aşan gecikmeler olması halinde, aşan her bir gecikme günü için, Şirket'e KDV hariç ilgili Aşama'nın toplam değerinin %0,03'ü (onbinde üç) kadar ceza bedeli belirlenecek ve bu bedel karşılığında teminat alınacaktır.”* şeklinde düzenlenmiştir. (Söz

konusu hükmün cezai nitelik taşıyıp taşımadığının da ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir.)

Yukarıda değinilen madde hükmüne rağmen, söz konusu gecikmelere ilişkin bir yaptırım uygulandığını kanıtlayan herhangi bir belgeye de ulaşlamamıştır.

İdare cevabında, şehir hastaneleri sözleşmelerinin 25.1'inci maddesinde belirtilen cezai yaptırımın aşamanın geç teslimi konusunda tesis ettirilebileceğini, aşama kapsamında yer alan bir iş kaleminin gecikmesi hususunda söz konusu yaptırımın uygulanmayacağını belirtmiştir. Ancak aşama kapsamında yer alan tüm iş kalemleri tamamlanmadan ilgili aşamanın kabulü yapılarak ödemenin başlaması ve tamamlanmayan iş kalemlerinin bitirilmemiş işler kapsamında değerlendirilerek 90 iş günü ek süre verilmesine rağmen söz konusu tesislerin bu süre zarfında da tamamlanarak devreye sokulmaması göz önüne alındığında, söz konusu cezai yaptırımın tamamlanmayan iş kalemleri için de uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir. Ayrıca kamu idaresi cevabında, Aşamanın Ek-1'de yer alan tanımına vurgu yapılmış olup, söz konusu ekte aşama, "Program'da belirlendiği üzere İşlerin yapımına ilişkin her türlü aşamayı ifade eder" denilmektedir. Dolayısıyla adı geçen tanımda yer alan "işlerin yapımına ilişkin her türlü aşama" ibaresi uyarınca söz konusu iş kalemleri için de ilgili cezai şartın uygulanabileceği değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, teslim edil(e)meyen tesisler ile ilgili olarak sözleşmelerin 25'inci maddesinde öngörülen yaptırımların uygulanması gerekmektedir.

b) Şehir hastanelerinin faaliyete geçtiği tarihte teslim edil(e)meyen trijenerasyon tesisleri ile ilgili olarak geç teslim nedeniyle oluşan zararın tazmin edilmemesi

Mahallinde yapılan denetimler sırasında yukarıda belirtilen şehir hastanelerinin faaliyete geçtiği tarihte trijenerasyon tesislerinin teslim edil(e)mediği görülmüştür. Trijenerasyon tesislerinin devreye girmesi ile şehir hastanelerinin elektrik giderlerinde yaklaşık %25-%30 civarında tasarruf sağlanmasının beklendiği İdare ve şirket görevlilerince ifade edilmiştir.

Şehir hastanesi sözleşmelerinin “Şirket’in Tazminat Yükümlülüğü” başlıklı 14.1 maddesinde, “Şirket, İdare veya İdare Tarafı'nın işbu Sözleşme'nin herhangi bir maddesini ihlalden veya kasti ya da ihmali hareketinden kaynaklanmadığı sürece, aşağıda açıklanan sebeplerle İdare'nin karşılaştığı Doğrudan Zararlar'ı tazminle yükümlüdür:

...

c. Şirket'in veya Şirket Tarafı'nın hareketinden veya ihmalden kaynaklanan ve İdare'nin malvarlığında oluşan maddi kayıp veya hasara ilişkin kesinleşmiş bir mahkeme kararından kaynaklanan.”

hükmü yer almaktadır.

Mahallinde yapılan denetimlerde, hastanelerde inşa edilmekte olan trijenerasyon tesislerinin her hastanede kullanılan makine, teçhizat ve hastanenin büyüklüğü açısından farklılık arz ettiği görülmüştür. Bu nedenle trijenerasyon tesisinin çalışması sonucu elde edilecek tasarruf tutarı, hastane büyüklüğü, tesisin teknik özellikleri, tesisin çalışma düzeni gibi nedenlerle, her bir hastane için farklılık arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında, yukarıda belirtilen hususa ilişkin olarak şirketten tazmin edilecek tutarlarla ilgili çalışma yapıldığı belirtilmiş olmakla birlikte bu kapsamda herhangi bir belge sunulmamıştır.

Bu itibarla, şirketin yerine getir(e)mediği bu taahhüdünden dolayı, sağlık tesisi tarafından fazla ödenen elektrik bedellerine ilişkin sözleşmenin “Şirketin Tazminat Yükümlülüğü” başlıklı 14.1’inci maddesine göre işlem yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

c) Şehir hastanelerinin faaliyete geçtiği tarihte teslim edil(e)meyen trijenerasyon tesisleri ile heliport tesislerine tekabül eden tutarın “kullanım bedeli”nden düşülmemesi

Şehir hastanelerinin faaliyete geçtiği tarihte teslim edil(e)meyen trijenerasyon tesisleri ile heliport tesislerine tekabül eden tutarın “kullanım bedeli”nden düşülmesi gerekmektedir.

Sözleşmeye ekli “Ödeme Mekanizması” başlıklı EK-18’in 3.3.1’inci maddesinde “Kullanım Bedeli” hesaplanırken kullanılacak formül,

$$\text{Kullanım Bedeli} = \text{KB}_D = \left(\text{KB}_0 \times \frac{g}{365} \times \%a \times \frac{\frac{\text{TÜFE}_{(0-1)} + \text{Yİ} - \text{ÜFE}_{(0-1)}}{2}}{\frac{\text{TÜFE}_0 + \text{Yİ} - \text{ÜFE}_0}{2}} \right) \times (1 - \% \text{Kesintiler}) \times \text{DK}$$

şeklinde tanımlanmıştır.

Formülde yer alan “%a” ifadesi “*Programda belirtilen şekilde, teslim edilen Aşama'nın*

toplamlar işler içerisindeki yüzdesidir.” şeklinde tanımlanmıştır.

Sözleşmeye ekli “Tanımlar” başlıklı EK-1’de “İşler” ifadesi de, “Şirket tarafından Sözleşme’ye uygun olarak gerçekleştirilen veya zaman içinde Sözleşme’ye uygun olarak değiştirilen, tadil edilen, geçici işler de dâhil olmak üzere Sağlık Tesisleri’nin (Kesin Proje’nin hazırlanması dâhil olmak üzere) tasarımı, inşası, test edilmesi, kabulü, hizmete sokulması, tamamlanması ve Sağlık Tesisleri’ndeki Ekipman’ın kurulumudur.” şeklinde tanımlanmaktadır

Sağlık tesisinin İdareye teslim edildiği tarihte, teslim edil(e)meyen her bir imalat kaleminin tutarının tespit edilmesi ve “Kullanım Bedeli” hesaplanırken, sadece teslim edilen imalat kalemlerinin tutarının toplam işlere bölünmesi suretiyle, İdarenin, henüz kendisine teslimi yapılmayan işler için “Kullanım Bedeli” ödememesi öngörülmüştür.

Ancak mevcut uygulamada, yukarıda bahsedilen heliport ve trijenerasyon tesislerinin toplam işler içindeki payı düşülmeksizin %a değerinin “1” alındığı ve söz konusu tesisler için “Kullanım Bedeli” ödemesinin gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, süresinde teslim edilmeyen trijenerasyon sistemlerinin kabul eksikliği veya bitirilmemiş işler kapsamında değerlendirilerek nihai kabul sürecinde mahsuplaşmaya konu edileceğini, söz konusu sistemlerin bir aşama olarak değerlendirilmesi mümkün olmadığından %a katsayısında dikkate alınmayacağı belirtilmiştir. Ancak, Sözleşmenin "Tanımlar" başlıklı eki Ek-1’de kira bedeli, "idare tarafından sağlık tesisinin kullanılması karşılığında ödenen kullanım bedeli ile hizmetin sunulması karşılığında ödenen hizmet ödemelerinin toplamı" olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla idare tarafından kullanılmayan trijenerasyon sisteminin kullanım bedeli ödemesinde hesaba dahil edilmesi mümkün değildir. Bununla birlikte %a katsayısının tanımı yukarıda belirtildiği üzere şirket tarafından idareye teslim edilen aşamanın toplam işler içindeki yüzdesi olarak tanımlanmıştır. Söz konusu sistemler idareye teslim edilmediğinden %a katsayısının bu minvalde revize edilmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, hastane inşaat işlerine ilişkin olarak düzenlenen kabul tutanaklarında, söz konusu tesislere bitirilmemiş işler kapsamında verilen süreler dolmuş olmasına rağmen, bu tesislerin fiilen hizmete girmemiş olmasından dolayı tamamlanmayan trijenerasyon ile heliport tesislerine ait bedelin “Kullanım Bedeli”nden düşülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

d) Trijenerasyon tesisinin geç teslim edilmesine veya henüz teslim edilmemesine rağmen bina ve arazi ile olağanüstü bakım ve onarım hizmetleri kapsamında yapılan ödemelerin görevli şirkete sözleşmede belirtilen tutar üzerinden ödenmesi

Hizmete giren şehir hastanelerinde geç teslim edilen veya henüz teslim edilmeyen trijenerasyon tesisleri için Bina ve Arazi Hizmeti ile Olağanüstü Bakım ve Onarım Hizmeti kapsamında söz konusu tesislerin bakım, onarım ve yenilenmesi için görevli şirkete ödeme yapıldığı anlaşılmaktadır.

Görevli Şirket tarafından sunulacak hizmetlerin, kapsamı, tanımı ve performans parametreleri sözleşme eki olan Ek-14 Hizmet Şartları'nda belirtilmiştir. Ek-14'ün 2.1'inci ana başlığı Bina ve Arazi Hizmetleri'dir. Bu başlık altında söz konusu hizmete ilişkin düzenlemeler mevcuttur. 2.1.4.2'nci maddesinde;

“Şirket, Özel Hizmet Şartları kapsamına aşağıdaki hizmetleri idareye sunacaktır:

a. Planlanmış koruyucu ve arıza sonrası (reaktif) bakım dahil olmak üzere kapsamlı bakım; hizmetleri;

.....”;

ifadesi bulunmaktadır.

2.1.4.3'üncü maddesinde ise, *“Şirket, Bina ve Arazi Hizmetleri yükümlülükleri kapsamında, hizmet standartları'na ve Bina ve Arazi Hizmetleri'nin Özel Hizmet Şartları'na uygun olarak, Sağlık Tesisi'ne ilişkin, ilgili mevzuat hükümleri saklı kalmak kaydı ile, aşağıda listelenen hizmetlerden bakım ve onarım dahil sorumludur:”* denilerek tüm sorumlu olduğu tesis ve hizmetler maddeler halinde sayılmıştır. Bu maddede sayılan hizmet/tesislerden biri de (aa) bendinde sayılan trijenerasyon sistemidir.

Yukarıda belirtilen maddeler birlikte değerlendirildiğinde görevli şirketin trijenerasyon sisteminin bakım ve onarımından sorumlu olduğu anlaşılmaktadır. Bu minvalde, örneğin Ankara Bilkent Şehir Hastanesinde, görevli şirketinin yıllık olarak sunduğu 2019 yılı bakım ve onarım çizelgesinde trijenerasyon sisteminin nisan, ağustos ve aralık aylarında bakım yapılacağı görülmektedir.

Diğer yandan, 2.2'nci ana başlığı ise *“Olağanüstü Bakım ve Onarım Hizmetleri”*dir.

2.2.2'nci maddesinde Olağanüstü Bakım ve Onarım Hizmetleri, sistemin sözleşme süresi boyunca yenilenmesi ve değiştirilmesini içerir. Hizmet ömürlerini tamamlamış olan, hizmet süresi dahilinde sürekli izleme doğrultusunda kullanılmaz hale gelmiş olan sistemlerin değiştirilmesini kapsar. Söz konusu maddede “Hizmet Kalemlerinin” tanımı “2.2.4'üncü maddede belirtilen sistem ve/veya cihazları ifade eder” olarak tanımlanmış olup “Demarkasyon Matrisi” başlıklı 2.2.4'üncü maddesinin (31) no.lu bendinde ise trijenerasyon sistemi belirtilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar ışığında, Olağanüstü Bakım ve Onarım Hizmeti kapsamında yer alan kalemlerden birisinin de trijenerasyon sistemi olduğu anlaşılmaktadır.

Söz konusu iki hizmet için de sözleşmenin ödemeleri düzenleyen eki olan Ek-18 Ödeme Mekanizmasında, söz konusu hizmetler için ana hizmet kalemi üzerinden bir meblağ belirlendiği görülmektedir.

Ancak, İdareye henüz teslim edilmeyen veya geç teslim edilen trijenerasyon sistemlerinin (teslim edildiği tarihe kadar) bakımı, onarımı ve/veya yenilenmesi için görevli şirketlere ödeme yapılması mümkün görünmemektedir. Keza, adı geçen sistem, teslim edilmemesi nedeniyle henüz kullanılmaya başlanmadığı için, trijenerasyon sisteminin bakım ve onarımı ve hatta bir neden ile değiştirilmesi mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında, yukarıda belirtilen hususa ilişkin olarak şirketten tazmin edilecek tutarlarla ilgili çalışma yapıldığı belirtilmiş olmakla birlikte bu kapsamda herhangi bir belge sunulmamıştır.

Bu itibarla, henüz teslim edilmeyen şehir hastanelerinde trijenerasyon sistemi için söz konusu hizmet bedellerinden kesinti yapılarak ödeme yapılmasının, önceki aylarda yapılmış ödemelerin ise mahsup edilmesinin; geç teslim edilen hastanelerde ise trijenerasyon sistemi için sistemin teslim edilmesine kadar geçen süre için yapılan ödemelerin mahsuplaşmaya konu edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

e) Görevli Şirket tarafından Ankara Bilkent Şehir Hastanesi'nin ihale dokümanı eki olan ek mahal listesinde yer alan şarta uygun olmayan trijenerasyon sisteminin kurulması

Yapılan incelemede, Ankara Bilkent Şehir Hastanesi'ne kurulan trijenerasyon

sisteminin ihale dokümanına uygun olmadığı ve bu hususun 3. aşama için hazırlanan Yapım İşleri Alt Kabul Komisyonu Mekanik İşler Raporu'nda tespit edildiği anlaşılmıştır.

İhale dokümanı eki olan ek mahal listesinin “Enerji Tasarrufu ve Kullanımı” başlığında, “Hastanede elektrik enerjisi güç ihtiyacının en az %90’ ını karşılayacak kapasitede doğal gaz ile çalışacak, gaz motor-jeneratör üniteli kojenerasyon üniteleri tesis edilecektir.” ifadesi bulunmaktadır. 26.09.2014 tarihli Ankara Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü Projesi – Trijenerasyon – Birleşik Elektrik – Isı-Soğutma Sistemi Teknik Şartnamesi’nin “Trijenerasyon” başlıklı 5’inci maddesinde de verim değeri en düşük limitin %85 olacağı belirtilmiştir.

Ancak söz konusu komisyon raporunda henüz teslim edilmeyen trijenerasyon sisteminin talep değerinden küçük 4*4036 KWE’lik trijenerasyon sisteminin kurulduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, Bilkent Şehir Hastanesinin ihtiyacı değerlendirilerek teknik şartnamede belirtilen özelliklerden farklı bir sisteminin kurulduğu, aradaki maliyet farkının mahsuplaşmaya konu edileceği belirtilmiş olmakla birlikte, bu kapsamda herhangi bir belge sunulmamıştır.

Bu itibarla, şehir hastanelerinin kabul işlemlerinin şartnamelere uygun olarak yapılmasının ve eğer şartnameye uygun hale getirilmesi mümkün değil ise görevli şirket ile mahsuplaşma işleminin yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 10: Görevli Şirket Tarafından Sunulan Merkezi Yardım Masası Hizmetinin, Hizmet Hata Puanlarının Takibini Sağlayabilecek Nitelikte Olmaması ile Hata Puanı ve Kesinti Oranlarının Hesaplanmasında Sözleşmede Belirtilen Formülün Uygulanmaması

Görevli şirket tarafından sunulan merkezi yardım masası hizmetinin, hizmet hata puanlarının takibini sağlayabilecek nitelikte olmadığı ve hata puanı ile kesinti oranlarının hesaplanmasında sözleşmede belirtilen formülün uygulanmadığı görülmüştür.

a) Merkezi yardım masası hizmetinin hizmet hata puanlarının takibini sağlayabilecek nitelikte olmaması

Şehir hastaneleri sözleşmelerinin hizmet şartlarını düzenleyen EK-14’ün 2.9.3’üncü maddesinde düzenlenen Merkezi Yardım Masası (MYM) sistemi tarafından hesaplanması

gereken hizmet hata puanının ve hizmet hata puanı esas alınarak hesaplanan hizmet hata kesinti tutarının, sözleşmeye uygun olmayan farklı uygulamalar nedeniyle eksik hesaplandığı tespit edilmiştir.

KÖİ modeli kapsamında, şehir hastanesi yapımı ile ürün ve hizmetlerin temin edilmesi işine ait sözleşmelerin, “Hizmet Şartları” başlıklı EK-14’ünde; şirketin, hizmeti gereken standartlarda sunup sunmadığını tespit etmek için “Performans Parametreleri” oluşturulmuştur. Her bir “Performans Parametresi” için, hizmet hatasına ya da hizmet talebine mahallinde inceleme yapmak, arızanın nereden kaynaklandığını değerlendirmek, vs. gibi ilk tespitin yapılması için verilebilecek en yüksek süreyi tanımlayan “Hizmet Yanıt Süresi” ile hizmet hatasını giderebilmek ya da hizmet talebini karşılamak için gerekli düzeltici eylemlerin gerçekleştirileceği “Hizmet Düzeltme Süresi” belirlenmiştir. Süresinde yanıt verilememesi veya düzeltmenin yapıl(ma)maması durumunda “Hata Puanı” ve “Kesinti Oranı” hesaplanması söz konusu olmaktadır. Hata puanları, şirketin ve alt alt yüklenicilerin performanslarının değerlendirilmesinde, sözleşmenin feshi gibi konularda önem arz etmekte ancak, doğrudan mali yönü bulunmamaktadır. Kesinti Oranları’nın ise mali yönü bulunmakta, şirkete yapılacak ödemelerde bu oranlar üzerinden kesinti uygulanmaktadır.

Hizmetlerin performans parametrelerine uygunluğunun takibi ve uyulmadığı takdirde hizmet hata puanının hesaplanması, görevli şirketin yönetim ve kontrolündeki MYM sistemi ile gerçekleşmektedir. MYM, şirket ve/veya idare personel tarafından gelen talepleri kaydetmek ve şirkete iletmek üzere görevli şirket tarafından kurulmuş bir bilgi sistemidir. İdare ve/veya şirket personeli, görevli şirket tarafından sunulan hizmetlere ilişkin bir arıza veya talep olduğunda, MYM’de görevli operatörlere telefon, elektronik posta, yazı ve diğer yasal iletişim kanalları vasıtasıyla arıza ve/veya talebi bildirerek kayıt oluşturulmasını sağlaması gerekmektedir. EK-14’de her bir hizmet için belirtilen hizmet yanıt ve hizmet düzeltme süresi kayıt oluşturulduğu andan itibaren işlemeye başlamaktadır. Hizmet yanıt süresi içinde görevli şirket tarafından ilk tespitlerin yapılmaması ve/veya hizmet düzeltme süresi içinde söz konusu arıza veya talebin giderilememesi durumunda MYM sisteminde hizmet hata puanları, oluşturulan kayıtlar üzerinden hesaplanmaktadır. MYM’ce hesaplanan hizmet hata puanı üzerinden ise sözleşmenin ödeme mekanizmasını düzenleyen EK-18’in “Hizmet Hata Kesintileri” başlıklı 4.5’inci maddesinde yer alan formül uygulanarak her bir hizmet için hizmet hata kesintisi hesaplanarak ilgili ayın hak ediş ödemesinden mahsup edilmektedir.

Yapılan incelemede, şehir hastanelerinde MYM kapsamında oluşturulan kayıtların sözleşme ve eklerinde yer almayan usuller belirlenerek arıza veya talep giderilmeden kapatıldığı veya hizmet düzeltme süresi geçen kayıtların kapatılmamasına rağmen hizmet hata puanının hesaplanmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca, sözleşmelere göre sadece bina ve arazi ile HBYS hizmetleri için performans parametrelerinde öngörülen sürelerle, idare onay verdiği takdirde, ek süre verilebileceği düzenlenmiş olmasına rağmen şirket tarafından sunulan diğer hizmetler için de ek süre taleplerinin bulunduğu ve böylelikle bu hizmetler için açılan kayıtlara da hizmet hata puanının hesaplanmadığı anlaşılmıştır.

Diğer taraftan, görevli operatörlerin EK-14'de yer alan performans parametreleri hakkında tam bilgiye sahip olmaları gerekmektedir. İdare personeli tarafından bildirilen arıza ve talepler için oluşturulan kayıtlar için hangi performans parametresinin seçileceği operatörlerce belirlenmektedir. Yapılan incelemelerde bir arıza bildirimini için oluşturulan kayıta, hizmet düzeltme süresi 6 saat olan bir performans parametresi seçilmesi gerekirken operatör tarafından sehven başka bir hizmet için belirlenen performans parametresi girilmesi sonucu hizmet düzeltme süresi 120 gün olarak belirlenmiş ve dolayısıyla bu kayıta belirtilen arıza süresi içinde giderilememiş olmasına rağmen hizmet hata puanı hesaplanmamıştır.

Yukarıda değinilen hususlar nedeniyle bazı şehir hastanelerinde, görevli şirket tarafından sunulan hizmetler için oluşturulan muayene ve kabul komisyonlarında görevli personel her bir hakediş dönemi için MYM kayıtlarını yeniden gözden geçirerek işlem yapılmadan kapatılan kayıtları tespit etmeye çalışmakta, hakediş ekinde yer alan muayene ve kabul komisyon tutanakları ile kayda geçirmekte ve görevli şirkete yapılacak hakediş ödemesinden mahsup etmektedir. Ancak açılan kayıt sayılarının fazla olması ve personel yetersizliği nedeniyle yeterli ve etkin bir kontrol sistemi oluşturulamamaktadır. Bununla birlikte, EK-14'ün 2.9.3.5.10'uncu maddesine göre, görevli şirketin idareye sunduğu aylık izleme raporunda hizmet hata puanlarının sayısını da belirtmesi gerekmektedir. Yani hizmet hata puanlarının, MYM'de doğru bir şekilde hesaplanarak aylık izleme formu ile İdareye sunulması gerekmekte olup hata puanının yeniden hesaplanması muayene ve kabul komisyonunun görevi değildir.

Mahallinde yapılan denetimlerde, tutanak altına alınarak tespiti yapılan ve usulsüz kapatılan kayıtlar bulunduğundan, hata puanları ve dolayısıyla hizmet hata kesintisi tutarları doğru ve tam olarak hesaplanamamaktadır.

Kamu idaresi cevabında, sözleşme eki Ek 14 (Hizmet Şartları) 2.9.3.5.3 maddesi gereğince hazırlanan 15.10.2018 tarihli yazı ekindeki kategori protokolünün şehir hastanesi yönetimleri ile paylaşıldığı ifade edilmiş olmakla birlikte, yerinde denetim sırasında tespit edilen usulsüz kapatmalar bu tarihten sonra gerçekleşmiştir.

Bu itibarla, MYM sisteminin hizmet hata puanlarını sözleşme hükümlerine uygun olarak hesaplayacak şekilde tasarlanması gerekmektedir.

b) Hizmet veya kullanım hatasında periyot atlanması durumunda şirkete verilecek hata puanlarının yanlış hesaplanması

Hizmet veya Kullanım Hatası durumunda, şirkete verilecek hata puanlarının, fiili hesaplama yönteminin, sözleşme EK-18'in (Ödeme Mekanizması) "Hata Puanlarının Hesaplanması" başlıklı 5.1'inci bölümünde belirlenen usulden farklı olduğu görülmüştür.

Sözleşmede, sözleşme süresi içerisinde herhangi bir "Kullanım Hatası" veya "Hizmet Hatası"nın meydana gelmesi halinde, her bir "Kullanım Hatası" veya "Hizmet Hatası" için "Hata Puanı" verilmesi öngörülmüştür.

"Kullanım Hatası"; Kullanım Eksikliği, Kullanım Yanıt Süresi Eksikliği ve Kullanım Düzeltme Süresi Eksikliğidir.

"Kullanım Eksikliği", Kira bedeli ödenen alanın uygun kullanımına ve yararlanmasına ilişkin kendine özgü ısı, nem, enerji, medikal ve diğer ekipmanlar gibi şartlarının sağlanamaması sonucunda işletilemez duruma veya işletilmesini etkiler duruma gelmesine sebep olan hatadır. "Kullanım Yanıt Süresi Eksikliği"; Kullanım Eksikliği'nin oluşmasını takiben, şirketin düzeltmeden önce yapılmış olması gereken tedbirleri sözleşme EK-18'de belirtilen sürelerde yerine getirememesini ifade etmektedir. "Kullanım Düzeltme Süresi Eksikliği" ise "Kullanım Eksikliği"nin sözleşme EK-18'de belirtilen "Kullanım Düzeltme Süresi" içerisinde giderememiş olmasıdır.

"Hizmet Hatası"; Hizmet Eksikliği, Hizmet Yanıt Süresi Eksikliği ve Hizmet Düzeltme Süresi Eksikliğidir.

"Hizmet eksikliği" şirketin sözleşmede belirtilen "Hizmet Şartları"na (sözleşme EK-14) uygun hareket etmemesidir. "Hizmet Yanıt Süresi Eksikliği", herhangi bir Hizmet Eksikliği'nin ortaya çıkması halinde, şirketin düzeltme yapılmadan önce yerine getirmesi gereken işleri,

“Hizmet Şartları”nda (sözleşme EK-14) belirtilen süre içerisinde yerine getirememiş olmasıdır. “Hizmet Düzeltme Süresi Eksikliği” ise, şirketin Hizmet Şartları”nda belirlenen “Hizmet Düzeltme Süresi” içerisinde, “Hizmet Eksikliği”nin giderememiş olmasını ifade etmektedir.

Hata puanlarının hesaplanmasında takip edilecek usul, aşağıda şema halinde gösterilmiştir.

İlgili durum için Kullanım Hatası (Kullanım Hata Puanları) veya Hizmet Hatası (Hizmet Hata Puanları) nedeniyle verilen Hata Puanları sayısı	X	Hata olayının alan esaslı olması halinde söz konusu hatadan etkilenen Alan sayısı	X	Kullanım Hatası veya Hizmet Hatası’nın düzeltilmiş olduğu varsayıncaya kadar geçen düzeltme süresi periyotları
---	---	---	---	--

Yukarıdaki formülde hatanın düzeltilmiş olduğu varsayıncaya kadar geçen düzeltme süresi periyotlarının, hata nedeniyle verilen “Hata Puanları” sayısı ile çarpılacağı ifade edilmektedir. Uygulamada, “Hizmet Eksikliğinden” kaynaklanan hata puanı hesaplamasında “Hizmet Hatası”nın düzeltilmiş olduğu varsayıncaya kadar geçen düzeltme süresi periyotlarıyla “Hizmet Düzeltme Süresi Eksikliğinden” kaynaklanan hata puanı çarpılmakta, “Hizmet Eksikliğinden” kaynaklanan “Hata Puanı” ise çarpılmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında, yardım masası hesaplamalarının kontrolünün hazırlanan program ile Yardım Masası İzleme ve Kontrol birimi tarafından yapılmakta olduğunu belirtmiş olmakla birlikte, adı geçen program ve birimin faaliyetleri ile ilgili herhangi bir belge sunulmamıştır.

Bu itibarla, kullanım ve hizmet hata puanlarının sözleşme hükümlerine uygun olarak hesaplanmasının sağlanması gerekmektedir.

c) Hizmet hatasında periyot atlanması durumunda, özellikle miktara bağlı olmayan hizmetlere ilişkin şirkete yapılacak ödemelerdeki kesinti oranı hesap usulünün net olmaması

Şirkete yapılacak ödemelerde hizmet hatasından kaynaklanan kesintilerin hesabında belirsizlikler olduğu görülmüştür.

Kesintiler, herhangi bir “Hizmet Hatası”nın meydana gelmesi halinde “Hizmet Ödemeleri”nden yapılan, herhangi bir “Kullanım Hatası”nın meydana gelmesi halinde, öncelikle “Hizmet Ödemeleri”nden, “Hizmet Ödemeleri”nden yapılacak “Kesinti”nin yeterli olmaması durumunda “Kullanım Bedeli”nden yapılan kesintileri ifade etmektedir. Hizmet hatası kesintisi aşağıdaki formüle göre hesaplanmaktadır.

$$\% \text{Kesintiler} = \sum_{i=1}^n Y_{ij} \times (HE_{ik} + HYS_{il} + HDS_{im})$$

n = Kesinti sayısı; j = 1, ..., 3; k = 1, ..., 3; l = 1, ..., 4 ; m = 1, ..., 4

Bu formülde: % Kesintiler, Hizmet Hatası'nın meydana gelmesi halinde kesilecek oran; HE, Hizmet Eksikliği için hesaplanan Hizmet kesinti oranı; HYS, Hizmet Yanıt Süreleri içinde yanıt verilememesi hatasına bağlı Hizmet Hatası için hesaplanan Hizmet kesinti oranı; HDS, Hizmet Düzeltme Süreleri içinde düzeltme yapılamaması hatasına bağlı Hizmet Hatası için hesaplanan Hizmet kesinti oranı; Y, Hizmet Eksiklikleri'nin farklı önem derecelerine göre Hizmet Düzeltme Katsayısı (HDK)'na bölünmesiyle (Y/HDK) elde edilen düzeltme faktörleridir.

i, Hesaplama sırasında her bir ayda Sağlık Tesisi'nde meydana gelen Hizmet Hata sayısı; j, Sağlık Tesisi'nde meydana gelen Hizmet Eksikliği'nin önem derecesi sınıflandırması (3 sınıf); k, Hizmet Eksikliği sınıflandırması (3 sınıf); l, Hizmet Yanıt Süresi sınıflandırması (4 sınıf); ve m, Hizmet Düzeltme Süresi sınıflandırması (4 sınıf) şeklinde ifade edilmektedir.

Hizmet eksikliğinin, hizmet düzeltme süresi içinde giderilememesi halinde kesinti yapılmaktadır. Uygulamada hizmet düzeltme süresi dönemine periyot denilmektedir (Fakat sözleşme ve eklerinde Kesintilere ilişkin tanımlamalarda “periyot” tanımı yer almamakta, bu tanımdan hata puanı hesaplama bölümünde bahsedilmektedir). Birinci periyotta hizmet eksikliğinin düzeltilmemesi durumunda HE, HDS ve eğer yanıt süresinde bir gecikme de varsa HYS, formüle uygun olarak kesinti oranının hesabında dikkate alınmaktadır. Fakat periyot atlanması durumunda ikinci, üçüncü periyotlara ilişkin kesintinin hesabında, sadece HDS dikkate alınmaktadır. Hâlbuki hizmet şartlarına aykırılık devam etmektedir ve sözleşme ve eklerinde sadece HDS'nin dikkate alınacağına dair bir ifade bulunmadığı gibi diğer periyotlarda hangi kesinti unsurlarının dikkate alınacağına dair bir belirleme de yapılmamıştır. Diğer taraftan, Kullanım Hatası Kesintilerinde de benzer bir formül mantığı bulunmasına rağmen,

burada belirleme yapılmış, kullanım eksikliğinin zamanında düzeltilmemesinden kaynaklanan kesintilerde, “Kullanım Düzeltme Süresi Eksikliği”nin dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Uygulamada hizmet eksikliğine ilişkin şikâyete, belirlenen sürenin iki, üç katı gibi sürelerde yanıt verilmesi durumunda da, herhangi bir ilave HYS kesintisinin yapılmadığı görülmektedir.

Miktara bağlı hizmetlerin sözleşme ile belirlenen sürelerde düzeltilmemesi halinde, İdareye fatura edilecek miktar da düşeceğinden, hizmetin sunulmamasından şirket de zarar görmektedir. Miktarla bağlı hizmetlerdeki bu durumun bir otokontrol sağladığı iddia edilebilecektir. Fakat miktara bağlı olmayan “Bina ve Arazi Hizmetleri”, “Olağanüstü Bakım ve Onarım Hizmeti”, “Ortak Hizmetler Yönetimi”, “Mefruşat Hizmeti”, “Yer ve Bahçe Bakım Hizmetleri”, “İlaçlama Hizmetleri”, “Otopark Hizmetleri”, “Temizlik Hizmetleri”, “HBYS Uygulama ve İşletme Hizmeti”, “Güvenlik Hizmetleri”, “Hasta Yönlendirme ve Refakat/Resepsiyon/Yardım Masası/ Taşıma Hizmetleri” ve son olarak da “Diğer Tıbbi Ekipman Destek Hizmet”lerinin otokontrolü bulunmamaktadır.

Bu itibarla, hizmet hatasında periyot atlanması durumunda, uygulanacak hizmet kesintisi oranının hesabında sözleşme ile uygulama arasındaki farklılıkların nedenlerinin tespit edilerek, uyumsuzlukların giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Bazı Şehir Hastanelerinde Görevli Şirketçe Sunulan Yer ve Bahçe Bakım Hizmetine İlişkin Ödemelerden Eksik Sunulan Hizmetlerin Mahsup Edilmemesi

Bursa, Adana, Manisa ve Elazığ Şehir Hastanelerinin yer aldığı yerleşkelerin bir bölümünün şantiye halinde olması nedeniyle, İdare tarafından kullanılmadığı, bu alanlarda işçi barakaları ile iş makineleri bulunduğu ve bu alanlarda inşaat faaliyetleri dolayısıyla yer ve bahçe bakım hizmetlerinin sunulmadığı, Bursa Şehir Hastanesi Peyzaj projesinde, Yüksek Güvenlikli Adli Psikiyatri Hastanesi Binasının civarının ve Helipet’in etrafının Orman Bakanlığından alınması öngörülen ağaçlar ile ağaçlandırılması planlanmış olmasına rağmen söz konusu alanlarda peyzaj projesinde yer alan ağaçlandırma işlerinin 21.12.2019 tarihi itibarıyla yapılmadığı, ancak bu hizmete ilişkin hizmet bedelinin tam olarak ödendiği görülmüştür.

Sözleşme ve eklerinde sunulacak hizmetler arasında, yer ve bahçe bakım hizmeti de bulunmaktadır. Şirket tarafından İdareye sunulan yöntem beyanında, yer ve bahçe bakım hizmetinin, sözleşmeye konu sağlık tesisi yerleşkesi içindeki tüm açık alanları kapsayacak

şekilde sunulacağı ifade edilmiştir. Yerleşkenin şirket şantiyesi olarak kullanılan bölümünde yer ve bahçe hizmetlerini sunması mümkün olmadığından, hizmet sunulamayan alan oranında kesinti yapılması gerektiği değerlendirilmektedir. Ayrıca, görevli şirketler, İdare tarafından onaylanan peyzaj projesine uymakla yükümlü olup, Bursa Şehir Hastanesi Kampüsünde, peyzaj projesine göre ağaçlandırılması gereken alanların ağaçlandırılmaması sonucunda da, söz konusu hizmete ilişkin ödemelerden hizmet sunulamayan alan oranında kesinti yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, hizmet bedelinden kesinti yapılmasına ilişkin çalışmaların devam ettiği belirtilmiş olup, kesintilere ilişkin herhangi bir belge sunulmamıştır.

Bu itibarla, yer ve bahçe bakım hizmetleri için yapılan ödemenin, sunulan hizmetler ile orantılı olmasını temin bakımından kesintilerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 12: Kayseri ve Manisa Şehir Hastanelerinde Sağlık Uygulama Tebliği Puanlarının Hatalı Uygulanması

Kayseri ve Manisa Şehir Hastanelerinde Sağlık Uygulama Tebliği'nde (SUT) yapılan değişikliğe uygun olarak SUT puanları, diğer şehir hastanelerinin aksine güncellenmemiştir.

Şehir hastanelerinde, laboratuvar, görüntüleme ile fizik tedavi ve rehabilitasyon hizmetleri şehir hastanesi sözleşmesi kapsamında şirket tarafından karşılanmaktadır. Sözleşme kapsamında sunulacak bu hizmetler, sözleşme eklerinde SUT eklerine uygun şekilde belirlenmiş ve her bir hizmet için SUT puanı ile bu puanlara uygulanacak birim bedeller tespit edilmiştir.

Sağlık Bakanlığımıza bağlı sağlık tesislerinde, hastalara sunulan her bir hizmetin karşılığı olarak SUT'ta belirlenen puanlar ile her bir puan için belirlenen birim bedelin çarpımı sonucu hizmet bedeli bulunarak Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) fatura edilmektedir. Şehir hastanelerinde bu süreç; şirket tarafından sunulan her bir hizmet için belirlenen SUT puanlarının sözleşmede yer alan birim bedel ile çarpılarak bulunan hizmet tutarının şirket tarafından şehir hastanesine fatura edilmesi; hastanenin de aynı puanları SUT'ta yer alan birim bedel ile çarpılarak bulunan hizmet tutarının SGK'ya fatura etmesi şeklinde gerçekleşmektedir.

Şehir hastaneleri sözleşmelerine ekli "Hizmet Şartları" başlıklı EK-14'de "*Sağlık Uygulama Tebliğinde hizmet konusu testlerle ilgili eklerin değişmesi durumunda SUT hastane*

sınıflandırmasına uygun olarak aşağıdaki tablo İdare Temsilcisi ve Şirket tarafından güncellenecektir.” ifadesi yer almaktadır. Ancak SGK tarafından 2018 ve 2019 yıllarında güncellenen SUT puanlarının söz konusu iki hastanede güncellenmediği tespit edilmiştir.

Anılan iki şehir hastanesinde şirkete ödenecek hizmet bedellerine esas SUT puanlarının sözleşme ve eklerindeki hükümlere uygun olarak güncellenmemesi nedeniyle, İdarenin şirkete ödemeye esas SUT puanları ile yürürlükteki SUT puanları farklılaşmıştır.

Kamu idaresi cevabında, 2020 yılında SUT puanlarının güncellendiği ve ödemelerin güncel SUT puanları üzerinden ödendiği belirtilmiştir. Ancak, SUT puanlarının güncellenmesine ilişkin geriye dönük mahsuplaşma yapılmamıştır.

Bu itibarla, yürürlük tarihi itibarıyla şirket tarafından İdareye faturalandırılan hizmet bedellerinin güncellenen SUT puanları üzerinden hesaplanması ve güncel SUT puanları üzerinden hesaplanmadan ödenmiş hizmet ödemelerinin geriye dönük mahsuplaşmaya konu edilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Şehir Hastaneleri Sözleşmelerinde Yatırım ve İşletme Aşamalarında Uygulanmak Üzere Yer Verilen Yaptırım Maddelerinin Şirketin Sözleşmeye Uygun Olarak Hizmetleri Sunmasında Caydırıcı Olmaması

Şehir hastaneleri sözleşmelerinde, yatırım ve işletme aşamalarında uygulanmak üzere yer verilen yaptırım maddelerinin şirketin sözleşmeye uygun olarak hizmetleri sunmasında caydırıcılığı bulunmamaktadır.

a) Şehir hastaneleri sözleşmelerinde yer alan yatırım dönemine ilişkin yaptırım hükümlerinin caydırıcı olmaması

Şehir hastaneleri sözleşmelerinde yer alan yaptırım hükümlerinin yükleniciye caydırıcı bir yükümlülük getirmemesi, yatırım döneminde İdarenin ihtiyaçlarının zamanında karşılanamaması riskini ortaya çıkarmaktadır.

Şehir hastaneleri sözleşmelerinin “Tamamlama tarihleri ve Gecikme Cezaları” başlıklı 25.1’inci maddesinde, “*Şirket her bir Aşama’yı, Program’da belirtilen ilgili Aşama Tamamlama Tarihimde, İşler’i de Tamamlama Tarihi itibarıyla bitirecektir. Her bir Aşama’nın tamamlanmasında ilgili Aşama Tamamlama Tarihi’nden itibaren 30 (otuz) günü aşan gecikmeler olması halinde, aşan her bir gecikme günü için, Şirket’e KDV hariç ilgili Aşama’nın*

toplam değerinin %0.03'ü (onbinde üç) kadar ceza bedeli belirlenecek ve bu bedel karşılığında teminat alınacaktır. Şu kadar ki, işbu 25.1'inci madde uyarınca belirlenecek cezalar KDV hariç ilgili Aşama'nın toplam değerinin %10'unu (yüzde on) geçemez. Bununla birlikte Şirket Aşama'ların herhangi birinde gerçekleşen gecikmeyi telafi ettiği takdirde İdare, Şirket'ten almış olduğu teminatı 5 (beş) İş Günü içerisinde iade edecektir.” şeklinde yaptırım hükmü bulunmaktadır.

Yapım işlerinde gecikme olması halinde, uygulanacak yaptırımın caydırıcı olmadığı, sadece teminat alınmasından ibaret olduğu anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, yapımı geciken işlerin, herhangi bir tarihte bitirilmesi halinde teminatın iadesi öngörülmekle birlikte, teminat alınan gecikmeli işin hiç bitirilmemesi halinde nasıl bir yaptırım uygulanacağı sözleşmede düzenlenmemiştir.

Yapılan denetimlerde, işletme dönemine geçen şehir hastanelerinde yapımı henüz tamamlanmamış işlere ilişkin alınması gereken teminatların alındığına dair kayıtlara rastlanmamıştır.

Bununla birlikte, sözleşmede gecikme cezası olarak belirtilen ek teminatın, bazı şehir hastanelerinin yatırım süreçlerinde gerekli koşullar oluşmasına rağmen İdare tarafından alınmadığı da görülmüştür. Örneğin, Ankara Bilkent Şehir Hastanesinin 2. aşamasının verilen süre uzatımı dahil tamamlanması gereken tarih 30.10.2018 iken söz konusu aşama 01.02.2019 tarihinde hizmete açılabilirdi; 3. aşamanın ise süre uzatımı dahil 31.01.2019 tarihinde tamamlanması gerekirken 22.07.2019 tarihinde faaliyete geçebildiği ve 4. aşamanın 30.04.2019 tarihinde bitirilmesi gerekirken 31.12.2019 tarihi itibarıyla henüz tamamlanmadığı anlaşılmıştır. Ancak söz konusu gecikmeler için görevli şirketten teminat alınmadığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla sözleşme hükümlerinde yer alan yaptırım hükümlerinin yükleniciye caydırıcı bir yükümlülük getirmemesi sonucu İdarenin ihtiyaçlarının zamanında karşılanamama riskinin gerçekleştiği de görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında, sözleşme hükümlerinin caydırıcı olduğunu ve bu hükümlere istinaden alınan teminatların gelir kaydedilebileceğini ifade etmiş olmakla birlikte yukarıda verilen örnekten de görüldüğü üzere, bu hükümlerin caydırıcı olmadığı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, sözleşmelerde yer alan yaptırım hükümlerinin, yüklenicinin işi zamanında bitirmesi konusunda caydırıcı niteliğe sahip olmasının esas olduğu, şartların oluştuğu

durumlarda da sözleşmede yer alan yaptırım hükümlerinin uygulanması gerektiği düşünülmektedir.

b) İşletme döneminde uygulanacak kullanım hatası ve hizmet hatası oranlarının caydırıcı olmaması

Şehir hastanesi sözleşmelerinde, işletme döneminde şirket tarafından sunulan hizmetlerde meydana gelen aksaklıklara uygulanacak yaptırımlar “Ödeme Mekanizması” başlıklı sözleşmeye ek EK-18’de “kullanım hatası” ve “hizmet hatası” olmak üzere iki başlıkta düzenlenmiştir.

Kullanım hatasından kaynaklı kesinti tutarları hesaplanırken, alan önem düzeyine göre alan düzeltme faktörü, kullanım eksikliği sınıflandırması, kullanım yanıt süresi sınıflandırması, kullanım düzeltme süresi sınıflandırması faktörleri dikkate alınarak 12 farklı oran belirlenmiştir. Bu oranların, en yükseği binde 1,66, en düşüğü ise yüzbinde 5 olup bu oranların ortalaması onbinde 45’tir.

Uygulamada şehir hastanelerinin faaliyete geçtiği tarihten 2019 mali yılı sonuna kadar kullanım hatasına dayalı kesinti yapılmadığı görülmüştür.

Hizmet hatasından kaynaklı kesinti tutarları hesaplanırken hizmet önem derecesine göre düzeltme faktörü, hizmet eksikliği sınıflandırması, hizmet yanıt süresi sınıflandırması, hizmet düzeltme süresi sınıflandırması faktörleri dikkate alınarak 11 farklı oran belirlenmiştir. Bu oranların en yükseği onbinde 43, en düşüğü ise yüzbinde 2 olup bu oranların ortalaması ise onbinde 12’dir.

Yapılan denetimlerde, şirket tarafından sunulan hizmetlerde yaşanan aksaklıklara ilişkin yaptırımların caydırıcı olmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, yaptırım tutarlarına ilişkin oranların tespitinde, finansman sağlayıcılara yapılacak ödemelerin aksatılmamasına önem verildiğini ve asıl yaptırımın hata puanları hesaplanması suretiyle uygulandığını ifade etmektedir. Ancak yaptırımların görevli şirketlerin finansal yükümlülüklerine göre belirlenmesi, uygulanacak yaptırımların amacına hizmet etmemesine neden olmaktadır. Zira, idare tarafından asıl yaptırım olarak bahsedilen hata puanı hesaplanması, belli bir puana ulaşılan kadar görevli şirket için bir anlam ifade etmemektedir. Başka bir ifadeyle, hata puanı limiti aşılmaya kadar görevli şirket önemsiz

maddi yaptırımlarla karşılaşmaktadır.

Bu itibarla, sözleşmesi yapılacak şehir hastanelerine ilişkin olarak yüklenicilerin taahhütlerini tam ve zamanında yerine getirmesi için uygulanacak yaptırımların bu amaca hizmet edecek şekilde belirlenmesi ve şartların oluşması halinde de bu yaptırımların uygulanabilir ve caydırıcı nitelikte olması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 14: Faaliyete Geçen Bazı Şehir Hastanelerinde Ticari Alana Ait İnşaatların Bitirilmemiş Olması

Faaliyete geçen bazı şehir hastanelerinde, sağlık tesisi kampüsü içerisinde yer alan taşınmazlar üzerinde, şirket tarafından ticari amaçlı binalar yapılmaya başlanmış olup inşaatları devam etmektedir.

Mahallinde yapılan denetimlerde, söz konusu arsaların Hazine adına tescilli olduğu ve sözleşmeyi imzalayan özel amaçlı şirket lehine, sözleşme hükümleri uyarınca tapuda üst hakkı verildiği anlaşılmıştır. Şirket tarafından inşasına devam edilmekte olan binaların sağlık tesisi içerisinde ticari faaliyet yürütmek amacıyla yapıldığı ve ilgili belediyelere de bu amaçla ruhsat başvurusunda buldukları görülmüştür.

Bununla birlikte, ticari amaçlı binaların sözleşmelerin imzalanması aşamasında görevli şirketin taahhüdü kapsamında olup olmadığı veyahut sözleşmelerin tadili aşamasında başka bir teslim süresinin öngörülüp öngörülmediği, incelenen sözleşmelerde ve mahallinde yapılan denetimlerde tespit edilememiştir.

Kamu idaresi cevabında, zorunlu ve ihtiyari ticari alan ayırımına vurgu yaparak, ihale dokümanında zorunlu ticari alanlar fiili tamamlama tarihinde hastaların zaruri ihtiyaçlarını karşılamak üzere yer aldığı için ihtiyacı karşılayacak kadar ticari alanın Fiili Tamamlama Tarihi itibarıyla işletmeye açılmış olmasının yeterli olduğu belirtilmiştir. Ancak söz konusu yükümlülüğün düzenlendiği ihale dokümanına cevap ve eklerinde yer verilmemiştir. Bununla birlikte, incelenen uygulama projelerinde zorunlu - ihtiyari ticari alan ayırımına ilişkin bir bilgi tespit edilememiştir. Dolayısıyla uygulama projelerinden de fiili tamamlama tarihinde açılması zaruri olan ticari alanların tespiti yapılamamaktadır.

Bu itibarla, faaliyete geçen şehir hastanelerinde, sağlık tesisi kampüsü içerisinde yer alan taşınmazlar üzerinde, şirket tarafından ticari amaçlı binaların sözleşme ve eklerinde

öngörülen sürede bitirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 15: İdare tarafından Onaylı Uygulama Projesinde Ticari Alan Olarak Gösterilmeyen Alanlarda Ticari Faaliyet Yapılması, Ticari Faaliyetlere İlişkin Firma Tarafından Ödeme Yapılmaması ve Ticari Alanların İklimlendirme Bedellerinin İdare Tarafından Ödenmesi

a) İdare tarafından onaylı uygulama projesinde ticari alan olarak gösterilmeyen alanlarda ticari faaliyet yapılması

Hizmete açılan şehir hastanelerinin uygulama projelerinde görevli şirketler tarafından işletilmek üzere ticari alanlar belirlenmesine ve bazı görevli şirketlerin uygulama projesinde belirtilen alanlardan daha fazla bir alanda ticari faaliyette bulunduğu İdare tarafından tespit edilmesine rağmen kullanım bedeli revizyonu yapılmamıştır.

Şehir hastaneleri sözleşmelerinin “Ticari Faaliyetler ve İşletme Dönemi Yönetim Planı” başlıklı 32.3’üncü maddesinde;

“Şirket, Ticari Faaliyetler’i Ek 20’de (İşletme Dönemi Yönetim Planı) düzenlenen İşletme Dönemi Yönetim Planı doğrultusunda, yürürlükteki tüm mevzuat ve düzenlemelere uygun bir şekilde ve tüm maliyetleri, riski ve sorumluluğu üstlenerek tamamen kendi takdir yetkisi altında yürütecektir.”

32.7’nci maddesinde;

“Taraflar, Finansal Model’de belirtilen ve Şirket’in İşletme Dönemi boyunca Ticari Faaliyetler’i yürütürken elde etmesinin beklendiği gelirler ve karlara ilişkin riskin tamamen Şirket’e ait olduğunu kabul ederler. Şirket, bu gelirlerin ve karın elde edilmesinin İdare’nin bir haksız fiili, kusuru ya da ihmali neticesinde engellendiği durumlar saklı kalmak üzere, hangi gerekçeyle olursa olsun, Finansal Model’de belirtilen İç Verimlilik Oranı’ni sağlayamaması veya diğer finansal gelirleri elde edememesi sebebiyle herhangi bir tazminat talebinde bulunmayacağını taahhüt eder.”

ifadesi bulunmaktadır.

Bununla birlikte örneğin, Ankara Bilkent Şehir Hastanesi ihale dokümanları arasında bulunan “Revize Fiyat Tekliflerinin Hazırlanmasına İlişkin Talimatlar”ın Eki olan Ek-2-

Ankara Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü Finansal Model Notları İçeriği'nde,

“ 3. İşletme Dönemi

• İşletme gelirleri (kullanım bedeli ödemesi, miktara bağlı olan ve olmayan hizmet ödemeleri, ticari alanlardan elde edilen gelir) – Tutarlar ve ayrıntıları

• Ticari alanlar – Faydalanma yöntemi, konsept iş planı, hasıl olması beklenen ticari gelirler ve kullanım bedeli ödemesine olan etkisi”

denilerek, ticari alan gelirlerinin ve bu gelirlerin kullanım bedeline olan etkisinin fiyat tekliflerinde yer alacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, hizmete açılan şehir hastanelerinde görevli şirket tarafından kullanılan mevcut ticari alanların, İdare tarafından onaylanan uygulama projelerinde yer alan ticari alanlardan daha fazla olduğu tespit edilmiştir.

Şehir hastaneleri sözleşmelerine göre görevli şirketler İdare tarafından onaylanmış uygulama projelerine uygun hareket etmekle mükelleftir. Ancak yukarıda değinilen açıklamalardan da anlaşılacağı üzere onaylı uygulama projelerinde yer almamasına rağmen şirketler tarafından bazı alanlarda ticari faaliyet yürütülmektedir. Bununla birlikte görevli şirketlerce ihale aşamasında verilen tekliflerde yer alması gereken hususlardan biri de ticari alanlardan elde edilecek gelirler ve bu gelirlerin teklife esas kullanım bedeli ödemelerine etkisidir. Görevli şirketlerin uygulama projelerinde belirtilen ticari alanlardan daha fazla bir alanda ticari faaliyet yürütüyor olmasıyla, ticari alanlardan elde edilecek gelirlerini artırması muhtemel olduğundan söz konusu mevcut durum dolayısıyla İdare tarafından kullanım bedelinde bir revizyon yapılması gerekliliği de ortaya çıkmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, İdare tarafından ticari alanların kabulü için kurulan komisyonlarca, yerinde yapılan tespitlerle ticari kullanım alanları belirlendiği, ihale şartları ile uygulama projelerindeki farklılıklar göz önünde bulundurularak kullanım bedelinden düşülecek miktarın ya da şirketten talep edilecek tutarın belirleneceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, şehir hastanelerinde, görevli şirketler tarafından yürütülen ticari faaliyetlerin İdare tarafından onaylanan uygulama projelerinde belirtilen alanlarla sınırlı olmak üzere yürütülmesi veya İdare tarafından mevcut ticari alan artışlarının onaylanması durumunda söz konusu artışlar için kullanım bedeli revizyonu yapılması ve kullanım bedeli revizyonundan

önce yapılan ödemelerin mahsuplaşmaya konu edilmesi gerekmektedir.

b) Ankara Bilkent Şehir Hastanesinde görevli şirket tarafından ticari alan kira geliri olarak idareye ödenmesi gereken tutarın ödenmemesi

Ankara Bilkent Şehir Hastanesi sözleşmesi eki olan “Ödeme Mekanizması” başlıklı Ek-18’in 3.1’inci maddesinde belirtilen ve görevli şirket tarafından ticari alanlara ilişkin İdareye ödenmesi gereken tutar ödenmemiştir.

Ankara Bilkent Şehir Hastanesi sözleşmesinin 32.6’ncı maddesinin 2’inci fıkrasında;

“Şirket, Yatırım Dönemi içerisinde Tesisler’de İdare tarafından onaylanmış vaziyet planına uygun olarak Ticari Faaliyetler’i yerine getirmek için 10.000 metrekaarelik Ticari Alan’ı inşa etmekle yükümlüdür.”

hükmü bulunmaktadır.

Söz konusu sözleşmenin eki olan “Ödeme Mekanizması” başlıklı Ek-18’in 3.1’inci maddesinde;

“...

Şirket, İdare’ye, Sağlık Tesisleri’nin içerisinde yer alan Ticari Alanlar’a ilişkin olarak yıllık net 3.000.000,- TL (üç milyon Türk Lirası) (“Orijinal TAö 1”) ve Sağlık Tesisleri’nin dışında ancak Arazi sınırları içerisinde yer alan Ticari Alanlar’a ilişkin olarak yıllık net 7.000.000,- TL (yedı milyon Türk Lirası) (“Orijinal TAö 2”) tutarında ödeme yapacaktır. Orjinal TAö 1 ile Orjinal TAö 2 birlikte “Ticari Alan Kira Bedelleri” olarak anılacaktır.

Ticari Alan Kira Bedelleri, Orjinal TAö 1 ve Orjinal TAö 2 esas alınmak sureti ile yıllık olarak Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayınlanan TÜFE ve ÜFE’nin aritmetik ortalaması kullanılmak suretiyle revize edilecektir.”

ifadesi bulunmaktadır.

Yukarıdaki hükümler birlikte değerlendirildiğinde, uygulama projesi ile görevli şirkete verilmesi gereken ticari alan 10.000 m² olup, şirket, söz konusu alanlarda yürüttüğü ticari faaliyetleri karşılığında idareye iç ticari alanlar için 3.000.000,00 TL, dış ticari alanlar için ise 7.000.000,00 TL’yi TÜFE ve ÜFE oranlarını dikkate alarak ödemekle yükümlüdür.

Yapılan incelemede, Ankara Bilkent Şehir Hastanesinin uygulama projesine göre, görevli şirket tarafından kullanılması gereken iç ticari alanların toplam 13.748,39 m² olduğu, ancak mevcut durumda görevli şirket tarafından 13.936,51 m² alanda ticari faaliyet yürütüldüğü, dış ticari alanların firma tarafından kullanılmasından ise vazgeçildiği anlaşılmıştır. Bununla birlikte 01.02.2019 tarihinde fiili tamamlama belgesi düzenlenerek Ankara Bilkent Şehir Hastanesinin 2. aşaması tamamlanmış olup hizmete açılmıştır. 22.07.2019 tarihinde ise söz konusu şehir hastanesinin 3. aşaması tamamlanarak hizmete açılmıştır. Hizmete açılan aşamalarla birlikte bu aşamalarda bulunan ticari alanlarda da faaliyete geçilmiştir. Ancak yukarıdaki belirtilen sözleşme hükmüne istinaden görevli şirket tarafından İdareye ödenmesi gereken tutarın ödenmediği tespit edilmiştir.

Sözleşmede görevli şirkete ticari faaliyet için 10.000 m² alan verileceği öngörölmüş olmakla birlikte, iç ve dış ticari alan ayrımına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, söz konusu 10.000 m² alanın iç ticari alan olarak verildiği düşünülse dahi mevcut durumda görevli şirketin %39,39 oranında daha fazla ticari alan kullandığı anlaşılmaktadır. Kaldı ki, sağlık tesislerinde sirkülasyon alanları, shaft boşluğu vb. ilave edilerek hesaplanan brüt metrekare üzerinden kullanım bedeli belirleniyorsa ticari alanların da hakkaniyet gereği brüt olarak hesaplanacağı göz önüne alındığında görevli şirketçe kullanılan ticari alanın m²'sinin daha fazla olacağı muhakkaktır.

Kamu idaresi cevabında, nihai teklif tarihi itibarıyla 3.000.000 TL olarak belirlenmiş bedelin sadece ÜFE-TÜFE ortalamasıyla değil aynı kullanım bedeli formülünde olduğu gibi "DK" mekanizmasıyla döviz kuru güncellemesi de uygulanarak şirket tarafından İdareye ödenmesinin kararlaştırıldığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, mevcut ticari alanlar ile uygulama projesinde belirtilen ticari alanların sözleşme maddesinde belirtilen 10.000 m²'ye uygun hale getirilmesi, ticari alanların sözleşmede belirtilen m²'ye uygun hale getirildiği tarihe kadar olan süre için görevli şirket tarafından kullanılan mevcut ticari alan m²'si göz önünde bulundurularak ticari alan kira bedelinin revize edilmesi ve ödenmesi gerekmektedir.

c) Mersin Şehir Hastanesi sözleşmesine göre görevli şirket tarafından ticari alanlara ilişkin kira ödenmesi gerekirken kira bedeli belirlenmediğinden söz konusu ödemenin yapılmaması

Mersin Şehir Hastanesi sözleşmesinde görevli şirket tarafından ticari faaliyetlerin yürütülmesi için 1.000 m²'lik ticari alan öngörüldüğü ve söz konusu ticari alanlar için şirketin İdareye kira ödeme yükümlülüğünün bulunduğu belirtilmesine rağmen, ödenmesi gereken kira tutarı tespit edilmediğinden şirket tarafından kira ödemesinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

Mersin Şehir Hastanesi sözleşmesinin 32.6'ncı maddesinde;

“....

Şirket, yatırım dönemi içerisinde tesislerde idare tarafından onaylanmış vaziyet planına uygun olarak ticari faaliyetleri yerine getirmek için 1.000 m²'lik ticari alanı inşa etmekle yükümlüdür. İlgili ticari alanların idare tarafından kabulü Ek-12 (Kabul Programı)'na detaylandırılacaktır. Şirket, ticari alanlara ilişkin imar izninin alınmasını müteakip onaylı vaziyet planına uygun olarak Ek 18 (ödeme Mekanizması)'deki hükümler saklı kalmak kaydıyla ticari alan yatırımlarını geliştirme hakkına sahiptir.

Şirketin ticari alanlara ilişkin kira ödeme yükümlülüğü yatırım döneminin sona ermesiyle başlayacaktır.”

denilmektedir.

Mersin Şehir Hastanesinin, 16.01.2017 tarihinde fiili tamamlama belgesi düzenlenerek yatırım dönemi sona ermiş ve hastane hizmete açılmıştır. Dolayısıyla 16.01.2017 tarihinden itibaren görevli şirket ticari alanlarda ticari faaliyetlerde bulunmaya başlamıştır.

Yapılan incelemede, Mersin Şehir Hastanesinin uygulama projesinde brüt 4.607,43 m² ticari alan öngörüldüğü ancak görevli şirket tarafından 4.757,43 m² alanda ticari faaliyetin gerçekleştirildiği ve hastane hizmete açılmasından itibaren ticari faaliyetlerin yürütülmesine rağmen, yukarıda belirtilen sözleşme maddesine göre görevli şirket tarafından ödenmesi gereken ticari alanlara ilişkin kira bedelinin sözleşme ve eklerinde kira bedelinin tutarına ilişkin bir hüküm bulunmadığından ödenmediği tespit edilmiştir.

Görevli şirket tarafından İdareye verilmesi gereken ticari alan kira bedelinin bir kamu geliri olduğu göz önüne alındığında, kamu mali yönetim sisteminin en temel prensibi olan kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının gereği olarak İdare tarafından kira bedelinin belirlenmesi için gerekli çalışmanın yapılması gerekmektedir. Bununla birlikte, sağlık tesislerinde sirkülasyon alanları, saft boşluğu vb. ilave edilerek hesaplanan brüt metrekare

üzerinden kullanım bedeli belirleniyorsa ticari alanların da hakkaniyet gereği brüt olarak hesaplanacağı göz önüne alındığında, görevli şirketçe kullanılan ticari alanın brüt m²'sinin yukarıda belirtilen mevcut durumda kullanılan ticari alanların m²'sinden daha fazla olacağı muhakkaktır.

Kamu idaresi cevabında, ihale şartları ile uygulama projelerindeki farklılıklar göz önünde bulundurularak kullanım bedelinden düşülecek miktarın ya da şirketten talep edilecek tutarın belirleneceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, mevcut durum ve uygulama projesinin sözleşme maddesinde belirtilen 1.000 m²'ye uygun hale getirilmesi ve görevli şirket tarafından ticari alanlara ilişkin ödenmesi gereken kira bedelinin sözleşmede belirtilen 1000 m² üzerinden tespit edilmesi, ticari alanların sözleşmede belirtilen m²'ye uygun hale getirildiği tarihe kadar olan süre için görevli şirket tarafından kullanılan mevcut ticari alan m²'si göz önünde bulundurularak ticari alan kira bedelinin revize edilmesi ve ödenmesi gerekmektedir.

d) Şehir hastanelerinde bulunan ticari alanların iklimlendirme giderlerinin İdare tarafından ödenmesi ve mahsup edilmemesi

Şehir Hastanelerinde bulunan ticari alanlar için elektrik ve su sayaçlarının genel olarak tamamlandığı ancak iklimlendirmeye ilişkin idarece ödenen doğalgaz faturaları için mahsuplaşma yapılmadığı anlaşılmıştır.

Şehir hastanelerinde ticari alanlarda ticari faaliyetleri yürütmek görevli şirketin sorumluluğundadır. Sözleşme hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, ticari alan gelirlerinin tamamı görevli şirkete bırakılmıştır. Şehir Hastaneleri Sözleşmelerin 32.3'üncü maddesinden de anlaşılacağı üzere, Ticari faaliyetlere ilişkin tüm maliyetler, risk ve sorumluluklar şirket tarafından üstlenilecektir.

Kamu idaresi cevabında, yukarıda yer alan konuların düzeltilmesi için çalışma başlatıldığı belirtilmiştir.

Bu itibarla, İdare tarafından iklimlendirmeye ilişkin ödenen doğalgaz faturaları tüm hastanedeki kullanımları kapsadığından ticari alanlarda kullanılan doğalgaz tutarlarının mahsuplaşmaya konu edilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Şehir Hastanelerinin Uygulama Projelerinin Taşra Teşkilatında Bulunmaması Nedeniyle Görevli Şirketin Kullanacağı Alanların Tespitinin ve Kullanım Bedeli Revizyonunun Yapılmaması

Mahallinde yapılan denetimlerde hizmete açılan şehir hastanelerinin uygulama projelerinin, sözleşme hükümlerini uygulamakla yükümlü taşra birimlerinde bulunmadığı, dolayısıyla sağlık tesisi kullanım alanlarının hangi kısmının İdareye hangi kısmının görevli şirkete tahsis edildiğinin taşra teşkilatınca tam olarak bilin(e)mediği ve Sağlık Yatırımları Genel Müdürlüğünden alınan uygulama projelerinde bazı şehir hastanelerinde görevli şirketin kullanımı için ayrılmış alanların bulunmadığı, diğer bazı şehir hastanelerinde ise mevcut durumda görevli şirket tarafından kullanılan alanların uygulama projelerinde görevli şirketin kullanımı için ayrılmış alanlardan daha fazla olduğu anlaşılmıştır.

Şehir hastanesi sözleşmelerinin 7.9’uncu maddesinin (d) bendinde;

“İdare’nin yazılı izni olmadan hiçbir şekilde, İdare tarafından onaylanan Kesin Proje’ye ve Uygulama Projesi’ne aykırı olarak hiçbir iş, işlem, proje değişikliği ve sair tadilat yapmayacaktır.”

denilmektedir.

Dolayısıyla, görevli şirketlerin İdare tarafından onaylanmış uygulama projelerine uyma yükümlülüğü bulunmaktadır.

Hizmete açılan şehir hastanelerinde, İdare ve görevli şirketin sağlık tesisinin hangi alanlarında idari faaliyetlerini yürüteceğine ilişkin taşra teşkilatına bir bilgilendirme yapılmamıştır.

Şehir hastanelerinin onaylı uygulama projeleri esas alınarak Sağlık Yatırımları Genel Müdürlüğü Proje Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanan listeler incelendiğinde, Elazığ, Isparta ve Eskişehir Şehir Hastanesinin uygulama projelerinde görevli şirket tarafından kullanılması planlanan alanların bulunmamasına rağmen mevcut durumda adı geçen hastanelerde görevli şirketlerin idari ofis, sekreter odası gibi alanlarının olduğu ve şirketlerin bu alanları kullandığı tespit edilmiştir. Yukarıda sayılanlar dışında kalan şehir hastanelerinde ise, uygulama projelerinde görevli şirketler için ayrılmış alanlar bulunmakla birlikte, mevcut durumda görevli şirketlerin kullandığı alanların uygulama projesinde yer alan alanlardan daha

fazla olduğu tespit edilmiştir.

Bununla birlikte 12.12.2018 tarih ve 60741449-020-4973 sayılı Sağlık Yatırımları Genel Müdürlüğü'nün yazısına istinaden-Bakan Yardımcısı Oluru alınan “Kamu Özel İşbirliği Modeli İle Yapılan Entegre Sağlık Kampüsü, Şehir Hastanesi veya Benzeri Sağlık Tesislerinin Yapım İşleri İle Ürün ve Hizmetlerin Temin Edilmesi İşlerinde Brüt Metrekare Hesabına Dair Usul ve Esaslar”ın “Brüt Metrekare Alan Hesabı” başlıklı 3’üncü maddesinin 3’üncü fıkrasının (n) bendinde;

“Proje genelinde yer alan bütün binalarda özel amaçlı şirket yönetimi ve/veya işletme yönetimi (alt alt yüklenici hariç) tarafından kullanılan alanlar (ofisler, depolar, vb. yerler) brüt metrekare alan hesabına dahil edilmeyecektir.”

ifadesi yer almaktadır.

Dolayısıyla toplam sabit yatırım tutarının ve kullanım bedelinin tespit edilmesine esas olan brüt metrekare hesabına görevli şirket tarafından kullanılan alanların dahil edilmemesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, görevli şirket tarafından kullanılan alanların, brüt metrekare hesabına dahil edildiği tespit edilmiştir. Şehir hastaneleri için görevli şirketlere ödenen kullanım bedeli belirlenirken esas alınan parametreler, toplam sabit yatırım tutarı ve buna bağlı olarak brüt metrekare toplamı olduğundan görevli şirket tarafından kullanılan alanların hesaplamaya dahil edilmeyerek kullanım bedelinin revize edilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, görevli şirket tarafından kullanılan alanların elektrik, su ve doğalgaza ilişkin ödemeleri de ayrı sayaçlar bulunmadığı için şehir hastanelerinin elektrik, su ve doğalgaz faturaları kapsamında İdare tarafından ödenmektedir. Ancak firmanın kullanımında bulunan alanlar için söz konusu cari giderlerin süzme sayaç vasıtası ile tespit edilerek veya ödenen fatura bedellerinin görevli şirketlerce kullanılan alanların hastanelerin toplam kapalı alanları ile orantılanması suretiyle hesaplanacak meblağların görevli şirketlere yapılacak ödemelerden mahsup edilmesi veya şirketler tarafından İdareye ödenmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, İdare tarafından onaylı uygulama projelerine uygun olarak görevli şirketin kullanım alanlarının belirlenmesinin ve taşra teşkilatının bilgilendirilmesinin, bu alanlarla ilgili yukarıda belirtilen usul ve esaslarda da değinildiği üzere kullanım bedeli revizyonunun

yapılması, ilave olarak görevli şirket tarafından kullanılan elektrik, su ve doğalgaz giderlerinin görevli şirketlerce İdareye ödenmesinin ve/veya mahsuplaşma işlemine konu edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 17: Görevli Şirket Tarafından Tedarik Edilmesi Gereken Tıbbi Cihazlara İlişkin Hususlar

a) Şehir hastanelerinin ihale süreçlerinde tıbbi cihazlara ilişkin ihtiyaç tespitlerinin rasyonel hazırlanmaması

Şehir Hastaneleri Sözleşmelerinin “Ekipmanlar” başlıklı Eki olan Ek-13’de yer alan, firma tarafından tedarik edilecek ve toplam sabit yatırım tutarına dahil edilecek tıbbi ekipman sayılarının sağlık hizmetinin sunumunda yetersiz kalması nedeniyle kapatılan hastanelerden tıbbi ekipman getirildiği anlaşılmıştır.

Söz konusu sözleşmelerin “Sözleşmenin Konusu ve Kapsamı” başlıklı 3’üncü maddesinde,

“...Sağlık Tesisi'nin Şirket tarafından inşası ile bunlara ilişkin mekanik, elektronik, elektrik ve elektro-güvenlik vb. sistemlerin temini, tesisi, tefrişi, Tıbbi Ekipman'ın temini, Tesisler'in inşası ile bunlara ilişkin mekanik, elektronik, elektrik ve elektro-güvenlik vb. sistemlerin temini ve tesisi tefrişi,”

sözleşmenin kapsamı olarak belirtilmiştir.

“Toplam Sabit Yatırım Tutarı” başlıklı 9’uncu maddesinde ise,

“Şirket tarafından işbu Sözleşme hükümlerine göre Sağlık Tesisi'nin yapımı ve bünyesinde yer alan Ekipmanlar'ın temini işleri dahil olarak bir sabit yatırım tutarı belirlenmiştir.”

denilmektedir.

Yukarıda belirtilen sözleşme hükümlerine istinaden, Ek-13’de ihtiyaç duyulan tıbbi ekipmanın listesi bulunmaktadır. Ancak Ek-13’de bulunan tıbbi ekipman listeleri incelendiğinde, tıbbi cihaz sayılarının açılan Şehir Hastanelerinin sağlık hizmet sunumuna ilişkin ihtiyaçları için yeterli olmadığı ve kapatılan hastanelerden tıbbi ekipman getirildiği tespit edilmiştir.

Sözleşme kapsamında tıbbi ekipmanların temini görevli şirketin sorumluluğundadır. Söz konusu sağlık tesislerinin ihale dönemlerinde tıbbi cihazlara ilişkin ihtiyaç tespiti için ayrıntılı bir çalışma yapılarak tıbbi cihaz listelerinin oluşturulması gerekmektedir. Her ne kadar tıbbi ekipman listeleri sözleşmeler imzalandıktan sonra güncellense de, söz konusu güncellemelere ilişkin toplam sabit yatırım tutarı ve dolayısıyla kullanım bedeli revizyonunun yapılıp yapılmadığı bilinmemekle birlikte, kabul komisyonlarınca esas alınan son güncel tıbbi ekipman listelerinin de sağlık hizmet sunumu için yetersiz kaldığı görülmektedir. Uygulamada kapatılan hastanelerden açılan Şehir Hastanelerine tıbbi ekipman getirilmektedir. Ancak bu noktada da, İdare tarafından kapanan devlet hastanelerinden getirilen tıbbi ekipmanların bakım ve onarımlarının kim tarafından yapılacağı sorunu ortaya çıkmaktadır. Sözleşmenin Ek-14’ünde yer alan diğer tıbbi ekipman destek hizmeti kapsamında görevli şirket Ek-13’de yer alan ve şirket tarafından getirilen ekipmanların bakım ve onarımını sözleşme kapsamında yapmakta, ancak İdare tarafından getirilen tıbbi ekipmanların bakım ve onarımlarına ilişkin sözleşmede bir hüküm bulunmamaktadır. Çünkü yukarıda belirtilen sözleşme hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, tıbbi ekipmanın getirilmesi sözleşme kapsamında görevli şirketin yükümlülüklerinden biri olup, tıbbi ekipman listesinin ihtiyaca binaen hazırlanarak tüm ihtiyaç duyulan ekipmanın şirket tarafından sağlanması esastır.

Kamu idaresi cevabında, Ek-13’de yer alan tıbbi ekipman listelerinin ilgili tüm birimlerin görüş ve onayları alınarak bilimsel kurullarca tespit edildiği ve kapanan hastanelerden getirilen cihazların, idarenin takdirine bağlı olarak şirket tarafından kendisi tarafından ya da üçüncü bir tarafça bakım ve onarımının yapılabileceği ifade edilmiştir. Bununla birlikte, tıbbi cihaz listelerinin oluşturulması sürecine ilişkin herhangi bir belge cevap ekinde bulunmamaktadır. Diğer yandan, kapanan hastanelerden getirilen cihazların bakım ve onarımlarının İdarece ya da üçüncü taraflarca ihale mevzuatına göre yaptırılabilmesi açık olmakla birlikte görevli şirkete hangi esaslara göre yaptırılabilmesi açıklanmamıştır.

Bu itibarla, Sözleşme eki Ek-13’de yer alan tıbbi ekipman listeleri hazırlanırken sağlık hizmet sunumu için gerekli olan tıbbi ekipmanlar ve ekipman sayılarının yapılacak ihtiyaç analizleri ile doğru bir şekilde belirlenmesinin ve yatırım döneminde tıbbi ekipman listelerinin güncellenmesi halinde kullanım bedeli revizyonunun yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

b) Bursa ve Ankara Bilkent Şehir Hastanesi projelerinde tıbbi ekipmanlara ilişkin teknik şartnamelerin ayrıntılı düzenlenmemesi

Bursa ve Ankara Bilkent Şehir Hastanelerinin ihale doküman eki olan tıbbi ekipmanlara ilişkin teknik şartnameler incelendiğinde, karmaşık ve özellikli bazı ekipmanlar için teknik şartnamelerde ayrıntılı düzenlemeler bulunmaması nedeniyle, kabul aşamasında bazı tıbbi ekipmanların sağlık hizmet sunumuna uygun nitelikte olmadığı ancak teknik şartnamede yer alan kısa düzenlemelere uygun olduğundan dolayı kabulünün yapıldığı, bununla birlikte teknik şartnameye uygun olmayan ekipmanların da kabulünün yapıldığı anlaşılmıştır.

Her iki şehir hastanesi için hazırlanan teknik şartnameler incelendiğinde, örneğin işitme kaybının tespiti için kullanılan “sessiz kabin” için belirlenen teknik özellikler şu şekildedir;

“1. Kabin, her türlü odyolojik tetkik için uygun olacak şekilde imal edilmiş olacaktır.

2. Kabin, paneller şeklinde imal edilmiş olacak ve bu panellerin birbirlerine geçmesi suretiyle sessiz kabin halini alacaktır.

3. Kabinde çift taraflı pencere olacaktır.

4. Kabinde odyolojik cihazların bağlanmasını sağlayan jack paneli olacaktır.

5. Aydınlatma açma kapama düğmesi olacaktır.

6. Havalandırma sistemi olacaktır.

7. Havalandırma sisteminde özel imal edilmiş susturucular olacaktır.”

Her iki şehir hastanesinde de yapılan yerinde denetimlerde ve tıbbi ekipman kabul komisyon raporlarının incelenmesi neticesinde sessiz kabinlerin her türlü odyolojik tetkik için uygun olmadığı, firma tarafından getirilen sessiz kabinlerde oyun odyometrisi yapılamadığı, buna rağmen değiştirilmesi şartı ile kabul komisyonlarınca kabul edilmesine rağmen söz konusu kabinlerin firma tarafından değiştirilmediği anlaşılmaktadır. Bunun dışında, Ankara Bilkent Şehir Hastanesinde toplam 14 kalem teknik şartnameye uygun olmayan tıbbi ekipmanın da kabulünün yapıldığı tespit edilmiştir.

Bununla birlikte, 31.01.2019 tarihinde düzenlenen Tıbbi Ekipman Muayene Kabul Komisyon Tutanağında, Ankara Bilkent Şehir Hastanesinde teknik şartnameye uygun olmakla

birlikte sağlık hizmet sunumu için yetersiz olan 18 kalemin olduğu belirtilmektedir. Bu durumun temel sebebi ise, teknik şartnamelerde ayrıntılı düzenlemelerin bulunmamasıdır. Örneğin, göz ameliyatlarında kullanılan eximer lazer cihazı için teknik şartnamelerde “göz kliniği için kullanılacaktır.” gibi genel bir ifade kullanılmakta iken endolazer cihazı gibi özellikli başka bir cihaz için hiçbir açıklama ve detay bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında, şehir hastanelerinde tüm ekipman kabullerinin şartnamelere uygun olarak tamamlandığı ifade edilse de, Ankara Bilkent ve Bursa Şehir Hastanelerinin Tıbbi Ekipman Muayene Kabul Komisyon tutanaklarında belirtilen ve teknik şartnameye uygun olmayan bazı tıbbi ekipmanların da kabulünün yapıldığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, şehir hastanelerinde sağlık hizmetinin kaliteli ve etkin bir şekilde sunulabilmesi için, tıbbi ekipmanlara ilişkin teknik şartnamelerinin daha detaylı hazırlanmasının ve teknik şartnameye aykırı olan tıbbi ekipmanların kabulünün yapılmamasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

c) Ankara Bilkent Şehir Hastanesinde görevli şirketin deposunda idareye sağlık hizmetinde kullanılması için verilmeyen Ek-13 kapsamında tıbbi ekipmanın bulunması ve depoda bulunan ekipmanlardan bir kısmının Mersin Şehir Hastanesinden getirilmesi

Mahallinde yapılan denetimde, Ankara Bilkent Şehir Hastanesinde görevli şirket tarafından kullanılan bir depoda İdareye teslim edilmeyen tıbbi ekipmanların olduğu ve bu ekipmanların bir kısmının yüklenicisi aynı görevli şirket olan Mersin Şehir Hastanesinden getirildiği tespit edilmiştir.

Ankara Bilkent Şehir Hastanesi Sözleşmesinin 27.1’inci maddesinde;

“Şirket, Ek 13’te (Ekipmanlar) yer alan Ekipmanlar’ı Ek 13’te (Ekipmanlar) belirtildiği gibi sağlayacak ve kuracaktır. Ekipmanlar’ın her bir parçası, Kabul Programı’na göre ait olduğu ilgili Aşama’nın Kabul’ünden önce Şirket tarafından sağlanacak ve kurulacaktır.”

27.2’nci maddesinde;

“Tedarik edilen Ekipmanlar, 9’uncu maddede belirtilen Toplam Sabit Yatırım Tutarı’na dahildir.”

denilmektedir.

Dolayısıyla görevli şirket tarafında Ek-13’de belirtilen tüm cihazlar şehir hastanelerinin kabulünden önce getirilmeli ve kurulumları tamamlanmalıdır. Keza söz konusu cihazların tedarik edilmesi nedeniyle katlanılan maliyet toplam sabit yatırım tutarı hesabına ve dolayısıyla kullanım bedeli hesabına esas teşkil ettiğinden söz konusu cihazların İdareye teslim edilmemesi ve/veya kullanılması için kurulmaması kullanım bedeli revizyonunu gerektirebilmektedir.

İdare personeli ile mahallinde yapılan depo sayımında, 294 tane tıbbi ekipmanın depoda tutulduğu ve İdareye teslim edilmediğinden sağlık hizmet sunumu için kullanılmadığı anlaşılmıştır. Ayrıca bazı cihazlar üzerinde bulunan metroloji etiketlerinden yola çıkılarak, cihazları kalibre eden firmadan kalibrasyon sertifikaları resmi yazı ile istenmiş ve söz konusu firma tarafından gelen dokümanlar incelendiğinde, bazı cihazların Mersin Şehir Hastanesinde kalibre edildiği tespit edilmiştir. Söz konusu cihazların maliyetinin Mersin Şehir Hastanesinin toplam sabit yatırım tutarına mı yoksa Ankara Bilkent Şehir Hastanesinin toplam sabit yatırım tutarına mı dahil edildiği ise anlaşılamamıştır.

Kamu idaresi cevabında, Ankara Bilkent Şehir Hastanesi'nin görevli şirkete ait deposunda tespit edilen cihazlara ilişkin bir açıklama yapmamıştır. Mersin Şehir Hastanesinde kalibrasyonu yapılan cihazlar için ise, söz konusu cihazların Ankara Bilkent Şehir Hastanesi projesinin ekipman listesinde yer aldığını ifade etmiş olup, kanıtlayıcı bir belge sunulmamıştır.

Bu itibarla, söz konusu cihazların kurulumlarının tamamlanarak İdareye teslim edilmesi ve sağlık hizmet sunumuna verilmesinin uygun olacağı, bununla birlikte geç teslimden kaynaklanan kullanım bedeli revizyonunun da göz önünde bulundurulmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

d) Şehir Hastaneleri sözleşme ve eklerinde belirlenen cins ve sayıda tıbbi cihaz ve ekipmanların sağlık tesisinde bulunmaması

Şehir hastaneleri sözleşmeleri kapsamında, sağlık tesisinin hizmetleri yürütebilmesi için öngörülen ve sözleşmeye ekli “Ekipmanlar” başlıklı EK-13’te sayılan cins ve sayıda tıbbi cihaz ve ekipmanın sağlık tesisinde bulunmadığı mahallinde yapılan denetimlerde tespit edilmiştir.

Şehir Hastanesi Sözleşmelerinin 27.1’inci maddesinde;

“Şirket, Ek 13’te (Ekipmanlar) yer alan Ekipmanlar’ı Ek 13’te (Ekipmanlar) belirtildiği gibi sağlayacak ve kuracaktır. Ekipmanlar’ın her bir parçası, Kabul Programı’na göre ait

olduğu ilgili Aşama'nın Kabul'ünden önce Şirket tarafından sağlanacak ve kurulacaktır.”

27.2'nci maddesinde;

“Tedarik edilen Ekipmanlar, 9'uncu maddede belirtilen Toplam Sabit Yatırım Tutarı'na dahildir.”

denilmektedir.

Şehir hastanesi sözleşmelerinin “Ekipmanlar” başlıklı EK-13'te, sözleşme kapsamında Şirket tarafından sağlık tesisi ile birlikte teslim edilecek olan demirbaşlar ve tıbbi cihazlar sayılmaktadır. Mahallinde yapılan denetimler sırasında gerçekleştirilen fiili sayımlarda, sözleşmeye ek EK-13'te yer alan tıbbi cihaz ve demirbaşlardan bir kısmının sağlık tesislerinde bulunmadığı tespit edilmiştir. Örneğin, 01.02.2019 tarihinde açılan Ankara Bilkent Şehir Hastanesinde, maddi değerı yüksek olan Da Vinci robot ile eximer cihazının 31.12.2019 tarihi itibarıyla teslim edilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, kabul eksikliği bulunan tıbbi cihazlar için mahsuplaşma yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, imzalanan sözleşme ile belirlenen cins ve sayıdaki tıbbi cihaz ve ekipman listesinin Bakanlıkça teyit edilerek varsa sözleşme tadillerinin yazılı ve resmi olarak ilgili birimlere gönderilmesinin, tıbbi ekipman listesinde yer almasına rağmen Şirket tarafından geç teslim edilen veya henüz teslim edilmemiş tıbbi ekipmanlara ilişkin kullanılmayan süreler göz önüne alınarak toplam sabit yatırım tutarı ile kullanım bedeli revizyonunun yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 18: Şehir Hastanelerinin Kabul Aşamasında İdare ve Görevli Şirket Tarafından Muayene ve Kabul Komisyonlarına Verilmesi Gereken Belgelerin Tedarik Edilmemesi ve Muayene ve Kabul İşlemlerinin Eksik Evrak zerinden Yapılması

Bursa ve Ankara Bilkent Şehir Hastanesinin Muayene ve Kabul Komisyonlarının tutanakları incelendiğinde, İdare ve/veya Görevli Şirket tarafından sunulması gereken bazı dokümanların muayene ve kabul komisyonlarına verilmediği ve komisyonların eksik belgeleri tutanak altına alarak kabulü söz konusu eksik dokümanlar üzerinden gerçekleştirdiği anlaşılmıştır.

26.12.2016 tarih ve 72492933 sayılı Bakan Oluru ile yürürlüğe giren Kamu Özel İşbirliği Modeli ile İhale Edilen Sağlık Kampüsü, Şehir Hastanesi veya Benzeri Sağlık Tesislerinin Yapım İşleri ile Ürün ve Hizmetlerinin Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Usul ve Esaslar'ın;

“İdarenin Yükümlülükleri” başlıklı 4’üncü maddesinde İdare tarafından Muayene ve Kabul Komisyonuna teslim edilmesi gereken evraklar,

“Şirketin Yükümlülükleri” başlıklı 6’ncı maddesinde Görevli Şirket tarafından Muayene ve Kabul Komisyonuna teslim edilmesi gereken evraklar,

maddeler halinde sayılmıştır.

Kabul komisyonlarının hazırladıkları tutanaklarının incelenmesi neticesinde, Bursa ve Ankara Bilkent Şehir Hastanelerinin kabulü aşamasında, adı geçen usul ve esaslara göre sunulması gereken belgelerin komisyonlara sunulmadığı tespit edilmiştir. Örneğin, Ankara Bilkent Şehir Hastanesinin 2. aşaması için düzenlenen Mimari İşler Kabul Komisyon Raporunun “B-Mimari Evrak Eksiklikleri” başlığında; söz konusu Usul ve Esasların 4’üncü maddesinin (j) bendinin 1’inci alt bendinde yer alan inşaat imalatları ibaresi kapsamında, inşaat imalatlarına yönelik değişikliklerle ilgili olarak alınması gereken olurların bulunmadığı belirtilmiştir. Adı geçen Raporda B-Mimari Evrak Eksiklikleri başlığında İdare veya firma tarafından sunulması gereken evraklar 17 madde olarak tespit edilmiştir. Ankara Bilkent Şehir Hastanesinin 3. aşaması için düzenlenen Mimari İşler Kabul Komisyon Raporunun “B-Mimari Evrak Eksiklikleri” başlığında ise, söz konusu Usul ve Esasların 6’ncı maddesine göre komisyona sunması gereken Yangın Yönetmeliğine uygunluk belgesi, TAEK lisansları, engelli erişimi için Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığında alınmış uygunluk belgesi, heliport için Sivil Havacılık Genel Müdürlüğünden alınmış uygunluk belgesi/işletme ruhsatı gibi dokümanların muayene ve kabul komisyonlarına verilmediği tutanak altına alınmıştır. Bu Raporda da B-Mimari Evrak Eksiklikleri başlığında İdare veya firma tarafından sunulması gereken evraklar 19 madde olarak tespit edilmiştir. Bursa Şehir Hastanesinin kabul tutanakları incelendiğinde de yukarıda Ankara Bilkent Şehir Hastanesi için verilen örneklerin Bursa Şehir Hastanesi için de verilebileceği anlaşılmaktadır.

Muayene ve kabul işlemleri sonucunda fiili tamamlama belgesi düzenlenmektedir. Fiili tamamlama belgesi üzerinde belirtilen tarih, görevli şirkete yapılan hizmet ve kullanım bedeli

ödemelerinin başlangıç tarihi kabul edilmektedir. Dolayısıyla muayene ve kabul sürecinin eksiksiz bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, kabul eksikliği olarak belirtilen evrakların kabul sürecinde veya kabul sürecinin hemen sonrasında tamamlandığı ifade edilmişse de, yukarıda da belirtildiği üzere, kabul işlemlerini etkileyecek nitelikteki evrakların kabulden sonra tamamlanması hem kabul komisyonlarının sağlıklı karar vermesini etkileyecek hem de Kamu Özel İşbirliği Modeli ile İhale Edilen Sağlık Kampüsü, Şehir Hastanesi veya Benzeri Sağlık Tesislerinin Yapım İşleri ile Ürün ve Hizmetlerinin Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Usul ve Esaslar'a aykırılık teşkil edecektir.

Bu itibarla, İdare veya görevli şirket tarafından, muayene ve kabul komisyonlarına ilgili usul ve esaslar çerçevesinde verilmesi gereken evrakların muayene ve kabul aşamasında eksiksiz bir şekilde verilmesi ve muayene ve kabul komisyonlarınca şehir hastanelerinin kabullerinin eksik evrak olmadan Kamu Özel İşbirliği Modeli ile İhale Edilen Sağlık Kampüsü, Şehir Hastanesi veya Benzeri Sağlık Tesislerinin Yapım İşleri ile Ürün ve Hizmetlerinin Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Usul ve Esaslar'a uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 19: Bazı Şehir Hastanelerinde Yapılmayan veya Eksik Yapılan İmalatlar İçin Kullanım Bedeli Revizyonu Yapılmaması ve Müşavir Raporlarında Yer Alan Kusurlu İmalatların Bitirilmemiş İşler Kapsamına Alınmaması

a) Uygulama projesi ve teknik şartnameye uygun olmayan veya yapılmamış imalatlar için kullanım bedeli revizyonu yapılmaması

Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Ankara Bilkent ve Bursa Entegre Sağlık Kampüsü Yapım İşleri ile Ürün ve Hizmetlerin Temin Edilmesi İşlerinde; toplam sabit yatırım tutarına dahil olan imalatların bir kısmının yapılmadığı, bir kısmının ise uygulama projesine ve/veya şartnameye aykırı olarak yapıldığı kabul komisyonları tutanaklarından anlaşılmış olup, kabul komisyonlarınca söz konusu eksik imalatların bitirilmemiş işler kapsamında değerlendirilerek görevli şirketlere ek süre verildiği, ancak verilen süre sonunda da eksik ve/veya uygunsuz imalatların görevli şirket tarafından tamamlanmadığı, buna rağmen kullanım bedelinin revize edilmediği görülmüştür.

Söz konusu işlere ait sözleşmelerin “Tanımlar” başlıklı eki olan Ek 1’ de; “*Toplam Sabit Yatırım Tutarı*”;

Şirket tarafından sözleşme hükümlerine göre yapılacak olan yapım işleri ve varsa arazi maliyetine ilişkin olarak sözleşmede belirtilen toplam tutar”;

“Bitirilmemiş İşler” ise;

İdarenin sağlık tesislerini kullanmasını ve sağlık tesislerinden faydalanmasını veya tıbbi hizmetlerin idare tarafından yürütülmesini veya hizmetlerin şirket tarafından yerine getirilmesini esaslı bir şekilde etkilemeyen tamamlanmamış işlere ilişkin hususları ifade eder.”

olarak tanımlanmıştır.

Bu tanımlara göre; toplam sabit yatırım tutarı sağlık tesisinin yapımı ve varsa arazi maliyetinin sözleşmede belirtilen tutarıdır. Bitirilmemiş işler ise sağlık tesisinin işletilmesini esaslı bir şekilde etkilememekle birlikte, fiili tamamlama tarihi itibarıyla henüz tamamlanmamış imalatlar olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla bitirilmemiş işler için kabulünü etkilemese bile, idare tarafından görevli şirkete ödenen kullanım bedelinin hesaplanmasında esas alınan toplam sabit yatırım tutarının içinde ve görevli şirketin sorumluluğundadır.

Bununla birlikte, incelenen sözleşmelerin aşama fiili tamamlama belgesine ilişkin hükümler içeren 28.11, 28.12 ve 28.13.’ üncü maddelerinde;

“İdare ve şirket aşamanın Ek 12 (Kabul Programı) hükümlerine uygun bir şekilde tamamlanması halinde, aşamanın fiilen tamamlandığı tarihi (Aşama Fiili Tamamlama Tarihi) gösteren bir aşama fiili tamamlama belgesi düzenleyecektir. Taraflar, her bir aşamanın kabul işlemini 28.7. nci maddedeki bildirimde geçen tarihten itibaren 3 (üç) ay içinde tamamlayacaklardır. İdare, bitirilmemiş işlerin varlığına bakmaksızın, aşama fiili tamamlama tarihini de gösteren aşama fiili tamamlama belgesini, 28.13 ve 28.15 madde hükümleri saklı kalmak kaydıyla, ilgili ödeme başlangıç gününün anlaşılması amacıyla düzenlenecektir. Aşama fiili tamamlama belgesinin düzenlenmesini takiben şirket, ilgili aşamaya ilişkin olarak programda ve kabul programında belirtilen hizmetleri sunmaya başlayacaktır. Buna karşılık idare de Ek 18’de (Ödeme Mekanizması) belirtildiği üzere kullanım bedelinde ve hizmet ödemelerinde gerekli düzenlemeyi yapacak ve ilgili aşama için ödeme mekanizması (işbu sözleşmede belirtilen hata puanlarına tabi olmak üzere) işlemeye başlayacaktır.

İdare, bitirilmemiş işlerin varlığına bakmaksızın, aşama fiili tamamlama belgesini düzenler. Bitirilmemiş işlerin varlığı halinde, idarenin aşama tamamlanma belgesini

düzenlenmesinden itibaren 90 (doksan) iş günü içerisinde idare, işlerin gözlemcisinden taraflara bitirilmemiş işlerin ve bunları ortadan kaldırmanın tahmini masraflarını gösteren bir bildirimde bulunmasını ister.

Şirket, bitirilmemiş işlerin bildirilmesinden itibaren 90 (doksan) iş günü içerisinde idare temsilcisinin de görüşünü alarak idarenin nihai kabul programında mümkün olduğunca az ve objektif şartlar çerçevesinde uygun ölçülerde değişiklik yapmak suretiyle kusurların ortadan kaldırılmasını sağlayacaktır.”

denilmektedir.

Bu hükümlere göre, her bir aşamanın sözleşme hükümlerine uygun olarak bitmesi halinde aşama fiili tamamlama belgesi düzenlenecektir. Bu belgenin düzenlendiği tarih, kullanım bedeli ödemelerinin başlangıç tarihi olarak dikkate alınacaktır. Yukarıda da değinildiği üzere bitirilmemiş işler olsa bile, sağlık hizmet sunumunun etkilenmemesi halinde, aşama fiili tamamlama belgesi düzenlenecektir. Bununla beraber, bitirilmemiş işlerin varlığı halinde, aşama fiili tamamlama belgesinin düzenlenmesine müteakip 90 iş günü içerisinde idare, işlerin gözlemcisinden taraflara bitirilmemiş işler ve bunlara ilişkin tahmini masrafları gösteren bir bildirimde bulunmasını ister. Bitirilmemiş işlere ilişkin yapılan bildirimden sonra ise 90 iş günü içerisinde bitirilmemiş işler tamamlanır.

Yapılan incelemede, Bilkent ve Bursa Şehir Hastanelerinde, aşama fiili tamamlama tarihi itibarıyla, aşağıda yer alan tablolarda verilen örneklerden de görüleceği üzere, bitirilmemiş işler kapsamında eksik veya yapılmamış imalatların bulunduğu, söz konusu imalatlar için kabul komisyonlarınca ek süre verildiği, buna rağmen verilen süreler içerisinde görevli şirket tarafından imalatların bitirilmediği, idare tarafından söz konusu imalatların toplam sabit yatırım tutarından düşülmesi suretiyle kullanım bedelinin revize edilmediği tespit edilmiştir. Yapılan tespitlere ilişkin bazı örnekler aşağıda tabloda gösterilmiştir.

Tablo 4: Ankara Bilkent Şehir Hastanesi Projesi Kapsamında Yapılmayan veya Eksik Yapılan İmalat Örnekleri

Ankara Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü
1. Şartları Eşitlenmiş Proje ek mahal listesinde “pencere doğraması olarak ısı yalıtımlı 6+12+6 ısı kontrol kaplamalı çift cam alüminyum + ahşap kompozit doğramaların

kullanılması, döşemeden tavana cam olarak gözükmesi önerilen alanlar kontrollü açılabilir, düşük enerjili yalıtımlı (Low-E) cam panelli giydirme cephenin olması ve yapının tüm dış doğramalarının ısı köprülü alüminyumdan eloksal malzeme ile yatay pivotlu olarak teşkil edilmesi planlandığı” belirtilmektedir.

İhale dokümanı eki BESK Tasarım Raporu Mimari Açıklamalar 2.Dış cepheler b. Dış pencereler bölümünde “Döşemeden tavana cam olarak gözükmesi önerilen alanlar; açılmayan düşük enerji yalıtımlı (Low-E) cam panelli giydirme cephe olacaktır. Taş kaplama cephelerde, alüminyum taşıyıcılı açılmayan Low-E cam paneller kullanılacaktır.” denilmektedir.

Yerinde MHC ve MHT binalarında pencere doğraması olarak ısı yalıtımlı 6mm(yarı temperli)+16+(4+4mm) (lamine) vizon cam, 6mm temperlispanrel cam, 6mm(yarı temperli)+16+(4+4mm)(lamine) kanat camı diğer binalarda ise ısı kontrol kaplamalı çift cam alüminyum doğrama kullanıldığı, yapının tüm dış doğramalarının ısı köprülü alüminyumdan elektrostatik toz boyalı malzeme ile bazı alanlarda yatay pivotlu olarak imal edilmiştir. Ahşap kompozit doğrama kullanılmadığı tespit edilmiştir.

2. Kule binalarında; ihale aşaması projesinde kat yükseklikleri 4.5 m olarak belirlenen 2. kat ve üzerindeki katların yüksekliklerinin revize projede 4 m yapılarak yüksekliğin düşürüldüğü, İhale aşaması projesinde kat yükseklikleri 6 m olarak belirlenen 1. Bodrum, Zemin ve 1. katların revize projede 5.30 m yapılarak yüksekliğin düşürüldüğü, 2. Bodrum katında ise kat yüksekliği 6 m olarak belirlenen alanlarda totalde 6 metrede değişiklik olmamasına rağmen 50 cm’lik dolgu yapıldığından bazı yerlerdeki iç yükseklikler 5.5 metre yapıldığı tespit edilmiştir. En üst kata yapılan mekanik katın ise ihale aşamasında kat yüksekliği 4.5 m (betonarme) iken revize projede 4.80 m (uzay çelik çatı) yüksekliğinde yapılarak kat yüksekliğinin artırıldığı tespit edilmiştir. Ayrıca kule binalarının ihale eki dokümanlarındaki kat adetleri ile yerinde yapılan kulelerin kat adetleri arasında farklılıklar olduğu tespit edilmiştir. MHC ana hastane binasında; ihale aşaması projesinde 1. ve 2. bodrum katlar ile zemin kat ve 1. katın yükseklikleri 6 metre olarak belirlenmişken revize projede 1. katın 5.80 m yapılarak yüksekliğin düşürüldüğü, zemin ve 1. bodrum katların 5.30 m yapılarak yüksekliğin düşürüldüğü, 2. bodrum katın 6 m yapıldığı tespit edilmiştir. 1. kat üzerinde bulunan mekanik katının ise ihale aşamasında kat yüksekliği 4.5 m (betonarme) iken revize projede yaklaşık 7.31 m (uzay çelik çatı) yüksekliğinde yapılarak kat

<p>yüksekliğinin artırıldığı tespit edilmiştir.</p>
<p>3. Şartları eşitlenmiş proje ek mahal listesinde “radyolojik mahallerin kurşun kaplama ve laminat duvar olması” ibaresi yer almaktadır. Uygulamada laminat duvar yerine toplam 6.561,73 metrekare alçı plaka duvar yapılmıştır.</p>
<p>4. İdarenin ilgili yazılarında “Döşeme üstü ve asma tavan arası net yükseklik ile ilgili olarak; sadece hastanın tedavi amacı ile girmediği mahallerde (koridor, personel odası ve destek odaları vb.) olmak üzere 2.60m net yükseklik yapılmasında, yapılan düzenlemeler ile ilgili mahal bazında projelerinin tarafımıza sunulması kaydı ile sakınca görülmemiştir.” ibaresi belirtilmiş olmasına rağmen 26. Blok koridorlarında döşeme üstü–asma tavan arası net yüksekliği 2.50m olarak müşavirlik onayı olmadan ikmal edildiği tespit edilmiştir.</p>
<p>5. MH1, MH2 ve MH3 kulelerinde bulunan Nötrolizasyon sistemi yerinde mevcut değildir.</p>
<p>6. İhale dokümanın eki olan ek mahal listesinde yer alan “Yağmur suyu toplama ve arıtma sisteminin yaptırılmadığı tespit edilmiştir.</p>
<p>7. İhale dokümanın eki olan III. CİLT: Teknik Şartnamesinin HVAC Sistemi Madde 8’de “Ana giriş, acil servis girişi, araç park rampaları ve yükleme doklarında kar eritme sistemi olacaktır. Bu sistemde bir kabuk ve tüp ısı eşanjörü, glikol besleme sistemi ve pompalar yer alır. Dağıtım borularını asgariye indirmek için her hastanede bu sistemden olmalıdır.” denilmektedir. Söz konusu imalatlar elektrikli olarak yapılmıştır.</p>
<p>8. Peyzaj işleri kapsamında olan sanvitaliaprocumbens bitkisi getirilmemiştir.</p>
<p>9. Acil Ambulans girişi önünde onaylı projesi ile 18.09.2018 tarih ve 95503340-755.02.01-E.452 sayılı İdare yazısı ekinde bildirilen proje arasında yapısal ve bitkisel imalat farklılıkları mevcuttur.</p>
<p>10. Şartları eşitlenmiş projede; mahal listesinde, Yapısal başlığı altında “Her türlü</p>

zemin iyileştirmesi ve iksa sistemi yapılacak, kazık temel sistemi uygulanacaktır. Yapının temel sisteminin tamamında deprem sismik izolatörleri kullanılacaktır.” ifadesi geçmektedir. Yerinde yapılan incelemelerde Ankara BESK II. Aşama kapsamında temel sisteminin kazık temel olmadığı tespit edilmiştir.

11. Onaylı olmayan istinat uygulama projeleri ve hesap raporları ile yerinde yapılan imalatlar arasındaki farklılıklar mevcuttur. Ayrıca istinatların hesap raporlarında temel ve perde C30 beton sınıfında iken, yerinde yapılan imalatlarda istinatların temeli C25 olarak dökülmüştür.

12. Asansör şartnamesi gereği asansör kabinlerinde aydınlatmanın endirekt olması gerekirken, direkt olarak yapılmıştır.

13. Veri merkezinin merkez enerji tesisinde olması veya ayrı bir bina olarak tasarlanması gerekirken daha sonra bina içerisine tesis edilmiştir.

14. Şartları eşitlenmiş proje ek mahal listesi yalıtım işleri bölümünde “Su yalıtımı için elastomerik reçine esaslı sıvı plastik kaplama malzemesinin ve ısı yalıtımı için çatılarda cam yünü, bodrum duvarları ile zemine oturan döşemelerde ekstrudepolistren (XPS) köpüğün (TS EN 13167 ve TS EN 13164) kullanılması, iç alçıpan duvarların çift kat plaka ile oluşturulması ve arasına ses izolasyonu malzemesinin konulması, bina çevresi ve temel altlarına zemin suyu toplama borularının döşenmesi ve ayrıca bohçalama izolasyon sisteminin yapılması planlanmaktadır.” ifadesi yer almaktadır. Buna rağmen temel ve perde su yalıtımlarında kristalize serpmeye yalıtım malzemesi veya elastomerik esaslı bitümlü membran kullanıldığı malzeme onay formlarından tespit edilmiştir.

15. İhale dokümanının eki olan III. CİLT: Teknik Şartnamesinin Tesisat Sistemi Madde 10’da “Karbondioksit Sistemi, için Manifold kapasitesi 4 haftalık olacak,” denilmektedir.” Uygulama da ise karbondioksit sisteminin kapasitesi 10 gün yetecek şekilde hesaplanmıştır.

Tablo 5: Bursa Şehir Hastanesi Projesi Kapsamında Yapılmayan veya Eksik Yapılan İmalat Örnekleri

Bursa Entegre Sağlık Kampüsü
<p>1. Şartları eşitlenmiş proje ek mahal listesi tavanlar bölümünde "Hasta bakım alanlarının büyük bir kısmında kenarlarda alçıpan göbekte perforeli alüminyum asma tavan sisteminin kullanılması, koridor, hol, ve genel alanlarda taş yünü asma tavanının kullanılması, ana giriş holü, dekorasyon gerektiren tavanlar ve panel modüllerine uygun olmayan odalarda alçı asma tavanın kullanılması, genel tuvaletlerde, laboratuvar, steril alan, yoğun bakım ünitesi ve ameliyathane gibi odalarda alüminyum asma tavanın kullanılması planlanmaktadır." denilmekte; ancak hasta bakım alanlarının büyük bir kısmında istenilen kenarlarda alçıpan göbekte perforjeli alüminyum asma tavan kullanılmamış olup alçıpan asma tavan yapılmıştır. Genel tuvaletlerde, laboratuvar, steril alan, yoğun bakım ünitesi gibi oda tavanlarında alüminyum asma tavan kullanılması istenilmiş olup alçıpan asma tavan yapılmıştır. Ameliyathane tavanında istenilen alüminyum asma tavan yerine alçıpan asma tavan yapılmıştır.</p>
<p>2. Deprem izolatörlerinin bir kısmı yapılmamıştır.</p>
<p>3. YGAP binasında ihale eki projede kat yükseklikleri 5 metre olmasına rağmen, yerinde bodrum kat 3.90, 1 ve 2. nci kat 4.20 metre yapılmıştır.</p>
<p>4. Şartnameye göre 37 jeofizik profil serimi yapılması gerekirken. 10 tane yapılmıştır.</p>
<p>5. Hastane kurulu gücünün % 70 enerjisini sağlayacak güçte olması gereken dizel jeneratörün, bu kapasitede olmadığı tespit edilmiştir.</p>
<p>6. YGAP proje kotlarının uygulama ile örtüşmediği tespit edilmiştir.</p>

Bu itibarla bazı şehir hastaneleri projelerinde, yapılmayan veya uygulama projelerine ve teknik şartnamelere aykırı yapılan imalatlar için bir meblağ belirlenerek sözleşmelerde yer alan toplam sabit yatırım tutarlarından düşülmesi yoluyla yeni kullanım bedellerinin

belirlenmesi, kullanım bedellerinin revize edildiği tarihten önce yapılmış tüm ödemeler için mahsup işlemlerinin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

b) Müşavir firmaların idareye sunduğu raporlarda yer alan yapılmamış veya uygulama projesi ile teknik şartnamelere uygun olmayan imalatların idarece bitirilmemiş işler kapsamında değerlendirilmemesi

Müşavir firmalar tarafından yapılmayan veya uygulama projelerine ve teknik şartnamelere aykırı olarak yapılan imalatların idareye raporlandığı, ancak müşavir firmaların raporlarında yer alan söz konusu imalatlardan bazılarının idarece bitirilmemiş işler kapsamında değerlendirilmediği anlaşılmıştır.

Müşavir Firmaların raporlarında yer alan yapılmamış veya eksik imalatlarında da yukarıda bulguda belirtilen kabul komisyonlarınca tespit edilen bitirilmemiş işlerin kapsamına dahil edilerek kullanım bedeli revizyonuna konu edilmesi gerekmektedir. Örneğin, Ankara Bilkent Şehir Hastanesinin yapım işini denetlemekle görevli müşavir firmanın raporunda, uygulama projesine göre yangın asansörlerinin her kulede üç tane olacağı ancak görevli şirketin her kule için bir yangın asansörü yaptığı ifade edilmiştir. Bursa Şehir Hastanesinin yapım işini denetlemekle görevli olan müşavir firma tarafından ise havalandırma kanallarının bir kısmının çinko oranlarının standartları karşılamadığı, tesisat borularının bir kısmının çaplarının uygulama projesine uygun olmadığı raporlanmıştır.

Kamu idaresi cevabında, yukarıda belirtilen imalatlara ilişkin bedellerin mahsuplaşmaya konu edileceği belirtilmiştir.

Bu itibarla, toplam sabit yatırım tutarına dahil olup, yapılmadığı veya proje ve şartnameye aykırı yapıldığı müşavir raporları ile belirlenen imalatların bitirilmemiş işler kapsamına alınarak kullanım bedelinin revize edilmesi gerekmektedir.

BULGU 20: Şehir Hastanelerinin Miktara Bağlı Hizmet Ödemeleri İçin Görevli Şirket ile Yapılması Gereken Yıl Sonu Mahsuplaşmanın Yapılmaması

Hizmete açılan 10 şehir hastanesinde miktara bağlı hizmetler için sözleşmelerin “Ödeme Mekanizması” başlıklı Ek-18’inde garanti miktarları belirlenmesine rağmen, söz konusu garanti miktarlarının ödemelerinde ay bazında garanti miktarlarının altında ve üstünde kalan tutarlar için yılsonunda yapılması gereken mahsuplaşma işlemi yapılmamıştır.

Şehir Hastanesi Sözleşmelerinin “Tarafların Hak ve Yükümlülükleri” başlıklı 7’nci maddesinin 7.12’nci fıkrasında;

“İdare, Şirket’e Ek 18’de (Ödeme Mekanizması) düzenlendiği şekilde İşletme Dönemi boyunca Miktara Bağlı Hizmetler için Ek 18 (Ödeme Mekanizması) içerisinde yer alan Ek B’nin Miktara Bağlı Hizmetler başlıklı Bölüm B’de liste halinde belirtilen yıllık %70 (yüzde yetmiş) doluluk oranına göre hesaplanan aylık miktarların ödenmesini ilgili ayda gerçekleşen hasta yatak doluluk oranına bakılmaksızın garanti etmektedir. İdare, garanti edilen miktarların aşılması halinde aşılın miktarlara ait ödemenin tamamını yapacağını kabul ve taahhüt eder. Ancak, söz konusu garanti uyarınca, İdare tarafından garanti edilen tutara ulaşmak üzere Şirket’e aylık bazda yapılan ilave ödemelerin yıllık toplamı, İdare tarafından garanti edilen yıllık miktarın aşılması durumunda, aşan miktar, ilgili İşletme Yılı sonunda sunulan Miktara Bağlı Hizmetler’in yıllık toplam bedelinden kesilecektir.

Her halükarda, kesinti yapılan meblağlardan sonra kalan miktar garanti edilen (Ek 18 (Ödeme Mekanizması) içerisinde yer alan Ek A’nın Miktara Bağlı Hizmetler başlıklı Bölüm B’de belirtilen aylık ve yıllık) meblağın altında olamaz. Bahse konu hesaplama her bir İşletme Yılı’nın son ayında yapılacaktır.”

düzenlemesi bulunmaktadır.

Söz konusu madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, miktara bağlı hizmetler için belirlenen garanti miktarları üzerinden hesaplanan tutar görevli şirkete yapılacak asgari ödeme tutarıdır. Miktara bağlı hizmetler için aylık gerçekleşen miktarlar, garanti miktarının üzerinde ise İdare gerçekleşen tutar üzerinden ödeme yapmayı taahhüt etmektedir. Ancak ay bazında gerçekleşen tutar garanti miktarının altında ise, İdare tarafından garanti miktarı baz alınarak hesaplanan tutar üzerinden ödeme yapılmaktadır. Her bir işletme yılının son ayında ise gerçekleşen miktarların garanti altında kaldığı aylarda garanti miktarına tamamlanması için yapılan ödeme ile gerçekleşen miktarların garanti miktarların üstünde olduğu ve gerçekleşen miktarlar üzerinden ödeme yapılan aylar her bir hizmet için karşılaştırılarak mahsuplaşma işleminin yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, hizmete giren 10 şehir hastanesinde de yukarıdaki madde hükmünde belirtilen mahsuplaşma işleminin yapılmadığı tespit edilmiştir. Mahsuplaşma yapılamamasının sebeplerinden biri, sözleşme maddesinin açık olmamasıdır. Keza, miktara

bağlı hizmetlerin bazıları için Ek-18’de alt kırılımlar belirlenmiştir. Dolayısıyla söz konusu mahsuplaşmanın her bir ana hizmet kalemi üzerinden mi yapılacağı yoksa hizmetler için belirlenmiş alt kırılımlar üzerinden mi yapılacağı sözleşmede açık olarak düzenlenmemiştir.

Kamu idaresi cevabında, şehir hastanelerinin yukarıda belirtilen hususlarda mahsuplaşma yapılması hakkında talimatlandırılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, 2017 yılından itibaren hizmete açılan ve mahsuplaşmanın yapılmadığı hastaneler olduğu göz önüne alındığında, kamu zararına sebebiyet verilmemesi için Bakanlık tarafından söz konusu mahsuplaşmanın yapılmasına ilişkin bir sistem oluşturulması ve tüm şehir hastanelerinin de bu sisteme göre mahsuplaşma işlemlerini gerçekleştirilmesi uygun olacaktır.

BULGU 21: Bazı Şehir Hastanelerinde İlk Kullanım Bedeli Hesabının Hatalı Yapılması

Bazı Şehir Hastanelerinin ilk kullanım bedeli, açılış tarihleri itibarıyla kıst gün sayısı üzerinden hesaplanıp ödenmesine rağmen, ikinci kullanım bedeli ödemelerinde ilk kullanım bedelinin tam gün sayısı üzerinden yeniden hesaplanarak, $KB_D/DKR_D \geq KB_{(D-1)}/DKR_{(D-1)}$ koşulu değerlendirilirken şirkete ödenen ilk kullanım bedelinin tutarı yerine farazi olarak tam gün üzerinden hesaplanan ilk kullanım bedeli tutarının dikkate alındığı anlaşılmıştır.

Şehir hastaneleri sözleşmelerinin eki olan “Ödeme Mekanizması” başlıklı Ek-18’in “Kullanım Bedeli Hesaplaması” başlıklı 3.3.1’inci maddesinde, “her hâlükârda $KB_D/DKR_D \geq KB_{(D-1)}/DKR_{(D-1)}$ olmalıdır.” ifadesi bulunmaktadır. Yani, mevcut dönem için görevli şirkete ödenmesi gereken kullanım bedelinin döviz cinsinden tutarı, bir önceki dönem kullanım bedelinin döviz cinsinden tutarından daha düşük olmamalıdır.

Söz konusu Ek-18’in “Kullanım Bedeli Revizyonu başlıklı 3.3.2’nci maddesinde;

“ $KB_D =$ Hesaplama tarihinde hesaplanan ve ödeme tarihinde ödenecek olan ilgili döneme ait kullanım bedeli,

$KB_{(D-1)} =$ Bir önceki hesaplama tarihinde hesaplanan ve ödeme tarihinde ödenmiş olan bir önceki döneme ait kullanım bedeli,”

tanımları bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan sözleşme hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, mevcut dönemde ödenecek kullanım bedelinin, bir önceki dönemde görevli şirkete ödenmiş olan kullanım bedeli ile kıyasının yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, bazı şehir hastanelerinde, ilk kullanım bedelinin açılış tarihi itibarıyla kıst gün sayısı üzerinden hesaplanarak görevli şirkete ödendiği, ancak ikinci kullanım bedeli ödemeleri için yukarıda belirtilen kıyaslama yapılırken ilk kullanım bedellerinin tam gün sayısı üzerinden yeniden hesaplanarak kıyasa konu edildiği ve tam gün sayısı üzerinden hesaplanan tutar, ikinci kullanım bedelinden yüksek çıktığı takdirde farazi olarak hesaplanan tutar üzerinden kullanım bedeli ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir. Halbuki, $KB_{(D-1)}$, bir önceki dönem şirkete ödenmiş olan kullanım bedelini ifade etmektedir. Dolayısıyla kıst gün üzerinden yapılmış olan ilk ödemelerin, bir önceki kullanım bedeli olarak kıyasa konu edilmesi gerekmektedir. Zira kıst gün üzerinden yapılmış olan ilk ödemelerin bir önceki kullanım bedeli olarak kıyasa konu edilmeyeceğine ya da kıst gün üzerinden yapılan ilk ödemenin farazi olarak tam gün üzerinden hesaplanarak kıyasa konu edileceğine dair sözleşmede hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle $KB_D/DKR_D \geq KB_{(D-1)}/DKR_{(D-1)}$ kıyaslamasında, sözleşme ekindeki tanıma uygun olarak görevli şirkete bir önceki dönem ödenmiş olan kullanım bedelinin döviz cinsinden tutarının esas alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, yukarıda yer alan tespite ilişkin olarak Bakanlık tarafından araştırma başlatılacağı, fazla ödeme tespit edilmesi durumunda şirketten geriye dönük olarak tahsil edileceği belirtilmiştir.

Bu itibarla, $KB_D/DKR_D \geq KB_{(D-1)}/DKR_{(D-1)}$ kıyaslamasında, sözleşme ekindeki tanıma uygun olarak görevli şirkete kıst olarak ödenen tutarın bir önceki dönem olarak kabul edilmesi ve kıst dönem kullanım bedellerinin döviz cinsinden tutarlarının esas alınması, ile mevcut uygulamada tanımın farklı yorumlanmasından kaynaklanan ödemelerin ise şirketlerden geri alınması veya mahsuplaşmaya konu edilmesi gerekmektedir.

BULGU 22: Kayseri Şehir Hastanesinde Yapılan İş Artışları Kapsamında Revize Edilen Kullanım Bedelindeki Artışın İş Artış Oranından Fazla Olması

Kayseri Şehir Hastanesi projesinin yatırım döneminde çeşitli gereklilikler sonucu toplam sabit yatırım tutarının %16,54'ü oranında iş artışı yapılmasına rağmen, iş artışı sonucu İdare tarafından görevli şirkete ödenecek kullanım bedeli tutarı %33 oranında artırılmıştır.

Kayseri Şehir Hastanesi Sözleşmesinin “Değişiklik Prosedürü” başlıklı 44’üncü maddesinin 2’nci fıkrasında;

“Ek-22 (Değişiklik Prosedürü) hükümleri saklı kalmak kaydıyla, Ek-22 (Değişiklik Prosedürü) uyarınca üzerinde anlaşılan ve işlerin maliyetinde bir artış yaratan İdarenin İşler Değişiklik Teyidinin ve İdarenin Ek işler Değişikliklerinin (birlikte iş değişikliği olarak ifade edilir.), söz konusu artış miktarı aşağıdaki hükümler doğrultusunda İdare tarafından Şirkete ödenecektir:”

a. ...

b. ...Şirketin anılan %1’in üzerindeki iş değişikliklerini yapma hakkını kullanması durumunda Şirket işlerin toplam maliyetinde artışa neden olacak bu masraflara ilişkin olarak ödeme almaya hak kazanır veya kullanım bedeli buna uygun olarak ayarlanır.

...”

denilmektedir.

Ek-22’nin “Genel Prosedür” başlıklı 4’üncü bölümünde ise iş artışı sonucu kullanım bedeli belirlerken projelerin finansal modellerindeki iç verimlilik ve borç servis oranlarının dikkate alınması gerektiği vurgulanmaktadır.

Yukarıda belirtilen sözleşme maddesinden de anlaşılacağı üzere kullanım bedelinin, iş artışı sonucu işlerin maliyetinde meydana gelen artış miktarına uygun olarak, Ek-22 (Değişiklik Prosedürü) uyarınca borç servis ve iç verimlilik oranlarına göre ayarlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, hizmete açılan 10 şehir hastanesinin yatırım dönemlerinde iş artışı yapıldığı ve Mersin, Isparta, Eskişehir, Manisa, Ankara Bilkent ve Bursa Şehir Hastanelerinde kullanım bedelinin iş artışı ile aynı veya iş artışından daha az bir oranda artırıldığı; Kayseri Şehir Hastanesinde ise kullanım bedelindeki artışın iş artışı oranından fazla olduğu tespit edilmiştir. Sayıştay Denetim Ekibine teslim edilen Yozgat, Adana ve Elazığ Şehir Hastanelerinin Sözleşme ve eklerinde iş artışından önceki kullanım bedelleri bulunmadığından söz konusu şehir hastanelerine ilişkin bir orantı tespit etmek mümkün olmamıştır. Şehir hastanelerinin iş artışı ve iş artışı sonucu tespit edilen kullanım bedeli artışının yüzdesel oranları aşağıda tabloda gösterilmektedir:

Tablo 6: Şehir Hastanelerinde Yatırım Döneminde Yapılan İş Artışları ile Bu İş Artışları Sonucu Tespit Edilen Kullanım Bedeli Artışları

Şehir Hastanesinin Adı	İş Artış Oranı %	Kullanım Bedeli Artış Oranı %
Yozgat Şehir Hastanesi	11,50	Oran belirlenememiştir.
Mersin Şehir Hastanesi	7,01	7,05
Isparta Şehir Hastanesi	13,87	10,63
Adana Şehir Hastanesi	19,42	Oran belirlenememiştir.
Kayseri Şehir Hastanesi	16,54	33,00
Elazığ Şehir Hastanesi	19,76	Oran belirlenememiştir.
Eskişehir Şehir Hastanesi	14,90	14,64
Manisa Şehir Hastanesi	12,62	12,62
Ankara Bilkent Şehir Hastanesi	12,24	11,70
Bursa Şehir Hastanesi	19,87	18,64

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, genel olarak şehir hastanelerinde iş artış oranı ile kullanım bedeli artış oranı arasında paralellik bulunmakta, hatta çoğunlukla kullanım bedelindeki artış oranı iş artış oranından daha düşük belirlenmiştir.

Dolayısıyla kullanım bedelindeki artış oranı, toplam sabit yatırım tutarında meydana gelen artışlar esas alınarak şehir hastanesi sözleşmeleri eki olan Ek-22’de yer alan hükümler doğrultusunda tespit edilmektedir. Tüm şehir hastaneleri sözleşmelerinde mutabık bir metin olarak yer alan Ek-22 (Değişiklik Prosedürü) uyarınca belirlenen kullanım bedelinin, iş artışı sonucu işlerin maliyetinde meydana gelen artış miktarına uygun olarak İdareye ek mali külfet getirmesini önleyecek şekilde borç servis ve iç verimlilik oranlarına göre tespit edilmesi gerekmektedir.

Ancak Kayseri Şehir Hastanesinde iş artışı sonucu tespit edilen kullanım bedelinin artış oranı, iş artışı kapsamında işlerin maliyetindeki artış oranının yaklaşık iki katından fazladır. Bununla birlikte, iş artışı sonucu tespit edilen kullanım bedeli artış oranının, iş artışı kapsamında işlerin maliyetindeki artış oranının yaklaşık iki katından fazla olmasını gerekli kılan ve diğer şehir hastanelerinden farklı ek mali külfeti gerektiren bir bilgi bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında, şehir hastanelerinde iş artışı meydana geldiğinde, sözleşme eki

Ek-22'de belirtildiği üzere İdare İşler Değişikliğinin getirdiği yeni finansman maliyetleri de dahil tüm maliyet artışı projenin finansal modeline işlenerek kullanım bedeli revizyonunun yapıldığı ifade edilmektedir.

Şehir hastaneleri sözleşmelerinin 44.4'üncü maddesinde yapılacak iş artışlarının kümülatif toplamının toplam sabit yatırım tutarının %20'sini geçemeyeceği belirtilmiştir. Söz konusu madde hükmü ile şehir hastaneleri projelerinde yapılacak iş artışlarına bir üst sınır belirlenmesindeki temel amaç kamu mali yönetiminde mali disiplinin sağlanarak kamu giderlerinin belli sınırlar içerisinde tutulmasıdır.

Bununla birlikte kullanım bedeli revizyonunun finansal modelin işletilerek yapıldığı belirtilmişse de, söz konusu finansal modeller şehir hastaneleri sözleşmelerinin 41'inci maddesi gereği idarenin onayına tabii olup finansal modellerin çeşitli senaryolar oluşturularak incelenmesi ve idareye ek mali külfet getirme riski bulunan finansal modellerin idarece kabul edilmemesi gerekmektedir.

Bu itibarla, diğer şehir hastanelerinden farklı olarak, Kayseri Şehir Hastanesi projesinde yapılan iş artışı sonucu kullanım bedelindeki artışın işlerin maliyetindeki artıştan daha fazla olması ile İdareye ek mali külfetin sebebinin araştırılması ve sonuca göre gerekli düzeltmelerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 23: Görevli Şirket Tarafından Yürütülen Hasta Yönlendirme ve Refakat Resepsiyon Taşıma Hizmeti Kapsamında Sunulan Hasta Taşıma Hizmeti İçin Şirket Tarafından Tekerlekli Sandalye ve Sedyelerin Getirilmemiş Olması

Şehir hastanelerinde görevli şirket tarafından sunulan hasta yönlendirme ve refakat, resepsiyon taşıma hizmeti kapsamında şehir hastanesi sözleşmelerinin “Hizmet Şartları” başlıklı eki Ek-14’de belirtildiği üzere tüm ekipmanın görevli şirket tarafından temin edilmesi gerekirken, İdarenin kullanımına verilmesi öngörülen ve sözleşmelerin “Ekipmanlar” başlıklı eki olan Ek-13’de yer alan sedye ve tekerlekli sandalyelerin söz konusu hizmetin sunumunda kullanıldığı anlaşılmıştır.

Şehir hastanesi sözleşmelerinin “Hizmet Şartları” başlıklı eki Ek-14’ün “Hasta Yönlendirme ve Refakat Resepsiyon Taşıma (HYRRT) Hizmeti” başlıklı 2.9’uncu maddesinde söz konusu hizmetin kilit hedeflerine, kapsamına ve performans parametrelerine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Söz konusu hizmetin kapsamına ilişkin 2.9.1.4.’üncü

maddesinde;

“Şirket, Taşıma Hizmetleri'nin sunulması ve işbu Hizmet Şartlarında belirtilen şartların karşılanması için gerekli tüm malzemeleri, üniformaları ve ekipmanları sunacaktır.”

ifadesi bulunmaktadır.

Ayrıca görevli şirket tarafından İdareye sunulan ve İdare tarafından onaylanan yöntem beyanının *“Hasta Yönlendirme ve Refakat Personeli”* başlıklı 8.6.2'nci maddesinde ise;

“Hastaneye başvuran Engelli, Yaşlı, yardıma muhtaç kişilere hizmet alımları sırasında refakat eder. Gerekli durumlarda tekerlekli sandalye, sedye vb. araçları kullanıma hazır durumda bulundurulur.”

“Resepsiyon Hizmetleri Personeli” başlıklı 8.6.4'üncü maddesinde ve *“Taşıma Personeli”* başlıklı 8.6.9'uncu maddesinde;

“Hastaneye başvuran; Engelli, Yaşlılar (65 yaş üstü), Şehit Yakınları, Gaziler, Hamileler ve yedi yaşından küçük çocuklara hizmet alımları sırasında öncelik sağlar ve refakat eder. Gerekli durumlarda tekerlekli sandalye, sedye vb. araçları kullanıma hazır durumda bulundurulur.”

denilmektedir.

Anlaşılabacağı üzere, görevli şirket tarafından HYRRT hizmeti kapsamında sunulan refakat, resepsiyon ve taşıma hizmetlerinin sunumunda tekerlekli sandalye, sedye, vb. araçların kullanılması zaruri olup, tüm ekipmanın ise şirket tarafından sağlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, şehir hastanelerinde, HYRRT hizmeti kapsamında görevli şirket tarafından getirilmesi gereken ekipmanlardan olan tekerlekli sandalye ve sedyelerin getirilmediği, bunun yerine görevli şirketin İdareye teslim etmekle yükümlü olduğu Ek-13'deki “tıbbi ekipman” listesinde yer alan tekerlekli sandalye ve sedyelerin kullanıldığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, alt alt yüklenici tarafından hizmet kapsamında ginger, golf arabası gibi bir takım ekipmanın getirildiği, sedye ve tekerlekli sandalyelerin Ek-13 kapsamında yer alan cihazlar olduğu ve Ek-13'de yer alan demirbaşların hizmet sağlayıcı tarafından temin edilmesinin mümkün olmadığı ifade edilmiştir.

Ek-13'de yer alan demirbaşlar, toplam sabit yatırım tutarına dahil edilen ve idareye teslim edilerek idarenin kullanımına bırakılması gereken ekipmanlardır. Ek-14'de ise hizmet şartları düzenlenmiş olup, hizmet sağlayıcılar tarafından sunulan hizmetlerin kapsamları belirtilmiştir. Ek-14'de yer alan hizmetlerin sunumu için kapsam dahilinde hizmet sağlayıcıların ekipman getirme zorunluluğu da bulunmaktadır. Belli bir hizmetin sunumu için gerekli olan bir ekipmanın Ek-13'de idareye teslim edilmesi gereken ekipman listesinde bulunması, söz konusu ekipmanın hizmet sağlayıcı tarafından getirilmesine gerek olmadığı anlamına gelmemektedir. Örneğin, Ek-14'de yer alan hizmetlerden biri olan Görüntüleme Hizmeti için hizmet sağlayıcı hizmet sunumu kapsamında ultrason cihazı getirmekle yükümlü olup hizmete açılan bütün şehir hastanelerinde adı geçen cihaz hizmet sağlayıcı tarafından temin edilmiştir. Ancak, söz konusu cihaz aynı zamanda idareye teslim edilmesi gereken Ek-13'de yer alan listede de bulunmaktadır ve görevli şirketler tarafından temin edilerek idarenin kullanımına verilmiştir. Bulguda belirtilen sedye ve tekerlekli sandalyenin de verilen örnekteki cihaz ile aynı şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, görevli şirketler tarafından Ek-13'de yer alan tekerlekli sandalye ve sedyelerin İdare personelinin kullanımına verilmesi, HYRRT Hizmeti kapsamında getirilmesi gereken tüm ekipmanların ise Ek-13'de yer alan “tıbbi ekipman” listesinden bağımsız olarak eksiksiz bir şekilde getirilmesi ve kullanıma hazır bulundurulması gerekmektedir.

BULGU 24: Ankara Bilkent Şehir Hastanesinin 2, 3 ve 4. Aşamasının Geç Tamamlanması Nedeniyle İdarenin Doğrudan Zararlar Kapsamında Maddi Külfete Maruz Kalması

Ankara Bilkent Şehir Hastanesinin 2. aşamasının 14.10.2018 tarihinde, 3. aşamasının 31.01.2019 tarihinde ve 4. aşamasının ise 30.04.2019 tarihinde tamamlanması gerekirken, 2. aşamanın 01.02.2019 tarihinde, 3. aşamanın 30.07.2019 tarihinde açıldığı ve 4. aşamanın ise 31.12.2019 tarihi itibarıyla henüz açılmadığı anlaşılmıştır. Ankara Bilkent Şehir Hastanesine taşınması planlanan hastanelerin öngörülen tarihlerde taşınmaması sebebiyle söz konusu hastaneler için şehir hastanesinde uygulanacak birim fiyatlardan daha yüksek olan birim fiyatlar üzerinden görüntüleme ve laboratuvar hizmet alımları yapıldığı görülmüştür.

Sözleşmenin “Şirket’in Tazminat Yükümlülüğü” başlıklı 14.1’inci maddesinde;

Şirket, İdare veya İdare Tarafı'nın işbu Sözleşme'nin herhangi bir maddesini ihlalinden

veya kasti ya da ihmali hareketinden kaynaklanmadığı sürece, aşağıda açıklanan sebeplerle İdare'nin karşılaştığı Doğrudan Zararlar'ı tazminle yükümlüdür:

.....

“c. Şirket'in veya Şirket Tarafı'nın hareketinden veya ihmalden kaynaklanan ve İdare'nin malvarlığında oluşan maddi kayıp veya hasara ilişkin kesinleşmiş bir mahkeme kararından kaynaklanan,

...”

ifadesi bulunmaktadır.

Yapılan incelemede, görevli şirkete Bilkent Şehir Hastanesi'nin 2, 3 ve 4. aşamalarının tamamlanması için süre uzatımı verilmesine rağmen, şirketin söz konusu aşamaları süre uzatımı dahil son bitirme tarihlerinde tamamlayamadığı, dolayısıyla şehir hastanesine taşınması planlanan hastanelerde sağlık hizmetine devam edilebilmesi için yapılan görüntüleme ve laboratuvar hizmet alımlarında oluşan birim fiyatların şehir hastanesinde sunulacak görüntüleme ve laboratuvar hizmetlerine ait birim fiyatların üstünde olduğu tespit edilmiştir.

Görevli şirket tarafından sunulan Görüntüleme ve Laboratuvar Hizmetleri için Ankara Bilkent Şehir Hastanesi Sözleşmesi Ek-18'de belirtilen birim fiyat “1 birim” olarak varsayıldığında, şehir hastanesine taşınması planlanan hastanelerde süre uzatım nedeniyle yapılan görüntüleme ve laboratuvar hizmet alımlarının birim fiyatlarının çeşitlilik arz etmekle birlikte 2 birime kadar çıktığı görülmektedir. Dolayısıyla görevli şirket tarafından aşamaların geç teslim edilmesi nedeniyle aynı hizmetler için İdare tarafından daha fazla ödeme yapılmıştır. Bu husus yukarıdaki sözleşme hükmüne göre, şirketin tazmin etmesi gereken doğrudan zararlar kapsamındadır. Ancak taslak sözleşmede söz konusu maddede şirketin sorumluluğuna gidilmesi için mahkeme kararı şartı aranmazken, sözleşme tadili ile şirketin doğrudan zararları tazmin edebilmesi için mahkeme kararı şartı getirilmiş olduğundan, yukarıda değinilen doğrudan zararların şirkete tazmin ettirilebilmesi için mahkeme kararı gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, yukarıda belirtilen doğrudan zararların teknik olarak hesaplanmasının objektif ve bilimsel şekilde tespitinin mümkün olması halinde görevli şirket ile yapılacak mutabakatlar çerçevesinde şirketten tahsil edilebileceğini ifade etmiştir.

Bu itibarla, İdare tarafından görevli şirketin yükümlülüklerini yerine getirmemesi

nedeniyle karşılaşılan doğrudan zararlar tespit edilerek sözleşme maddesinde belirtilen mahkeme kararı için gerekli sürecin işletilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 25: Yatırım Döneminde KDV İstisnasından Yararlanan Görevli Şirketlerin İstisna Kapsamında Kira Tutarının veya Kira Süresinin Bir Kısmından Vazgeçmeyi Taahhüt Etmesine İlişkin İşlemlerin Tesis Edilmemesi

Şehir hastanelerinin yatırım dönemlerinde gerçekleştirilen mal teslimleri ile hizmet ifaları 3065 sayılı KDV Kanununun Geçici-29'uncu maddesi kapsamında KDV'den istisna tutulmuş olup, bazı şehir hastanelerinde görevli şirketlerin bu istisnadan faydalanması için kira tutarının veya süresinin bir kısmından vazgeçmesi gerekirken İdare ile görevli şirketler arasında bu hususa ilişkin işlem tesis ettirilmemiştir.

3065 sayılı KDV Kanununun Geçici 29'uncu maddesinde;

“8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Kanuna göre yap-işlet-devret modeli çerçevesinde gerçekleştirilecek projeler ve 7/5/1987 tarihli ve 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun ek 7 nci maddesine göre Yüksek Planlama Kurulu tarafından kiralama karşılığı yaptırılmasına karar verilen sağlık tesislerine ilişkin projeler ve 25/8/2011 tarihli ve 652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 23 üncü maddesine göre Bakanlık tarafından kiralama karşılığı yaptırılmasına karar verilen eğitim öğretim tesislerine ilişkin projelerden bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce ihale veya görevlendirme ilanı yayımlanmış ancak teklif alınmamış olanlar ile 31/12/2023 tarihine kadar ihale veya görevlendirme ilanı yayımlanacak olanların; ihale edilmesi ile görevlendirilen veya projeyi üstlenenlere yatırım döneminde proje kapsamında yapılan mal teslimleri ve hizmet ifaları katma değer vergisinden müstesnadır.

Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce teklifleri alınmış ya da ihalesi veya görevlendirmesi yapılmış işlerde; görevli şirketin veya yüklenicinin bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde talepte bulunması halinde bu maddenin yürürlük tarihinden sonra birinci fıkra kapsamındaki mal teslimleri ve hizmet ifaları da katma değer vergisinden müstesna tutulur. Şu kadar ki, bu istisnanın uygulanabilmesi için görevli şirketin veya yüklenicinin proje nedeniyle yatırım döneminde yükleneceği katma değer vergisi tutarının, indirim yoluyla telafi edilebileceği tarihe kadar, projenin ana kredi finansman koşullarına göre

oluşacak finansman maliyeti tutarı veya buna isabet eden sürenin, ilgisine göre; işletme süresi öngörülen projelerde işletme süresinden, kira öngörülen projelerde kira tutarından veya kira süresinden indirileceği hususunun bu şirketler tarafından, içeriği idarece belirlenecek taahhütname ile taahhüt edilmesi ve bu taahhüdün idarece kabul edilmesi gerekir. İndirimler, ilgili projelere ait sözleşmelerde öngörülen esaslar dikkate alınarak yapılır.

Bu kapsamda yapılan mal teslimleri ve hizmet ifaları nedeniyle yüklenilen vergiler, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan vergiden indirilir. İndirim yoluyla telafi edilemeyen vergiler bu Kanunun 32 nci maddesi hükmü uyarınca istisna kapsamında işlem yapan mükellefin talebi üzerine iade edilir.

Maliye Bakanlığı, istisna kapsamına girecek teslim ve hizmetleri tanımlamaya, istisna ve iadeye ilişkin usul ve esasları belirlemeye yetkilidir.”

hükmü bulunmaktadır.

Yukarıdaki madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, bu madde yürürlüğe girdiği tarih olan 04.04.2012 tarihinden önce teklifleri alınmış ya da ihalesi veya görevlendirmesi yapılmış işlerde, görevli şirketin KDV istisnasından yararlanabilmesi için üç ay içinde talepte bulunması ve maddede belirtilen şekilde kira tutarından veya süresinden indirim yapılacağına ilişkin taahhütnameyi İdareye sunması ile bu taahhütnamenin İdare tarafından kabul edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, hizmete açılan veya yatırım dönemi devam eden bazı şehir hastanelerinin ihale süreçleri itibarıyla 04.04.2012 tarihinden önce teklifleri alınmış ya da ihalesi veya görevlendirmesi yapılmış projeler kapsamında olmasına rağmen görevli şirketlerin bazılarından söz konusu taahhütname alınmadan şirketlerin KDV istisnasından yararlandırıldığı, diğer görevli şirketlerden ise taahhütname alındığı ve şirketlerin KDV istisnasından yararlandırıldığı anlaşılacakla birlikte kira tutarından veya süresinden indirim yapılmasına ilişkin işlem tesis edilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, söz konusu taahhütnameyi Kanunda belirtilen süre içinde İdareye sunmuş olan görevli şirketler açısından, taahhüt ettikleri kira tutarı veya süresinin indirilmesi için hesaplamaların yapılarak Kanun hükmüne göre işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 26: Şehir Hastaneleri Sözleşmeleri Kapsamında Bazı Görevli Şirketler Tarafından Mali Tabloların Belirli Aralıklarla İdareye Sunulmaması ve Sunulan Mali Tablolarda Özkaynakların Toplam Sabit Yatırım Tutarının %20'sinden Az Olması

Şehir hastanelerinin yüklenicisi konumunda olan görevli şirketlerden bazılarının şehir hastanesi sözleşmeleri kapsamında üç aylık ve yıllık dönemler itibarıyla mali tablolarını İdareye sunmaları gerekirken bu yükümlülüklerine uygun olarak mali tabloları ilgili dönemler itibarıyla düzenli olarak sunmadıkları ve/veya sunmaları gereken mali tabloların hepsini sunmadıkları, dolayısıyla İdare tarafından, toplam sabit yatırım tutarının %20'si oranında özkaynağın görevli şirket tarafından tedarik edileceği kuralının takibinin sınırlı olarak yapıldığı ve bazı şehir hastanelerinde yatırım dönemi sonunda görevli şirketler tarafından sunulan mali tablolardan şirketlerin %20 özkaynak kuralına uygun hareket etmediği anlaşılmıştır.

Şehir hastaneleri sözleşmelerinin “Şirket” başlıklı 1.4'üncü maddesinde;

“Özkaynaklar, Toplam Sabit Yatırım Tutarı'nın %20'sinden (yüzde yirmi) az olamaz. Şu kadar ki, Özkaynaklar Yatırım Dönemi içerisinde gerçekleşen yatırımlar ile uyumlu bir şekilde arttırılacak ve her halükarda Yatırım Dönemi sonunda Özkaynaklar Toplam Sabit Yatırım Tutarı'nın %20'sinden (yüzde yirmi) az olmayacaktır.” ,

“Finansal İzleme” başlıklı 2'nci maddesinde;

“Şirket'in finansal durumuna ilişkin bilgiler, İdare tarafından Şirket'in Ek 27'ye (Mali Tablolar) uygun olarak sunacağı 3 (üç) aylık ve yıllık mali tablolar aracılığıyla izlenecektir.”

ifadesi bulunmaktadır.

Şehir Hastanesi Sözleşmelerinin “Mali Tablolar” başlıklı eki olan Ek-27'nin “Kapsam” başlıklı 2'nci maddesinde;

“Şirket, Sözleşme'nin 2'nci Maddesi uyarınca İdare'ye 3 (üç) aylık ve yıllık olarak aşağıda belirtilenleri içeren mali tablolarını sunacaktır:

- a. Bilanço,**
- b. Gelir-Gider Tablosu,**
- c. Kar-Zarar Tablosu,**

d. Fon Akım Tablosu ve

e. Nakit Akım Tablosu.

(birlikte “Mali Tablolar” olarak anılacaktır)”

“Mali Tabloları Sunulması” başlıklı 5’inci maddesinde;

“Şirket, 3 (üç) aylık ve yıllık Mali Tablolar’ı İdare Temsilcisi’ne sunacaktır. 3 (üç) aylık Mali Tablolar’ın, en geç ilişkin oldukları 3 (üç) aylık dönemin sona ermesini takip eden 2’nci (ikinci) ayın son İş Günü’nde, yıllık Mali Tablolar’ın ise en geç ilişkin oldukları yılın sona ermesini takip eden 3. (üçüncü) ayın son İş Günü’nde sunulmalıdır.”

denilmektedir.

Yukarıda değinilen sözleşme ve eklerinde yer alan hükümler birlikte değerlendirildiğinde, görevli şirketlerin üç aylık ve yıllık dönemler itibarıyla bilançolarını, gelir-gider, kar-zarar, fon akım ve nakit akım tablolarını İdareye sunmakla yükümlü olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, bazı görevli şirketlerin söz konusu dönemler itibarıyla İdareye mali tablolarını sunmadıkları veya mali tabloların sadece bir kısmını sundukları tespit edilmiştir. Dolayısıyla, İdare tarafından %20 oranında özkaynağın görevli şirket tarafından sağlandığının kontrolü sınırlı olarak yapılabilmektedir. Görevli şirketler tarafından sunulan mali tablolar üzerinden yapılan incelemede, şehir hastanelerinin yatırım dönemleri sonunda bazı görevli şirketlerin özkaynak kullanımlarının toplam sabit yatırım tutarının %20’sinden daha az olduğu görülmüştür.

Bununla birlikte sözleşmeler incelendiğinde, görevli şirketler tarafından söz konusu mali tablolar İdareye belirlenen dönemlerde sunulmadığı takdirde ve/veya özkaynak kullanımı toplam sabit yatırım tutarının %20’sinden az olduğu durumlarda, nasıl bir işlem tesis edileceği ve/veya yaptırım uygulanacağı hususunda bir düzenlemenin sözleşmelerde yer almadığı görülmüştür.

Bu itibarla, görevli şirketlerin mali tablolar olarak sayılan bilançolarını, gelir-gider, kar-zarar, fon akım ve nakit akım tablolarını üç aylık ve yıllık olarak İdareye sunmalarının ve yatırım dönemlerinde %20 özkaynak kuralına uygun hareket edilmesinin sağlanması

gerekmektedir.

BULGU 27: Ankara Bilkent ve Bursa Şehir Hastanelerinde Yer Teslimi Yapılmadan İnşaat İşleri Başlamasına Rağmen Yatırım ve İşletme Dönemlerine İlişkin Revizyonların Yapılmaması

Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Ankara Bilkent ve Bursa Entegre Sağlık Kampüsü Yapım İşleri ile Ürün ve Hizmetlerin Temin Edilmesi İşlerinde ihale ve sözleşme dosyaları ile müşavir raporlarının incelenmesi sonucu, görevli şirketlerin yer teslimi yapılmadan yapım işlerine başladıkları anlaşılmıştır.

Söz konusu işlere ait sözleşmelerin;

“Sözleşmenin Başlangıcı ve Süresi” başlıklı 5’inci maddelerinde sözleşmenin süresi, idarenin sözleşme kapsamındaki ek istekleri, işlerin askıya alınması, gecikme nedenleri ile mücbir sebepler ve şirketin kusuru dışındaki nedenlerden kaynaklanan süre uzatımları hariç, yer teslim tarihinden itibaren Ankara Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü için 28 yıl 6 ay ve Bursa Entegre Sağlık Kampüsü için 28 yıl olarak belirlenmiştir.

Aynı sözleşmelerde, yatırım dönemi ve işletme dönemine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Yatırım döneminin, sözleşme uyarınca uzatılmadıkça imza tarihinden itibaren başlayıp tamamlama tarihine kadar süren, inşaat öncesi hazırlık ve inşaat dönemini kapsayan dönem olduğu belirtilmiş, inşaat dönemi ise yer teslim tarihinden itibaren Ankara Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü için 42 ay ve Bursa Entegre Sağlık Kampüsü için 36 ay olarak belirlenmiştir. Sözleşmelere göre işletme dönemi ise, sözleşme uyarınca uzatılmadıkça tamamlama tarihinden başlayıp, sözleşme hükümlerine göre sona erme tarihine kadar devam edecek süre olup, her iki iş için de 25 yıl olarak belirlenmiştir.

Sözleşmelerin “İşlerin Başlaması” başlıklı 23.11’ inci maddesinde ise aynen;

“ Şirket tarafından inşaat ruhsatının alındığı tarihten itibaren 10 iş günü içerisinde, işlerin başlamasına engel olamayacak halde ve arazi üzerindeki tesisler boşaltılmış olarak, işbu sözleşmenin 24.9. uncu maddesine göre kurulacak denetim mekanizması tarafından ayrı bir tutanakla yer teslimi yapılacaktır. Yer tesliminin yapıldığı gün yer teslimi tarihi olarak kabul edilecektir. Şirket, yer teslim tarihinden itibaren işlerine başlayacaktır. ”

denilmektedir.

Bu hükümlere göre; görevli şirketin ancak yer teslimi yapıldıktan sonra inşaat işlerine başlaması mümkün bulunmaktadır. Söz konusu sözleşmelere göre, inşaat dönemi yatırım dönemi tanımına uygun olarak ve yukarıda sayılan istisnalar hariç olmak üzere, Ankara Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü için 42 ay, Bursa Entegre Sağlık Kampüsü için 36 aydır. İşletme dönemi, yatırım döneminin bitmesinden itibaren her iki iş için de 25 yıl olacaktır. İşin toplam süresi ise, yatırım ve işletme dönemi olmak üzere toplam Ankara Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü için 28,5 yıl, Bursa Entegre Sağlık Kampüsü için 28 yıl olacaktır.

Yapılan incelemelerde ise, gerek müşavir raporları gerekse görevli şirketin yapılan imalatlara ait tutanaklarından görüleceği üzere, yer teslim tarihi 30.04.2015 olan Ankara Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü yapım işi ile yer teslim tarihi 01.06.2017 olan Bursa Entegre Sağlık Kampüsü yapım işinde, bazı inşaat işlerinin daha önceki tarihlerde başladığı tespit edilmiştir. Başka bir deyişle yer teslimi yapılmaksızın inşaat işlerine başlanmıştır.

Bu çerçevede, Ankara Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü yapım işine ait 13 nolu Eylül 2013 tarihli müşavir raporunda fotoğraflarıyla belgelendiği üzere, hafriyat çalışmalarının başladığı, devam eden sonraki aylara ait raporlardan da temel ve beton imalatlarının saha genelinde devam ettiği anlaşılmıştır. Diğer taraftan, Bursa Entegre Sağlık Kampüsü yapım işinde, 26.05.2016 tarihli izolasyon işleri kontrol formundan FTR binasında yalıtım işlerinin yapıldığı, 25.08.2016 tarihli betonarme işleri onay formundan da beton imalatlarının yapıldığı tespit edilmiştir. Sonuç olarak, yer tesliminden önce inşaat işlerine başlanması ve yatırım döneminin başlangıç tarihinin fiilen erken bir tarihte çekilmesi nedeniyle tespit edilecek tarihe göre işletme süresinin başlangıç tarihinin revize edilmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Bu itibarla, yatırım ve işletme sürelerinin inşaat işlerine fiilen başlandığı tarihler esas alınarak hesaplanması ve erken başlayan yatırım sürelerinin sözleşmede yer alan sürelerle eşleştirilerek işletme süresinden düşülmesi gerekmektedir.

BULGU 28: Kamu Özel Ortaklığı Modeli ile Yapılan Ankara Keçiören Eğitim ve Araştırma Hastanesi Yenileme İşinde Sözleşme Hükümlerine Uyumlaması

Kamu Özel Ortaklığı Modeli ile Yapılan Ankara Keçiören Eğitim ve Araştırma Hastanesi Yenileme İşinde; sözleşme hükümlerine aykırı olarak süre uzatımı verildiği, işin sözleşme ve eklerine uygun olarak süresinde bitirilmediği, sözleşmede öngörülen sayıda ve nitelikte teknik personel iş başında bulunmamasına rağmen müeyyide uygulanmadığı, iş

artışının sözleşmede yer alan sınırı geçtiği ve genel riziko sigortasının yatırım ve işletme dönemini kapsamadığı görülmüştür.

a) Sözleşme hükümlerine aykırı olarak süre uzatımı verilmesi ve işin süresinde bitirilmemesi

Ankara Keçiören Eğitim ve Araştırma Hastanesi Yenileme İşi, 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'nun Ek 7'nci maddesi kapsamında ihale edilmiştir. Sözleşmenin konusu; yüklenici tarafından laboratuvar binası yapılması, hastane içindeki jeneratör bölümü, bilgi işlem odalarına yangın algılama ve ihbar sistemi ile gazlı yangın söndürme sistemi kurulması ve yürürlükteki Yangın Yönetmeliğine uygun olarak ıslak hacimler dışındaki tüm mahallere yangın sprinkler konulması, hastane binasındaki tüm dikey ve yatay shaftların pasif yangın durdurucu ürünlerle izole edilmesi, bu işlere ait mimari, statik, tesisat ve elektrik uygulama projelerini hazırlama, gerekli yasal izinleri alma, imalatları idarece onaylanmış proje ve detaylara uygun olarak ücretsiz yapma ve karşılığında sosyal tesisleri (kantin ve kafeterya) inşa ederek işletmek olarak belirlenmiştir.

Toplam sabit yatırım tutarı 1.272.000,00 TL olan işin sözleşme tarihi 28.07.2011'dir. 19.06.2012 tarihinde yükleniciye yer teslimi yapılmıştır. İşin süresi; yatırım dönemi yer tesliminden başlamak üzere 8 ay, işletme dönemi 170 ay olmak üzere toplam 178 aydır. Buna göre, yatırım döneminin bitiş tarihi 19.02.2013 olarak belirlenmiştir. Akabinde verilen süre uzatımıyla beraber bu tarih 06.06.2013 olmuştur. Adı geçen işin 2019 yılı itibarıyla geçici kabulü yapılmamış bulunmaktadır.

Söz konusu işe ait idari şartnamenin “Süre Uzatımı Verilebilecek Haller ve Şartları” başlıklı 32'nci maddesinde;

“ 1. Mücbir sebep olarak kabul edilebilecek haller aşağıda sayılmıştır:

a) Doğal afetler

b) Kanuni grev

c) Genel salgın hastalık

ç) Kısmî veya genel seferberlik ilânı

Süre uzatımı verilmesi, sözleşmenin feshi gibi durumlar da dahil olmak üzere, idare

tarafından yukarıda belirtilen hallerin mücbir sebep olarak kabul edilebilmesi için; yükleniciden kaynaklanan bir kusurdan ileri gelmemiş olması, taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması, yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş bulunması, mücbir sebebin meydana geldiği tarihi izleyen yirmi gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak bildirimde bulunması ve yetkili merciler tarafından belgelendirilmesi zorunludur.

2. İdareden kaynaklanan nedenlerle süre uzatımı verilebilecek haller:

İdarenin, işin sözleşmesinde yer alan sözleşmenin ifasına ilişkin yükümlülüklerini yüklenicinin kusuru olmaksızın yerine getirmemesi(yer teslimi, projelerin onaylanması, iş programının onaylanması gibi) ve bu sebeple sorumluluğu yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi, bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel olması ve yüklenicinin bu durumu ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş olması halinde, işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre, işin bir kısmına veya tamamına ait süre an az gecikilen süre kadar uzatılır.” denilmektedir.

Aynı sözleşmenin 15’inci maddesinde ise;

“Yüklenici tarafından taahhüt edilen yenileme işlerinin süresinde tamamlanmaması veya işin kısımlar halinde yapılmasının öngörülmesi durumunda, kısımlara bölünen işin öngörülen sürelerde bitirilememesi ile taahhüdün sözleşme eklerindeki hükümlere aykırı yapılması durumunda gecikilen her gün için teklif edilen sabit yatırım tutarının % 0,03 oranında ceza öngörülmüştür.

...” denilmektedir.

Bu hükümlere göre, yükleniciye süre uzatımı verilebilmesi için mücbir sebep hallerinin ya da idareden kaynaklanan sebeplerin bulunması gerekmektedir. Bu haller dışında yükleniciye süre uzatımı vermek mümkün değildir. Dolayısıyla süre uzatımı gerektiren bir durum yokken yüklenici taahhüdünü zamanında yerine getirmez ise, sözleşmede düzenlenen sabit yatırım tutarının günlük olarak on binde üçü kadar cezanın kesilmesi gerekecektir.

Söz konusu işin sözleşmesinde işin bitiş tarihi 19.02.2013 olarak belirlenmiştir. İşin devamı sırasında havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmayan günleri dayanak gösterilerek yükleniciye 67 gün süre uzatımı verilmiş ve işin süresi 06.06.2013 tarihine kadar uzatılmıştır. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere, mücbir sebep ya da idareden kaynaklanan

sebepler olarak nitelendirilmeyecek bu durum için süre uzatımı verilmesi mümkün değildir. Zira havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmayan günleri, sözleşmede aksi belirtilmediği takdirde, işin süresinin belirlenmesinde dikkate alınmış demektir. Yüklenicinin de basiretli bir iş adamı olarak bu durumu bilmesi gerekmektedir.

Bununla birlikte, yukarıda belirtilen yapım işi süre uzatımıyla beraber, bitmesi gereken tarih olan 06.06.2013 tarihinde bitirilememiştir. Yüklenicinin farklı tarihlerde geçici kabul talebi olmuştur. Yükleniciye göre; hastane içindeki yenileme çalışmaları 16.09.2013 tarihinde, laboratuvar inşaatı ise 04.04.2014 tarihinde tamamlanmıştır. Sosyal tesisler ise (kantin ve kafeterya), 14.02.2014 tarihinde faaliyete başlamıştır. İdare tarafından 2014 yılında geçici kabul komisyonu kurulmasına rağmen bu komisyon görevini fiilen yapmamış; 2017 yılında kurulan komisyon ise, 04.04.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçici kabulün yapılabileceği yönünde İdareye görüş bildirmiştir. Ancak, İdare tarafından herhangi bir çalışma yapılmamıştır. Akabinde İdare tarafından 2019 yılında tekrar kurulan geçici kabul komisyonu, mimari, statik, elektrik vb. disiplinlerde çalışma yaparak projeye ilişkin eksiklik ve aykırılıklara ilişkin rapor düzenlemiştir. Bu raporda, laboratuvar ve kafeterya binasına ek katlar yapıldığı, mahal listelerine aykırı malzemeler kullanıldığı ve projeye göre laboratuvar binasının temelinde üstten kirişli radye temelin 135 cm olması gerekirken kirişsiz ve 65 cm yapıldığı gibi hususlara yer verilmiştir. Ayrıca, 2014 yılında düzenlenen tutanakta yapılan imalatların Yangın Yönetmeliği hükümlerine aykırı olduğu da tespit edilmiştir. Diğer yandan, geçici kabul yapılmamış olmasına rağmen, yüklenici tarafından kantin ve kafeterya 14.02.2014 tarihinden itibaren işletilmeye başlanmıştır.

Yapılan açıklamalar ve kabul komisyonlarınca yapılan tespitler neticesinde, sözleşme konusu işin mevcut haliyle geçici kabulünün yapılabilmesinin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir. Bu nedenle, sözleşmede öngörülen gecikme cezalarının uygulanması ve sözleşmedeki bildirim usulüne uyularak yükleniciye yapılmayan eksik imalatların tamamlattırılması gerekmektedir.

Bu itibarla, sözleşme hükümlerine aykırı olarak verilen süre uzatımı da dikkate alınarak, işin süresinde bitirilmemesinin ve sözleşmede düzenlenen müeyyidenin uygulanmama sebeplerinin araştırılması, eksik imalatların tamamlanmaması ve geçici kabulün yapılamamasının sebebinin araştırılması, geçici kabulü yapılamayan işte kantin ve kafeteryanın işletmeye açılması ile yüklenici tarafından elde edilen gelirlerin durumunun değerlendirilmesi

ve mevcut şartlarda sözleşme konusu işin yatırım ve işletme dönemlerinin nasıl belirleneceği hususlarında inceleme yapılması gerekmektedir.

b) Taahhüt edilen personelin iş başında bulunmamasına rağmen müeyyide uygulanmaması

Sözleşme konusu işte, işin başında bulunması gereken teknik personelin mevcut olmadığı tutanaklarla tespit edilmesine rağmen sözleşmede öngörülen cezalar uygulanmamıştır.

Sözleşmenin 15.3'üncü maddesinde;

“...Yüklenici, yukarıda adet ve mesleki unvanı belirtilen teknik personeli iş başında bulundurmadığı takdirde;

<i>Pozisyon</i>	<i>Asgari</i>	<i>Adet</i>	<i>Gecikme Cezası</i>
<i>Santive Şefi/ İnşaat Mühendisi(sürekli)</i>	5	1	90 TL
<i>Mimar sürekli</i>	5	1	75 TL
<i>Makine Mühendisi(iş programına uygun olarak</i>	5	1	75 TL
<i>Makine Mühendisi(iş programına uygun olarak</i>	5	1	50 TL

Ceza düzenlenecek olup yüklenici tarafından idareye yapılacak ceza ödemeleri, cezaların tahakkuk ettiği ayı izleyen ayın onuncu gününde yapılacaktır.” denilmektedir.

Sözleşme hükmüne göre, yukarıda belirtilen teknik personelin işin başında bulundurulması gerekmekte olup, bu hükme aykırılık durumunda ise yükleniciye sözleşmede öngörülen cezaların düzenlenmesi ve yüklenici tarafından da ceza ödemesinin yapılması gerekmektedir. Ancak, farklı tarihlerde teknik personelin iş başında bulunmadığı tutanaklarla tespit edilmesine rağmen, sözleşme gereği yükleniciden tahsil edilmesi gereken ceza ödemeleriyle ilgili işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, işin geçici kabulünün yapılmadığı dikkate alınarak teknik personelin iş başında bulundurulmasına ve sözleşme süresi içinde işin başında bulunmadığı durumlara ilişkin de ceza ödemesi yapılmasına yönelik sözleşme hükmünün uygulanması gerekmektedir.

c) İş artışı oranının sözleşmede öngörülen sınırı geçmesi

Sözleşmede öngörülenden daha fazla iş artışı yapılmıştır.

Sözleşmenin 36'ncı maddesinde;

“...İhale sözleşmesinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle yenileme işi kapsamında bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

Şartlarıyla istekli tarafından teklif edilen sabit yatırım tutarının % 10'una kadar bir oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.” denilmektedir.

Bu hükümlere göre, zorunlu hallerde ve toplam sabit yatırım tutarının %10'unu geçmeyecek şekilde iş artışı yapılabilir.

Yapılan incelemede ise, toplam sabit yatırım tutarı olan 1.272.000,00 TL'nin % 10'u olan 127.200,00 TL'den daha yüksek bir tutar olan, takriben 650.000 TL tutarında laboratuvar binasına VRF sistemi takılması ve elektrik gücünün 400 KW olarak değiştirilmesi gibi işlerin yaptırıldığı yüklenici beyanından anlaşılmaktadır. Yüklenici tarafından takriben 650.000 TL tutarında ilave iş yapıldığı beyan edilmesine rağmen, söz konusu işler için herhangi bir onay sürecinin işletilmediği tespit edilmiştir. Bu durumun, ilerleyen süreçte revize edilmesi muhtemel olan işletme süresinin hesabında ihtilafa neden olacağı açıktır.

Bu itibarla, sözleşmede öngörülen iş artışının üzerinde yapılan artışın sözleşme hükümlerine göre uygun görülüp görülmeyeceği ya da uygun görülmesi halinde nasıl değerlendirileceğine ilişkin karar verilmesi gerekmektedir.

d) Genel riziko sigortasının yatırım ve işletme dönemini kapsamaması

Sözleşmenin 22'nci maddesinde;

“Yüklenici, sözleşmede tanımlanan tesis ve sistemleri yatırım dönemi ve işletme dönemi boyunca genel riziko sigortası yaptıracaktır.” denilmektedir.

Yukarıdaki sözleşme hükmü uyarınca, yüklenicinin sözleşmede tanımlanan tesis ve sistemler için yatırım dönemi ve işletme dönemi boyunca genel riziko sigortası yaptırması

gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, yüklenicinin sözleşmede tanımlanan tesis ve sistemler için yatırım ve işletme dönemini kapsayacak şekilde genel riziko sigortası yaptırmadığı görülmüştür.

Bu itibarla, işin geçici kabulünün yapılmadığı da dikkate alınarak, yüklenicinin sözleşmede tanımlanan tesis ve sistemler için yatırım dönemi ve işletme dönemi boyunca genel riziko sigortası yaptırmaması gerekmektedir.

BULGU 29: Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Yapılması Planlanan Türkiye Halk Sağlığı ve Tıbbi Cihaz Kurumu Kampüs Projesine İlişkin Mevzuata Uygun Arazi Tahsisi Yapılmadan Sözleşmenin İmzalanması, Sözleşmenin Feshine Rağmen Görevli Şirketin Proje Alanından Çıkmaması ve Kesin Teminatın Süresinin Dolması

a) Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından Bakanlığa mevzuata uygun arazi tahsisi yapılmadan görevli şirket ile sözleşme imzalanması

Türkiye Halk Sağlığı Kurumu ve Tıbbi Cihaz Kurumu Kampüs Projesine ilişkin ilk sözleşmenin 25.09.2013 tarihinde imzalandığı ve proje için tahsisi öngörülen arazilerin bir kısmının Hazine arazisi bir kısmının ise orman arazisi olduğu; ancak Hazine arazisi olduğu anlaşılan 93.759 m² alanın Bakanlığa tahsis sürecinin mevzuata uygun bir şekilde yürütülmediğinden görevli şirkete üst hakkı verilerek arazinin tesliminin yapılamadığı, bununla birlikte görevli şirket tarafından inşaatla başladığı anlaşılmıştır.

“Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsisi ve Devri Hakkındaki Yönetmelik’in “Ön ve kesin tahsis ile süresi” başlıklı 6’ncı maddesinde,

“Kamu idareleri, üzerinde tesis yapılması plânlanan ve tahsis talebinde bulunulan taşınmazları, talepte bulunan kamu idarelerine, tahsis amacına yönelik olarak yatırım projesinin hazırlanması, yatırım programına alınması ve tesis/ bina inşaatına başlanması amacıyla iki yıla kadar ön tahsis yapabilirler. Adına ön tahsis yapılan kamu idaresi tarafından, ön tahsis süresi içerisinde bu iş/işlemlerin yapılması ve buna ilişkin belgeler ile mahallinde düzenlenen tespit tutanağının gönderilerek talepte bulunulması halinde ön tahsis, hizmetin devamı süresince olmak üzere kesin tahsise dönüştürülür. Ancak, tahsise konu taşınmazın aynen kullanılmak üzere tahsisi durumunda ön tahsis işlemi yapılmaksızın doğrudan kesin

tahsis işlemi yapılabilir.

Birinci fıkrada yer alan koşulların yerine getirilerek kesin tahsis talebinde bulunulmaması, süresiz tahsis edilen taşınmazın iki yıl süre ile tahsis amacına uygun olarak kullanılmaması veya tahsis amacı dışında kullanılması halinde, tahsis işlemi herhangi bir yazışmaya gerek kalmaksızın kendiliğinden kalkmış sayılır.”

hükmü bulunmaktadır.

Yukarıdaki madde hükmünden de anlaşılacağı üzere ön tahsis, kamu idarelerinin yapacakları yatırımların projelerini hazırlamak, yatırım programına almak, tesis/bina inşaatına başlamak gibi nedenlerle kamu idarelerine verilebilir. Söz konusu projede tesis/bina inşaatına başlanması için İdare ile yüklenici arasında sözleşme imzalanmasının tabii olduğu düşünülse dahi, Milli Emlak Genel Müdürlüğüne ön tahsinin 03.11.2009 tarihinde Bakanlığa verildiği ve ön tahsis süresinin madde hükmüne göre 2 yıl olduğu göz önüne alındığında, sözleşmenin imzalandığı tarih olan 25.09.2013 tarihinde mevcut bir ön iznin veya kesin iznin Milli Emlak Genel Müdürlüğüne verilmediği anlaşılmaktadır.

Ayrıca Milli Emlak Genel Müdürlüğüne yapılan ön tahsinin süresi 03.11.2011 tarihinde bitmesine rağmen ön tahsis süresinin uzatımına ilişkin herhangi bir doküman denetim ekibine verilmemiştir. Dolayısıyla 03.11.2011 tarihinde ön tahsis işleminin kendiliğinden son bulmasına rağmen, 14.08.2017 tarihli yazı ile Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından söz konusu hazine arazisi üzerindeki ön tahsinin kaldırıldığı, 10.09.2018 tarihli yazı ile de yeniden ön tahsis işleminin yapıldığı yapılan yazışmalardan anlaşılmaktadır.

Dolayısıyla tahsisi yapılmayan bir hazine arazisi üzerine yapılacak proje için Bakanlığın 25.09.2013 tarihinde sözleşme imzaladığı ve Bakanlığa 10.09.2018 tarihinde yeniden ön tahsis yapılincaya kadar tahsisi olmayan hazine arazisi üzerinde görevli şirket tarafından projenin yapımına başlandığı görülmüştür.

Söz konusu sözleşmenin “İdarenin Şirkete Karşı Tekeffül Yükümlülüğü” başlıklı 12.1’inci maddesinin (b) bendinde, sözleşme süresince üçüncü kişilerin üst hakkına maddi yönden etki eden veya edebilecek herhangi bir ayni veya şahsi hakkı bulunmayacağı ve arazi üzerinde herhangi bir takyidat veya inşaat başlamasına engel unsurların bulunmayacağı hüküm altına alınmıştır. Söz konusu Hazine arazisinin tahsis sürecinde, ön tahsis süresi dolduktan sonra sözleşmenin imzalanmasının yanı sıra, tahsise konu arazi üzerinde başka kamu kurumları lehine

irtifak hakkı bulunduğundan, üst hakkına ilişkin imzalanması gereken sözleşmenin görevli şirket tarafından imzalanmadığı anlaşılmıştır. Bu nedenle görevli şirket lehine arazi üzerinde üst hakkı tesis ettirilemediği gibi yer teslimi de gerçekleştirilememiştir. Bununla birlikte, mahallinde yapılan incelemede tahsisi yapılmayan Hazine arazisi üzerine görevli şirket tarafından beton santrali kurulduğu ve bir takım beton işlerinin yapıldığı tespit edilmiştir.

Diğer yandan, 02.01.2019 tarihinde Bakanlık ve görevli şirket tarafından yapılan ek mutabakat ile Türkiye Halk Sağlığı Kurumu ve Tıbbi Cihaz Kurumu Kampüsü Yapım İşleri ile Ürün ve Hizmetlerin Temin Edilmesine Ait Sözleşme feshedilmiş olup, ek mutabakat'ın 2.3'üncü maddesinde; görevli şirketin her türlü takdiyattan arı bir şekilde söz konusu araziye üç ay içinde İdareye teslim edeceği belirtilmiştir. Ancak 31.12.2019 tarihi itibarıyla görevli şirket söz konusu hazine arazisini her türlü takdiyattan arı bir şekilde İdareye teslim etmemiştir.

Bu itibarla, İdare tarafından, hazine arazisi üzerine yapılması planlanan projeler için Millî Emlak Genel Müdürlüğü tarafından tahsis işlemleri mevzuata uygun olarak tamamlanmadan sözleşme imzalanmamasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

b)Türkiye Halk Sağlığı ve Tıbbi Cihaz Kurumu Kampüs Projesine ilişkin sözleşmenin feshedilmesine rağmen görevli şirketin proje alanından çıkmaması ve proje alanını sözleşme ve ek mutabakat hükümlerine uygun olarak teslim etmemesi

Türkiye Halk Sağlığı ve Tıbbi Cihaz Kurumu Kampüs Projesi için KÖİ modeli çerçevesinde ihale yapılarak sözleşmesinin imzalandığı, ancak sözleşmenin ihtiyaren fesih kapsamında yapılan ek mutabakat ve üst düzey yöneticiler tarafından yapılan uzlaşma tutanağı ile 02.01.2019 tarihinde feshedilmesine rağmen, söz konusu yapım işinin yürütüldüğü hazine arazisinden görevli şirketin çıkmadığı ve İdareye verdiği kesin teminat mektubunun da süresinin dolduğu anlaşılmıştır.

02.01.2019 tarihinde imzalanan ek mutabakat'ın 2.3'üncü maddesinde;

“Şirket, işbu Mutabat ile Proje ile ilgili yapmış olduğu hizmet, inşaat, vb. her türlü iş/işlemi işbu Mutabatı'nın yürürlüğe girme tarihinden itibaren İdare'ye en geç 3 (üç) ay içerisinde tam ve gereği gibi teslim etmekle yükümlüdür. İdare bütün bu iş/işlem, bilgi ve belgelerin kendisine teslimini müteakip Şirket'in Proje için İdare'ye teslim ettiği Denizbank Başkent Kurumsal Şubesi'nden 09/03/2016 tarih ve 3010TM8617 mektup no'lu Kesin Teminat Mektubu'nun Şirket yetkilisine teslim edecektir.”

denilmektedir.

Mahallinde yapılan denetimlerde, söz konusu proje kapsamında İdare tarafından görevli şirkete yer teslimi yapılmamasına rağmen, şirket tarafından proje kapsamındaki hazine arazisi ve orman arazisi üzerine beton santrali kurulduğu ve bir takım beton işlerinin yapıldığı, 31.12.2019 tarihi itibarıyla söz konusu arazilerin görevli şirket tarafından kullanılmaya devam edildiği tespit edilmiştir. Sözleşmenin feshedilmesinden sonra görevli şirketin zamanında araziyi İdareye teslim etmemesi ve kullanmaya devam etmesinin hazine arazisinin işgali olarak değerlendirilmesi ve şirketten eciri misil alınması yönünden gerekli işlemlerin yürütülmesi için Milli Emlak Genel Müdürlüğüne bilgi verilmesi gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen Ek Mutabakat'ın ilgili maddesinde adı geçen kesin teminat mektubu görevli şirket adına düzenlenmediği gibi, 09.07.2019 tarihinde süresinin dolduğu ve görevli şirket tarafından başka bir kesin teminat mektubunun da getirilmediği anlaşılmıştır. Dolayısıyla hazine ve orman arazisi üzerinde faaliyetine devam eden, söz konusu arazileri ek mutabakatta belirtilen süre içinde İdareye teslim etmeyen görevli şirket hakkında uygulanacak müeyyideler ek mutabakatta açık bir biçimde düzenlenmemiştir. Ancak görevli şirketin her türlü takdiyattan arı bir şekilde söz konusu araziye sözleşme ve ek mutabakat hükümlerine uygun olarak üç ay içinde Bakanlığa devretmemesinin idari ve mali sonuçları ile hazine arazisinin eski haline getirilme giderlerinin karşılanmasına ilişkin tedbir alınması gerekmektedir.

Bununla birlikte, görevli şirket tarafından söz konusu arazilerin ek mutabakat hükümlerine uygun olarak verilen üç aylık sürenin bitim tarihinde tam ve gereği gibi İdareye teslimi halinde kesin teminat mektubunun iade edileceği belirtilmiştir.

Bu itibarla, Türkiye Halk Sağlığı ve Tıbbi Cihaz Kurumu kampüs projesine ilişkin sözleşme feshedildiğinden görevli şirketin proje alanını oluşturan hazine ve orman arazisinden çıkarılması, her türlü takyidattan arı bir şekilde söz konusu arazinin sözleşme ve ek mutabakat hükümlerine uygun olarak teslimi ve bu araziler üzerinde yetkisiz faaliyette bulunulmasına ilişkin idari ve mali tedbirlerin alınması uygun olacaktır.

BULGU 30: Mevzuatta Yer Almayan Konular İçin Arabulucuya Başvurulması ve Arabulucu Tarafından Alınan Kararlara İstinaden Ödeme Yapılması

İzmir İl Sağlık Müdürlüğünde, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları kapsamında yapılan ihalelerde yüklenici firmanın değişmesi nedeniyle iş akdi sona eren, ancak

ihaleyi alan yeni yüklenici firma ile de çalışmaya devam eden işçiler ile 696 sayılı KHK kapsamında kadroya geçirilen işçilere ödenmemesi gereken ihbar ve kıdem tazminatları ile yıllık izin ücreti gibi alacaklar arabulucu kararına istinaden ödenmektedir.

7036 sayılı sayılı İş Mahkemeleri Kanunu'nun “Dava Şartı Olarak Arabuluculuk” başlıklı 3'üncü maddesinde;

“Kanuna, bireysel veya toplu iş sözleşmesine dayanan işçi veya işveren alacağı ve tazminatı ile işe iade talebiyle açılan davalarda, arabulucuya başvurulmuş olması dava şartıdır.

Davacı, arabuluculuk faaliyeti sonunda anlaşmaya varılmadığına ilişkin son tutanağın aslını veya arabulucu tarafından onaylanmış bir örneğini dava dilekçesine eklemek zorundadır.

...

denilmektedir.

İşçinin iş akdi feshedildiğinde veya belirli süreli iş sözleşmesinde süre dolduğunda işveren tarafından ihbar ve kıdem tazminatı, kullanılmayan izinlerin ücretleri gibi alacakların mevzuatta öngörülen şartların varlığı halinde işçiye ödenmesi gerekmekte olup, söz konusu alacaklarda uyumsuzluk olması halinde taraflar öncelikle arabulucuya başvurarak anlaşmazlığı çözmek durumundadırlar. Dolayısıyla, arabulucuya başvuru yapılması için iş akdinin feshedilerek işçinin işine son verilmiş olması ve işveren ile işçi arasında adı geçen alacağın tutarında bir anlaşmazlık bulunması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İzmir İl Sağlık Müdürlüğünde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları kapsamında yapılan ihalelerde, yüklenici firmanın değişmesi nedeniyle iş akdi sona ermiş olmakla birlikte ihaleyi alan yeni yüklenici firma ile yeni bir iş sözleşmesi ile aynı İdarede aralıksız çalışmaya devam eden işçiler ile 696 sayılı KHK kapsamında kadroya geçirilen işçilerin iş akitlerinin feshedilmesini gerekçe göstererek arabulucuya başvurdukları; arabulucuların ise, başvurulara istinaden aynı İdarede çalışmaya devam eden işçiler için İdarenin ihbar ve kıdem tazminatı ile yıllık izin ücreti gibi alacakların ödenmesine karar verdiği anlaşılmıştır. İdarenin ise, arabuluculuk faaliyeti sonunda anlaşmaya varılmadığına ilişkin tutanak düzenlemek ve dava açmak yerine söz konusu karara göre işçilere ödeme yaptığı tespit edilmiştir.

696 KHK'nın geçici-23'üncü maddesinin yedinci fıkrasında;

“Sürekli işçi kadrolarına geçirileceklerin istihdam edilmesine esas hizmet alım sözleşmeleri, birinci fıkrada öngörülen geçiş işleminin yapıldığı tarih itibarıyla feshedilmiş sayılır.”

ifadesi yer almaktadır.

Söz konusu geçici madde hükmünde kadroya geçirilen işçilerin iş akitlerinin feshedilmiş olacağı belirtilmesine rağmen, işçilerin işlerine devam ettiği ve dolayısıyla kadroya geçirilen işçiler için ihbar ve kıdem tazminatı gibi alacakların doğmadığının göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Diğer yandan, Yargıtay 9. Hukuk Dairesi'nin 2013/5587 esas sayılı kararında da belirtildiği üzere, iş sözleşmesinin tarafı olan işçi veya alt işveren tarafından bir fesih bildirimi yapılmadığı sürece, iş sözleşmeleri değişen alt işverenle devam edeceğinden, işyerinde çalışması devam eden işçi açısından, feshe bağlı haklar olan ihbar ve kıdem tazminatı ile izin ücretinin talep edilmesine ilişkin koşullar gerçekleşmiş sayılmayacaktır.

Dolayısıyla, alt işveren değişmiş olsa da, asıl işverende ara vermeden çalışmaya devam eden işçilerin ihbar ve kıdem tazminatı ile izin ücreti talep etme hakları bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle, yapılan işlemin hukuka aykırı olduğu; iş akdi devam eden işçilere yapılan kıdem, ihbar tazminatı ve yıllık ücret ödemelerinin uygun olmadığına Bakanlıkça da değerlendirildiği, İzmir Arbuluculuk Komisyonunun bu kararları sebebiyle 26.11.2019 tarihli ve 44254 sayılı Bakanlık Oluru ile yeniden belirlendiği ifade edilmiştir. Bununla birlikte, idareyi temsil eden Arbuluculuk Komisyonu üyelerinin anlaşmaları halinde anlaşma belgesi için müracaat edilebilecek tek hukuki yolun bu anlaşma belgesinin icra edilebilirliğine ilişkin şerh verilmesini talep edebilmek olduğu, Yönetmelikle belirlendiği üzere komisyon üyelerinin görevleri uyarınca aldıkları kararlar ve işlemler nedeniyle görevinin gereklerine aykırı davrandıklarının mahkeme kararıyla tespit edilmesi dışında, mali ve idari yönden sorumlu tutulmayacakları belirtilmiştir. Bu çerçevede, ilam niteliğinde belge olan anlaşma belgesine uygun olarak ödeme yapılması hukuken uygun ve zorunlu olarak değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede, Bakanlıkça verilen cevap teorik olarak doğru olsa da, 4857 sayılı İş

Kanunu’nda açıkça iş akdinin feshine bağlı olarak düzenlenen alacakların fesih gerçekleşmeden ödenmesinin Kanuna aykırı bir nitelik taşıdığı ve ödenmemesi gerektiği açıktır. Söz konusu arabuluculuk tutanağı ile Kanuna aykırı şekilde hatalı ödemeye sebep olduğu açık olduğundan, Yönetmelikle belirlendiği üzere komisyon üyelerinin görevleri uyarınca aldıkları kararlar ve işlemler nedeniyle görevinin gereklerine aykırı davranıp davranmadıklarının mahkeme kararı ile tespit edilmesini teminen ilgili kamu görevlilerinin Bakanlıkça soruşturularak gerekiyorsa idari ve cezai işlemlerin yürütülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Diğer yandan, arabuluculuk yapan kişilerin arabuluculuk şartlarını taşımayan bir husus için arabuluculuk yapmalarını engelleyecek yaptırımların ilgili mevzuatta düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Bu itibarla, aynı İdare bünyesinde çalışmaya devam ederek ihbar ve kıdem tazminatı ile izin ücreti talep etme koşulları oluşmayan işçilere, arabuluculuk faaliyeti sonunda anlaşmaya varılmadığına ilişkin tutanak düzenlemek ve dava açmak yerine, arabulucu kararı üzerine ihbar ve kıdem tazminatı ile izin ücreti ödenmesinin uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 31: Hastane Bilgi Yönetim Sistemi Hizmetinin Bazı İl Sağlık Müdürlükleri Tarafından Kamu İhale Kanunu’nda Öngörülen Şartlar Bulunmadığı Halde Pazarlık Usulü ya da Doğrudan Temin Yöntemiyle Alınması

Bazı il sağlık müdürlükleri tarafından hastane bilgi yönetim sistemi hizmeti alımları 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda öngörülen şartlar bulunmadığı halde, Kanunun 21’inci maddesinin (b) bendine göre pazarlık usulü ile ya da aynı Kanun’un 22’nci maddesinin (c) bendine göre doğrudan temin yöntemiyle yapılmıştır.

a) Bazı il sağlık müdürlükleri tarafından hastane bilgi yönetim sistemi hizmeti alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda öngörülen şartlar bulunmadığı halde, Kanun’un 21’inci maddesinin (b) bendine göre pazarlık usulü ile yapılması

4734 sayılı Kanun’un “Pazarlık usulü” başlıklı 21’inci maddesinin birinci fıkrasında, “Aşağıda belirtilen hallerde pazarlık usulü ile ihale yapılabilir:” denilmiş ve aynı fıkranın (b) bendinde, “...Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde

veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması...” durumunda pazarlık usulü ile ihale yapılabileceği belirtilmiştir.

Dolayısıyla idarece bir hizmetin 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (b) bendine göre pazarlık usulü ile alınabilmesi için, doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması hallerinden bir veya bir kaçının bulunması ve bu şartların varlığının ihale onay belgesinde ihale yetkilisi tarafından açıkça ortaya konulması gerekmektedir. Zira idarelere ilan yapmama ve teklif vermesi uygun görülen isteklileri belirleme gibi Kanun’un temel ilkelerinden uzaklaşma imkanı verildiğinden, bu usul yukarıda belirtilen şartların varlığı halinde kullanılabilen istisnai bir usuldür.

Yerinde yapılan denetimlerde, bazı il müdürlükleri tarafından hastane bilgi yönetim sistemi hizmetinin alımının 696 sayılı KHK ile sağlık kuruluşlarının birleştirilmesi, HBYS iş miktarının ve şartlarının değişmesi, teknik şartnamenin Bakanlıkça hazırlanan SBYS kılavuzu ışığında revize edilmesi, hizmetin sürekliliğinin sağlanması gibi gerekçelerle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 21’inci maddesinin (b) bendinde öngörülen şartlar bulunmadığı halde, Kanunun 21’inci maddesinin (b) bendine göre pazarlık usulü ile yapıldığı görülmüştür.

b) Bazı il sağlık müdürlükleri tarafından hastane bilgi yönetim sistemi hizmeti alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda öngörülen şartlar bulunmadığı halde, Kanun’un 22’nci maddesinin (c) bendine göre doğrudan temin yöntemiyle yapılması

Bazı il sağlık müdürlükleri tarafından hastane bilgi yönetim sistemi hizmeti alımları 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 22’nci maddesinin (c) bendine göre doğrudan temin yöntemiyle yapılmıştır.

4734 sayılı Kanun’un “Doğrudan temin” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrasında, “Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir:” denilmiş, aynı fıkranın (c) bendinde, “...Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek

sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması...” hali düzenlenmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.4. maddesinde de, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (c) bendi uyarınca mal ve hizmetlerin ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden temininin hangi hallerde alınacağına açıklaması yapılmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre alım yapılabilmesi için; asıl sözleşmeye dayalı olarak yapılacak alımların, ihtiyaca ilişkin asıl sözleşmeye bağlanan mal ve hizmet alımıyla ilgili olarak önceden öngörülmemekle birlikte ihtiyacın gereği olarak ortaya çıkması, tamamlayıcı nitelikte bir alım olması, mevcut ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyum ve standardizasyonunun sağlanmasının zorunlu olduğunun idarelerin teknik birimlerince ya da ilgili kuruluşlardan teknik yardım alınarak saptanması, yapılacak alımın gerekçesinin Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara/Hizmetlere İlişkin Form (KİK022.0/M ve KİK021.0/H) kullanılarak ortaya konulması gerekmektedir.

Yapılan denetimlerde, bazı il sağlık müdürlüklerinin HBYS alımlarını 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (c) bendine göre doğrudan temin yöntemiyle yaptığı ve Kanun'un temel ihale usullerine uyulmadığı tespit edilmiştir.

HBYS alımlarını 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (c) bendine göre doğrudan temin yöntemiyle yapan bazı il müdürlüklerinin gerekçelerinin bu yöntemle alım yapmak için yeterli olmadığı gibi, hastane bilgi yönetim sistemi hizmeti alımlarının niteliği de bu yöntemle alım yapmaya uygun değildir.

Diğer yandan, Kamu İhale Kurulunun konuya ilişkin kararları da, hastane bilgi yönetim sistemi hizmeti alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (c) bendine göre doğrudan temin yöntemiyle yapılamayacağı yönündedir.

Kamu idaresi cevabında, Bakanlıkça Sağlık Bilgi Yönetim Sisteminin kurulduğu, çok sayıda rehber, kılavuz, yönerge gibi dökümanlar yayınlanarak uygulama birliği sağlanmasına çalışıldığı, yeni sistem kurulumu ve bu sistemin eski sistemle entegrasyonunun ciddi zaman, mali kaynak ve nitelikli bilişim personeli gerektirdiği, veri aktarımlarında sürekli problem yaşandığı, veri ve tecrübe kaybı ile çalışanların yeni sisteme karşı direnç gösterdikleri, iş emrinin idare tarafından verilmesine karşın bilişim personelinin firma elemanı olması nedeniyle yetki ve sorumluluk hususunda sürekli sorunlar yaşandığı, belirtilmiştir.

HBYS sisteminin bir yandan kişi, kişiye yapılan işlem, işlemi yapan diğer personel, kullanılan sarf malzemesi, bir dizi işlem sonucunda ortaya çıkan reçete, rapor gibi doküman üretilmesi, üretilen belgelerin ödeme mercilerine gönderilmesi, faturaya dönüştürülmesi gibi birbirine zincirleme bağlı bir dizi işlemlerden oluşan bir sistem olduğu vurgulanarak, sistemde yaşanabilecek sorunların yanlış teşhis ve tedaviye sebep olabileceği gibi riskler barındırdığı idarece belirtilerek, asıl sorunun ihale mevzuatından kaynaklandığı ileri sürülmüştür.

İdarenin yaptığı şekilde 4734 sayılı Kanunun 21/b, 22/b ve 22/c maddelerine göre alımların yapılması, Kanunda öngörülen şartları taşımadığından mevzuata uygun değildir. Alımın Kanunun öngördüğü şekilde temel ihale usulleriyle yapılması ise, yukarıda belirtilen risklerle birlikte, ciddi zaman kaybı ve veri kaybına sebep olabilecek, farklı marka ve modeldeki cihazların kullanımında personel sorun yaşayacaktır. Her 3 yılda bir yeniden yapılması gereken ihalenin, farklı firmaların kazanması durumunda sürekli sistem ve cihaz değişikliği gerektirdiği, personelin eğitimi için de ciddi bir çalışma yapılması gerektiği idarece ifade edilmiştir.

Diğer yandan, kaynakların verimli kullanılması ve uygulama birliğinin sağlanması adına merkezi alım yapılarak taşra ile birlikte kullanılması düşüncesinin önceki yıllarda denendiği, ancak sistemin yürütülemediği yine idarece söylenmiştir.

Dolayısıyla, mevcut ihale mevzuatının, bu tür alımlarla ilgili ihtiyaca cevap vermediği, idarenin yaptığı uygulamanın mevzuata aykırı olduğu, mevzuata uygun alım yapılması durumunda ise yukarıda belirtilen risklerin yaşandığı ve bu risklerin devam edeceği düşüncesi ile ihale mevzuatında bu nitelikteki alımlar için özel düzenleme yapılmasına ihtiyaç olduğu düşünülmektedir.

Mevcut sistemde, idarenin yayınladığı rehber, kılavuz, yönerge gibi dökümanların mevzuata uygun uygulamayı sağlayamadığı da görülmektedir. Bu nedenle, temel olarak ihale mevzuatında özel düzenleme yapılması ihtiyacı yanında, idarenin ihtiyacı daha iyi karşılayabilecek bir teknik şartname ve daha titiz bir kontrol mekanizması ile bahsedilen riskleri azaltabileceği, mevcut durumda temel ihale usullerine riayet etmesinin yasal zorunluluk olduğu düşünülmektedir.

Bu itibarla, il sağlık müdürlükleri tarafından hastane bilgi yönetim sistemi hizmeti alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (b) bendine göre pazarlık

usulü ile yapılabilmesi için, Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendine düzenlenen hallerin varlığının aranması ve gerekçelerin ihale onay belgesinde ihale yetkilisince belirtilmesi gerekmektedir. Aynı şekilde, bu alımların 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (c) bendine göre doğrudan temin yöntemiyle yapılmaması ve Kanun'un temel ihale usullerine göre yapılması gerekmektedir.

BULGU 32: Bazı İl Sağlık Müdürlüklerince Yapılan Sonuç Karşılığı Laboratuvar Hizmeti Alımlarında Sözleşmede Yer Alan Cezai Şartların Detaylı Düzenlenmemesi ve Cezai Şartların Uygulanmaması

Bazı il sağlık müdürlüklerince yapılan alımlarda, ihale dokümanında yapılması öngörülen bazı işlerin dokümana uygun olarak yapılmadığı durumlarda uygulanacak yaptırımlar tam olarak belirlenmemekte, belirlenen yaptırımlar da uygulanmamaktadır.

Örneğin, Ordu İl Sağlık Müdürlüğüne “İl Sağlık Müdürlüğüne Bağlı Sağlık Tesisleri için 24 ay süreli Sonuç Karşılığı Laboratuvar Hizmeti Alımı” işi 4734 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile ihale edilmiştir.

Söz konusu işin ödeme belgeleri ekinde yer alan muayene ve kabul komisyonu tutanaklarında yapılan incelemelerde, hizmet işleri kabul komisyonu tarafından her ay tüm hastaneler itibarı ile kabule engel olmayan eksiklikler listesi yapıldığı, Komisyonca belirlenen bu eksikliklerin takip eden aylarda da devam ettiği, uygulayıcılar tarafından eksikliklerin giderilmediği, buna rağmen yaptırım uygulanmadığı görülmektedir.

Örneğin, 06.05.2019 tarihli tutanakta özet olarak; yapılan işin sözleşme ve eklerine uygun olduğu ve kabule engel olabilecek eksik, kusur ve arızaların bulunmadığı belirtildikten sonra, eksik malzeme verildiği, hizmetin görülmesini engellemediği halde Teknik Şartnamede yer alan malzemelerin veya hizmetin tam ve kusursuz olarak yerine getirilmediği belirtilmektedir. Bu eksiklikleri tamamlayamayan firmaya, ihale dokümanı gereği, cezai müeyyide uygulanması gerektiği belirtilerek tespit edilen eksiklikler hastane bazında sayılmaktadır.

Tutanakta belirtilen eksiklikler listesinde, soğutmalı ısı ayarlı tüplü santrifüjlerin eksik verilmesi, hemogram cihazının yazıcılarının eksikliği, kan gruplama cihazının iş istasyonu eksikliği, mikropipetler, Rh alt grup, ABO fenotip kartları, İndirekt coombs için 22'li antikor tanımlama testleri eksikliği, Hormon cihazının (Roche Cobas e 601) devamlı arızaya düşmesi

ve verimsiz çalışması, hemogram kiti temininde zorluk yaşanması, hormon sonuçlarının ihale şartnamesinde belirtilen sürede çıkamaması vb. sorunlara değinilmektedir.

Muayene ve Kabul Tutanağı'nda özet olarak sıralanan eksikliler, diğer aylara ilişkin tutanaklarda da sıklıkla yer almaktadır. Bu eksiklerin işin yürütülmesine engel olmadığı kabul tutanaklarında belirtilmekle birlikte, işin Teknik Şartnameye tam olarak uygun yürütülmesini sağlamak amacıyla yaptırım uygulanması kabul heyetince İl Sağlık Müdürlüğüne yazılmaktadır.

Ancak, ihale dokümanı incelendiğinde, bu tür durumlarda uygulanacak yaptırımın net olmadığı görülmektedir. İşin İdari ve Teknik Şartnamesinde yaptırımlara ilişkin hüküm bulunmamaktadır. Sözleşmede ise, “cezalar ve sözleşmenin feshi” başlığı altında 16'ncı maddede düzenleme yapılmıştır. Buna göre; işin tekrar eden kısımlarının sözleşmede öngörülen sürede tamamlanmaması durumunda, gecikilen her takvim günü için sözleşme bedelinin on binde 5'i oranında ceza öngörülmüştür. Teknik Şartnamede belirtilen sürelerde arızaların giderilmemesi, kitlerin temin edilmemesi, cihazların kullanılmaması vb. durumlarda on binde 5 oranında ceza uygulanır. Sözleşmenin 16'ncı maddesine göre, hizmetin aksaması halinde en az 10 gün süreli ihtar çekilecek, ihtar süresi bitiminde eksiklikler giderilmediği takdirde kesin teminat gelir kaydedilerek sözleşme feshedilecektir.

Bunun dışında dokümanda bir ceza öngörülmemiştir. Bu durumda, kabul heyetinin belirlediği eksiklikler için hizmetin kabule engel olmayacak eksiklere rağmen devam ettiği durumlarda ceza uygulanmamaktadır. Bu durumda, Şartnameye uygun olmayan uygulamalardan dolayı yükleniciye hiçbir ceza tahakkuku yapılmamaktadır.

Bu nedenle bu tür sözleşmelerde cezai yaptırım hükümlerinin daha detaylı düzenlenmesi gerekmektedir. Örneğin, Sözleşmenin 16'ncı maddesine göre cihazın kullanılmaması durumunda ceza belirlenmiştir. Ancak, cihazın istenilen verimi sağlamaması ve ya Şartnameye göre eksik cihaz temin edilmesi (işin mevcut cihazlarla da yürütülebildiği hallerde) durumlarında cezanın nasıl uygulanacağı belli değildir.

Bu tür işlerde, Teknik Şartnamede yer alan tüm uygulamalar için cezai şart öngörülmesi ve bu cezai şartın uygulanması önem arz etmektedir. Örneğin, eksik cihaz teminine rağmen işler yürüyor ise Şartname ile neden istendiği sorgulanmalıdır. Diğer yandan, günlük gecikme cezasının sağlık tesisi bazında ilgili tesisin payına düşen sözleşme miktarına uygulanmasına

yönelik düzenleme yapılmasının da daha doğru olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında, İl Sağlık Müdürlüklerine bulguda tespit edilen hususlara ilişkin düzeltici işlem yapılmasına yönelik talimat verileceği belirtilmiştir.

Bu itibarla, bu tür alımlarda ihale dokümanının işin niteliği ile uyumlu ve hizmetin istenilen seviyede sunulmasını temin bakımından detaylı düzenlenmesi ve mevcut sözleşmelerde öngörülen cezai müeyyidelerinde ilgili birimlerce yapılan tespitlere göre uygulanması gerekmektedir.

BULGU 33: Sağlık Tesisleri Tarafından Epidermolizis Bülloza Hastaları İçin Yara Bakım Ürünü Alımlarındaki Bazı Uygulamaların Hastaların Sağlığı ile Teklif Veren Firmalar Arasında Rekabetin Sağlanması Açısından Risk Oluşturması

Sağlık tesislerinin Epidermolizis Bülloza hastaları için Sağlık Uygulama Tebliği çerçevesinde yaptıkları yara bakım ürünü satın alımlarının incelemesi neticesinde; alım yöntemleri, teknik şartnamelerin düzenlenmesi ve numune uygulanması konusunda Sağlık Bakanlığı tarafından belirlenmiş standartlar olmaması nedeniyle sağlık tesislerinin arasında farklı uygulamalar olduğu, bazı sağlık tesislerinde teknik şartnamelerin konuda uzmanlığı olmayan hekimlerce hazırlanması veya hangi ürünün satın alınacağına karar verilirken numune değerlendirilmesinin yapılmaması sonucunda firmalar arasında rekabetin tesis edilemeyerek satın alma maliyetlerinin arttığı görülmüştür.

Epidermolizis bülloza irsi ve kalıcı tedavisi bulunamamış bir hastalık olup ömür boyu yara bakım malzemelerinin kullanılmasını gerektirmektedir. Bu hastalık için kullanılan yara bakım ürünlerinin satın alımı 24.03.2013 tarihli Sağlık Uygulama Tebliği çerçevesinde sağlık tesisleri tarafından yapılması gerekmektedir. Sağlık Uygulama Tebliği'nde;

“ 2.4.4.N - (Ek:RG-8/6/2017- 30090)(89)Epidermolizis Bülloza (1) Epidermolizis bülloza tanılı hastalara yara bakım hizmetlerinin ödenebilmesi için üçüncü basamak sağlık hizmeti sunucuları tarafından, deri ve zührevi hastalıkları uzman hekimi, plastik, rekonstrüktif ve estetik cerrahi uzman hekimi ile genel cerrahi veya çocuk cerrahisi uzman hekimlerinin yer aldığı sağlık kurulu raporu düzenlenmesi gerekmektedir. Sağlık kurulu raporu 1 (bir) yıl geçerlidir. Bu hastaların tedavisi, yatan hastalar için Sağlık Bakanlığı'na bağlı sağlık hizmeti sunucuları ve üniversite hastaneleri tarafından sağlanacaktır. Epidermolizis bülloza hastalarının ayakta tedavisi ise sadece Evde Sağlık Hizmeti Birimlerince faturalandırılabilir.

Epidermolizis bülloza tanılı hastaların yatarak veya ayakta tedavileri kapsamındaki yara bakım hizmetleri SUT EK-2/B Listesinde yer alan “530533” kodlu “Epidermolizis bülloza hastalığında yara bakım hizmetleri” işlemi üzerinden faturalandırılır.” ifadesi bulunmaktadır.

Bununla birlikte, Sosyal Güvenlik Kurumu ile Sağlık Bakanlığı Arasında 2019 Yılı Götürü Bedel Üzerinden Sağlık Hizmeti Alım Sözleşmesi ve Usul Esasları'nın 9'uncu maddesinin (e) bendinde, Epidermolizis Bülloza tanılı hastalar için ihtiyaç duyulan yara bakım hizmetleri ve kullanılması gerekli görülen yara bakım ürünlerinin gerek ayakta ve yatarak tedavi kapsamında gerekse evde bakım hizmetleri kapsamında Sağlık Bakanlığı bünyesinde yer alan sağlık kurum ve kuruluşlarınca sağlanmasının zorunlu olduğu ve yara bakım hizmet ve ürünlerinin bedellerinin götürü bedel kapsamında değerlendirileceği, ifade edilmiştir. Bu düzenleme uyarınca, sağlık tesislerince Sağlık Uygulama Tebliği hükümlerine göre faturalandırma yapılmamaktadır.

Epidermolizis Bülloza hastalarının kullanması gereken yara bakım ürünlerinin türleri, ebatları ve kullanım sıklıkları sağlık kurulu raporlarında belirlenmektedir. Sağlık tesisleri, Sağlık Uygulama Tebliği uyarınca alınan sağlık kurulu raporlarına istinaden hastaların kullanması öngörülen her malzeme türü için hazırladıkları teknik şartnamelere dayanarak yara bakım ürünlerinin alımını götürü bedel kapsamında gerçekleştirmektedirler. 2019 yılında Türkiye genelindeki sağlık tesisleri tarafından Epidermolizis Bülloza hastaları için yapılan tıbbi malzeme alımlarının 463 farklı barkod numarası üzerinden listelenmesi neticesinde yapılan toplam harcamanın KDV dahil 37.299.012,78 TL olduğu görülmüştür.

Yapılan incelemede, yara bakım ürünlerine malzeme tanımı bazında ödenen birim fiyatların sağlık tesisleri arasında büyük farklar gösterdiği görülmüştür. Bu farkın nedenlerinin sağlık tesislerinin alım yaptıkları firma, alım yöntemleri ve alım adetlerinin değişiklik göstermesi olduğu tespit edilmiştir. Sağlık tesisleri tarafından en sık kullanılan alım yönteminin doğrudan temin olmasının yanında, sırasıyla açık ihale usulü ve pazarlık usulü de kullanılmaktadır.

Sağlık tesislerinin yara bakım ürünlerinin niteliklerine karar vermelerinde teknik şartname önemli rol oynamaktadır. Fakat sağlık tesislerinin aynı yara bakım ürünleri için hazırladığı teknik şartnameler birbirinden farklı hükümler içermektedir. Ayrıca bazı sağlık tesislerinde teknik şartnamelerin, konuda uzmanlığı olmayan aile hekimleri ve pratisyen hekimler tarafından hazırlandığı görülmüştür. Bu durumun hem hasta sağlığı hem de firmalar

arasında rekabetin tesis edilerek sağlık kurulu raporu ile teknik şartnameye uygun ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin sunduğu ürünün satın alınması açısından risk oluşturduğu düşünülmektedir.

Teknik şartnamelerin bazı hükümleri ancak teklif veren firmaların ürünlerinin hastaya uygulanması suretiyle değerlendirilebilecek niteliktedir. Bu hükümlerin değerlendirilebilmesi için firmaların gönderdiği numunelerin uzman hekimler tarafından ön değerlendirmeden geçirilerek hastalara uygulanması ve sonuçlarının belgelendirilmesi gerekmektedir. Bu konuda sağlık tesislerinin birbirinden farklı uygulamaları olduğu görülmüştür. Bazı sağlık tesisleri tarafından numuneler hastalara uygulanarak uzman hekimler tarafından değerlendirilmekte ve bu değerlendirme bir tutanak altına alınmasının yanı sıra şeffaflığın sağlanması amacıyla yetkili mercilere sunulmak üzere kayıt edilmektedir. Bazı sağlık tesislerinde ise, numuneler tüm hastalara uygulanmasına rağmen, değerlendirme aile hekimliği uzmanı ve hemşire gibi konuda uzmanlığı olmayan sağlık personeli tarafından yapılmaktadır. Bazı sağlık tesislerince ise, çeşitli gerekçelerle firmalardan hiç numune alınmadığı ve hastalara uygulanmadığı görülmüştür. Ayrıca bir sağlık tesisi tarafından yapılan numune değerlendirmesi sonucu bir markanın yara bakım ürünlerinin alınmasına karar verilmişken, hasta yakınlarının başka bir markanın yara bakım ürününü tercih ettiklerini açıkça belirtilen dilekçeler verdikleri ve talepleri kabul edilmeyince yara bakım ürünlerinin alımı için bir başka sağlık tesisine başvurdukları tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, alım yöntemleri, teknik şartnamelerin düzenlenmesi ve numune uygulanması konusunda, Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğüne oluşturulacak komisyonların çalışmaları sonucunda ortaya konulacak olan kararlar ve kriterler baz alınarak standartların belirleneceği belirtilmiştir.

Bu itibarla, hasta sağlığının korunması ve firmalar arasında rekabetin tesis edilerek uygun fiyatlı ürünün satın alınmasının sağlanması için alım yöntemleri, teknik şartnamelerin düzenlenmesi ve numune uygulaması konusunda Sağlık Bakanlığı tarafından gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 34: Sağlık Bakanlığına Bağlı Birimlerce Ödenek Üstü Harcama Yapılması

Sağlık Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatındaki muhtelif birimlerce 2019 yılında

toplam 33.507.722,60 TL ödenek üstü harcama gerçekleştirilmiştir.

5018 sayılı KMYKK'nın bütçe uygulama esaslarını düzenleyen üçüncü bölümünün "Ödeneklerin kullanılması" başlıklı 20'nci maddesinde, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, ayrıntılı harcama programlarını hazırlayarak vize edilmek üzere Cumhurbaşkanlığına gönderecekleri, bütçe ödeneklerinin ise Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenecek esaslar çerçevesinde, nakit planlaması da dikkate alınarak vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre kullanılacağı belirtildikten sonra kamu idarelerinin, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamayacakları ifade edilmiştir.

Sağlık Bakanlığının 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu incelendiğinde, 33.499.340,99 TL'si Personel Giderleri tertibinde olmak üzere toplam 33.507.722,60 TL tutarında ödenek üstü harcama yapıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu ödenek üstü harcamaların sebebinin;

- Personel giderlerinde bakanlık merkez ve taşra teşkilatında geçici süreli görev yapan personelin maaş ve sosyal güvenlik ödemelerinden,

- Diğer kalemlerde ise Hazine ve Maliye Bakanlığının (HMB) yönetiminde bulunan Yeni Harcama Yönetim Bilişim Sistemi-MYS ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı yönetiminde bulunan Bütçe Yönetim Enformasyon Sistemi (e-bütçe) arasındaki uyumsuzluk nedeni ile kullanılabilir ödenek bulunmasına rağmen, HMB Muhasebat Genel Müdürlüğüne ödenek gönderme belgelerinin iade edilmesi ve eksi bakiyenin kapatılmamasından, ayrıca bazı harcama birimlerinin vergi kimlik numaralarının e-bütçe sistemine ya hiç gelmemesinden ya da sistemde değişmesinden dolayı kullanılabilir ödenek bulunmasına rağmen ödenek gönderilememesinden,

kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; yukarıda belirtilen hususlar hakkında Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığına yazılı görüş talep edildiği ifade edilmişse de, 2019 yılı hesaplarında bu kapsamda düzeltici bir işlem tesis edilmemiştir.

Bu itibarla, harcama yetkililerince bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına ve ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarına uygun harcama

talimatı verilmesi ve Bakanlıkça bütçede yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapılmaması için gerekli kontrol ve tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 35: Ankara Bilkent Şehir Hastanesine Taşınan Sağlık Tesislerine Ait Binaların Tahsisine İlişkin Yeterli Ön Hazırlığın Yapılmaması

Ankara Bilkent Şehir Hastanesi 2. Aşama açılışı 01.02.2019 tarihinde; 3. Aşama açılışı 22.07.2019 tarihinde gerçekleşmiştir. Buna binaen Atatürk EAH'da 08.02.2019, Türkiye Yüksek İhtisas EAH'da 08.02.2019, Numune EAH'da 24.05.2019, Ankara Çocuk Sağlığı Hastalıkları Hematoloji Onkoloji EAH'de 23.08.2019, Dr. Zekai Tahir Burak EAH'da 30.08.2019 tarihinde son hasta kabulü yapılarak Şehir Hastanesinde sağlık hizmeti vermek üzere taşınmıştır.

Söz konusu hastanelerin taşınması ve taşınma sonrasında taşınan hastanelere ait binaların nasıl değerlendirileceği konusunda yapılan planlamanın yetersiz olduğu görülmüştür.

Ankara İl Sağlık Müdürlüğünün 05.02.2019 tarih ve 75252626-440.02.03 sayılı yazısında, 06.02.2019 tarihinde Atatürk EAH'ın, 09.02.2019 tarihi itibarıyla de Yüksek İhtisas EAH'ın taşınma sürecinin başlayacağı ve 11.02.2019 tarihinde tamamlanmış olması gerektiği belirtilmiştir. 1 gün önce yazısı yazılarak Atatürk EAH'ın taşınması ve taşınma sürecinin 5 gün içinde bitirilmesi; 4 gün önce yazısının yazılarak Yüksek İhtisas EAH'ın taşınması ve taşınma sürecinin 2 gün içinde bitirilmesi gereği ilgili hastanelere iletilmiştir. Bu kadar kısa sürede, sağlık hizmeti devam eden hastanelerin, yatan hastaların ve hastane malzemesinin taşınması hem hastalar hem de hastane çalışanları açısından oldukça zorlayıcı bir süreç olmuştur.

Çok hızlı bir şekilde yapılan taşınma işlemine karşın söz konusu hastane binalarının nasıl değerlendirileceğine ilişkin Gayrimenkul Değerlendirme ve Karar Komisyonu 5 ay sonra Temmuz ayında kurulmuştur. Komisyon, 2019 yılı içinde 3 tane karar almıştır. İlk Komisyon Kararı 03.07.2019, 2 No'lu Karar 09.09.2019, 3 No'lu Karar ise 06.12.2019 tarihinde alınmıştır. Komisyon kararlarının incelenmesi neticesinde taşınan hastanelere ait binaların nasıl değerlendirileceği konusunda yeterli ön hazırlığın yapılmadığı görülmüştür.

Şöyle ki, 1 No'lu Komisyon Kararı'nda Acil Sağlık Hizmetleri Başkanlığı Destek Eğitim Merkezi (DESMER)'in Numune EAH binasına taşınması kararı alınmışken, 2 No'lu Karar'da bu hükmün iptal edilerek Yüksek İhtisas EAH'ın binasına taşınması kararlaştırılmıştır. 3 No'lu Karar'da ise yine bu hüküm iptal edilerek İl Sağlık Müdürlüğü Ostim

Ana Binaya taşınması kararlaştırılmıştır.

Yine aynı şekilde, Yüksek İhtisas EAH binasına Ulucanlar Göz EAH binasının tahliye edilerek taşınmasına karar verilmişken, 2 No’lu Karar’da bu hüküm iptal edilmiş ve DESMER’in taşınması kararı verilmiştir. 3 No’lu Karar’da ise Mesleki ve Çevresel Hastalıklar Hastanesinin taşınması kararı verilmiştir.

Ayrıca, Atatürk EAH, 8.02.2019 tarihinden itibaren sağlık hizmeti vermiyorken, 1 ve 2 No’lu Komisyon kararlarında söz konusu taşınmaza ilişkin hiçbir hüküm yer almamıştır, 3 No’lu Karar’da (06.12.2019) ise Ankara Şehir Hastanesi personelinin ihtiyacını karşılayacak şekilde belirli alanı kreş alanı olmak üzere İl Sağlık Müdürlüğüne tahsisinin sağlanmasının planlandığı, geri kalan kısmı için herhangi bir plan yapılmadığı ve bu alanın kullanım hakkı ve tasarrufunun Bakanlık uhdesinde olduğu belirtilmiştir. Atatürk EAH binasının boşaltılmasından itibaren 10 ay boyunca nasıl değerlendirileceği yönünde karar alınmamışken, 31.12.2019 tarihi itibarı ile net bir karar verilmediği görülmüştür.

İl Sağlık Müdürlüğü’nün nihai Komisyon Kararı’na binaen, Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğü’nün cevabi yazısında, söz konusu planlamanın uygun olduğu mütalaa edilmekte olup bahse konu iş ve işlemlerin 20.09.2019 tarih ve 30894 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu Sağlık Tesisleri Ruhsatlandırma Yönetmeliği” kapsamında yürütülmesi ve akabinde Bakanlığa bildirim yapılması halinde taşınmaya yönelik tescil onayının alınabileceği belirtilmiştir.

Bu yazıdan da anlaşılacağı üzere, söz konusu sağlık tesislerinin Kamu Sağlık Tesisleri Ruhsatlandırma Yönetmeliği’ne uygun bir biçimde dizayn edilip, Bakanlığa bilgi verildikten sonra taşınmaya yönelik tescil onayı alınabilecektir.

Kamu Sağlık Tesisleri Ruhsatlandırma Yönetmeliği Sağlık Tesisleri Binaları ve Ruhsatlandırma Komisyonu Bölümü’nün 9’uncu bendinde :

“Sağlık tesislerinin imar, yangın, deprem, asansör, atık ve radyasyon güvenliği gibi sağlık hizmeti sunumunu etkileyen konularda diğer kurum ve kuruluşların mevzuatlarına uygunluğu sağlanır.” denilmektedir. Bu hükme göre deprem tahkiki yapıp, daha sonra yangın asansör, atık ve radyasyon güvenliği ile ilgili uygunlukların sağlanması gerekmektedir.

Oysa, söz konusu taşınmazlar Yönetmelik’e uygun hale getirilmeden, taşınma tescil

onayı alınmadan, İl Sağlık Müdürlüğü tarafından taşınması planlanan sağlık tesislerine, taşınan sağlık tesislerine ait bina ve müştemilatı ile demirbaş malzemelerinin ivedilikle devir alınması hususunda yazı yazılmıştır. Taşınmaya yönelik tescil onayı alınmadan devir işlemlerinin gerçekleştiği görülmüştür.

6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'da

“Mevcut ihaleler ve yönetmelik” başlıklı Geçici Madde 1’de;

(2)Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce 3359 sayılı Kanunun ek 7 nci maddesi çerçevesinde ihale süreci tamamlanmış olan veya devam eden işlere ait şartnamelerdeki, yüklenici tarafından yapılacak sağlık yerleşkesinin dışındaki taşınmazların ticari alan olarak işletilmek üzere yükleniciye verilebileceğine dair hükümler uygulanmaz ve sağlık yerleşkesi dışındaki taşınmazlar yükleniciye verilmez; ihale iş ve işlemleri ile yapılmış olan sözleşmeler bu hükümler geçerli olmaksızın yürütülür.

(3) (Ek: 26/2/2014-6527/24 md.) Bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten önce 3359 sayılı Kanunun ek 7 nci maddesi çerçevesinde yapılan ihalelere karşı açılan davalarda idari yargı mercilerince verilen kararların gerekleri mevcut ihale dokümanında ve sözleşmelerde gerekli düzenlemeler yapılarak yerine getirilir ve işler buna göre yürütülür. denilmektedir.

Söz konusu Kanun hükmüyle, Şehir Hastanesine taşınan hastanelere ait taşınmazların, yükleniciye ticari alan olarak işletilmek üzere verilemeyeceği düzenlemiştir. Bu kapsamda, Şehir Hastanesine taşınan hastanelere ait taşınmazların nasıl değerlendirileceğine ilişkin ön hazırlık yapmak için yeterli sürenin olduğu düşünülmektedir.

Şehir Hastanesine taşınan hastanelerin, taşınır ve taşınmazlarının devir işlemlerine ilişkin prosedürlerin önceden belirlenmemiş olması, söz konusu taşınmazların atıl kapasite oluşturması yanında aşağıdaki sorunlara sebep olarak kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına yol açmıştır.

1) Taşınan hastanelerin binaları atıl kapasite oluştururken, kiralık hizmet binalarında sağlık hizmeti veren sağlık tesislerinin kira ödemelerine devam edildiği görülmüştür.

2) Şehir hastanesine taşınan hastanelerin, hasta kabulüne son verilen tarihten itibaren

2019 yılı için 1.613.186,40 TL tutarında elektrik faturası ödendiği görülmüştür. Bunun sebebinin, diğer hastanelere ya da kamu kurumlarına devri beklenen taşınır malzemelerin (tıbbi cihazlar ve ekipman), bu malzemelerin devrinden sorumlu az sayıda personelle birlikte faaliyetine son verilen hastane binalarında bulundurulmaya devam ettirilmesi olduğu anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, Atatürk Eğitim ve Araştırma Hastanesi binasının yeniden kullanımına dair yapılacak tadilat-onarım-renovasyonu ile ilgili iş ve işlemler ile diğer sağlık tesislerinin Kamu Sağlık Tesisleri Ruhsatlandırma Yönetmeliği'ne uygun hale getirme sürecinin devam ettiği ve Bakanlığa tahsisli taşınmazların öncelikle Bakanlığın planlamaları ve İldeki hizmet sunumu ihtiyaçları çerçevesinde kullanımına devam edildiği belirtilmişse de, taşınmazların atıl kapasite oluşturmaması ve kamu kaynaklarının etkin, ekonomik, verimli olarak kullanılmasını teminen hizmete açılan/açılacak şehir hastanelerine taşınma süreçlerinin Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile koordineli olarak planlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 36: Bakanlık Tarafından Kamu İhale Kanunu'na Tabi Olmadan Doğrudan Türksat A.Ş.'den Yapılan Hizmet Alımlarında Bazı Sorunlar Bulunması

Bakanlık tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi olmadan 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nun Ek 33'üncü maddesi uyarınca Türksat A.Ş.'den e-Devlet ile ilgili bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetleri kapsamında bulunmayan hizmet alımlarının yapılması; bununla birlikte, alınan hizmetlere ilişkin sözleşme ve teknik şartnamenin kapsam ve içeriğinin tam belirlenmemesi, işin maliyetine ilişkin araştırma yapılmaması ve doğrudan Türksat A.Ş. tarafından verilmesi gereken hizmetin alt yüklenici tarafından yürütülmesi gibi hatalı uygulamalar yapılmıştır.

Bakanlığın bilgi ve iletişim teknolojileri alanında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi olmadan 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nun Ek 33'üncü maddesi kapsamında Türksat A.Ş.'den yaptığı hizmet alımlarının incelenmesinde;

a) Türksat A.Ş.'den e-Devlet ile ilgili bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetleri kapsamında olmayan hizmet alımları yapıldığı,

b) İstisna kapsamında ihalesiz olarak alınan hizmetin doğrudan Türksat A.Ş. tarafından verilmesi yerine Türksat tarafından yapılan yeni bir sözleşmeyle alt yükleniciler tarafından

verildiği,

c) Alımı yapılan hizmete ilişkin yaklaşık maliyet ya da maliyet belirleme çalışmalarının yapılmadığı,

d) Sözleşmenin hazırlanması ve yürütülmesinde bazı sorunların bulunduğu,

e) Alımı yapılan hizmete ilişkin hazırlanan teknik şartnamenin hizmetin kapsamını ve içeriğini belirlemede yetersiz olduğu,

görülmüştür.

a) Türksat AŞ'den e-Devlet ile ilgili bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetleri kapsamında olmayan hizmet alımları yapılması

Kamu kurumları Türksat A.Ş.'den 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmadan hizmet alımı yapabilmektedirler. 21/2/1924 tarih ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu Ek 33'üncü maddesinde kamu kurumları, "... e-devlet ile ilgili bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetleri kapsamında, Türksat AŞ'den doğrudan yapacakları hizmet alımları yönünden, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi değildir." hükmü bu alımların dayanağını oluşturmaktadır. Buna göre alımın kapsamı bütün bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetleri değil yalnızca e-Devlet ile ilgili olan bilgi ve iletişim teknolojileri hizmeti olarak anlaşılmalıdır. Ancak yapılan incelemelerde Bakanlık tarafından bu hükmün, e-Devlet ile ilgili olup olmadığına bakılmaksızın bütün bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetlerine uygulanması suretiyle getirilen istisnai durumun genelleştirildiği anlaşılmaktadır.

E-Devlet Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te e-Devlet hizmeti; "*Hizmet süreçlerinin vatandaş odaklı olarak yeniden yapılandırılmasını da içerecek şekilde, kurumlar arası veri paylaşımı esasına dayalı olarak yürütülmesi için kurumlar tarafından, hızlı, güvenli, etkili, verimli, şeffaf ve hesap verebilir, temel hak ve özgürlüklere riayet edilerek ve mahremiyet gözetilecek şekilde elektronik ortama aktarılan her bir kamu hizmeti...*" olarak tanımlanmıştır. Söz konusu tanımdan da anlaşılacağı üzere, bir hizmetin e-devlet hizmeti olarak değerlendirilebilmesi için kamu kurumunun hizmet süreçlerinin elektronik ortama aktarılması gerekmektedir.

Diğer taraftan anılan Yönetmeliğe göre e-Devlet kapısı, "*e-Devlet hizmetlerinin son kullanıcıya farklı erişim kanallarından tek noktadan bütünleşik olarak sunulduğu ortak*

elektronik platformu” olarak tanımlanmış ve e-Devlet kapısı işletmecisi olarak da Türksat A.Ş. gösterilmiştir.

Mezkur Kanun maddesi ve Yönetmelik’teki tanımlamalar ile kanun gerekçesi bir bütün olarak ele alındığında, e-Devlet platformundan sağlanan imkanların tüm kamu kurum ve kuruluşlarında hızla kullanılmaya başlanılarak e-Devlet hizmetlerinin kısa sürede yaygınlaştırılabilmesi amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarının bu hizmetleri Kamu İhale Kanunu’na tabi olmadan “e-Devlet kapısı işletmecisi” Türksat A.Ş.’den doğrudan temin edebilme imkânının getirilmesi amaçlanmıştır.

Bakanlık tarafından 406 sayılı Kanun’un Ek 33’üncü maddesi kapsamında 2019 yılı içerisinde sözleşmesi imzalanan veya ödemesi gerçekleştirilen 15 farklı hizmet alımının mevcut olduğu tespit edilmiştir.

Bu çerçevede, Türksat A.Ş.’den hizmet alımı yapılan Bilgi Teknolojileri Danışmanlık ve Destek Hizmet alımının konusu, teknik şartnamesi ve sözleşmenin yürütülmesi süreci değerlendirildiğinde, alınan hizmetin büyük kısmının 406 sayılı Kanun’un Ek 33’üncü maddesi kapsamı dışında olduğu görülmüştür. Sözleşme’nin 6.3 numaralı maddesinde söz konusu hizmet alımının kapsamı “...Bakanlık bünyesindeki bilişim proje uygulamaları kapsamında, iş ve işlemlerin yapılması; proje, iş ve işlemleri ile ilgili teknik şartname hazırlama, projelendirme ve kontrol süreçlerinin gerçekleştirilmesi hususlarında BT danışmanlık ve destek hizmeti...” olarak belirlenmiştir. Söz konusu Sözleşme 5/4/2016 tarihinde imzalanmıştır. Sözleşme’nin 10.3 numaralı maddesinde sözleşmenin süresinin 1 yıl olduğu ve sürenin bitiminden en az 1 ay öncesinde Sözleşme’nin sonlandırılmasına ilişkin taraflardan birinin yazılı bildirimde bulunmaması durumunda sözleşme aynı süre ile uzayacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda Sözleşme’nin süresi birer yıl uzatılmak suretiyle 2017, 2018 ve 2019 yıllarında da sözleşme kapsamında hizmet alımı yapılmıştır. Sözleşme kapsamında 2016 yılında 27, 2017 yılında 65, 2018 yılında 81 ve 2019 yılında 86 personel çalıştırılmıştır. 2019 yılında istihdam edilen personelin yaklaşık üçte birinin destek personeli olarak görev yaptığı anlaşılmıştır.

Yapılan incelemede destek personeli unvanıyla istihdam edilen personelin Sağlık Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü bünyesinde görev yaptığı ancak personel kanunlarına göre daimi olarak çalıştırılması gereken personelin görevlerini yaptıkları görülmüştür. Destek personeli dışında analist, bilgi güvenliği personeli, kıdemli uzman destek personeli, kıdemli uzman sistemci, kıdemli uzman yazılımcı, sistemci, sözleşme personeli, test personeli, uzman analist,

uzman network personeli ve uzman sistemci gibi unvanlarda personel istihdam edildiği tespit edilmiştir. Unvanlarından yola çıkarak bu personelin kamu hizmetlerinin elektronik ortama aktarılması işlerinde çalıştırılabileceği düşünülse de ihale dokümanlarının incelenmesi sonucu bu personelin doğrudan bir projeye özgü olarak çalıştırılmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, e- Devlet projelerinin kamu hizmetlerinin bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak e-Devlet hizmetlerine dönüştürülmesi amacıyla; gerekli yazılım projelerinin hayata geçirilmesi, mevcut yazılımların güncel teknolojilerle yeniden geliştirilmesi, ilgili yazılımların donanım, network, yardım masası, iletişim merkezi ve siber güvenlik altyapısının kurulması ayrıca kurulan bu yazılım, donanım, network, yardım masası, iletişim merkezi ve güvenlik altyapılarının işletilmesi faaliyetlerini kapsadığı ve bilişim altyapı bileşenlerinin e-devlet hizmetlerinin ayrılmaz bir parçası olduğu ifade edilmiştir.

Ancak, e-Devlet hizmetinin sadece yazılım ile ilgili olan hizmetler olarak anlaşılması gerekmektedir. Zira mezkûr Kanun maddesinin TBMM'de konu edildiği görüşmelerden de anlaşılabilirliği üzere, amaç kamu hizmetlerinin elektronik ortama aktarılması olduğundan hizmetin yazılım geliştirme temelli olması gerektiği açıktır. E-Devlet projelerini bilişim altyapı bileşenlerini de içine alacak şekilde yorumlamak örneğin bilgi işlem biriminde yer alan bilgisayarlar veya yazıcılardaki donanım sorunlarıyla ilgilenen personelin de yaptığı görevi e-Devlet hizmeti kapsamında değerlendirmeyi beraberinde getirmektedir ki bu husus ilgili Kanun maddesinin amacına ters düşmektedir.

Sonuç olarak, 406 sayılı Kanun'un Ek 33'üncü maddesi kapsamında bulunmayan Bilgi Teknolojileri Danışmanlık ve Destek Hizmeti Alım İş'i'nin 4734 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaksızın Türksat A.Ş.'den temin edildiği anlaşılmıştır.

Bu itibarla, e-Devlet hizmeti kapsamında hizmet süreçleri elektronik ortama aktarılmayan hizmetleri Bakanlığın, 4734 sayılı Kanun hükümleri gereğince ihale yapmak suretiyle temin etmesi gerekmektedir.

b) İstisna kapsamında ihalesiz olarak alınan hizmetin doğrudan Türksat A.Ş. yerine alt yükleniciler tarafından verilmesi

406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu Ek 33'üncü maddesine göre kamu kurumları e-Devlet ile ilgili bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetleri kapsamında, Türksat A.Ş.'den doğrudan yapacakları hizmet alımları yönünden, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi değildir. Madde

metninden anlaşıldığı üzere istisnanın iki unsuru bulunmaktadır. İlk unsur, kamu kurumlarının e-Devlet ile ilgili bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetleri kapsamında Türksat A.Ş.’den alım yapmasıdır. İkinci unsur ise bu alımların doğrudan Türksat A.Ş.’den yapılmasıdır.

Mevcut durumda, yukarıda belirtildiği üzere, 2019 yılı içerisinde sözleşmesi imzalanan veya ödemesi gerçekleştirilen 15 farklı hizmet alımının tamamının doğrudan Türksat A.Ş. tarafından yapılmadan devredildiği ve alt yüklenici sözleşmeleriyle başka firmalara yaptırıldığı anlaşılmıştır. Kanunda istisna kapsamında alınacak hizmetin Türksat A.Ş. tarafından doğrudan yapılması öngörüldüğü halde işin alt yüklenicilere yaptırılması hususunda Bakanlığın herhangi bir onayının ya da olurunun da bulunulmadığı görülmüştür.

Kurum tarafından alınan hizmetin Türksat A.Ş. tarafından üretilmesi gerektiğine dair bir zorunluluk bulunmadığı ifade edilmiştir. Ancak Kanun metninde yer alan “*doğrudan Türksat A.Ş. ‘den’*” ifadesi kullanılmıştır. Doğrudan kelimesinin anlamı Türk Dil Kurumu tarafından yayınlanan Türkçe Sözlük’te “*Aracısız olarak, herhangi bir aracı kullanmadan*” olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla Türksat A.Ş. den yapılacak alımın herhangi bir aracı kullanmadan, aracısız olarak yapılması gerektiği anlaşılmalıdır. Kanun koyucunun “doğrudan” kelimesini kanun metnine derç etmesinin hizmetin Türksat A.Ş. tarafından üretilmesi anlamını içermekte olduğu açıktır.

Bu itibarla, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi olmadan yapılan ve Kurumun hizmet süreçlerinin e-Devlet hizmeti kapsamında elektronik ortama aktarılmasına ilişkin hizmetlerin doğrudan Türksat A.Ş. tarafından sunulması gerekmektedir.

c) Alımı yapılan hizmete ilişkin maliyet belirleme çalışmalarının yapılmaması

Türksat A.Ş.’den yapılan alımlarla ilgili dokümanlar incelendiğinde herhangi bir maliyet çalışmasının yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Kamu maliyesinin temel ilkeleri” başlıklı 5’inci maddesinin (g) bendine göre; kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır. Madde metninden, ihale mevzuatına tabi olup olmadığına bakılmaksızın kamusal ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla yapılan tüm alımlarda idarelerin maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizleri yapması gerektiği

anlaşılmaktadır.

Kurumda Türksat A.Ş.’den yapılan alımlarla ilgili dokümanlar incelendiğinde maliyet çalışmasının yapılmadığı, maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerinin bulunmadığı görülmüştür. Yapılan alımların Türksat A.Ş. dışında piyasadan temin edilmesi durumunda ortaya çıkacak maliyetin ne olduğunun belirlenmemesinin de kamu maliyesinin temel ilkeleri ile bağdaşmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi tarafından bu alımların 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunundan muaf olduğu ve yaklaşık maliyet hükümlerinin bu tür alımlar için uygulanmasının mümkün olmadığı ifade edilmiştir. Bulguda belirtilen maliyet kavramı 5018 sayılı Kanun çerçevesinde yapılması gereken bir maliyet analizini işaret etmektedir.

Ayrıca kamu idaresi tarafından 5018 sayılı Kanunun 5/g maddesine dayanılarak sosyal verimlilik ilkesine uygun olarak teknik dokümanların oluşturulduğu ve satın alınan yapıldığı ifade edilmiş ancak Türksat A.Ş.’den yapılan alımlarla ilgili belgeler incelendiğinde, maliyet belirleme çalışmasının yapılmadığı, maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerinin bulunmadığı görülmüştür. Yapılan alımların Türksat A.Ş. dışında piyasadan temin edilmesi durumunda ortaya çıkacak maliyetin ne olduğunun belirlenmemesi, hem kamu kaynağının maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik bakımından değerlendirilmesine hem de kaynakların etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığının anlaşılmasına engel olacaktır.

Yapılan denetimlerde; Bilgi Teknolojileri Danışmanlık ve Destek Hizmeti İşi’nde Türksat A.Ş.’nin alt yüklenici firma ile yaptığı Sözleşme’nin 10’uncu maddesinde istihdam edilecek her bir personel unvanı için taban ve tavan ücretlerin belirlendiği tespit edilmiştir. Türksat A.Ş. tarafından alt yükleniciye her bir unvan için tavan ücret üzerinden ödeme yapılırken, alt yüklenici tarafından ilgili personele en az taban ücret üzerinden ödeme yapılması öngörülmüştür. Örneğin; bu sözleşme maddesine göre, Kurum tarafından Türksat A.Ş.’ye “destek personeli” unvanında istihdam edilecek her bir personel için 2019 fiyatlarıyla 12.584,24 TL ödenmekte, bu unvandaki personel için Türksat A.Ş. alt yüklenici firmaya 10.249,47 TL ödemekte, alt yüklenici firma ise söz konusu personele asgari 3.758,05 TL ve azami 10.249,47 TL arasında kendi belirlediği tutarı ödeyebilmektedir. Kurum tarafından ödeme öncesi bordro ve banka ekstrelerinin kontrolü de yapılmadığı için nihai olarak çalıştırılan personelin ücreti bilinmemektedir.

Bu itibarla, söz konusu alımlar istisna kapsamında Türksat A.Ş.’den bile yapılırsa, alım süreci ve bu süreçte ödenen fiyatlar dikkate alındığında, hem kamu kaynağının maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik bakımından değerlendirilmesi hem kaynakların etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığının anlaşılması hem de ayrılacak ödeneğin belirlenmesi bakımından ödenecek ücretler için piyasa araştırmasının yapılması gerekmektedir.

d) Sözleşmelerin hazırlanması ve yürütülmesi sürecinde sorunların bulunması

Türksat A.Ş.’den yapılan söz konusu hizmet alım işlerinin sözleşme hazırlanması ve yürütülmesi süreçlerinde 4734 sayılı Kanun’a tabi hizmet alım işlerinden farklı uygulamalar yapıldığı görülmüştür.

Türksat A.Ş. ile yapılan sözleşmelerde teminat verilmesine ilişkin bir hüküm bulunmadığı ve İdare tarafından teminat talep edilmediği tespit edilmiştir. Türksat A.Ş.’nin alt yükleniciler ile yaptığı sözleşmelerde ise firmalardan sözleşme bedelinin %6’sı, %10’u ve %15’i gibi oranlarında bir teminat alınmasının öngörüldüğü anlaşılmıştır. Ancak, asıl işveren konumunda bulunan ve çalıştırılan personele ödeme yapılmaması durumunda birinci derecede sorumlu olan İdarenin Yükleniciden sözleşmede sözleşme bedelinin belli oranında teminat talep etmesi gerekmektedir.

Sözleşmelerin yürütülmesi sürecinde; maaş bordrolarının veya banka ekstrelerinin İdare tarafından kontrol edilmeden, personelin maaşını aldığına dair ıslak imzalı belgelerle ödemelerin yapıldığının kabul edildiği anlaşılmıştır.

Kamu idaresi, kontrol teşkilatı denetimlerinde söz konusu hizmetler kapsamında çalıştırılan personelin tamamından her hakediş döneminde maaşını tam ve eksiksiz aldığına dair beyanını aldığı ve herhangi cezai bir durum ortaya çıktığında gerekenin yapıldığını ifade etmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu’nun 2’nci maddesinde;

“ (...)Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir.

Bu ilişkide asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur.(...)” ifadesi yer almaktadır. Buna göre, alt işverenlerin asıl işverene ait belirli bir işin bir bölümünü, teknolojik uzmanlık gerektirdiğinden dolayı üstlenmeleri gerekir. Buna göre herhangi bir işverenin, o işyerinden elde etmeyi arzuladığı menfaate yönelik olan asli faaliyeti, o işverenin asıl işi olarak değerlendirilir. Yargıtay’ın yerleşik içtihatlarına göre, işin tamamı alt işverene devredildiği takdirde, asıl işveren-alt işveren ilişkisinden bahsetmek mümkün değildir.

Buna göre, İdare’nin Türksat A.Ş.’den aldığı hizmet işlerinin tamamını başka firmalara yaptırdığı için asıl işveren-alt işveren ilişkisinin Türksat A.Ş. ve firmalar arasında değil, doğrudan İdare ile firmalar arasında kurulduğu anlaşılmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak, İdare’nin, asıl işveren olarak değerlendirilmek suretiyle, alt işverenin iş sözleşmesi gereğince üzerine düşen herhangi bir yükümlülüğü ifa etmemesi durumunda müteselsil sorumluluğunun doğacağı değerlendirilmektedir.

Dolayısıyla personel tarafından hakların alındığına dair belgelerin ileride açılacak davalarda geçerliliği bulunmamaktadır. Kurum tarafından çalıştırılan personele alt yüklenici tarafından verilen ücret bilinmemekte ve alınan ücret ve hakların takibi ve kontrolü bordrolar ve diğer belgeler üzerinden yapılmamaktadır. Personel ve alt yüklenici arasında çıkabilecek muhtemel bir uyuşmazlıkta, bulguda açıklanan hükümler gereği kamu idaresi sorumlu tutulabilecektir.

Kamu idaresi tarafından tarafından istisna kapsamında olduğu için Türksat A.Ş.’den teminat alınmadığı ifade edilmiştir. Ancak özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışan Türksat A.Ş. bile şirket çıkarlarını korumaya yönelik alt yüklenicilerden teminat alırken, asıl işveren konumunda olan kamu idaresi tarafından Türksat AŞ’den teminat alınması Kurum haklarını güvence altına alacaktır.

Bu itibarla, sözleşmede yazmıyor olsa bile mevcut mevzuat ve yargı kararları çerçevesinde alt işveren tarafından işçilerin bütün hak ve alacaklarını tam ve zamanında alıp almadıklarının kontrol edilmesi ve ayrıca sözleşme yapılan firmalardan teminat alınması gibi Kurumu koruyucu maddelerin sözleşmelerde bulunmasının sağlanması gerekmektedir.

e) Teknik şartnamelerin işin ve personelin niteliğini tam olarak belirtir şekilde hazırlanmaması

5018 sayılı Kanun'un "Malî saydamlık" başlıklı 7'nci maddesinde, "*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla; a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, (...) zorunludur.*" ifadesi yer almıştır. Buna göre İdare'de bilgi ve iletişim teknolojileri alanında yapılacak bir hizmet alımında istihdam edilecek görevlilerin sadece unvanlarının sayılması yeterli olmayıp görev tanımlarının da açık bir şekilde yazılması gerekmektedir.

Ayrıca söz konusu hizmet alımlarında teknik şartnamelerin oluşturulmasında yeterli standart ve tanımlamaların kullanılmadığı anlaşılmıştır. Örneğin, Bilgi Teknolojileri Danışmanlık ve Destek Hizmeti Alımı İşi'ne ait Sözleşme'de 58 farklı unvanla ilgili nitelikler belirtilmesine rağmen bu unvanlar altında istihdam edilecek personelin hangi proje kapsamında hangi görevleri ifa edeceği ve hangi birimlerde çalıştırılacağı belirtilmemiştir. Ayrıca toplam 86 personelin çalıştırıldığı hizmet alımında sadece 20 ayrı unvanda personelin çalıştırıldığı anlaşılmış, geri kalan 38 unvanda ise hiç personel çalıştırılmadığı halde bu unvandaki personelin niteliklerinin ilgili sözleşmede yer aldığı görülmüştür. Kamu idaresi tarafından zaman içerisinde ortaya çıkabilecek ihtiyaçların karşılanabilmesi için kullanılmayan personel unvanlarının teknik şartnamede yer aldığı ifade edilmiştir. Bu durum her yıl sözleşmenin yenilendiği bir hizmet alımında, kamu idaresi tarafından ihtiyaçların belirlenmesi noktasında bir sorunun varlığına işaret etmektedir.

Diğer taraftan aynı hizmet alımında her bir unvanla ilgili nitelikler sıralanmış ancak bu niteliklere uygun bir diploma, sertifika ya da belge belirlenmediği görülmüştür. Örneğin; iş deneyimi için sadece SGK hizmet dökümü yeterli bulunmuştur. Kamu idaresi tarafından adayların TÜRKSAT'ta teknik mülakata tabi tutulduğu, ayrıca Kurumun da adaylarla mülakat yaptığı ve Kurum tarafından onaylanmayan hiçbir adayın sözleşme kapsamında göreve başlatılmadığı ifade edilmiştir. Ancak teknik şartnameye yansıtılması gerekirken yansıtılmayan bu süreçlerle ilgili herhangi bir belge de bulunmamaktadır.

Ayrıca şartnamede genel olarak şartname hükümlerine uyulmadığında uygulanacak cezai müeyyidenin eksik olduğu, yazılmadığı görülmüştür. Kamu idaresi, talep ettiği durumda personeli değiştirebildiği için şartnamelerde ceza maddesine gerek duyulmadığını ve hizmet

verilen kısım kadar ödeme yapıldığını ifade etmiştir. Kurum çıkarlarının korunabilmesi için yüklenicinin diğer sorumluluklarını yerine getirmemesi durumunda yükleniciye uygulanacak cezai müeyyidelerin sözleşme ve şartnamelerde bulunması gerekmektedir.

Bu itibarla, kamu hizmetlerinin bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak e-Devlet hizmetlerine dönüştürülmesi amacıyla yürütülmesi gereken projelerin personel kanunlarına göre istihdamı yapılamayan personelin temini yöntemine dönüşmemesi için alımı yapılacak hizmete ilişkin hazırlanan teknik şartnamede, hizmetin kapsamı ve içeriği ile bu içeriğe uygun hizmet sunulmaması halinde uygulanacak müeyyidelerin belirlenmesi ve bu hizmetler için istihdam edilecek personelin sayısı ile niteliklerinin ve bu nitelikleri göstermek üzere de gerekli deneyim belgelerinin düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 37: Kayseri Şehir Hastanesinde Fiili Tamamlama Tarihi ile İş Artışına İlişkin Anlaşmazlık Nedeniyle Düzenlenen Bilirkişi Raporuna İtiraz Edilmesine Rağmen Tahkim Sürecinin Başlatılmaması

Kayseri Şehir Hastanesinde fiili tamamlama tarihine ilişkin anlaşmazlık olması nedeniyle bilirkişi sürecinin işletilmesi sonucu düzenlenen bilirkişi raporuna istinaden kullanım bedeli, faiz ile temerrüt faizi ödenmiş ve hizmet bedellerinin belirlenmesinde de döviz kuru esas alınmıştır.

a) Bilirkişi raporuna ilişkin uyuşmazlık çözüm süreci işletilmeden kullanım bedeli ve faiz ödenmesi

Kayseri Şehir Hastanesine ilişkin fiili tamamlama belgesine göre, hastane açılışı ile firmaya yapılacak ödemelerin başlangıcı olarak kabul edilen tarih 29.05.2018 tarihidir. Uyuşmazlık üzerine hazırlanan bilirkişi raporuna istinaden söz konusu tarih 09.05.2018 tarihine çekilmiştir. Ancak, İdare tarafından 22.05.2018 tarihinde düzenlenen fiili durum tespit raporunda ise, firma tarafından yaptırılması gereken testlerin yaptırılmadığı tespit edilmiştir. Buna rağmen bilirkişi raporuna itiraz edilmeden, arada kalan 20 günlük süre için kullanım bedeli ve hizmet ödemeleri temerrüt faizleri ile birlikte firmaya ödenmiştir.

Kayseri Şehir Hastanesi Sözleşmesi'nin “Kabul Programı” başlıklı Eki Ek-12'nin “Tamamlama Kriterleri” başlıklı 5'inci maddesinin ilk fıkrasında;

“İşlere ilişkin olarak her bir Aşamaya ait Aşama Fiili Tamamlama Belgesi'nin

Sözleşme'nin 28.11'inci maddesi uyarınca ve Ek C'de yer alan forma uygun bir şekilde düzenlenmesinden önce yerine getirilmesi gereken ve her halukarda Uygulama Projeleri esas alınarak yapılacak olan işlerin tamamlanmasına ilişkin kriterler aşağıda madde 5.1 ile 5.10 arasında sıralanmaktadır (“Tamamlama Kriterleri”);

“Testlerin Tamamlanması” başlıklı 5.2'nci maddesinde;

“İşlerin her bir bölümü, işbu Ek 12 (Kabul Programı) Ek A'ya (Tamamlama Testleri) uygun bir şekilde test edilmiş ve kabul edilmiş olacaktır. Şirket, mekanik ve elektrik hizmetlerinin nihai olarak kullanımı ile beraber kalibrasyonu ve benzer faaliyetlerinin, işlerin tamamlanması sonrasında yerine getirilmesi için İdare'yle mutabık kalınan bir takvim sunacaktır.”

denilmektedir.

Sağlık Yatırımları Genel Müdürlüğü'nün 04.08.2017 tarih ve 78835385/755.99 sayılı yazısının ekinde, yukarıdaki madde hükmünde belirtilen Ek A- Tamamlama Testleri listesinin İdare tarafından uygun görüldüğü anlaşılmaktadır. Söz konusu listede “Mekanik Tesisat Tamamlama Testleri” başlığında bulunan testlerden biri de “Hijyenik alanlarda Validasyon Testleri”dir.

Yapılan incelemede 22.05.2018 tarihinde düzenlenen fiili durum tespit raporunda, firma tarafından Ek A- Tamamlama Testleri kapsamında yaptırılması gereken testlerin henüz tamamlanmadığı ve sağlık tesisindeki ekipmanın kurulumunun devam ettiği belirtilmiştir. Bununla birlikte, TÜRKAK'ın 29.05.2018 tarih ve EGEN 46.05/18 sayılı yazısında HVAC Validasyonu Performans Testlerinin yazıda belirtilen mahallerde tamamlandığı bildirilmektedir.

Ek-12'nin 5'inci maddesinde de öngörüldüğü üzere madde 5.1 ile 5.10'da belirtilen tamamlama kriterlerinin tümü karşılanmadan fiili tamamlama belgesinin düzenlenmesi mümkün değildir. Dolayısıyla fiili durum tespit raporundan ve TÜRKAK'ın yazısından da anlaşılacağı üzere Kayseri Şehir Hastanesinin 09.05.2018 tarihinde tamamlanmış kabul edilmesine imkan bulunmamaktadır.

Bilirkişi raporunda şehir hastanesinin kabul komisyon raporlarının 25-26-27 Nisan 2018 tarihlerinde düzenlendiği ve 30.04.2018 tarihinde görevli şirket fiili tamamlama belgesinin

düzenlenmesi için İdareye yazı gönderdiği ve dolayısıyla sözleşmeye göre 7 iş günü içinde fiili tamamlama belgesinin düzenlenmesi gerektiğinden bahisle fiili tamamlama belgesinin 09.05.2018 tarihinde düzenlenmesi gerektiği ifade edilmişse de, yukarıda belirtilen eksiklikler mevcut iken fiili tamamlama belgesinin düzenlenmesi sözleşmeye aykırılık teşkil edecektir. Bununla birlikte, Kayseri Şehir Hastanesinin 25.04.2018 tarihli Yapım İşleri Alt Kabul Komisyon Tutanağına göre firmanın sunmakla yükümlü olduğu tamamlama testlerini kabul komisyonuna vermediği, bazı alanlarda validasyon işlemlerinin yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Kayseri Şehir Hastanesinin fiili tamamlama tarihi olarak yukarıdaki açıklamalar uyarınca, bilirkişi raporunda belirtilen tarihin değil, sözleşme uyarınca 29.05.2018 tarihinin esas alınması gerekmektedir.

Dolayısıyla, Kayseri Şehir Hastanesinin fiili tamamlama tarihi olarak 29.05.2018 tarihi esas alınmak suretiyle görevli şirkete bilirkişi raporuna istinaden yapılmış ödemelerin bu tarihten itibaren yeniden hesaplanarak şirkete yapılacak ödemelerden mahsup edilmesi ve/veya şirketin İdareye geri ödeme yapması hususunda gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, tahkim sonucuna kadar bilirkişi raporu sonucunun uygulanması Tarafların yükümlülüğü altında olduğu, tahkim aşamasında aksi sonuç çıkması halinde yapılan ödemelerde mahsuplaşmaya gidileceği, bilirkişi raporuna itiraz edildiği ve tahkim süreci ile ilgili çalışmaların ise devam ettiği ifade edilmiştir. Ancak tahkim sürecine ilişkin çalışmaların devam ettiği bildirilmesine rağmen cevap ekinde tahkime başvurulduğuna dair bir bilgi ya da belge sunulmamıştır.

Bu itibarla kamu yararı gözetilerek tahkim yoluna başvurulması gerekmektedir.

b) Kayseri Şehir Hastanesinde görevli şirket tarafından fatura kesme yükümlülüğü yerine getirilmemiş olmasına rağmen bilirkişi raporunda kullanım bedeli ve hizmet ödemelerinin geç yapıldığının belirtilmesi nedeniyle temerrüt faizi ödenmesi

Kayseri Şehir Hastanesinde, görevli şirket tarafından kullanım bedeli ve hizmet ödemelerine ilişkin faturaların sözleşme ve eklerinde düzenlenen prosedüre uygun düzenlenmemesine ve İdareye teslim edilmemesine rağmen, bilirkişi raporunda İdarenin geç ödeme yaptığı belirtilerek söz konusu ödemeler için temerrüt faizi hesaplanmış ve İdare tarafından da görevli şirkete söz konusu faiz ödenmiştir.

3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun'un "Temerrüt Faizi" başlıklı 2'nci maddesinde;

"Bir miktar paranın ödenmesinde temerrüde düşen borçlu, sözleşme ile aksi kararlaştırılmadıkça, geçmiş günler için 1 inci maddede belirlenen orana göre temerrüt faizi ödemeye mecburdur.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının önceki yılın 31 Aralık günü kısa vadeli avanslar için uyguladığı faiz oranı, yukarıda açıklanan miktardan fazla ise, arada sözleşme olmasa bile ticari işlerde temerrüt faizi bu oran üzerinden istenebilir. Söz konusu avans faiz oranı, 30 Haziran günü önceki yılın 31 Aralık günü uygulanan avans faiz oranından beş puan veya daha çok farklı ise yılın ikinci yarısında bu oran geçerli olur.

Temerrüt faizi miktarının sözleşmede kararlaştırılmamış olduğu hallerde, akdi faiz miktarı yukarıdaki fıkralarda öngörülen miktarın üstünde ise, temerrüt faizi, akdi faiz miktarından az olamaz."

hükmü bulunmaktadır.

Borçlunun temerrüde düşme hususu ise 6098 sayılı Borçlar Kanunu'nun "B. Borçlunun Temerrüdü – I. Koşulları" başlıklı 117'nci maddesinde düzenlenmiş olup, adı geçen maddede;

"Muaccel bir borcun borçlusu, alacaklının ihtarıyla temerrüde düşer.

Borcun ifa edileceği gün, birlikte belirlenmiş veya sözleşmede saklı tutulan bir hakka dayanarak taraflardan biri usulüne uygun bir bildirimde bulunmak suretiyle belirlemişse, bu günün geçmesiyle; haksız fiilde fiilin işlendiği, sebepsiz zenginleşmede ise zenginleşmenin gerçekleştiği tarihte borçlu temerrüde düşmüş olur. Ancak sebepsiz zenginleşenin iyiniyetli olduğu hâllerde temerrüt için bildirim şarttır."

denilmektedir.

Kayseri Şehir Hastanesi Sözleşmesinin "Fatura ve Ödeme Düzenlemeleri" başlıklı 39.3'üncü maddesinde;

"Fatura düzenlenmesi ve ödemelerin yapılmasına ilişkin süreç Ek 18"de düzenlendiği şekilde yapılacaktır. Her bir fatura, adresi Madde 60'da gösterilen İdarenin Temsilcisi'ne (veya İdare tarafından tayin edilmiş diğer bir şahsa) teslim edilecektir. İdare'nin faturada

belirtilen tutarın tamamı veya bir kısmına ilişkin herhangi bir itirazının olması ve buna göre Madde 39.5 hükümlerinin uygulanacağı haller saklıdır.”,

“Anlaşmazlıklar” başlıklı 39.5’inci maddesinde;

“Taraflardan herhangi birinin, Madde 39”a ve Ek 18”e (Ödeme Mekanizması) uygun olarak hesaplanan ödemelerin tamamına veya herhangi bir kısmına iyiniyetli olarak itiraz etmesi halinde, ödemenin itiraza konu edilmeyen kısmı, Madde 39.3 hükümlerine uygun olarak İdare tarafından ödenecek ve İşbu Madde 39.5 hükümleri uygulanacaktır. Taraflar, ödemelerle ilgili anlaşmazlığın ortaya çıktığı tarihten itibaren 30 (otuz) İş Günü içerisinde çözüme ulaşmak için, iyiniyet kuralları çerçevesinde her türlü gayreti gösterecek olup bu şekilde çözüme ulaşılamaması halinde Taraflardan her biri Ek 26”da yer alan Uyuşmazlıkların Hızlı Çözümü Prosedürü”ne başvurabilecektir. Söz konusu anlaşmazlığın çözümü sonrasında ödenmesinde mutabık kalınan tutar, Madde 39.6”ya göre hesaplanacak faiziyle birlikte derhal İdare tarafından Şirket”e ödenecektir.”

ifadesi bulunmaktadır.

Sözleşmenin Eki Ek-18’in tanımlar kısmında ise, ödeme tarihi; ilgili faturanın İdare’ye teslim edilmesinden sonraki 7. (yedinci) iş gününe tekabül eden tarih olarak tanımlanmaktadır.

Yukarıdaki kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, bir borcun muaccel olması için sözleşmede saklı tutulan bir hakka dayanarak taraflardan birinin usulüne uygun bildirimde bulunacağı ve bildirimden itibaren ödeme yapılmaz ise borçlunun temerrüde düşeceği anlaşılmaktadır. Diğer yandan, söz konusu sözleşmede de borcun muaccel hale gelmesi için görevli şirket tarafından ilgili ödeme için fatura düzenlenerek İdareye sunulması gerekmektedir. Sözleşmeye göre borçlu taraf olan İdarenin temerrüde düşmesi için ise faturanın İdareye teslim edildiği tarihten itibaren 7 iş gününün geçmesine rağmen ödeme yapmaması gerekmektedir. Bununla birlikte, İdare ile görevli şirket arasında kullanım bedeli ve/veya hizmet tutarları konusunda bir anlaşmazlığın bulunması halinde ise, görevli şirket hesapladığı kullanım bedeli ve/veya hizmet tutarları üzerinden fatura kesecek olup, İdare faturanın anlaşmazlığa konu olmayan kısmını ödeyecektir. Anlaşmazlığa konu meblağ için ise İdare, sözleşme ve ek-26’da belirtilen yollara başvurabilecektir.

Yapılan incelemede, proje kapsamında 11.06.2015 tarihli Bakan Oluru ile iş artışı yapıldığı ancak iş artışı sonucunda bu tarihte kullanım ve hizmet bedeli revizyonunun

yapılmadığı, 29.05.2018 tarihinde Kayseri Şehir Hastanesi açıldıktan sonra da taraflar arasından kullanım bedeli için 16.10.2018 ve hizmet ödemelerinin tutarları için 27.11.2018 ve 28.11.2018 tarihlerinde mutabakata varılabildiği, açılış tarihi ile mutabakat tarihleri arasında geçen süre zarfında görevli şirket tarafından mevcut kullanım ve hizmet bedelleri üzerinden fatura kesilmediği, fatura düzenlenmemesine rağmen bilirkişi raporunda söz konusu ödemeler için temerrüt faizi hesaplandığı tespit edilmiştir.

Görevli şirket mevcut sözleşmede yer alan tutarların iş artışı kapsamında artırılmasını talep etmekte, İdare ise söz konusu tutarları artırmayı kabul etmekle birlikte kullanım bedeli ve hizmet ödemelerinin hangi oranlarda artırılacağı konusunda mutabakata varılamamaktadır. Ancak sözleşmenin yukarıda değinilen madde hükümleri ile ödeme tarihi tanımı birlikte değerlendirildiğinde, görevli şirket, anlaşmazlığa konu revize edilmemiş olan veya şirket tarafından hesaplanan kullanım bedeli ve hizmet tutarları için fatura düzenleyerek İdareye teslim etmeli ve İdare ise teslim alınan faturaların mutabık kalınan tutarlarını 7 iş günü içerisinde ödemelidir. Faturası düzenlenmeyen bir kullanım bedeli ve/veya hizmet bedeline ilişkin borcun muaccel hale gelmesi ve borçlunun temerrüde düşmesi durumunun meydana gelmesi mümkün değildir.

Her ne kadar bilirkişi raporunda, mutabakatların imzalanmasından önceki dönemler için yaptığı hesaplama tablosunda temerrüt faizini kullanım ve hizmet bedelleri için hesaplamış olsa da faturası düzenlenmeyen bir kullanım bedeli ve/veya hizmet bedeline ilişkin borcun muaccel hale gelmesi ve borçlunun temerrüde düşmesi durumunun meydana gelmesi mümkün olmadığından toplam tutarlar üzerinden temerrüt faizinin hesaplanması da doğru değildir. Kayseri Şehir Hastanesi Sözleşmesinin “Şirketin Genel Yükümlülükleri” başlıklı 7.4’üncü maddesinin (a) bendi gereği görevli şirket, basiretli tacir gibi davranmakla mükelleftir. Dolayısıyla, görevli şirketin basiretli tacir gibi fatura kesme yükümlülüğünü yerine getirmemesi sonucu oluşan veya oluşabilecek mali külfetin İdare tarafından yüklenilmesi mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında, tahkim sonucuna kadar bilirkişi raporunun uygulanması gerektiği, Uyuşmazlık Prosedürü m.4.14 hükmü gereği raporda kötü niyet veya hile bulunmamak şartıyla bilirkişi raporunun nihai ve bağlayıcı olduğu, tahkim aşamasında aksi sonuç çıkması halinde yapılan ödemelerle ilgili mahsuplaşma işlemi yapılacağı, bilirkişi raporunda bu hususa karşı itiraz müessesesi işletildiği ve tahkim süreci ile ilgili çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, bilirkişi raporuna istinaden görevli şirkete ödenen temerrüt faiz tutarının yukarıda yer alan açıklamalar doğrultusunda yeniden hesaplanarak şirkete yapılacak ödemelerden mahsup edilmesinin veya şirketten geri alınmasını sağlamak için tahkim başvurusunun yapılması gerekmektedir.

c) Bilirkişi raporuna istinaden ödenen hizmet bedelleri ile bu bedellere ilişkin hesaplanan temerrüt faizi tutarının TEFE – ÜFE oranı yerine döviz kuru üzerinden belirlenmesi

Kayseri Şehir Hastanesinde, görevli şirket tarafından kullanım bedeli ve hizmet ödemelerine ilişkin faturaların zamanında düzenlenmemesine rağmen bilirkişi raporunda İdarenin geç ödeme yaptığı belirtilerek söz konusu hizmet ödemeleri ve hizmet ödemelerinin temerrüt faizi hesaplanırken döviz kurunun esas alındığı anlaşılmıştır.

Kayseri Şehir Hastanesi Sözleşmesinin “Ödeme Mekanizması” başlıklı eki Ek-18’in hizmet ödemelerinin hesaplamasını düzenleyen 4.4’üncü maddesinde, hizmet ödemelerinin güncellenmesinde TEFE ve ÜFE oranları esas alınarak güncelleneceği belirtilmiştir. Ek-18’in “Ödeme Dönemi” başlıklı 4.2’nci maddesinde ise;

“İdarenin herhangi bir hizmet ödemesini muaccel olduğu tarihte ödemede gecikmesi halinde, ilgili hizmet ödemesinin muaccel olduğu tarihten fiilen ödendiği tarihe kadar Finansman Anlaşmalarında belirlenen temerrüt faizi oranına eşit oranda temerrüt faizi uygulanır.”

denilmektedir.

Dolayısıyla sözleşmenin hizmet ödemelerini düzenleyen yukarıda belirtilen madde hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, hizmet ödemelerinin TEFE ve ÜFE oranları esas alınarak güncellenmesi ve İdarenin temerrüde düşmesi durumunda ise finansman anlaşmalarındaki temerrüt faizine göre faiz hesaplanması gerekmektedir. Anlaşılacağı üzere, sözleşmede, İdarenin temerrüde düşmesine ilişkin sadece temerrüt faizi hesaplanacağı öngörülmüş olup, hizmet ödemelerinin geç ödenmesi durumunda döviz kuru güncellemesi yapılacağına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede, proje kapsamında 11.06.2015 tarihli Bakan Oluru ile iş artışı yapıldığı ancak iş artışı sonucunda bu tarihte hizmet bedellerinin güncellenmediği, 29.05.2018

tarihinde Kayseri Şehir Hastanesi açıldıktan sonra da taraflar arasında hizmet ödemelerinin tutarları için 27.11.2018 ve 28.11.2018 tarihlerinde mutabakata varılabildiği, 29.05.2018 – 28.11.2018 tarihleri arasında iş artışından kaynaklanan fiyat farkları ve söz konusu fiyat farklarının temerrüt faizlerinin hesaplanmasında, bilirkişinin TL üzerinden belirlediği hizmet kalemlerinin tutarlarının önce Euro kurunu esas alarak dövize çevirdiği ve döviz tutarı üzerinden temerrüt faizi hesapladığı tespit edilmiştir. Ayrıca bilirkişi, hastane açılış tarihini de 09 Mayıs 2018 olarak almış olup, 09.05.2018 – 31.05.2018 tarihleri arasında ödenmesi gereken hizmet bedelleri ve hizmet bedellerinin temerrüt faizleri için de belirlediği TL tutarları Euro kuru ile dövize çevirerek temerrüt faizi hesaplamıştır.

Ancak, Kayseri Şehir Hastanesi Sözleşmesinin hizmet ödemelerine ilişkin hükümleri incelendiğinde, hizmet ödemeleri ve/veya temerrüde düşülmesi halinde hizmet ödemelerinin temerrüt faizlerinin hesaplaması için döviz kurunun esas alınacağına dair bir ifade bulunmamaktadır. Hizmet ödemeleri, söz konusu sözleşmeye göre sadece TEFE ve ÜFE oranında güncellenebilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, tahkim sonucuna kadar bilirkişi raporu sonucunun uygulanması Tarafların yükümlülüğü altında olduğu, tahkim aşamasında aksi sonuç çıkması halinde yapılan ödemelerde mahsuplaşmaya gidileceği, bilirkişi raporuna itiraz edildiği ve tahkim süreci ile ilgili çalışmaların ise devam ettiği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, bilirkişi raporuna istinaden görevli şirkete ödenen hizmet ödemeleri ve temerrüt faiz tutarının yukarıda yer alan açıklamalar doğrultusunda ve bulgunun (b) bendinde bahsedildiği üzere temerrüt faizinin hesaplanamayacağı göz önünde bulundurularak yeniden hesaplanarak, şirkete yapılacak ödemelerden mahsup edilmesinin veya şirketten geri alınmasının sağlanması için tahkim başvurusunun yapılması gerekmektedir.

Yukarıda (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilen hususlar birlikte değerlendirildiğinde, sözleşmede tahkim başvuru süresine ilişkin bir düzenleme bulunmadığından, kamu yararı açısından tahkime başvuru yapılma süresine ilişkin sözleşmede düzenleme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Şehir Hastanelerine İlişkin Yatırım, Hizmete Alınma ve Hizmetlerin Yürütülmesi Sürecinde İç Kontrol Sisteminin Oluşturulmaması Nedeniyle Planlama, İletişim, Koordinasyon ve Uzmanlaşma Eksikliğinden Kaynaklanan Sorunların Yaşanması	2018	Yerine Getirilmedi	İç kontrol sisteminin değerlendirilmesi bölümünde ele alınmıştır.
Şehir Hastanesi Sözleşmelerinde, Görevli Şirketin Sorumluluğuna Gidilebilmesi İçin İdareye İspat Yükümlülüğü Getirilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Hizmete Giren Şehir Hastanelerine ait Sözleşmelerde Nüsha Farklılıkları, Atıf Hataları ve Mahiyeti Belirsiz Hükümlerin Bulunması	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden

			Denetim Görüşünün Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Şehir Hastanelerine İlişkin Sözleşmelerde Yer Alan Bazı Hükümlerin 6428 sayılı Kanun Hükümlerine Aykırı Olması	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Şehir Hastanelerine İlişkin Sözleşmeler Kapsamında Bazı Hizmet Bedellerinin Güncellenmesinde Personel Dışındaki Maliyet Kalemlerinde Asgari Ücret Artışının Esas Alınması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Şirketin Sözleşme Hükümlerini İhlali veya Sözleşmeyi Haksız Feshi Halinde İdarenin, Sözleşmenin Erken Feshiyle Maruz Kalınan Her Türü Ceza ve Masrafı Şirkete Tazminat Olarak Ödeyecek Olması Nedeniyle Özkaynak	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Etkilemeyen Tespit ve

Kuralının Manasız Hale Gelmesi			Değerlendirmeler bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Şehir Hastanelerinin Faaliyete Geçtiği Tarihte Teslim Edil(e)meyen Trijenerasyon ve Heliport Tesisleri ile İlgili Olarak, Yaptırım Uygulanmaması, Geç Teslim Nedeniyle Oluşan Zararın Tazmin Edilmemesi ve “Kullanım Bedeli”nin Bu Tesis Bedeli Düşülmeksizin Hesaplanması	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Şehir Hastanelerinin Uygulama Projelerinin Taşra Teşkilatında Bulunmaması Nedeniyle, İdarenin Kullanacağı Alanlar ile Ticari Alanların Tespitinin Yapılamaması	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Faaliyete Geçen Bazı Şehir Hastanelerinde Ticari Alana Ait İnşaatların Bitirilmemiş Olması	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde bulgu

			konusu edilmiştir.
Fiilen Şantiye Halindeki Alanlar İçin Yer ve Bahçe Bakım Hizmet Ödemesi Yapılması	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Şehir Hastaneleri Sözleşme ve Eklerinde Belirlenen Cins ve Sayıda Tıbbi Cihaz ve Ekipmanların Sağlık Tesisinde Bulunmaması	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Elazığ Fethi Sekin Şehir Hastanesinde Tüp Bebek Birimi Bulunmaması ve Hizmet Alınmamasına Rağmen Laboratuvar Hizmetleri Altında Tüp Bebek Birimi İçin Garanti Bedeli Ödenmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Bazı Şehir Hastanelerinde Sağlık Uygulama Tebliği Puanlarının Hatalı Uygulanması	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis

			edilmediğinden Denetim Görüşünün Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
“Kullanım Bedeli” ve “Hizmet Ödemeleri”ne İlişkin Olarak Şirket Tarafından Ödenmesi Gereken Damga Vergisinin İdare Tarafından Üstlenilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından konu ile ilgili çalışmalara başlanmış ancak henüz sonuçlandırılmamıştır.
Şehir Hastanelerinde Miktarla Bağlı Hizmetler İçin Yapılan Ödemelere İlişkin Belirlenen Birim Fiyatların ve Hizmet Kalemlerinin Alt Kırılımlarının Birbirinden Farklı Olması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından konu ile ilgili çalışmalara başlanmış ancak henüz sonuçlandırılmamıştır.
Sağlık Bakanlığında İdare Aleyhine Tazmin Hükmedilen Çok Sayıda Tıbbi Hizmet Kusuru Davası Bulunması, Bazı Davalarda Tazmin Edilen Tutarın Tabiplere Rücu Edilmeyerek Terkini Yoluna Gidilmesi, Tabiplerin Sigortasını Yapan Şirketlerin Davalara Müdahil Edilmemesi ve Bu Şirketlerden Tazmin Talebinde Bulunulmaması	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Boş Bulunan Aile Hekimliği Pozisyonu İçin Yapılan Giderlere İlişkin	2018	Tam Olarak Yerine	Söz konusu husus ile ilgili cari denetim

Ödemelerin Mevzuata Uygun Olmaması		Getirildi	döneminde yargı kararı bulunduğundan bulgu kaldırılmıştır.
Sağlık Bakanlığına Bağlı Çalışan Tabiplerden Bazılarının Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasını Yaptırmaması ve Bunlar Hakkında İdari Para Cezası Uygulanmaması	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Şehir Hastanelerinin Muhasebe İşlemlerinde Karşılaşılan Sorunlar	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Kişilerden Alacaklar Hesabının Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde bulgu konusu edilmiştir.

Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Takip Edilen Yatırımlardan Tamamlananların İlgili Olduğu Maddi Duran Varlık Hesabına Alınmaması	2018	Tam olarak yerine getirildi.	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
---	------	------------------------------------	--

**SAĞLIK BAKANLIĞINA BAĞLI
DÖNER SERMAYE İŐETMELERİ
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU**

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1:Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması

Tablo 2:Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması

KISALTMALAR

BAP	Bilimsel Araştırma Projeleri
CK	Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
DSİBY	Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
GSS	Genel Sağlık Sigortası
KMYKK	5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MEDULA	Medikal Ulak
MKE	Makine Kimya Enstitüsü Kurumu
MOSİP	Mali Otomasyon Sistemi Projesi
MYMY	Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TDMS	Tek Düzen Muhasebe Sistemi
TİF	Taşınır İşlem Fişi
TL	Türk Lirası
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Banka Mevduat Hesaplarının Muhasebe Sisteminde İzlenmemesi, Raporlanmaması ve Zamanaşımına Uğratılması
2. Döner Sermaye İşletme Birimlerine Tahsis Edilen Sermaye Miktarlarının Muhasebeleştirilmesinde Tutarsızlık Bulunması
3. Döner Sermayeli İşletmelerin Birbirlerine Verdikleri Mali Borçların Hatalı Muhasebeleştirilmesi
4. Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında İzlenen Taşınımlara İlişkin Amortisman Ayırma İşlemlerinde Hatalar Bulunması
5. Döner Sermaye İşletme Birimleri Arasındaki Mal Teslimlerinin Eksik Muhasebeleştirilmesi
6. Geçmiş Yıllar Karları Hesabında Yer Alan Tutarların 209 Sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun Hükümlerine Uygun Olarak Ödenmiş Sermayeye Eklenmek Yerine Merkez Hissesi Hesabı'na Alınması
7. Turistlere Verilen Sağlık Hizmetlerinden Doğan Alacakların Takip ve Tahsil İşlemlerinin Gerçekleştirilememesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerince Yapılan Tahsilatların Alınan Sipariş Avansları Hesabında Muhasebeleştirilmemesi
2. Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri Hesabı'nın Alt Kodlarında Hatalı İşlemlerin Yapılması
3. Türkiye İlaç Ve Tıbbi Cihaz Kurumu'na Ek Ödeme Yapılması İçin Aktarılan Tutarların Takip Edilmemesi
4. Sosyal Güvenlik Kurumu İle İmzalanan Global Bütçe Protokolü Kapsamında Sosyal Güvenlik Kurumu Tarafından Gerçekleştirilen Ödemelerden Yapılan Kesintilerle İlgili Sorunlar Bulunması

5. Aile Hekimleri Tarafından Aile Sağlığı Merkezi Olarak Kullanılan Bakanlığa Tahsisli veya Bakanlığın Kullanımındaki Taşınmazların Bazılarının Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliği Hükümlerine Aykırı Olarak Kiralama Yapılmadan Kullandırılması
6. Şehir Hastaneleri ile İlgili Olarak Döner Sermaye Bütçesinden Yapılan Bazı Ödemelere İlişkin Genel Bütçe ile Mahsup İşleminin Yapılmaması
7. Alacak, Borç ve Emanet Tutarlarının Doğuş Tarihleri ile Mahiyetinin Tespit Edilememesi
8. İl Sağlık Müdürlüklerince Gerçekleştirilen Su Analizlerine İlişkin Alacakların Tahsil ve Mahsuplaşma İşlemlerinin Gerçekleştirilmesinde Karşılaşılan Sorunlar
9. Sağlık Tesisleri Aleyhine Düzenlenen İdari Para Cezalarının İtiraz ve Rücu Mekanizması İşletilmeksizin İşletme Bütçesinden Ödenmesi
10. Ankara Şehir Hastanesine Taşınan Sağlık Tesislerine Ait Taşınırınların Hurdaya Ayrılmasında Yaşanan Sorunlar

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

04.01.1961 tarih ve 209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde, Sağlık Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatında döner sermaye işletmesi kurabileceği hüküm altına alınmıştır.

Döner sermaye işletmeleri ve bu işletmelere tahsis edilen döner sermayenin tanımına Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin (DSİBMY) "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde yer verilmiştir. Söz konusu maddenin (b) bendinde döner sermaye, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine kanunlarla verilen asli ve sürekli kamu görevlerine bağlı olarak ortaya çıkan ve genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetlerin sürdürülebilmesi için, kamu idaresine bağlı olarak kurulmuş işletmelere tahsis edilen sermaye; (h) bendinde işletme, (b) bendi uyarınca verilen sermayenin tahsis amacını gerçekleştirmek üzere kurulan döner sermaye işletmeleri olarak ifade edilmiştir.

1 sayılı CK'nın 354'üncü maddesinde Bakanlığın merkez hizmet birimleri sayılmıştır. Bu kapsamda 209 sayılı Kanun'un 1'inci maddesine göre Bakanlıkça merkez teşkilatında aşağıda sayılan döner sermaye işletme birimleri kurulmuştur:

- a) Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü İşletme Birimi,
- b) Acil Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü İşletme Birimi,
- c) Sağlık Geliştirilmesi Genel Müdürlüğü İşletme Birimi,
- ç) Sağlık Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü İşletme Birimi,
- d) Sağlık Yatırımları Genel Müdürlüğü İşletme Birimi,
- e) Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü İşletme Birimi,
- f) Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü İşletme Birimi,
- g) Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğü İşletme Birimi,

- ğ) Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü İşletme Birimi,
- h) Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü İşletme Birimi,
- ı) Teftiş Kurulu Başkanlığı İşletme Birimi,
- i) Strateji Geliştirme Başkanlığı İşletme Birimi,
- j) Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği İşletme Birimi,
- k) Özel Kalem Müdürlüğü İşletme Birimi.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1.2.1. Teşkilat Yapısı

Sağlık Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CK) 371'inci maddesinde; Bakanlığın taşra teşkilatı kurmaya yetkili olduğu, il ve ilçe yönetim birimlerinin il ve ilçe sağlık müdürlükleri olduğu düzenlenmiştir. Bu teşkilatlanmaya paralel olarak, Bakanlık merkez hizmet birimleri, il sağlık müdürlükleri ve il sağlık müdürlüklerine bağlı sağlık tesislerinde döner sermaye işletme birimleri kurulmuştur.

1.2.2. İnsan Kaynakları

Bakanlık merkez ve taşra teşkilatında bulunan döner sermaye işletmelerinde çalışan personelin sayısına ilişkin Bakanlık bünyesindeki veri kayıt sistemlerinde ve Bakanlık tarafından yayımlanan 2019 yılı İdare Faaliyet Raporu'nda bir bilgi bulunmamaktadır. Diğer yandan, 2019 yılı İdare Faaliyet Raporu'nda personele ilişkin yayımlanan istatistiki bilgiler hem genel bütçede hem de döner sermayeli işletmelerde görev yapan personeli kapsamaktadır.

209 sayılı Kanun'un geçici 3'üncü maddesi çerçevesinde; Kanuna ekli (1) sayılı listede yer alan kadrolar ihdas edilerek, 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (1) sayılı cetvelin Sağlık Bakanlığına ait bölümüne eklenmiştir.

Sağlık Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Hakkında Yönetmelik'in "Kadro planı" başlıklı 5'inci maddesinde, döner sermaye kadrolarının ihdası, iptali ve benzeri işlemlerin 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi olduğu hükmü bulunmaktadır.

02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 9'uncu maddesi ile 13.12.1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmıştır. Anılan maddede, 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnenin eki cetvellerinde yer alan kadroların, maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde yeniden düzenlenerek genel kadro ve usulüne ilişkin ilgili (2 sayılı) CK'ya ekleneceği belirtilmiş olmasına karşın söz konusu kadrolar henüz 2 sayılı CK'ya eklenmemiştir. Aynı maddede, altı aylık süre içinde anılan cetveller ile 10.05.2018 tarihli ve 7142 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak yürürlüğe konulan Kanun Hükmünde Kararname ve ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri çerçevesinde yeniden teşkilatlanan kurumlara ait kadro ve pozisyonların genel kadro ve usulüne ilişkin ilgili CK hükümleri çerçevesinde geçerliliğini koruyacağı hüküm altına alınmıştır.

1.3. Mali Yapı

209 sayılı Kanun ve bu Kanun'un 13'üncü maddesine dayanılarak çıkarılan Sağlık Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Hakkında Yönetmelik ile Sağlık Bakanlığı döner sermaye işletmelerinin idaresi, sermayesi, gelir ve giderleri ile bütçe işlemlerine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Anılan Yönetmelik'te döner sermaye işletmelerinin bütçelerinin hazırlanması ve kabulüne ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte bütçe hazırlık ve kabul sürecine ilişkin işlemlerin bütçe çağrısında belirtilen hususlar çerçevesinde yürütüldüğü görülmüştür.

Söz konusu Yönetmelik'in 9'uncu maddesinde döner sermaye işletmelerinin gelirleri, 10'uncu maddesinde ise döner sermaye işletmelerinin giderleri sayılmıştır.

209 sayılı Kanun gereğince Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı için 10.000.000.000,00 TL döner sermaye tahsis edilmiştir. Döner sermaye gelirleri, işletme karları ile bağışlardan ve Devlet yardımlarından oluşmaktadır.

Sağlık Bakanlığına bağlı merkez ve taşra teşkilatlarında bulunan döner sermaye işletme birimlerinin bütçeleme süreci, Sağlık Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından, il sağlık müdürlükleri ile merkez döner sermaye işletme birimlerine yapılan bütçe çağrısı ile başlamaktadır.

İl sağlık m¼d¼rl¼kleri, m¼d¼rl¼klerine bağlı d¼ner sermaye işletme birimlerine ait b¼t¼ce tekliflerini gerek¼eleri ile birlikte hazırlayarak konsolide şekilde Strateji Geliştirme Başkanlığının inceleme ve onayına sunmaktadır. Bařkanlık¼a gerekli inceleme ve d¼zeltmeler yapıldıktan sonra aynı Bařkanlık¼a b¼t¼celer onaylanarak, ilgili il sağlık m¼d¼rl¼klerine g¼nderilmektedir.

Diğer taraftan, Bakanlık merkez d¼ner sermaye işletmesi ile işletme birimleri b¼t¼ce tekliflerini gerek¼eleri ile birlikte hazırlayarak Strateji Geliştirme Başkanlığının inceleme ve onayına sunmaktadır. Bařkanlık¼a gerekli inceleme ve d¼zeltmeler yapıldıktan sonra b¼t¼celer, Sağlık Bakanı tarafından onaylanarak, ilgili işletme birimlerine g¼nderilmektedir.

Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatında bulunan 944 adet d¼ner sermaye işletmesini i¼erecek şekilde 209 sayılı Kanun'un 4'¼nc¼ maddesine g¼re hazırlanan 2019 yılı konsolide bilançosunda; d¼ner sermayeli işletmelerin sermayesi 8.865.097.299,20 TL olup toplam aktif b¼y¼kl¼đ¼ 7.114.248.101,30 TL'dir. Kurumun gelir tablosuna g¼re, d¼ner sermaye gelir toplamı 59.201.738.292 TL, gider toplamı 55.826.084.094 TL; d¼nem net karı ise 3.375.654.198 TL'dir.

15.11.2018 tarihli ve 7151 sayılı Sağlıkla İlgili Bazı Kanun ve Kanun H¼km¼nde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 209 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde yapılan değişiklik sonucunda Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı i¼in tahsis edilen d¼ner sermaye miktarı on milyar TL'ye ¼ıkarılmıřtır. Ancak konsolide mali tablolarında, d¼ner sermaye işletmelerinin sermayesi 8.865.097.299,20 TL olarak g¼r¼nmektedir. Bu durumun 209 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi ile tahsis edilen sermayenin tamamının merkez ve taşra teşkilatlarında bulunan d¼ner sermaye işletmelerine tahsis edilmemesinden kaynaklandığı anlaşılmıştır. Bu ¼erçevede, Bakanlık merkez ve taşra teşkilatında sermaye tahsis edilmeyen 9 adet işletme birimi bulunmaktadır.

Sağlık Bakanlığına bağlı d¼ner sermaye işletmelerine ait ge¼ici mizandan alınan bilgilere g¼re, 2019 yılında 57.424.226.093,00 TL ¼denek tahsis edilmiş, 54.670.219.768,61 TL tutarında harcama ger¼ekleřtirilmiřtir. B¼t¼ce giderlerinin ekonomik sınıflandırmasına g¼re ¼denek ve harcama bilgileri aşağıda Tablo 1'de sunulmuştur.

Tablo 7:Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması

Hesap Adı	Gider Bütçesi (TL)	Gerçekleşme (TL)	Fark (TL)
01. Personel Giderleri	10.874.805.626,00	10.526.385.024,89	348.420.601,11
02. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.717.979.809,00	1.639.219.433,81	78.760.375,19
03. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	23.104.438.690,00	22.128.154.399,29	976.284.290,71
05. Cari Transferler	3.946.339.979,00	3.724.455.672,43	221.884.306,57
06. Sermaye Giderleri	566.669.823,00	402.810.885,97	163.858.937,03
10. Ek Ödeme	16.743.936.371,00	16.249.194.352,22	494.742.018,78
11. Gider Bütçesi Dengeleme Payları	470.055.795,00	-	470.055.795,00
TOPLAM	57.424.226.093,00	54.670.219.768,61	2.754.006.324,39

Sağlık Bakanlığına bağlı döner sermaye işletmeleri için 2019 yılında 57.424.226.093,00 TL gelir planlanmış olup toplam 57.831.687.508,56 TL tutarında bütçe geliri elde edilmiştir. Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırmasına göre planlanan gelir ve gerçekleşen gelir bilgileri aşağıda Tablo 2’de sunulmuştur.

Tablo 8:Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması

Hesap Adı	Gelir Bütçesi (TL)	Gerçekleşme (TL)	Fark (TL)
03. Mal ve Hizmet Gelirleri	42.577.077.241,00	36.119.339.259,90	6.457.737.981,10
04. Alınan Bağış ve Yardımlar	10.994.050.780,00	1.256.432.324,96	9.737.618.455,04
06. Sermaye Gelirleri	9.812.391,00	152.498.985,62	-142.686.594,62
09. Diğer Gelirler	3.843.285.681,00	20.303.416.938,08	-16.460.131.257,08
TOPLAM	57.424.226.093,00	57.831.687.508,56	-407.461.415,56

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Sağlık Bakanlığına bağlı merkez ve taşra teşkilatında bulunan döner sermaye işletmeleri, DSİBMY’ye tabi olup, muhasebe işlemleri Bakanlığın Tek Düzen Muhasebe Sistemi (TDMS) isimli bilişim sistemi üzerinden yürütülmektedir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulmuş olan döner sermaye işletmelerinin iş ve işlemleri ile bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması, muhasebesi, kontrol ve denetimi ile muhasebe yetkililerinin niteliklerine

ilişkin usul ve esaslar DSİBMY’de düzenlenmiştir.

Anılan Yönetmelik’in 36’ncı maddesine göre muhasebe işlemi, bir işletmenin bir kamu idaresi veya diğer üçüncü kişilerle olan karşılıklı ekonomik ilişkileri veya işletmenin kendi içinde muhasebe işlemi olarak değerlendirilmesi ve raporlanması gereken ve para cinsinden ifade edilebilen her türlü işlemi ifade etmektedir. Muhasebe işlemi; karşılıklı yükümlülük doğuran mübadele ilişkisi, bir mal veya hizmetin karşılıksız olarak başka bir kuruma veya diğer üçüncü kişilere devri, işletmenin kendi içinde muhasebe işlemi olarak değerlendirilmesi gereken ve para cinsinden ifade edilebilen amortisman hesaplanması, yeniden değerlendirilmesi, stokların kullanılması ve benzeri şekillerde gerçekleşmektedir.

Aynı Yönetmelik’in 38’inci maddesine göre, bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekilde dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Hesaplar mali yıl esasına göre tutulmakta, gelir ve giderler tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilmelidir.

Yönetmelik’in 565’inci maddesine göre mali tablolar, bilanço, gelir tablosu, satışların maliyeti tablosu, nakit akım tablosu ve sermaye hareketleri tablosundan oluşmaktadır. Malî tabloların amacı yatırımcılar, kredi verenler ve diğer ilgililer için karar almada yararlı bilgiler sağlamak, gelecekteki nakit akımlarını değerlendirmede yararlı bilgiler sağlamak ve varlıklar, kaynaklar ve bunlardaki değişiklikler ile işletme faaliyet sonuçları hakkında bilgi sağlamaktır. Malî tablolarda yer alan bilgilerin karar vericiler tarafından en iyi şekilde ve süratle kullanılabilmesi için bu tabloların anlaşılabilir, ihtiyaca uygun, güvenilir, karşılaştırılabilir olması ve zamanında düzenlenmesi gerekmektedir.

Sağlık Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Hakkında Yönetmeliğin, defter, mali tablo ve belgeler başlıklı 15 inci maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarında;

“(1) Defter ve belgelerin muhasebe yetkililerince düzenlemesinde ve bunların Sayıştaya ve ilgili kamu idarelerine gönderilmesinde, 1/5/2007 tarihli ve 26509 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde yer alan düzenlemeler ile Sayıştay tarafından belirlenen usul ve esaslara uyulur.

(2) ...

(3)Sağlık Bakanlığı merkez döner sermaye saymanlığı, Sağlık Bakanlığı merkez ve İl

Sağlık Müdürlükleri döner sermaye işletmelerinin bilançolarını Şubat ayı sonuna kadar konsolide ederek elektronik veya kağıt ortamında istenilecek şekilde ilgili yerlere verirler.” düzenlemesi yer almaktadır. Bununla birlikte döner sermaye işletmeleri konsolide mali tabloları ve ekleri Bakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından hazırlanarak Sayıştay Başkanlığına gönderilmiştir.

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

“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 denetime sunulanlar aşağıda sıralanmıştır:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- Gelir tablosu,

Denetim yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile anılan Usul ve Esasların 8’inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve gelir 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün

belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Sağlı Bakanlığına Bağlı Döner Sermaye İşletmelerinin 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç 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 DAYANAKLARI

BULGU 1: Banka Mevduat Hesaplarının Muhasebe Sisteminde İzlenmemesi, Raporlanmaması ve Zamanaşımına Uğratılması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) hükümlerine aykırı olarak, usulünce atanmış muhasebe yetkilisinin kontrolü dışında banka hesaplarının bulunduğu, bu hesaplarda yer alan tutarların muhasebeleştirilmediği, kamu idarelerinin mali tablolarında gösterilmediği ve hatta zamanaşımına uğratıldığı görülmüştür.

5018 sayılı KMYKK’da, kamu idaresi hesaplarının niteliği ve bu hesaplara ilişkin görev, yetki ve sorumluluklar tanımlanmış, bu görev ve yetkilerin kimler tarafından

kullanılacağı belirlenmiştir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamayı amaçlayan 5018 sayılı Kanun’un 7, 8 ve 61’inci maddeleri uyarınca, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, para ve parayla ifade edilebilen değerlere ilişkin tüm mali işlemlerin usulünce yetkili kılınmış muhasebe yetkilisinin sorumluluğunda kayıtlara alınması ve raporlanması zorunludur. Kanun’un 49’uncu maddesinde de, kamu hesaplarının, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile mali sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle, garanti ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı ifade edilmiştir.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun “Zamanaşımı” başlıklı 62’nci maddesinde; bankalar nezdelerindeki mevduat, katılım fonu, emanet ve alacaklardan hak sahibinin en son talebi, işlemi, herhangi bir yazılı talimatı tarihinden başlayarak on yıl içinde aranmayanların zamanaşımına tabi olduğu, zamanaşımına uğrayan her türlü mevduat, katılım fonu, emanet ve alacakların banka tarafından hak sahibine ulaşılamaması halinde, yapılacak ilanı müteakiben Fona gelir kaydedileceği hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede, usulünce atanmış muhasebe yetkililerince açılıp izlenmemesi ve devir teslimine konu edilmemesi sebebiyle, il sağlık müdürlüğü, sağlık tesisleri veya diğer Sağlık Bakanlığı birimlerine ait çeşitli bankalarda açılmış hesapların zamanaşımına uğratılmasının 2015, 2016, 2017 ve 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında bulgu konusu edilmiş olmasına rağmen, 2019 yılında da benzer şekilde zamanaşımına uğramış hesapların mevcut olduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, muhasebe sisteminde izlenmeyen ve zamanaşımına uğratılan banka hesaplarına dair il sağlık müdürlüklerine uyarı yapıldığı belirtilmektedir. Ancak denetim yılı içerisinde zamanaşımına uğratıldığı tespit edilen ve Fona gelir kaydedilecek olan hesap bakiyelerine ilişkin düzeltici işlem yapıldığını gösteren herhangi bir bilgi veya belge sunulmamıştır.

Bu itibarla banka hesaplarının kayıt dışında kalmasının önlenmesi ve raporlamanın tam olarak yapılması amacıyla, söz konusu hesapların muhasebe yetkilisi sorumluluğunda açılması,

izlenmesi ve takip edilmesi zorunlu olup, yapılan tespit doğrultusunda, sağlık tesislerince açılan ve usulünce atanmış muhasebe yetkilisinin kontrolünde olmayan banka hesaplarının, muhasebe yetkililerine devredilerek muhasebe sistemi içerisinde izlenmesi ve hesaplarda bulunan mevduatların TMSF'ye devredilmemesi için Bakanlıkça gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 2: Döner Sermaye İşletme Birimlerine Tahsis Edilen Sermaye Miktarlarının Muhasebeleştirilmesinde Tutarsızlık Bulunması

Sağlık Bakanlığı tarafından döner sermaye işletme birimlerine tahsis edilen sermaye miktarları tam ve doğru şekilde muhasebeleştirilmemiştir.

Döner sermaye, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine kanunlarla verilen asli ve sürekli kamu görevlerine bağlı olarak ortaya çıkan ve genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetlerin sürdürülebilmesi için, kamu idaresine bağlı olarak kurulmuş işletmelere tahsis edilen sermayeyi ifade etmektedir. Bakanlıklar ve bağlı kuruluşları, kanunlar veya kanunların verdiği yetkiye istinaden merkez ve taşra teşkilatlarında döner sermaye işletmesi kurabilmektedir.

209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun uyarınca, Sağlık Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri için on milyar TL sermaye tahsis edilmiştir.

MYMY'nin 242-Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'na ilişkin işlemleri düzenleyen 163'üncü maddesinde;

“(1) Döner sermayeli kuruluşlara gerek nakdi ve gerekse aynı sermaye şeklindeki iştirakler gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedilir. Sermaye katılımı tutarlarının döner sermayeli kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerekir.

(2) Döner sermayeli kuruluşların sermaye hareketleri işlemlerine ilişkin belgeler ilgili kamu idarelerine gönderilir. Kamu idarelerince sermaye hareketleri işlemlerine ilişkin hazırlanan muhasebeleştirme belgeleri ve eki belgeler muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimlerine gönderilir ve muhasebeleştirme işlemleri yerine getirilir. Sermaye

hareketlerine ilişkin belgelerin bir nüshası muhasebeleştirme belgesine eklenir.

(3) Döner sermayeli kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabına kayıt yapılmasını gerektiren her bir işlemin belgesi en geç bir ay içinde ilgili kamu idaresine intikal ettirilir. Söz konusu işlemlerden bütçe gelir ve gider hesaplarını ilgilendirenlere ilişkin kayıtların mahsup dönemi sonuna kadar ilgili hesaplara kaydedilmek suretiyle yapılması zorunludur.

...” hükümleri yer almaktadır.

Diğer taraftan, DSİBMY'nin 500-Sermaye Hesabı'nın niteliğini düzenleyen 365'inci maddesinde, hesabın işletmeye tahsis edilen sermaye tutarları ile öz kaynaklar ana hesap grubundaki diğer hesaplarda kayıtlı tutarlardan bu hesaba aktarılmasına karar verilenlerin izlenmesi için kullanılacağı, 501-Ödenmemiş Sermaye Hesabı'nın niteliğini düzenleyen 367'nci maddesinde ise Ödenmemiş Sermaye Hesabı'nın işletmeye tahsis edilen sermayenin ödenmemiş kısmının izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmektedir.

Bu kapsamda, 209 sayılı Kanun uyarınca Sağlık Bakanlığı döner sermaye işletmeleri için tahsis edilen on milyar TL tutarındaki sermayenin anılan mevzuat hükümleri gereğince 500-Sermaye Hesabı'nda kayıt altına alınması suretiyle Bakanlığın sermaye katılımı tutarlarının döner sermayeli kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olmasının sağlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde;

- Bakanlığa bağlı döner sermayeli işletmeler konsolide bilançosunda 500 Sermaye Hesabı'nın 8.865.097.299,20 TL bakiye verdiği, dolayısıyla da 209 sayılı Kanun uyarınca tahsis edilen on milyar TL tutarındaki sermayenin kaydının eksik yapıldığı,

- İşletmeye tahsis edilen sermayenin ödenmemiş kısmının izlenmesi için kullanılan 501-Ödenmemiş Sermaye Hesabı'nın, 500-Sermaye Hesabı'na eksik kayıt yapılan 1.134.902.700,80 TL'lik tutar kadar eksik bakiye verdiği, ayrıca Bakanlığa ait sermaye taahhütlerinin kaydında hata yapıldığına ilişkin ayrıca bulgu konusu yapılmış tespitlerin mevcut olmasından hareketle, döner sermayede yapılacak sermaye kayıtlarıyla ilgili bilgi ve belgelerin MYMY'ye uygun olarak genel bütçe birimlerine iletilmesinin gerekli olduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünden

görüş talep edildiğini ifade etmiştir.

Bu itibarla, Bakanlığa bağlı döner sermayeli işletmelerin konsolide bilançosundaki 500-Sermaye Hesabı'nın bakiyesinde 209 sayılı Kanun uyarınca tahsis edilen sermaye tutarının tamamının yer alması ve sermaye taahhüdünün ödenmeyen kısmının doğru şekilde tespiti yapıp, 500-Sermaye Hesabı'na yapılacak kayda uygun bir şekilde, 501-Ödenmemiş Sermaye Hesabı'na da gerekli kayıtların yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Döner Sermayeli İşletmelerin Birbirlerine Verdikleri Mali Borçların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Döner sermaye işletme birimlerinin konsolide mali tabloları üzerinde yapılan incelemede, sağlık tesislerinin birbirlerine verdikleri mali borçlar muhasebe yönetmeliklerine ve Bakanlık tarafından yapılan düzenlemelere uygun olarak muhasebeleştirilmediği ve raporlanmadığı görülmüştür.

DSİBMY'nin 134-İşletmeler Arası Mali Borçlardan Alacaklar Hesabı'nın işleyişine ilişkin 116'ncı maddesinde; vadesi faaliyet dönemiyle sınırlı olmak üzere işletmeler arası borç verme işlemlerinden doğan alacakların bu hesaba borç, işletmece verilen borçlardan yapılan tahsilatların ise alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Mezkur Yönetmelik'in 303-İşletmeler Arası Mali Borçlar Hesabı'nın işleyişine ilişkin 262'nci maddesinde ise, işletmelerden alınan ve vadesi bir yıldan az olan mali borçların bu hesaba alacak, bu hesapta kayıtlı tutarlardan geri ödenenlerin ise borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca Sağlık Bakanlığına bağlı döner sermaye işletme birimlerinin mali tablolarının birleştirilmesi ile oluşan konsolide mali tablolarda, 134-İşletmeler Arası Mali Borçlardan Alacaklar Hesabı'nın bakiyesi ile 303-İşletmeler Arası Mali Borçlar Hesabı bakiyesinin birbirleri ile tutarlı olacak şekilde eşit olması gerekmektedir.

Döner sermaye işletme birimlerine ait 2019 mali yılı konsolide bilançosunda, 134-İşletmeler Arası Mali Borçlardan Alacaklar Hesabı'nın borç bakiyesinin 253.840.519,65 TL, 303-İşletmeler Arası Mali Borçlar Hesabı'nın alacak bakiyesinin ise 258.651.519,65 TL olduğu

görülmektedir.

Bahsi geçen hesapların bakiyelerinin birbirini tutmamasının temel nedeni, işletmelerin birbirlerinden aldıkları mali borçların zamanında ve gerçeğe uygun olarak muhasebeleştirilmemesidir.

Tespit edilen bu hususun 2018 mali yılı konsolide bilançosunda da mevcut olduğu ve Sağlık Bakanlığına Bağlı Döner Sermaye İşletmeleri 2018 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu’nda da bulgu konusu edilmesine rağmen döner sermaye işletmelerinin muhasebe işlemlerinde aynı nitelikteki eksikliklerin devam ettiği anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında konsolide edilmiş mali tabloda görünen söz konusu uyumsuzluğun birden fazla işletme birimi bulunan tek bir ilden kaynaklandığı, bu hususta düzeltme kayıtlarının yapılması için gerekli talimatın verileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, sağlık tesislerinin birbirlerine verdikleri mali borçların muhasebe yönetmeliklerine ve Bakanlık tarafından yapılan düzenlemelere uygun olarak muhasebeleştirilmesi ve raporlanması gerekmektedir.

BULGU 4: Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında İzlenen Taşınırlara İlişkin Amortisman Ayırma İşlemlerinde Hatalar Bulunması

Sağlık Bakanlığına bağlı döner sermaye işletme birimlerine ait muhasebe verilerinin incelenmesi sonucunda, bazı işletme birimlerine ait elden çıkarılacak amortisman tabi duran varlıkların amortisman işlemlerinin hatalı olduğu tespit edilmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin (DSİBMY) “Hüküm bulunmayan haller” başlıklı 599’uncu maddesinde; bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun’a dayanılarak hazırlanan diğer yönetmelikler ile 30/12/2006 tarihli ve 26392 mükerrer sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin genel esaslarının kıyasen uygulanacağı belirtilmiştir.

Yine DSİBMY’nin 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı’nın işleyişini düzenleyen 258’inci maddesinde; diğer duran varlıklarla ilgili ayrılan amortisman tutarlarının bu hesaba alacak, 257- Birikmiş Amortismanlar Hesabı’na borç kaydedileceği ifade edilmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin (MYMY) 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabı'nın işleyişine dair 219'uncu maddesinin ikinci fıkrasında;

“Elden çıkarılacak amortismanla tabi duran varlıkların kayıtlı değeri ile ayrılmış amortisman tutarı arasındaki fark, bu hesap grubuna aktarma işleminin yapıldığı dönem sonunda bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir.” denilmektedir.

04.11.2015 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan ve amortisman ve tükenme paylarına ilişkin hükümler içeren 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesinin yedinci fıkrasında;

“Çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortismanla tabi maddi duran varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismanla tabi tutulmamış kısmının tamamı amortismanla tabi tutulur.” hükmü bulunmaktadır.

Aktarılan mevzuat hükümleri doğrultusunda, bir döner sermaye işletme biriminde kullanılma olanağı yitirilmiş, amortismanla tabi ve 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı'nda izlenmesine karar verilmiş maddi duran varlıkların kayıtlı değerinin bu hesaba, bu varlıklara ilişkin daha önceden ayrılmış amortisman tutarlarının da 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına aktarılması ve amortismanla tabi tutulmamış kısmın tamamının dönem sonunda amortismanla tabi tutulması gerekmektedir. Bu durumda, alt detay kodu itibarıyla, dönem sonunda 294.02-Elden Çıkarılacak Maddi Duran Varlıklar Hesabının borç bakiyesiyle 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabının alacak bakiyesinin birbirine eşit olması beklenmektedir.

Sağlık Bakanlığına Bağlı Döner Sermaye İşletmelerinin konsolide edilmiş kesin mizanında;

-294.01-Elden Çıkarılacak Stoklar Hesabının borç bakiyesinin 69.692.417,93 TL,

-294.02-Elden Çıkarılacak Maddi Duran Varlıklar Hesabının borç bakiyesinin 340.930.557,04 TL,

-299-Birikmiş Amortismanlar Hesabının alacak bakiyesinin ise 367.758.560,01 TL,

olduğu görülmektedir.

Dolayısıyla konsolide edilmiş kesin mizana göre yukarıda bahsedilen eşitlik sağlanamamaktadır.

Söz konusu eşitsizlik temel olarak bazı döner sermaye işletme birimlerince yukarıda aktarılan mevzuat hükümleri uyarınca dönem sonu amortisman işleminin yapılmamasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca bazı işletme birimlerinde, elden çıkarılmasına karar verilen maddi duran varlıkların kayıtlı değerinin 294.02-Elden Çıkarılacak Maddi Duran Varlıklar Hesabı yerine 294.01-Elden Çıkarılacak Stoklar Hesabına kaydedildiği görülmüştür. Son olarak da bazı döner sermaye işletme birimlerinde, muhasebenin amortisman ayırmaya dair temel düzenlemelerine aykırı bir şekilde ilgili hesap grubunda elden çıkarılmasına karar verilen maddi duran varlıkların toplam kayıtlı değerinden daha fazla tutarda birikmiş amortismanın mevcut olduğu tespit edilmiştir. Bütün bu sebepler doğrultusunda bahsi geçen mevzuat hükümlerinin gereği yerine getirilememekte ve 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabının bakiyeleri gerçeği yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa ilişkin ilgili birimlere talimat verileceğini belirtmiştir.

Ayrıca muhasebenin temel kavramlarından biri olan dönemsellik kavramı gereğince, döner sermaye işletme birimlerinin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanmalı ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanmalıdır. Ancak, Sağlık Bakanlığına bağlı bazı döner sermaye işletme birimlerinde meydana gelen ve yukarıda tespiti yapılan aykırılıklar sonucunda giderler ait olduğu yıl mali tablolarına yansıtılmadığından dönemsellik kavramı ihlal edilmiş ve bu işletme birimlerinde faaliyet sonuçları hatalı olarak hesaplanmıştır.

BULGU 5: Döner Sermaye İşletme Birimleri Arasındaki Mal Teslimlerinin Eksik Muhasebeleştirilmesi

Döner sermaye işletme birimleri kendi aralarındaki mal teslimlerini, muhasebe yönetmeliklerine ve kurum tarafından yapılan düzenlemelere uygun olarak muhasebeleştirmemekte ve raporlamamaktadır.

209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; bu Kanun'a tâbi döner sermayeli işletmelerin, gerekli gördükleri hâllerde ihtiyaç

duydukları mal ve hizmetleri belirleyecekleri fiyat üzerinden birbirlerinden temin edebilecekleri ifade edilmiştir. Yine aynı Madde'nin altıncı fıkrasında işletmelerin kullanmadıkları veya ihtiyaç fazlası olan mal ve demirbaşları bedelsiz veya tespit edilecek bedel üzerinden birbirlerine devredebilecekleri belirtilmiştir.

07.02.2009 tarihli Sağlık Hizmeti Sunan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki İdarelerin Teşhis ve Tedaviye Yönelik Olarak Birbirlerinden Yapacakları Mal ve Hizmet Alımlarına İlişkin Yönetmelik'te usul ve esasları belirlenen söz konusu işlemlerin uygulanmasına yönelik olarak Sağlık Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığının 2018/01 sayılı genelgesi yayımlanmıştır.

Anılan Genelge'de döner sermaye işletmeleri ve işletme birimleri arasındaki mal ve hizmet alımlarında uyulacak esaslar açıklanmış olup Ek-2'de örnek muhasebe kayıtlarına yer verilmiştir. Buna göre Ek-2'nin 1-C bölümünde gösterildiği üzere il sağlık müdürlükleri döner sermayeli işletmelerinin kendi aralarındaki bedelli mal teslimlerinde satış tutarını; malı satan işletme 136.02.01.07-Kurumlararası Bedelli Taşınır Satışından Doğan Alacaklar Hesabı'nın borcuna, malı alan işletme ise 336.11.01-Kurumlararası Bedelli Taşınır Satışlarından Doğan Borçlar Hesabı'nın alacağına kaydedecektir.

Ayrıca Ek-2'nin 1-A bölümünde gösterildiği üzere il sağlık müdürlükleri döner sermaye işletmelerinin birbirleri arasındaki bedelsiz mal teslimlerinde ise malın kayıtlı değerini; malı devreden işletme demirbaşlar için 689.05-Kurumlararası Mal ve Malzeme Devrinden Doğan Zararlar Hesabı'nın, sarf malzemeler içinse 623-Diğer Satışların Maliyeti Hesabı'nın borcuna kaydedecektir. Malı devralan işletme ise her iki hâlde de malın kayıtlı değeri üzerinden 602.06-İşletmelerarası Bedelsiz Devredilen Mal ve Malzeme Gelirleri Hesabı'nın alacağına kayıt yapacaktır.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda söz konusu devirleri gerçekleştiren işletmelerin karşılıklı olarak bu kayıtları doğru olarak gerçekleştirmeleri durumunda konsolide mali tablolarda; bedelli mal teslimlerinin kayıtlandığı 136.02.01.07-Kurumlararası Bedelli Taşınır Satışından Doğan Alacaklar Hesabı'nın borç bakiyesi ile 336.11.01-Kurumlararası Bedelli Taşınır Satışlarından Doğan Borçlar Hesabı'nın alacak bakiyesi eşit olmalıdır. Sağlık Bakanlığına bağlı döner sermaye işletmelerinin 2019 yılı konsolide kesin mizanında 136.02.01.07-Kurumlararası Bedelli Taşınır Satışından Doğan Alacaklar Hesabı'nın borç

bakiyesi 69.485.766,08 TL, 336.11.01-Kurumlararası Bedelli Taşınır Satışlarından Doğan Borçlar Hesabı'nın alacak bakiyesi ise 41.692.865,17 TL olup 27.792.900,91 TL fark bulunmaktadır.

Bedelsiz mal devirlerine ilişkin hesapların da eşit olması gerekirken 2019 yılı mizanında 689.05-Kurumlararası Mal ve Malzeme Devrinden Doğan Zararlar Hesabı ve 623-Diğer Satışların Maliyeti Hesabı'nın borç bakiyesi toplamı 701.604.219 TL iken 602.06-İşletmelerarası Bedelsiz Devredilen Mal ve Malzeme Gelirleri Hesabı'nın alacak bakiyesi 709.127.580,29 TL olup 7.523.361,29 TL fark bulunmaktadır.

2018 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu edildiği üzere, il sağlık müdürlükleri döner sermaye işletmeleri arasındaki bedelli ve bedelsiz olarak devredilen mallara ilişkin bu hesapların eşit olmaması, bu işlemlerin muhasebeleştirilmesinde eksiklikler olduğunu ve zamanında gerçeğe uygun olarak muhasebeleştirilmediğini göstermekte, dolayısıyla döner sermaye işletmelerinin dönem sonu konsolide mali tablolarında söz konusu hesaplarda yer alan tutarlar gerçeği yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında, bulguda yer alan hususa ilişkin düzeltici işlem yapılması yönünde il sağlık müdürlüklerine talimat verileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, döner sermaye işletme birimlerinin kendi aralarındaki mal teslimlerini, muhasebe yönetmeliklerine ve kurum tarafından yapılan düzenlemelere uygun olarak muhasebeleştirilmesi ve raporlaması gerekmektedir.

BULGU 6: Geçmiş Yıllar Karları Hesabında Yer Alan Tutarların 209 Sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun Hükümlerine Uygun Olarak Ödenmiş Sermayeye Eklenmek Yerine Merkez Hissesi Hesabı'na Alınması

Geçmiş Yıllar Karları Hesabı'nda yer alan tutarlar 209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun hükümlerine uygun olarak ödenmiş sermayeye eklenmeyip, 366-Merkez Hissesi Hesabı'na alınmıştır.

209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon)

Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun'un 1'inci maddesi ile döner sermaye işletmesi için tahsis edilen sermaye miktarının on milyar TL olduğu, 2'nci maddesi ile ise döner sermayenin birinci miktara balığ oluncaya kadar sermayeye ekleneceği ve fazlasının hazineye irat kaydedileceği düzenlenmiştir. 209 sayılı Kanun'un söz konusu maddeleri aşağıdaki gibidir;

“ Madde 1 – Sağlık Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatında döner sermaye işletmesi kurulabilir. Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı için tahsis edilen döner sermaye miktarı on milyar Türk lirasıdır. Bu miktar her bütçe yılı içinde Cumhurbaşkanı tarafından ihtiyaca göre artırılabilir.

Madde 2 – Döner sermaye, kurumların karları ile bağışlardan ve Devlet yardımlarından teşekkül eder.

Çeşitli kaynaklardan elde edilen miktarlarla bütçe yılı sonlarında bilançolarla tesbit edilecek safi karlar, döner sermaye birinci maddedeki miktara balığ oluncaya kadar sermayeye eklenir ve fazlası Hazinece irat kaydedilir.”

15.05.2017 tarih ve 30067 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sağlık Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Hakkında Yönetmelik'in “Sermaye kaynakları” başlıklı 8'inci maddesinin 2'nci fıkrasında ise;

“(2) İşletmelerin ödenmiş sermaye tutarı, tahsis edilen sermaye tutarına ulaşıncaya kadar, elde edilen dönem sonu kârları ödenmemiş sermayelerine mahsup edilir. Bağışlar, varsa öncelikle ödenmemiş sermayeye mahsup edilir. Ödenmiş sermaye tutarı, tahsis edilen sermaye tutarına ulaştıktan sonra elde edilen bağış ve yardımlar, tahsis edilen sermaye tutarına bakılmaksızın sermayeye eklenir. Ödenmiş sermaye tutarı tahsis edilen sermaye tutarına ulaştıktan sonra elde edilen kârlar, hesap dönemini izleyen mayıs ayının sonuna kadar genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili muhasebe birimine yatırılır.” düzenlemesi yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuata göre işletmenin elde edeceği karların döner sermaye 209 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde belirtilen on milyar Türk lirasına ulaşıncaya kadar ödenmiş sermayeye eklenmesi gerekmektedir. 2018 yılı sonu itibari ile döner sermaye hesaplarında kayıtlı ödenmiş sermaye 5.678.591.559,36 TL'dir. Bu tutar on milyar Türk lirasına ulaşana kadar elde edilen karlar sermaye hesaplarına eklenmelidir.

Yapılan incelemelerde 209 sayılı Kanun ve mezkur Yönetmelik hükümlerine aykırı

olarak geçmiş yıl karlarından 153.875.374,29 TL'nin geçmiş yıl zararlarından mahsup edilmek veya ödenmiş sermayeye eklenmek yerine 366-Merkez Hissesi Hesabı'na alındığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusu hususta yapılan işlemlerin Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 22/11/2010 tarih ve 15360 sayılı yazısında belirtilen görüşe uygun olarak gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

Söz konusu yazı incelendiğinde 209 sayılı Kanun'un 2'inci maddesinde belirtilen açık hükümlere aykırı olarak, elde edilen ve o dönem itibari ile geçerli sermaye miktarı olan yedi milyar Türk Lirasını aşan tutarların sağlık döner sermayelerine tahsis edilen ödenmemiş sermayelerine mahsup edilmek ve yeni tahsis edilecek sermayelerine karşılık olmak üzere 366-Merkez Hissesi Hesabı'na alınmasının uygun olacağı ifade edildiği görülmüştür.

209 sayılı Kanun'un 2'inci maddesinde belirtilen açık hükümler karşısında yukarıda belirtilen Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün söz konusu yazısında belirttiği görüşün doğru olmadığı düşünülmektedir.

Bu itibarla, 209 sayılı Kanun ve Sağlık Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre elde edilen karların ödenmiş sermaye tutarı on milyar Türk Lirasına ulaşıncaya kadar sermayeye eklenmesi, daha sonraki süreçte elde edilecek karların ise Hazinece irat kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Turistlere Verilen Sağlık Hizmetlerinden Doğan Alacakların Takip ve Tahsil İşlemlerinin Gerçekleştirilememesi

Özel sağlık sigortası olmayan ve vatandaşı olduğu ülke ile Türkiye Cumhuriyeti arasında sosyal güvenlik alanında anlaşması bulunmayan bazı yabancı ülke vatandaşlarının Türkiye'deki sağlık tesislerinde tedavi görmeleri sonucu İdare lehine oluşan alacağın takip ve tahsili yapılamamış ve bu alacakları güvence altına alan bir kontrol mekanizması kurulamamıştır.

Uluslararası Sağlık Turizmi ve Turistin Sağlığı Hakkında Yönetmelik'in "Turistin sağlığı kapsamındaki hizmetler" başlıklı 9'uncu maddesinde, ülkemizde toplantı, kongre, ticari veya turizm amaçlı süreli olarak kalan yabancıların, ülkemizde buldukları sırada gelişen hastalıklarında ve acil durumlarında kamu, üniversite veya özel sağlık kuruluşlarında sunulan

sağlık hizmetlerinden yararlanabileceği, acil sağlık hizmeti almak için sağlık tesisine başvuru yapan yabancı hastaların kabul edilmesi ve gerekli tıbbi müdahalenin gecikmeksizin yapılmasının zorunlu olduğu ve hizmet bedeline ilişkin tahsil işlemlerinin acil müdahale ve bakım sağlandıktan sonra yapılacağı ifade edilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve milletlerarası ikili mütekabiliyet anlaşmaları kapsamına girmeyen ancak yurtdışından sağlık hizmeti almak amacıyla gelen kişiler ile turist olarak ülkemizde bulunduğu sırada sağlık hizmeti ihtiyacı ortaya çıkan kişileri kapsamaktadır.

Türk vatandaşı olmayan, özel sağlık sigortası da bulunmayan ve vatandaşı olduğu ülke ile Türkiye arasında sosyal güvenlik alanında anlaşma bulunmayan ülke vatandaşlarının sağlık tesislerinden aldıkları hizmetlere ilişkin bedelleri kendilerinin ödemeleri gerekmektedir. Ancak bu kişiler yanlarında nakit para ve kredi kartı veya herhangi bir ödeme aracı bulunmaması halinde, bir ödeme yapmaksızın sağlık tesisini terk etmekte ve daha sonra da herhangi bir ödemede bulunmadan Türkiye’den çıkış yapabilmektedir.

Mevcut durumda Türkiye’de yerleşik olmayan söz konusu kişilerin sağlık tesislerindeki teşhis ve tedavi hizmetleri nedeniyle oluşan alacağı garanti altına alacak bir kontrol mekanizmasının da bulunmaması nedeniyle, bu alacakların tahsili tamamen ilgili şahsın inisiyatifine kalmakta ve Türkiye’de hukuki takibi de mümkün olmamaktadır.

Sağlık Bakanlığına bağlı döner sermaye işletmelerinin 2019 yılı konsolide mali tablolarına bakıldığında, 120.11.02-Yurtdışı Gerçek Kişilerden Alacaklar Hesabı’nın borç bakiyesi 51.142.303,12 TL’dir. Yevmiye kayıtlarında yer alan tahakkuk dökümlerine bakıldığında bu tutarların genellikle acil sağlık hizmetlerinden kaynaklandığı ancak genel poliklinik hizmetlerine ilişkin alacakların da bulunduğu anlaşılmıştır.

Ayrıca 120.11.02-Yurtdışı Gerçek Kişilerden Alacaklar Hesabı da konuya ilişkin gerçek tutarları yansıtmamaktadır. Zira, yabancı uyruklu olduğu anlaşılan çok sayıda kişinin fatura bedellerinin hatalı olarak 120.11.01-Yurtiçi Gerçek Kişilerden Alacaklar Hesabı’na kaydedildiği tespit edilmiştir. Bu hesabın 2019 yılı borç kalanı da 63.532.387,70 TL’dir.

2018 yılı Sayıştay Denetim Raporu’nda da yer alan konuya ilişkin olarak, Bakanlık tarafından döner sermaye işletmelerinin muhasebe programı olan TDMS’ye modül ekleneceği,

bu alacakların güvence altına alınabilmesi adına gereken tedbirlerin alınacağı ve düzenleyici işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiş olmasına rağmen, mevcut durumda sonuçlandırılmış bir tedbir ve güvence mekanizmasının oluşturulmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, yurtdışı gerçek kişilerden alacak bakiyesi olan sağlık tesislerine alacakların takip ve tahsili hususunda uyarı yapılacağı, alacakların takip ve tahsili modülü için yazılım çalışmalarının yapıldığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, özel sağlık sigortası olmayan ve vatandaşı olduğu ülke ile Türkiye arasında sosyal güvenlik alanında anlaşması bulunmayan bazı yabancı ülke vatandaşlarının Türkiye’deki sağlık tesislerinde tedavi görmeleri sonucu İdare lehine oluşan alacağın takip ve tahsilinin yapılması ve zamanaşımı nedeniyle oluşacak kamu zararı riskinin giderilmesi bakımından bu alacakları güvence altına alan kontrol mekanizmasının kurulması gerekmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerince Yapılan Tahsilatların Alınan Sipariş Avansları Hesabında Muhasebeleştirilmemesi

Sağlık tesislerinin muhasebe verilerinin incelenmesi sonucunda, bazı tesislerde muhasebe yetkilisi mutemetleri tarafından yapılan tahsilatların 340-Alınan Sipariş Avansları Hesabı’nda muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

Sağlık tesislerinde muhasebe birimi bulunmaması sebebiyle sağlık tesislerince tahsil edilmesi gereken çeşitli nakit tutarlar, veznelerde görevlendirilen muhasebe yetkilisi mutemetlerince alındı karşılığında gerçekleştirilmektedir. Tahsil edilen tutarlar, banka hesaplarına yatırılmakta, icmal cetvelleri ve alındı nüshaları ise muhasebe kayıtlarına esas olmak üzere, muhasebe birimlerine gönderilmektedir.

DSİBMY’nin 67’nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinin (1) numaralı alt bendinde;

“Muhasebe yetkilisi adına tahsilat yapmaya yetkili mutemetlerce yapılan tahsilat ve teslim alınan değerler için “Muhasebe Yetkilisi Mutemedi Alındısı” (Ömek:10) kullanılır. Alındı, birisi dip koçan olmak üzere üç nüshalı olup bir nüshası parayı teslim edene, bir nüshası

alındığı düzenleyen yetkilinin bağlı bulunduğu birime verilir.” hükmü bulunmaktadır.

Aynı bentte; mutemetlerce yapılan tahsilatların, miktara bakılmaksızın her on beş günde bir ve her hâlükârda mali yılın son iş gününde muhasebe birimi veznesine veya banka hesabına yatırılacağı ancak tahsilat tutarının Bakanlıkça belirlenen miktarın dört katına ulaşması hâlinde bu süre beklenmeksizin, tahsilatın yapıldığı günü takip eden günün mesai saati bitimine kadar muhasebe birimi veznesine veya banka hesabına yatırılmasının zorunlu olduğu ifade edilmektedir.

DSİBMY'nin 340-Alınan Sipariş Avansları Hesabı'nın niteliğine ilişkin 276'ncı maddesinde, bu hesabın işletmenin satış amacıyla gelecekte yapacağı mal ve hizmet teslimleri ile ilgili olarak peşin tahsil ettiği tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Buna ilişkin detaylı hesap planında, muhasebe yetkilisi mutemetleri tarafından yapılan tahsilatların muhasebeleştirilmesi ve izlenmesi için 340.02 Muhasebe Yetkilisi Mutemedi Avansı Hesabı oluşturulmuştur.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, muhasebe yetkilisi mutemetleri, kendilerine zimmet karşılığı teslim edilen Tahsilat Alındı Makbuzları karşılığında yaptıkları tahsilatları muhasebe biriminin banka hesaplarına yatırdıklarında muhasebe birimleri tarafından ilgili tutarların 340.02-Muhasebe Yetkilisi Mutemedi Avansı Hesabı altında mutemetler adına emanet olarak kaydedilmesi, tahsilata ilişkin makbuz ve icmal fişlerinin, muhasebe birimine geldiği tarihte de ilgili tutarların tahsilatın çeşidine göre ilgili muhasebe hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

Ancak bazı sağlık tesislerinde muhasebe yetkilisi mutemetleri tarafından yapılan tahsilat tutarlarının, yukarıda belirtilen iş akışına uygun olarak, 340.02-Muhasebe Yetkilisi Mutemedi Avansı Hesabı'nda muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, ilgili birimlere talimat verildiği ifade edilmiştir.

Muhasebe yetkilisi mutemetleri tarafından yapılan tahsilat tutarlarının söz konusu hesapta muhasebeleştirilmemesi Sağlık Bakanlığına Bağlı Döner Sermaye İşletmeleri 2018 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu'nda da bulgu konusu edilmiş olmasına rağmen aynı nitelikteki eksikliğin bazı sağlık tesislerinde devam ettiği anlaşılmaktadır.

BULGU 2: Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri Hesabı'nın Alt Kodlarında Hatalı İşlemlerin Yapılması

362-Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri Hesabı'nın alt kodlarında yer alan ve 2017 yılı ile uygulaması kalmayan 362.05-Bilimsel Araştırma Proje Payları ve 362.10 Üniversite Payı hesaplarında hatalı ödeme ve birbirinden farklı uygulamalar yapılmıştır.

3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'nun Ek 9'uncu maddesinin beşinci fıkrasında; *"Birlikte kullanımdaki sağlık tesislerinde tıpta uzmanlık ve lisans eğitimleri, Sağlık Bakanlığı uzmanlık öğrencilerinin eğitimi de dâhil olmak üzere, ilgili mevzuata göre ilgili fakülte dekanının yetki ve sorumluluğunda yürütülür. (Ek cümleler: 20/8/2016-6745/39 md.) Dekan, hastane yöneticisinin görüşünü alarak varsa profesör, yoksa doçent unvanını haiz öğretim üyelerinden birini, doçent de yoksa yardımcı doçent veya eğitim görevlilerinden birini eğitim sorumlusu olarak görevlendirir. Başhekim aynı zamanda üniversite yönünden sağlık uygulama ve araştırma merkezi müdürü sayılır. Birlikte kullanıma geçilen sağlık tesisleri, Bakanlığın tâbi olduğu mevzuat uyarınca işletilir ve tesis, üniversitenin görüşü alınarak Bakanlıkça atanan başhekim tarafından yönetilir."* hükmü yer almaktadır.

Mülga 3 adet (18.02.2011 tarih ve 27850 sayılı, 03.05.2014 tarih ve 28989 sayılı ve 16.06.2016 tarih ve 29744 sayılı Resmi Gazete'lerde yayımlanmıştır) Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Tesisleri ve Üniversitelere Ait İlgili Birimlerinin Birlikte Kullanımı ve İşbirliği Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "Mali Hususlar" başlıklı 9'uncu maddelerinde *"...(3) Birlikte kullanımdaki sağlık tesisinin döner sermaye gelirlerinden; ilgili mevzuatı gereğince üniversitenin bilimsel araştırma projelerinin finansmanı için öngörülen kesintiler ayrılır...bilimsel araştırma projeleri payları matrahın yarısı üzerinden ayrı ayrı hesaplanır. ..."* hükümleri yer almaktaydı.

Birlikte kullanım kapsamındaki sağlık tesislerinde bilimsel araştırma projeleri (BAP) için üniversitelere pay ayrılması ve ödenmesi hususu Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumuna Bağlı Döner Sermaye İşletmeleri 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu'nda bulgu konusu edilmiş ve bu tutarların ödenemeyeceği, ödenmiş olanların ise tahsilinin gerektiği belirtilmiştir. Bulgu Bakanlık tarafından mevzuat düzenlemesinde dikkate alınmış ve 16.06.2017 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Sağlık Bakanlığına Ait Kurum ve Kuruluşlar ile Devlet Üniversitelerinin İlgili Birimlerinin Birlikte Kullanımı İle İşbirliği Usul ve Esasları

Hakkında Yönetmelik'te BAP payına yer verilmemiştir.

Bu kapsamda Bakanlık tarafından birlikte kullanım kapsamındaki hastanelere ait bilimsel araştırma projesi paylarının üniversitelere aktarılmaması ve geçmiş yıllarda yapılan ödemelerin tahsili için işlemlere başlanması konusunda 25.05.2018 tarih ve 78004154-869-E677 sayılı yazı ile il müdürlüklerine yazı yazılmıştır.

Yapılan incelemelerde yukarıda belirtildiği üzere 2017 yılı ve öncesinde ayrılmış olup söz konusu yazı tarihi itibari ile henüz üniversitelere aktarılmamış tutarlardan;

1. Kütahya Sağlık Bilimleri Üniversitesi Evliya Çelebi Eğitim ve Araştırma Hastanesi muhasebe kayıtlarında “362.10 Üniversite Payı” hesabında yer alan 843.050,36 TL'nin 25.09.2019 tarihinde mevzuata aykırı olarak Kütahya Sağlık Bilimleri Üniversitesi hesaplarına aktarıldığı görülmüştür.

2. Sağlık tesislerinin 362.05 Bilimsel Araştırma Proje Payları hesaplarında yer alan tutarlara ilişkin ne yapılacağı hususunda il müdürlüklerine bir talimat gönderilmemiştir. Uygulamada ise 362.05 Bilimsel Araştırma Proje Payları Hesabı'nda yer alan tutarların bazı sağlık tesisi hesaplarında gelir kaydedildiği bazı sağlık tesisi kayıtlarında ise sonraki yıla devredildiği görülmüştür.

Bu kapsamda öncelikle Kütahya Sağlık Bilimleri Üniversitesi Evliya Çelebi Eğitim ve Araştırma Hastanesi tarafından yersiz olarak ödenen tutarın tahsil edilmesi gerekmektedir. Ayrıca 362.05 ve 362.10 hesaplarında yer alan tutarlara ilişkin hataların önlenmesi ve uygulama birliğinin sağlanması için mevzuatta uygulaması kalmayan bu hesap alt kodlarının kapatılması ve bu kodlarda yer alan tutarların ilgili birimlerin gelir hesaplarına alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; bulguda tespit edilen hususlara ilişkin düzeltici işlem yapılmasına yönelik İl Sağlık Müdürlüklerine talimat verileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta, bulguda yer alan hususlar hakkında İl Sağlık Müdürlüklerine talimat verileceği belirtilmektedir. Ancak 2019 yılı hesaplarında bu kapsamda düzeltici bir işlem tesis edilmemiştir. Bununla birlikte kullanımı kalmayan alt kodların muhasebe sisteminden çıkarılması ve bu alt kodlarda yer alan tutarların hangi hesaba aktarılacağı konusunda İl Sağlık Müdürlüklerinin yönlendirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Türkiye İlaç Ve Tıbbi Cihaz Kurumu'na Ek Ödeme Yapılması İçin Aktarılan Tutarların Takip Edilmemesi

209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanununun 5'inci maddesinde “Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumunun sağlık ve yardımcı sağlık hizmetleri ile teknik hizmetler sınıfı kadrolarına atanmış olup Kurumun analiz ve kontrol laboratuvarlarında fiilen görev yapan personele” döner sermaye gelirlerinden Kanun'un diğer maddelerince belirlenen çerçevede ek ödeme yapılması öngörülmüştür.

Bu kapsamda ilgili ek ödemenin usul ve esasları 28.11.2014 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşları Personeline Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönetmelik'in “Analiz ve Kontrol Laboratuvarlarında Ek Ödeme Hesaplama Usul ve Esasları” başlıklı dördüncü bölümünde belirlenmiştir. Bu Usul ve Esaslar'da analiz ve kontrol laboratuvarlarında görevli personele ek ödeme yapılması için ilgili kurum personelinden bir komisyon teşkil etmesi ve bunların yönetmelik ve eklerini dikkate alarak alacakları karara göre ek ödeme yapılması düzenlenmiştir.

Uygulamada personele yapılacak ek ödeme tutarı için bir önceki yıl bütçe hazırlık sürecinde Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu Bakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığından ödenek tahsisi talep etmekte ve yıl içerisinde tahsis edilen bu ödenek talebe göre kuruma gönderilmektedir. Ancak bu gönderimin öncesinde veya sonrasında herhangi bir kontrol mekanizması mevcut değildir. Nitekim 2018 yılı için Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumuna ek ödeme için gönderilen tutarlardan 4.012.000,00 TL'nin kullanılmayarak 2019 yılına devrettiği belirtilmiş, bu tutar düşülerek 2019 yılı için 6.012.000,00 TL ödeneğe ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir.

2018 yılından 2019 yılına devreden tutardan da anlaşılacağı üzere döner sermaye merkez payından yapılan bu aktarımlarda, talep edilen ödenek tutarının ihtiyaca uygunluğu, aktarılan tutarlardan yapılan ödemelerin fiili olarak çalışan personele mezkur Yönetmelik hükümlerine uygun olarak dağıtılıp dağıtılmadığı ve hesaplarda kalan tutarların nasıl değerlendirildiği gibi hususlarda bir kontrol zafiyeti ortaya çıkmaktadır.

209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon)

Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun uyarınca Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu personeline yapılan ek ödemenin takibi için kontrol mekanizması oluşturulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumunda söz konusu yönetmelik kapsamında personele yapılan ödemelerin uygun olarak dağıtılıp dağıtılmadığı hususunun ilgili harcama biriminin harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisinin sorumluluğunda olduğu, ödenek aktarımı yapılırken atıl nakit kaynağın oluşmamasına dikkat edildiği, bulguda belirtilen hususların daha titizlikle takip edilebilmesi için kurumdan gider gerçekleştirmelerinin dönemler halinde Bakanlığa göndermesi için yazılı talimat verilerek işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, 209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun uyarınca Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu personeline yapılan ek ödemenin takibi için gider gerçekleştirmelerinin dönemler halinde gönderilmesi suretiyle oluşturulacak kontrol mekanizması ve hesaplarda atıl kalan tutarların ortaya çıkıp çıkmadığı izleyen denetim çalışmalarında dikkate alınacaktır.

BULGU 4: Sosyal Güvenlik Kurumu İle İmzalanan Global Bütçe Protokolü Kapsamında Sosyal Güvenlik Kurumu Tarafından Gerçekleştirilen Ödemelerden Yapılan Kesintilerle İlgili Sorunlar Bulunması

Bakanlıkla Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) arasında imzalanan protokol ve bu protokol doğrultusunda hazırlanan ilgili hizmet alım sözleşmesi ve usul esaslarına aykırı olarak SGK tarafından götürü hizmet bedelinden kesintilerin yapıldığı, kesilen tutarlara ilişkin bakanlık tarafından gerçekleştirilmesi gereken inceleme ve takip işlemleri için gerekli verilerin Kurumdan temin edilmesinde sorunlar yaşandığı, kesintilere ilişkin gerçek kişilerden yapılması gereken tahsil işlemleri yapılmadığı tespit edilmiştir.

Genel sağlık sigortası kapsamında bulunan kişilere ve ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri çerçevesinde sağlık hizmetleri Sosyal Güvenlik Kurumunca (SGK) karşılanan kişilere Bakanlığa bağlı sağlık tesislerince sunulan sağlık hizmeti bedelleri, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Bakanlık arasında imzalanan “Götürü Bedel Sağlık Hizmet Alım Protokolü” ve bu protokol doğrultusunda hazırlanan “Götürü Bedel

Üzerinden Sağlık Hizmeti Alım Sözleşmesi ve Usul Esasları” çerçevesinde SGK tarafından karşılanmaktadır.

Mezkûr protokolün “Hizmetin Satın Alınması ve Ödeme Usulleri” başlıklı 5’inci maddesinde; Bakanlığa bağlı sağlık tesislerince sunulan sağlık hizmetlerinin Bakanlık ve SGK tarafından müştereken belirlenecek olan usul ve esaslar çerçevesinde, yapılacak hizmet alım sözleşmesine göre satın alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Bakanlık ile Sosyal Güvenlik Kurumu arasında imzalanan Götürü Bedel Üzerinden Sağlık Hizmeti Alım Sözleşmesi ve Usul Esasları’nın “Bakanlığın yükümlülükleri” başlıklı 7’nci maddesinde;

1. Yatan ve gününbirlik tedavi gören hastalara düzenlenen reçete bedellerinin,
2. Sağlık tesislerince sağlanması gerektiği halde sağlanamayan ve ilgili kişi tarafından dış merkezlerde yaptırılarak bedeli karşılanan tahlil/tetkik bedellerinin,
3. Yatan hastalara kullanılması gereken ve sağlık tesislerince temin edilemeyip, hasta tarafından temin edilen tıbbi malzeme bedellerinin,
4. Katılım paylarının,
5. Bir yıl önce kesilmesi gerektiği halde düşülemeyen tutarların

götürü bedelden düşüleceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca “Plazma Ürünleri Elde Edilmesi Projesi Protokolü” gereği SGK tarafından ödenen bedeller de götürü hizmet bedeli ödemelerinden kesilmektedir.

Buna karşın SGK tarafından Götürü Bedel Üzerinden Sağlık Hizmeti Alım Sözleşmesi ve Usul Esasları’nda ön görülmemesine rağmen aşağıda yer alan konu başlıkları çerçevesinde kesintiler yapılmaktadır;

1. Sosyal Güvenlik İl Müdürlüklerince MOSİP sistemine girilen tutarlara ilişkin kesintiler,
2. Yabancı uyruklu genel sağlık sigortalılarının (GSS) tescil tarihinden önceki kronik hastalık tedavi bedelleri,

3. Kurum mevzuatına aykırı işlem bedelleri,
4. Faiz tutarları, usulsüz ve yersiz işlem bedelleri vs..

Yapılan bu kesintilerden; yatan ve günübirlik tedavi kapsamında bulunan kişilere düzenlenen reçete ve tıbbi malzeme bedellerine ait kesintilerde değerlendirme için yeterli bilgiler (sağlık tesisi, ilaç adı, kişi, tarih vb.) bulunurken, tahlil/tetkik kesintilerinde tahlil/tetkikin ne olduğu, katılım payı ve MOSİP kesintilerinde ise hangi nedenle, ne zaman ve hangi hasta başvurusundan kaynaklandığına dair bilgi bulunmamaktadır.

Katılım payı ve MOSİP kesintilerine ilişkin SGK tarafından Bakanlığa gönderilen bilgiler sözleşmede belirtildiği gibi aylık olarak düzenli şekilde yapılmamakta, bunun yanı sıra gelen kesintilere ilişkin ise sadece hastane adı ve kesinti tutarı yer almaktadır. Bu şekilde ayrıntısız olarak yapılan bir bilgilendirme hem SGK tarafından yapılan kesintilerin takibini zorlaştırmakta hem de sağlık tesislerinin yapması gereken tahsilatların kontrolünü güçleştirmektedir.

Ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu il müdürlükleri tarafından MOSİP sistemine girilen tutarlar nedeni ile kesinti yapılacağı söz konusu sözleşme hükümlerinde yer almamaktadır. Buna karşın bu sebeple SGK il müdürlükleri tarafından bildirilen hususlar götürü hizmet bedellerinden düşülmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ile imzalanan “Sosyal Güvenlik Kurumu İle ‘Götürü Bedel Üzerinden Sağlık Hizmeti Alım Sözleşmesi’ Bulunan Üniversitelerin Sağlık Hizmeti Sunan Birimlerinin İlaç Ve Tıbbi Malzeme İhtiyaçlarını Sağlık Bakanlığından Temin Etmeleri Halinde Sosyal Güvenlik Kurumu Tarafından Sağlık Bakanlığına Ve Üniversitelere Yapılacak Ödemelere Dair Protokol” kapsamında SGK tarafından yapılması gereken ödemelerden de global bütçe protokolü kapsamında kesilmesi öngörülen kesintiler yapılmaktadır. Bu uygulama global bütçe kapsamında yapılan kesintilerin takibini ve kontrolünü zorlaştırmaktadır.

Mezkûr Hizmet Alım Sözleşmesi ve Usul Esaslar’ın “Bakanlığın yükümlülükleri” başlıklı 7’nci maddesinin (1) bendinde;

“1) Bakanlık, sağlık hizmeti sunulmadığı halde sağlık hizmetinin MEDULA sistemine iletilmesi, MEDULA sistemine iletilen verilere dayanak oluşturan belgelerin gerçeğe aykırı olarak düzenlenmesi, SUT hükümleri gereğince kapsam dışı tutulan sağlık hizmetlerinin

kapsam içinde olan sağlık hizmetleri gibi gösterilmesi, sağlık hizmetlerine hak kazanmayan kişilere sağlık hizmeti sunularak MEDULA sistemine iletilmesi gibi usulsüz ve yersiz işlemlerle ilgili her türlü takibi yapacaktır.” düzenlemesi yer almaktadır. Ancak bu durum sebebiyle kesinti yapılacağına ilişkin bir hükme yer verilmemiştir.

Ayrıca Sözleşme ve Usul Esasların “Ortak hükümler” başlıklı 9’uncu maddesinin (b) fıkrasında;

“b) Sağlık hizmeti sunucusunun sehven yaptığı işlemlere ait veriler ile Kurum veya Bakanlığın denetim ve kontrol ile görevli personelince yapılan denetimler sonucu sehven yapıldığı tespit edilen işlemlere ait verilerden (c) bendinde sayılan işlemler haricindekiler sağlık hizmeti sunucusunca veya Kurumca MEDULA sistemine ilettiği verilerden silinir/düşülür. Ancak sağlık hizmeti sunucularının yukarıda belirtilen işlemlere ait MEDULA sistemi üzerinden Kuruma ilettiği verilere ilişkin silinen/düşülen tutarlar, Bakanlığa yapılan ödemedен düşülmez.” düzenlemesi yer almaktadır. Bu hükme göre personel tarafından sehven yapılan işlemlere ait tutarlar, 9’uncu maddenin (c) bendinde belirtilenler dışındakilere ait olanlar hariç olmak üzere, götürü bedelden düşülmemelidir. Ancak bu düzenlemelere karşın söz konusu işlemlere ilişkin tutarların SGK tarafından götürü hizmet bedeli tutarlarından düşüldüğü görülmüştür.

Yabancı uyruklu kişilerin GSS tescil tarihinden önce var olduğu tespit edilen kronik hastalıklara ilişkin hizmet bedelleri de götürü bedelden düşülmektedir. Yabancı uyrukluların GSS kapsamına alınma tarihinden önce var olan kronik hastalıklarına ilişkin sağlık hizmet bedellerinin karşılanmayacağı 5510 sayılı Kanun’da hüküm altına alınan yabancı uyruklu kişilerin GSS kapsamına alınırken kronik hastalıklarının tespitinin SGK’nın “Genel Sağlık Sigortası Sağlık Aktivasyon İşlemleri” konulu 2017/26 sayılı Genelgesi hükümleri gereği kişi beyanı ile taahhüt alınarak yapılması ve tıbbi değerlendirmenin ise hizmet sunumu sonrası yapılarak, kronik hastalığın GSS tescil tarihinden önce var olduğunun kabul edilmesi nedeniyle götürü bedel tutarından kesinti yapılmaktadır. Bu durumda sağlık tesislerinin hizmet sunumunda tespit edemeyecekleri bu durum hakkında daha sonraki bir süreçte karar verilerek kesinti yapılmaktadır. 5510 sayılı Kanun ve kişilerden alınan taahhüt gereği SGK tarafından yabancı uyruklu kişilerden yapılması gereken bir tahsilat işlemi yersiz olarak Bakanlık götürü bedel tutarından kesilmektedir.

Bakanlık tarafından gerek GSS kapsamındaki yabancı uyruklu kişiler için yapılan kesintiler gerekse diğer kesintiler hakkında gerçek kişilere rücu edilmesi gereken tutarların belirlenerek ilgili tutarların alacak hesaplarına alınması ve tahsil işlemlerine başlanması yönünde herhangi bir faaliyet veya takip işlemi yürütülmediği görülmüştür.

Hizmet Alımı Sözleşmesi ve Usul Esaslar'ın “Kurumun yükümlülükleri” başlıklı 8'inci maddesinin (d) ve (e) fıkralarında sırasıyla;

“d) Bakanlığa yapılan ödemeden Sözleşmenin 7'nci maddesi gereğince yapılan kesintilere ilişkin bilgiler taraflarca belirlenecek formatta ayrıntı bazında Kurum tarafından Bakanlığa gönderilir.

e) Bakanlığa yapılan ödemelerden Sözleşme hükümlerine göre kesilmemesi gerektiği halde kesildiği tespit edilen tutarlar Bakanlığa iade edilir.” hükümleri yer almaktadır. Bu hükümlere göre taraflar kesintilere ilişkin bilgilerin formatını beraberce belirleyecektir. Ayrıca SGK tarafından yersiz olarak kesilen tutarlar Bakanlığa iade edilecektir.

Bu çerçevede konu ile ilgili yapılan tespitler ve yapılması gerekenler aşağıdaki gibi özetlenebilir;

1. SGK tarafından protokol ve sözleşme hükümlerine aykırı olarak uygulanan kesintilerin yapılmaması, yapılmış olan kesintilerin iadesi için gerekli işlemlere başlanması,
2. Yapılan kesintilerin takip edilmesi için gerekli bilgiler ve veri formatının SGK ile ortaklaşa belirlenmesi,
3. Bu kapsamda gerçek kişilere rücu edilerek tahsil edilmesi gereken kesinti tutarlarının kişi bazında belirlenerek tahsil işlemlerine başlanması,
4. Yabancı uyruklu GSS'liler için sağlık tesislerinin hizmet sunumunda tespit edemeyecekleri GSS tescil tarihinden önce mevcut olan kronik hastalıklara ilişkin ayrıntılı bilgilerin SGK tarafından MEDULA sistemine eklenmesi konusunda girişimlerde bulunulması, gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

1. Protokol ve sözleşme hükümlerine aykırı olarak SGK tarafından yapılan

kesintilerin (MOSİP, faiz, yabancı uyrukluların kronik hastalıkları, Kurum mevzuatına aykırı işlemler vb.) yapılmaması gerektiği konusunda Bakanlığımızca Sosyal Güvenlik Kurumuna müteaddit yazılar yazıldığı,

2. Global bütçeden yapılan kesinti bildirimlerinin sağlıklı olarak takip edilebilmesi için gerekli olan bilgilere ait excel formatındaki tablo 2014 yılında hazırlanarak Sosyal Güvenlik Kurumuna iletildiği, sonraki yıllarda bu konuda Sosyal Güvenlik Kurumuna müteaddit yazılar yazıldığı, buna ilişkin olarak SGK tarafından 22.05.2020 tarihli yazı ile format hakkında gerekli çalışmaların başlatıldığının bildirildiği,

3. Gerçek kişilere yönelik rücu işlemlerinin İl Sağlık Müdürlükleri tarafından yapıldığı, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Bakanlık denetim birimleri tarafından yapılan tespitler çerçevesinde İl Sağlık Müdürlüklerinin konu hakkında talimatlandırılacağı,

4. SGK tarafından yabancı uyruklu kişilerin Genel Sağlık Sigortası (GSS) tescil tarihinden önce var olduğu tespit edilen kronik hastalıklarına ilişkin hizmet bedellerinin global bütçe tutarından düşülmekte olduğu, global bütçe tutarından kesilen tutarın, iade edilmesi gerektiği hususunun 17.06.2019 tarihinde SGK'ya iletildiği,

5. Ayrıca 24.06.2020 tarih ve E.277 sayılı yazı ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından bulguda tespit edilen hususlara ilişkin açıklama talep edildiği,

ifade edilmektedir.

İdare tarafından verilen cevapta, bulguda belirtilen hususlardan sağlıklı ve yeterli veri temini sorununun çözümü için SGK Başkanlığına yazı yazıldığı, SGK Başkanlığından alınan 22.05.2020 tarihli yazı ile gerekli çalışmaların başlatıldığı belirtilmiştir. Ayrıca bulguda SGK tarafından çeşitli nedenlerle kesilen ancak hizmet sözleşmesi hükümlerinde öngörülmeyen kesintilerle ilgili de yazılar yazıldığı belirtilmektedir. Gerçek kişilere yönelik rücu işlemlerinin ise yapılan tespitler çerçevesinde il sağlık müdürlüklerince yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, SGK ile imzalanan global bütçe protokolü kapsamında Bakanlığa gönderilen ödemelerden yapılan kesintilerle ilgili sorunların giderilmesi için işbirliği yapılması, gerçek kişilere yönelik rücu işlemlerinin takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Aile Hekimleri Tarafından Aile Sağlığı Merkezi Olarak Kullanılan Bakanlığa Tahsisli veya Bakanlığın Kullanımındaki Taşınmazların Bazılarının Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliği Hükümlerine Aykırı Olarak Kiralama Yapılmadan Kullandırılması

Aile hekimleri tarafından aile sağlığı merkezi olarak hizmet vermek için kullanılan Bakanlığa tahsisli veya Bakanlığın kullanımındaki bazı taşınmazlarda Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliği hükümlerine aykırı olarak aile hekimleri ile kira sözleşmesi imzalanmadığı, mezkûr Yönetmeliğe aykırı bu davranış sebebiyle Bakanlık döner sermaye işletmesinin gelir kaybına uğradığı tespit edilmiştir.

5228 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun "Personelin statüsü ve mali haklar" başlıklı 3'üncü maddesinin 7'nci paragrafında aile hekimlerine yapılacak ödemeler aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

"Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarının durumları ve aile hekimliği uzmanlık eğitimi almış olup olmadıkları da dikkate alınmak suretiyle yapılacak ödeme tutarlarının tespitinde; çalıştığı bölgenin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi, aile sağlığı merkezi giderleri, kayıtlı kişi sayısı ve bunların risk grupları, gezici sağlık hizmetleri ile aile hekimi tarafından karşılanmayan gider unsurları, belirlenen standartlar çerçevesinde sağlığın geliştirilmesi, hastalıkların önlenmesi, takibi ve kontrolündeki başarı oranı gibi kriterler esas alınır."

Kanun kapsamında yapılacak sözleşme ve ödemelere ilişkin uygulanmasını düzenlemek için çıkarılan Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliği'nin "Aile hekimine yapılacak ödemeler" başlıklı 16'ncı maddesinde aile hekimlerine yapılacak ödeme kalemleri ve bu ödemelerin usul esasları belirtilmiştir. Aile sağlığı merkezlerine ait kira, elektrik su, yakıt vs. giderleri Aile Sağlığı Merkezi Giderleri olarak kabul edilmiş ve bu gider kalemleri için ayrı bir ödemede bulunulması düzenlenmiştir.

5228 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun "Kamuya ait taşınmazların kullanımı" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"Madde 4- Hazine, belediye veya il özel idaresine ait taşınmazlardan aile sağlığı merkezi olarak kullanılması uygun görülenler, Maliye Bakanlığı, belediye veya il özel idarelerince bu amaçla kullanılmak üzere doğrudan aile hekimine kiraya verilebilir." denilerek

aile hekimlerine yapılacak kiralamaların doğrudan yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliği'nin "Aile hekimine yapılacak ödemeler" başlıklı 16'ncı maddesinde aile hekimlerine yapılacak ödeme kalemleri ve bu ödemelerin usul esasları belirtilmiştir. Ayrıca Yönetmelik'te yer alan kiralama başlıklı Ek madde 1'de ise aile hekimleri Bakanlığa tahsisli veya Bakanlığın kullanımındaki taşınmazlarda hizmet vermek üzere yerleştirilirlerse, söz konusu aile hekimleri ile aile hekimliği hizmet sözleşmesi ile birlikte kiralama sözleşmesinin de imzalanacağı "(3) Bakanlığa tahsisli veya Bakanlığın kullanımındaki taşınmazlarda hizmet vermek üzere yerleştirilen aile hekimlerince hizmet sözleşmesi ile birlikte kiralama sözleşmesi de imzalanır." düzenlemesi ile açıkça belirtilmiştir.

Ancak Bakanlık döner sermaye işletmesi muhasebe kayıtlarının tutulduğu Tek Düzen Muhasebe Sisteminden elde edilen verilere göre bazı aile hekimleri tarafından kullanılan Bakanlık kontrolündeki taşınmazlar için kiralama sözleşmesi yapılmadığı ve sözleşmesiz kullanılan bu alanlar için ecrimisil uygulaması yapıldığı görülmüştür.

Ecrimisil uygulamasında ise ilgili mevzuat kapsamında fuzuli şağillere tebliğ edilen ecrimisil tutarının itirazsız ve peşin olarak ödenmesi durumunda %35 oranında indirim uygulanmaktadır. Yönetmelik'te yer alan aile hekimliği sözleşmesi ile kira sözleşmesinin birlikte imzalanması hükmüne uyulmadan sadece aile hekimliği sözleşmesinin imzalanması idarenin gelir kaybına neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; bulguda tespit edilen hususlara ilişkin il sağlık müdürlükleri tarafından düzeltici işlem yapılmasına yönelik talimat verileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, mezkûr Yönetmelik hükümlerine uygun olarak aile hekimleri ile imzalanan aile hekimliği hizmet sözleşmesi ile birlikte kiralama sözleşmesinin de imzalanarak İdarenin gelir kaybına uğramamasının temin edilmesi, mevzuat hükümlerine aykırı işlem tesis ederek kiralama sözleşmesi yapmadan aile hekimliği hizmet sözleşmesi imzalayan yetkililer hakkında gerekli idari tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 6: Şehir Hastaneleri ile İlgili Olarak Döner Sermaye Bütçesinden Yapılan Bazı Ödemelere İlişkin Genel Bütçe ile Mahsup İşleminin Yapılmaması

Şehir hastanesi sözleşmelerine ekli EK-18'in 4.7'nci maddesinde, şirketin çamaşır ve çamaşırhane hizmetleri, yemek hizmetleri, laboratuvar hizmetleri, görüntüleme hizmetleri ile sterilizasyon ve dezenfeksiyon hizmetlerini sunabilmesi için kullandığı doğalgaz, elektrik ve su tüketiminin İdare tarafından şirkete yapılan hizmet ödemelerinden mahsup edileceği hüküm altına alınmıştır.

Uygulamada, hastaneye ait elektrik, doğalgaz ve su giderleri döner sermaye bütçesinden, hizmet giderleri ise genel bütçeden ödenmektedir. Ancak, döner sermayeden ödenen elektrik, doğalgaz ve su ödemelerine ilişkin mahsup işlemi, genel bütçeden ödenecek hizmet ödemelerinden yapılmaktadır. Dolayısıyla, genel bütçeden ödenen hizmet bedelinden düşülen tutar, bu tutarı gider olarak ödeyen döner sermaye bütçesine aktarılmamakta, genel bütçede kalmaktadır.

Bu durumda, döner sermaye bütçesine aktarılması gereken tutarlar genel bütçede kalmakta ve döner sermaye bütçesi aleyhine bir durum ortaya çıkmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, İdare tarafından hizmet ödemelerinden mahsup edilen doğalgaz, elektrik ve su tüketimi bedellerinin döner sermaye bütçesine aktarılması işlemleri için gerekli tedbirler alınarak sürecin takibinin yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, döner sermaye bütçesinin genel bütçeden mahsuplaşma suretiyle ortaya çıkan alacağının döner sermaye bütçesine aktarılması gerekmektedir.

BULGU 7: Alacak, Borç ve Emanet Tutarlarının Doğuş Tarihleri ile Mahiyetinin Tespit Edilememesi

Sağlık Bakanlığına bağlı döner sermaye işletme birimlerince alacak ve borç döküm cetvellerinin usulüne uygun düzenlenmediği, muhasebe kayıt sistemi için kullanılan TDMS'nin alacak, borç ve emanet hesaplarında kaydedilen tutarları bir sonraki senenin açılış kaydında her bir alt ekonomik kod için toplam tutar üzerinden muhasebeleştirmeye imkân tanıdığı anlaşılmış olup, böylece döner sermayenin söz konusu hesaplarında yer alan tutarların ilk kayıt tarihleri ile mahiyetlerinin takibine imkân sağlanamamaktadır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Dönem sonu envanter işlemleri” başlıklı 570'nci maddesinde; işletmenin borçlu ve alacaklı olduğu kişi ve kurumların hesap bazında, isim ve borç-alacak tutarlarını ayrıntılı göstermek için Örnek: 32/F'de gösterilen “Borçlar/Alacaklar Döküm Cetveli” düzenleneceği ifade edilmiştir. Söz konusu cetvel ile borçlunun adı-soyadı, alacağın doğuş tarihi, tutarı, niteliği açıklamalar ve yevmiye numarası bilgileri kayıt altına alınmaktadır.

DSİBMY'nin “Kullanılacak defterler” başlıklı 58'inci maddesinde; yardımcı hesap defterleri, hesap planını oluşturan hesaplara ait bilgilerin ayrıntı bazında kaydına mahsus tutulan defterler olarak tanımlanmaktadır.

Ayrıca söz konusu hesaplara kaydedilen tutarlar, çeşidine göre farklı zamanaşımı sürelerine tabi olmaktadır. Örnek olarak; 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu uyarınca genel zamanaşımı 10 yıl, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamında amme alacağına ilişkin genel zamanaşımı 5 yıl, 5018 sayılı Kanun gereği hak sahibi tarafından talep edilmeyen bütçe emanetlerinin gelir kaydedilmesi için zamanaşımı 5 yıl iken, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre idarenin yazılı uyarısına rağmen talep edilmeyen teminatlar için zamanaşımı süresi 2 yıl olup ikinci yılın sonunda bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Sağlık Bakanlığının döner sermaye işletme birimlerince muhasebe kayıt sistemi olarak kullanılan TDMS'deki borç ve alacaklara ilişkin döküm cetvelleri incelendiğinde, borçlunun/alacaklının isimlerinin çoğu durumda yazılmadığı, önceki yıllardan devredilen tutarların doğduğu tarih olarak cari yılın ilk takvim günü olan açılış fişi tarihinin gösterildiği, söz konusu tutarların ilk kayıt tarihlerinin tespit edilemediği ve dolayısıyla tutarlara ilişkin zamanaşımı sürelerinin takibinde zorluklar yaşandığı anlaşılmıştır. Yine yevmiye defterleri ve yardımcı defterler incelendiğinde de bu hususa ilişkin bir mekanizma geliştirilmediği görülmektedir.

2018 Sayıştay Denetim Raporu'nda da yer verilen bu hususların düzeltilmesine ilişkin kamu idaresi cevabında yazılım çalışmalarının devam ettiği bildirilmişse de, 2019 yılı denetimi kapsamında düzeltici bir işlem yapılmamış olup, alacak, borç ve emanet hesaplarında yer alan tutarların mahiyetinin ve doğuş tarihinin belirlenerek zamanaşımı yönünden de takibinin sağlanabilmesi için gereken söz konusu cetveller ve yardımcı defterler bu amaca hizmet edecek

şekilde düzenlenmemiştir.

BULGU 8: İl Sağlık Müdürlüklerince Gerçekleştirilen Su Analizlerine İlişkin Alacakların Tahsil ve Mahsuplaşma İşlemlerinin Gerçekleştirilmesinde Karşılaşılan Sorunlar

İdarenin yasal mevzuat uyarınca yapmış olduğu su tetkik ve tahlillerinden kaynaklanan su analiz bedellerine ilişkin alacakların tahsilatı sağlanamamış ya da bu alacakların, İdarenin tüketim amaçlı kullandığı su borçlarıyla mahsubu gerçekleştirilememiştir.

5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun “Sularla ilgili hükümler” başlıklı 27'nci maddesinde; içme ve kullanma sularının teknik ve hijyenik şartlara uygunluğu, kalite standartlarının sağlanması, kalite standartlarının izlenmesi ve denetimi ile ilgili usul ve esasların Sağlık Bakanlığınca belirleneceği ifade edilmiştir.

Yine aynı maddede 02.01.2014 tarihinde yapılan düzenleme ile, yukarıda anılan esaslara uygunluk bakımından belediye veya il özel idarelerinin sorumluluğunda bulunan içme sularının Sağlık Bakanlığı tarafından yapılacak veya yaptırılacak her türlü tetkik ve tahlil bedellerinin ilgili belediye veya il özel idaresince karşılanacağı, belediyelerce ödenecek tetkik ve tahlil bedellerinin Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarına belediyelerce tahakkuk ettirilecek su kullanım bedellerinden mahsup edileceği belirtilmiştir.

Bu kapsamda yayımlanan İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Yönetmelik'in “İzleme, Dezenfeksiyon ve Analiz Özellikleri” başlıklı 10'uncu maddesi gereğince; Bakanlıkça yapılacak veya yaptırılacak her türlü tetkik ve tahlil bedeli ilgili mahalli idarece karşılanacaktır. Ayrıca belediyelerce ödenecek tetkik ve tahlil bedelleri, Bakanlık ve bağlı kuruluşlarına belediyelerce tahakkuk ettirilecek su kullanım bedellerinden mahsup edilmelidir. Bu kapsamdaki usul ve esaslar Sağlık Bakanlığınca belirlenecektir.

Halkın tüketimine sunulan içme-kullanma suyu denetim ve analiz işlemlerinin il sağlık müdürlüğü tarafından yapılması 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'ndan kaynaklanan bir zorunluluk olduğundan bunlara ilişkin hizmet bedelleri amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan alacaklardan olup, bundan doğan alacakların 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerince tahsili gerekmektedir.

Bursa ve Ankara illerinde yapılan incelemelerde, bu illerin su idareleriyle karşılıklı olarak ödemelerin düzenli olarak yapıldığı, ancak Bursa ve Ankara İl Sağlık Müdürlükleri tarafından çevre illerdeki mahalli idarelere sunulan su tetkik ve analiz hizmetlerinden tahsil edilememiş olan alacak tutarlarının bulunduğu tespit edilmiştir. Bursa İl Sağlık Müdürlüğünün su tetkik ve analizler dolayısıyla çevre illerdeki mahalli idarelerden toplam 11.107.811 TL, Ankara İl Sağlık Müdürlüğünün ise 11.026.802 TL tahsil edilemeyen alacağı bulunmaktadır.

Uygulamaya bakıldığında tahsilatın sağlanabilmesi adına bazı il sağlık müdürlükleri doğrudan alacaklı olduğu mahalli idarelerle, bazıları da söz konusu mahalli idarelerin bulunduğu illerdeki sağlık müdürlükleriyle yazışmalar yapmakta ancak tahsilat oranları oldukça düşük kalmaktadır. Bu kapsamda Sağlık Bakanlığının uygulamaya yön vermek için usul ve esasları belirleme yetkisi bulunmakta, ancak konu 2018 Sayıştay Raporu'nda da yer almasına rağmen düzenleme yapılmadığı görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulguda yer alan konu hakkında mevzuat çalışması yapıldığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, İdarenin yasal mevzuat uyarınca yapmış olduğu su tetkik ve tahlillerinden kaynaklanan su analiz bedellerine ilişkin alacakların tahsilatının sağlanması yahut idarenin tüketim amaçlı kullandığı su borçlarının mahsubunun gerçekleştirilmesi için usul ve esas belirleme yetkisini kullanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Sağlık Tesisleri Aleyhine Düzenlenen İdari Para Cezalarının İtiraz ve Rücu Mekanizması İşletilmeksizin İşletme Bütçesinden Ödenmesi

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) tarafından Bakanlık teşkilatına bağlı kurum ve kuruluşlara çeşitli nedenlerle idari para cezaları uygulanmış ve bu cezalar da işletme bütçesinden ödenmiş, ancak görev alanına giren konularda ihmali bulunarak idari para cezasına sebep olan personele ilişkin genellikle sorumluluk araştırması yapılmayarak rücu yoluna gidilmemiş ve SGK'ya karşı da itiraz mekanizmaları işletilmemiştir.

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 14'üncü maddesinin dördüncü fıkrası gereğince; sağlık hizmet sunucuları kendilerine intikal eden iş kazalarını, yetkilendirilen sağlık hizmet sunucuları ise meslek hastalığı tanısı koydukları vakaları en geç on gün içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirmekle mükelleftir. Bu kapsamda bildirim yükümlülüğünü yerine

getirmeyen sağlık tesislerine Sosyal Guvenlik Kurumu tarafından yine aynı Kanun doğrultusunda idari para cezası uygulanmaktadır. Bu bağlamda sağlık tesislerine tedavi için yapılan başvurularda řikāyetin iş kazasından yahut meslek hastalığından kaynaklanıp kaynaklanmadığı sorgulanmaktadır.

Ayrıca 5510 sayılı Sosyal Guvenlik Kanunu'nun 100 ve 102'nci maddeleri gereğince SGK tarafından istenen bilgi ve belgelerin eksiksiz ve zamanında verilmesi gerekmektedir. Aylık Prim ve Hizmet Belgesinin Sosyal Guvenlik Kurumuna Verilmesine ve Primlerin Ődenme Sūrelerine Dair Usul ve Esaslar Hakkında Tebliđ'in 2'nci maddesinde aylık prim ve hizmet belgesinin içereceği bilgilere yer verilmiştir.

Bunlara ek olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kişisel sorumluluk ve zarar" başlıklı 12'nci maddesinde; devlet memurlarının kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli uzerinden Ödenmesinin esas olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde; sağlık tesislerine iř kazası veya meslek hastalığı sebebiyle başvuran şahışların bildirimleri ile sağlık tesislerinde çalışan personelin çalışma ve izin durumlarına ilişkin bildirimlerin zamanında yapılmaması sebepleriyle SGK tarafından idari para cezası tahakkuk ettirildiği ve bu cezaların sağlık tesislerince Ődendiđi gŐrūlmūřtur. Çođu durumda ilgili işlemleri yūrtmekle gŐrevli personelin sorumluluğuna ilişkin bir tespit yapılmayarak rūcu mekanizmasının işletilmediği ayrıca SGK'ya karşı itiraz yollarına da başvurulmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, il sađlık mūdūrlūklerine bulguda tespit edilen hususlara iliřkin dūzeltici iřlem yapılmasına yŐnelik talimat verileceđi ifade edilmiřtir.

Sosyal Guvenlik Kurumu (SGK) tarafından Bakanlık teşkilatına bağlı kurum ve kuruluşlara çeşitli nedenlerle uygulanan idari para cezalarına ilişkin sorumluluk araştırması yapılarak ihmal olanlara rūcu yoluna gidilmesi ve gerekli hallerde de SGK'ya karşı itiraz mekanizmasının işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Ankara Şehir Hastanesine Taşınan Sağlık Tesislerine Ait Taşınırların Hurdaya Ayrılmasında Yaşanan Sorunlar

Kamu Özel İşbirliği Modeli ile yapılan ve hizmete açılan Ankara Şehir Hastanesine taşınan hastanelerin hurdaya ayırma işlemleri, Taşınır Mal Yönetmeliği ve Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği (DSİBMY) hükümlerine uygun şekilde muhasebeleştirilmemiş ve raporlanmamıştır.

5018 sayılı Kanun'un 44'üncü maddesinin verdiği yetkiye istinaden yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 28'inci maddesi hükmü uyarınca;

-Komisyon tarafından yapılacak değerlendirme sonucunda harcama yetkilisi veya üst yöneticinin onayı ile kullanımında yarar görülmeyle hizmet dışı bırakılmasına karar verilen taşınırların hurdaya ayrılması,

-“Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı” düzenlenerek kayıtlardan çıkarılmasına karar verilen taşınırlara ait hurdaların ekonomik değerinin bulunup bulunmadığının tespit edilmesi, ekonomik değeri olmasına rağmen sağlık (hijyen) kuralları gereği veya güvenlik ve teknik nedenlerle imha edilmesinin zorunlu olduğu hususunun mutlaka düzenlenecek raporda belirtilmesi, buna ilişkin olarak yetkili mercilerden alınacak belgelerin rapora eklenmesi,

-İmha edilen taşınırlar için komisyonca ayrıca bir imha tutanağı düzenlenmesi,

-Ekonomik değerlerinin olduğu tespit edilen hurdaların (metal alaşımlı hurda malzemelerin) 3284 sayılı Bazı Maden Hurdalarının Dışarı Çıkarılmasının Yasak Edilmesi ve Satın Alınması Hakkında Kanun hükümlerine, 7/2156 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na ve Başbakanlığın 2001/15 sayılı Genelgesi'ne göre satış yoluyla Makine Kimya Enstitüsü Kurumu (MKE) Hurda İşletmesi Müdürlüğüne devredilmesi,

gerekmektedir.

Söz konusu malzeme, 5 ay içinde MKE Hurda İşletmesi Müdürlüğü tarafından teslim alınmazsa, bunların mahallinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre satılması gerekmektedir (Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün 01.11.1995 tarih ve 212 sıra No'lu Genel Tebliği hükmü gereği).

5018 sayılı Kanun'un 50'nci maddesi hükmü uyarınca,

-Tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi zorunluluk arz ettiğinden, taşınırın hurdaya ayrılması, hurdanın imha edilmesi veya satışının muhasebe kayıtlarına alınması,

-Taşınırın girişleri ile çıkışları için düzenlenen taşınır işlem fişlerinin birer nüshasının, düzenleme tarihini takip eden en geç 10 (on) gün içerisinde muhasebe birimlerine bildirilmesi,

gerekmektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 250'nci maddesine göre; hurdaya ayrılan maddi duran varlıkların 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı'na; birikmiş amortismanlarının da, 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı'na aktarılması gerekmektedir. Bu nitelikteki hurdaya ayrılan maddi duran varlığın satılması halinde ise 294 ve 299 No'lu hesapların kapatılarak bahsi geçen duran varlığın net değeri duran varlık satış geliri ile kıyaslanmak suretiyle, satış sonucu oluşan zarar 689-Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar Hesabı'na, oluşan kar ise 679-Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar Hesabı'na kaydedilecektir. Şayet söz konusu demirbaş eşya dönem sonuna kadar satılmayıp kayıtlardan da çıkarılmayacak ise dönem sonu işlemleri sırasında eksik kalan amortismanın hesaplanarak hurda demirbaşın tamamı için amortisman ayrılması gerekmektedir.

Yukarıda açıklanan mevzuat uyarınca, hurdaya ayırma sürecinde aşağıdaki sorunlar tespit edilmiştir:

1) "Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı"nda yer alan hususların dikkatlice ve gerçeği yansıtacak şekilde doldurulmadığı, "Hurdaya ayrılarak teknik, sağlık, güvenlik vb. nedenlerle imha edilmek", "Hurdaya ayrılarak, madeni ve ahşap olarak ayrı ayrı satılmak" "Taşınırın kırılıp bozulmasında kasıt, kusur veya ihmali görülen sorumludan rayiç bedeli üzerinden tahsil edilmek," seçeneklerinin çoğunun sağlık tesisinde boş bırakıldığı görülmüştür.

Yapılan denetimde, üretim yılı 2016 ve 2017 yılı olan bilgisayar, televizyon gibi dayanıklı taşınırın hurdaya ayrıldığı tespit edilmiştir. Ekonomik ömrünü tamamlamamış 2-3 yıllık dayanıklı taşınırın "Kullanım sonucu yıpranmış ve hurdalamış olduğundan" seçeneğiyle hurdaya ayrıldığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinin beşinci fıkrasında, "*Taşınırın muhafazasından ve yönetilmesinden sorumlu olanların, gerekli tedbirlerin alınmaması veya*

özenin gösterilmemesi nedeniyle taşınırın kullanılmaz hale gelmesi veya yok olması sonucunda sebep oldukları kamu zararları hakkında, 27/9/2006 tarihli ve 2006/11058 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri uygulanır.” hükmü yer almakta olup, bu hükmeye göre değerlendirme yapılması gerekmektedir.

Söz konusu işlemlerin gerekçesinin, ilgili Yönetmelik’in 27’nci maddesinin üçüncü fıkrasında, “kullanılmaz hale gelme, yok olma veya sayım noksanı nedeniyle çıkış” halinde kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizlik olup olmadığı araştırılarak sonuçlarının ayrı bir tutanakta belirtileceği ve 5’inci madde hükmüne göre işlem yapılacağı belirtilmesi nedeniyle, çıkış türünün hurdaya ayırma olarak seçilerek 27’nci maddede belirtilen sorumluluk hükümlerinden kaçınmak olduğu düşünülmektedir.

2) Bazı Sağlık tesislerinde taşınırın hurdaya ayrılabilmesi için, cihazın onarımının güvenilir veya ekonomik olamayacağını kanıtlayan teknik servis raporlarının “Kayıttan düşme Teklif ve Onay Tutanağı”ndan sonra düzenlendiği görülmüştür.

Ekonomik ömrünü tamamladığı kararının verilebilmesine delil teşkil edecek kanıtlayıcı belgelerin, Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağından sonra düzenlenmesi hurda iş akışı sürecine aykırıdır. Bu durumda, teknik raporun düzenlenmesinin anlamı kalmamaktadır. Hurdaya ayrılmasına ve kayıttan düşülmesine karar verildikten sonra, sadece belge eksikliğini gidermek amacıyla, teknik rapor düzenlendiği anlaşılmaktadır.

3) Yine benzer şekilde bazı sağlık tesislerinde taşınırın hurdaya ayrılması gerektiğine dair ilgililerce (taşınırların toplu şekilde gösterildiği) tek bir teknik rapor düzenlenmiştir. Bu durumda, her bir taşınırın teknik durumu hakkında açıklayıcı bilgiye ulaşılamamaktadır.

4) Hurdaya ayrılan maddi duran varlığın MKE Hurda İşletmesi Müdürlüğü tarafından teslim alınmasına rağmen 294 ve 299 No’lu hesapların kapatılmadığı, sağlık tesisi hurda deposunda olmamasına rağmen, muhasebe kayıtlarında 294 No’lu hesapta izlenmeye devam edildiği görülmüştür.

5) Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağına eklenen TİF’lerde ilgili komisyonlar tarafından hurdaya ayrılmasına karar verilen malzemelerin kodu, sicil numarası, adı, miktarı ve

kayıtlı bedeli gibi bilgiler yer almaktadır. Ancak hurdaya ayrılmasına karar verilen malzemelerin satışı ve tesliminde; malzemeler kod, sicil numarası, ad ve miktar üzerinden değil; kilo üzerinden takip edilmektedir. Hurdaya ayrılmasına karar verilen malzemelerin gerek satış anına kadarki depolama sürecinde gerekse de hurda malzemelerin satış sonrası tesliminde malzemenin yalnızca “kilo” üzerinden takibinin yapılması, kaybolma ya da çalınma gibi kamu zararına yol açacak riskleri ortaya çıkarmaktadır.

Yukarıda bahsedilen sorunların birçoğunun, taşınan hastanelerdeki tasfiye süreçlerine ilişkin prosedürlerin belirlenmemiş olması, taşınma iş ve işlemlerinin önceden iyi planlanmamış olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Şöyle ki, Şubat ayında kapanan sağlık tesislerinin, hurdaya ayırma işleminin büyük çoğunluğunun Aralık ayında gerçekleştirildiği görülmüştür.

Söz konusu hastaneler faal olmasa da Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı sistemindeki tüzel kişilikleri/varlıkları devam etmektedir. 06.12.2019 tarih ve 52341439-949 sayılı İl Sağlık Müdürlüğü yazısında, müstakil hastane statüsü kaldırılarak mevcut yerleşkelerinden Ankara Şehir Hastanesi yerleşkesine taşınan ve faaliyetlerine Ankara Şehir Hastanesi bünyesinde devam eden hastanelerin tüm mali hak ve yükümlülüklerinin Ankara Şehir Hastanesine devredilmesi, şehir hastanesine devredilen ayniyat malzemeleri ile bu sağlık tesislerine ilişkin geçmişe yönelik ve bundan sonraki tüm idari, mali ve tıbbi süreçlerin Ankara Şehir Hastanesince yürütülmesi kararlaştırılmıştır. Bu yazıya binaen, tasfiye işlemi için görevlendirmeler yapıp, hesapların kapanış veya devir işlemlerine ivedilikle başlandığı anlaşılmaktadır.

Bu nedenle, ileride açılacak olan şehir hastanelerine taşınacak hastanelerin tasfiyesi sürecinde yukarıda belirtilen aksaklıkların yaşanmaması için daha planlı ve verimli çalışmalar yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususların takibinin yapılacağı belirtilmiştir.

Bu itibarla, hurdaya ayrılan malzemeler, sağlık tesisleri için ekonomik değeri olan ve kuruma gelir sağlayıcı niteliği bulunan varlıklar olması yönüyle, 5018 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesinin (g) bendinde tanımı yapılan “kamu kaynakları” arasında kabul edilmektedir. Kanun’un “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesi uyarınca, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar; kaynakların etkili,

ekonomik, kullanımından kaydından ve raporlanmasından dolayı sorumlulukları bulunduğundan, hurda işlemlerinin kayıp ve çalıntı riskini ortadan kaldıracak, tam ve doğru bir raporlama sistemiyle takibi gerekmektedir.

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerince Yapılan Tahsilatların Sipariş Avansları Hesabında Muhasebeleştirilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Su Analiz Bedelleri ile Su Tüketim Borçlarının Mahsubunda Karşılaşılan Sorunlar	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Etkilemeyen

			Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
7143 sayılı Kanun Kapsamında Yapılandırılan Borçlardan Ortaya Çıkan Enflasyon Farkı ile Yapılandırılan İdari Para Cezalarının Bütçeden Ödenmesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
POS Cihazları ile Yapılan Tahsilatların Banka Tarafından Süresi İçerisinde İşletmenin Hesabına Aktarılmaması Nedeniyle Gelir Kaybı Oluşması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Turistlere Verilen Sağlık Hizmetlerinden Doğan Alacakların Takip Edilememesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün

			Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Malzeme Kaynakları Yönetim Sisteminin Sayıma Dayanak Oluşturacak Sağlıklı Veri Üretmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Banka Mevduat Hesaplarının Mevzuata Aykırı Olarak Yetkisiz Kişilerce Açılması Sonucu Muhasebe Sisteminde İzlenmemesi, Raporlanmaması ve Zamanaşımına Uğratılması	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde bulgu konusu

			edilmiştir.
Döviz Hesabının Tam, Doğru ve Gerçeğe Uygun Tutarları Göstermemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Alacakların, Sınıflandırma ve Tutar Bakımından Doğru, Tam ve Gerçeğe Uygun Durumu Yansıtmaması	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında İzlenen Taşınırlara İlişkin Ayrılan Amortismanların Muhasebeleştirilmesinde Hatalar Bulunması	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde bulgu konusu edilmiştir.

Sağlık Bakanlığına Bağlı Döner Sermaye İşletme Birimleri Arasındaki Bedelli Mal Teslimlerinin Muhasebeleştirilmemesi ve Raporlanmaması	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Döner Sermaye İşletme Birimlerinin Birbirlerinden Aldıkları Bedelsiz Mal ve Hizmetlerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Sağlık Bakanlığına Bağlı Döner Sermaye İşletme Birimlerinin Birbirleri Arasında Gerçekleştirdiği Sağlık Hizmeti Dışındaki Satışların Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir
Döner Sermayeli İşletmelerin Birbirlerine Verdikleri Mali Borçların Hatalı	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim

Muhasebeleştirilmesi			yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Sağlık Tesisleri Aleyhine Düzenlenen İdari Para Cezalarının Sorumlulara Rücu Edilmemesi ve Bu Cezaların İlgili Muhasebe Hesabına Kaydının Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden Denetim Görüşünün Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Kapatılan Hastanelerde İstihdam Edilen Personele Ait Kıdem Tazminatı Karşılıklarının İptal Edilmemesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususa ilişkin bazı sağlık tesisleri tarafından düzeltici işlem yapılmadığından ilgili husus

			sonraki denetim yıllarında izlenecektir.
--	--	--	--

**KAMU İDARESİ TARAFINDAN
SUNULAN MALİ TABLOLAR**

SAĞLIK BAKANLIĞI 2019 YILI MALİ TABLOLARI

BİLANÇO

Kürum Kodu : 15.0	Adı : SAĞLIK BAKANLIĞI	Yılı : 2019	
		N Yılı 2019	N Yılı 2019
AKTİF HESAPLAR		PASİF HESAPLAR	
1 DÖNEM VARLIKLAR	3.099.808.722,21	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	639.957.317,38
10 HAZİR DEĞERLER	328.843.700,75	30 KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	275.774.635,28
100 KASA HESABI	19.429,03	307 FİNANSAL KIRALAMA İŞLEMLERİNDEN BORÇLAR HESABI	907.531.020,92
102 BANKA HESABI	3.140.796,11	308 ERTELENMİŞ FİNANSAL KIRALAMA BORÇLANMA MALİYETLERİ HESABI	-631.756.385,64
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-3.476.857,14	32 FAALİYET BORÇLARI	141.895.322,84
104 PROJE ÖZEL HESABI	320.865.875,53	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	30.352.318,55
105 DÖVİZ HESABI	2.672,42	325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	111.543.104,29
108 DİĞER HAZİR DEĞERLER HESABI	8.291.794,80	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	114.293.176,76
12 FAALİYET ALACAKLARI	2.148.878,91	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	25.089.400,20
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	1.747.358,71	333 EMANETLER HESABI	89.183.776,56
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	21.299,87	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	59.020.512,39
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	358.577,13	381 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	52.518.069,80
127 DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI	21.643,20	382 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İD ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	6.502.118,09
14 DİĞER ALACAKLAR	59.170.592,57	383 KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	324,50
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	59.170.592,57	37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	45.215.448,22
15 STOKLAR	1.544.329.291,80	372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	45.215.448,22
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	1.543.556.207,29	38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	190,00
157 DİĞER STOKLAR HESABI	773.084,51	380 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI	190,00
16 ÖN ÖDEMELER	1.165.192.512,48	39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	3.758.031,87
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	1.092.369.092,20	397 SAYIM FAZLALARI HESABI	3.758.031,87
164 AKREDİTİFLER HESABI	14.059.869,46	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	7.610.585.274,87
167 DOĞRUDAN DİŞ PROJE KREDİ KULLANIMLARI AVANS VE AKR	68.764.550,82	40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	7.246.106.242,87
18 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	115.458,56	407 FİNANSAL KIRALAMA İŞLEMLERİNDEN BORÇLAR HESABI	26.498.526.457,58
180 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI	115.458,56	408 ERTELENMİŞ FİNANSAL KIRALAMA BORÇLANMA MALİYETLERİ HESABI	-19.252.420.214,71
19 DİĞER DÖNEM VARLIKLAR	8.287,14	43 DİĞER BORÇLAR	5.069.333,09
197 SAYIM NOKSANLARI HESABI	8.287,14	430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	5.069.333,09
		47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	359.409.698,91
		472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	359.409.698,91

BİLANÇO

Kurum Kodu : 15.0	Adı : SAĞLIK BAKANLIĞI	Aktif Hesaplar	
		N Yılı 2019	N Yılı 2019
AKTİF HESAPLAR			
2 DURAN VARLIKLAR		20.454.618.647,67	15.303.884.777,63
22 FAALİYET ALACAKLARI		2.338.165,63	9.512.483.215,12
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		2.338.165,63	160.143.325.793,67
24 MALİ DURAN VARLIKLAR		0,00	160.143.325.793,67
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H		10.000.000.000,00	
247 SERMAYE TAHHÜTLERİ HESABI (-)		-10.000.000.000,00	
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		20.547.242.532,18	30.679.226.111,74
250 ARAZI VE ARSALAR HESABI		1.225.435.162,17	30.679.226.111,74
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI		1.538.258,85	
252 BİNALAR HESABI		18.333.154.238,62	
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		5.984.033.693,15	
254 TAŞITLAR HESABI		994.123.995,40	
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		3.344.601.907,28	
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-22.280.015.010,31	
258 YAPILMAMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI		12.944.370.287,02	
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		-52.502,38	-139.074.314.738,83
260 HAKLAR HESABI		52.424.084,49	
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI		260.112,53	
267 DiĞER MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HESABI		4.705.171,89	
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-57.441.871,29	
29 DiĞER DURAN VARLIKLAR		-94.909.547,76	-45.956.835.604,07
284 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR		571.419.995,85	
289 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-666.329.543,61	
AKTİF TOPLAMI		23.554.427.369,88	23.554.427.369,88

Bilanço Dipnotları :

810 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	1.312.214.875,09
811 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	1.312.214.875,09
830 GİDER TAHHÜTLERİ HESABI	13.928.456.925,25
821 GİDER TAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	13.928.456.925,25
822 KAMU-ÖZEL İŞ BİRLİĞİ MODELİ TAHHÜTLERİ HESABI	6.403.085.582,80
823 KAMU-ÖZEL İŞ BİRLİĞİ MODELİ TAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	6.403.085.582,80
843 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	1.469.068.201,65
840 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	1.469.068.201,65
899 DiĞER NAZİM HESAPLAR HESABI	79.574.895,29
898 DiĞER NAZİM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI	79.574.895,29

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 15.0		Adı : SAĞLIK BAKANLIĞI		Yılı : 2019		
Ekonomik Kodlar		GİDERİM TÜRÜ		Cari Yılı (N)		
Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ		Cari Yılı (N)		
630	GİDERLER HESABI	51.513.843.509,83		600	GELİRLER HESABI	6.748.236.356,96
630 01	Personel Giderleri	21.574.255.750,30		600 01	Vergi Gelirleri	4.565.289.193,84
630 01 01	Memurlar	16.286.276.947,86		600 01 01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	3.887.237.359,20
630 01 02	Sözleşmeli Personel	4.451.068.391,32		600 01 03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	356.636.108,42
630 01 03	İşçiler	589.139.705,76		600 01 05	Diğer Vergiler	319.105.650,97
630 01 04	Geçici Personel	247.732.424,03		600 01 06	Harcılar	2.129.874,95
630 01 05	Diğer Personel	38.281,23		600 01 09	Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler	0,00
630 02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.830.164.321,18		600 03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	27.690.987,68
630 02 01	Memurlar	4.057.402.094,14		600 03 01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	2.358.828,86
630 02 02	Sözleşmeli Personel	654.117.510,76		600 03 02	Malları kullanma veya faaliyetinde bulunma izni ge	393.413,60
630 02 03	İşçiler	117.803.495,60		600 03 04	Kurumlar Hıslatı	7.657.870,48
630 02 04	Geçici Personel	22.789,47		600 03 05	Kurumlar Karları	0,00
630 02 99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Mal ve Hizmet Alım Giderleri	818.931,21		600 03 06	Kira Gelirleri	17.281.759,87
630 03		13.465.098.933,77		600 03 09	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	19.114,48
630 03 01	Üretim Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	2.448.414,49		600 04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	663.062.916,30
630 03 02	Tüketim Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	338.005.507,37		600 04 01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	331.078.407,59
630 03 03	Yollar	151.508.394,49		600 04 03	Diğer İşaretlerden Alınan Bağış ve Yardımlar	12.046.911,24
630 03 04	Görev Giderleri	151.519.560,72		600 04 04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	318.488.953,89
630 03 05	Hizmet Alımları	12.476.089.627,31		600 04 05	Proje Yardımları	1.488.643,59
630 03 06	Temsil ve Tanıtma Giderleri	754.528,08		600 04 06	Özel Gelirler	0,00
630 03 07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	63.551.077,56		600 05	Diğer Gelirler	1.126.368.770,02
630 03 08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	2.889.819,96		600 05 01	Faiz Gelirleri	2.906.820,80
630 03 09	Tedavi ve Cezası Giderleri	278.331.973,86		600 05 02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	1.282.879,15
630 04	Faiz Giderleri	115.849.541,76		600 05 03	Pirana Cezaları	36.205.539,78
630 04 20	Cari Transferler	115.849.541,76		600 05 09	Diğer Çeşitli Gelirler	1.085.963.470,31
630 05		205.896.505,83		600 06	Sermaye Gelirleri	0,00
630 05 02	Hazine Yardımları	8.976.000,00		600 06 01	Menkul Kıymet ve Varlık Gelirleri	0,00
630 05 03	Kar Amacı Gümeyen Kuruluşlara Yapılan	139.939.600,57		600 06 03	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	65.564.996,13
630 05 04	Transaksiyon	1.442.742,65		600 11 01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur	62.334.811,01
630 05 06	Yatırımlara Yapılan Transferler	55.538.430,61		600 11 02	Menkul Kıymet ve Varlıkların Değer Oluşan Olumlu Farklar	3.185.000,00
630 07	Sermaye Transferleri	664.506.415,51		600 11 08	Kur Değişikliği Dışındaki Dağ ve Mik Değişimi Kaynak Gelir	825,00
630 07 01	Yurtiçi Sermaye Transferleri	657.620.795,51		600 11 99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	64.360,12

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 15.0		Adı : SAĞLIK BAKAMLIĞI		Yılı : 2019	
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Carı Yılı (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Carı Yılı (N)
630 07 02	Yurt dışı Sermaye Transferleri	6.885.620,00	600 15	Konusu Kalmayan Karşılık Gelirleri	362.974,08
630 11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	10.615.370,16	600 15 04	Kidem Tazminatı Karşılıklarından Kaynaklananlar	362.974,09
630 11 01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Ku	7.385.240,97	600 25	Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	299.886.579,30
630 11 02	Menkul Kıymet ve Varlıkların Değeri Oluşan Olumsuz Ku	49.452,33	600 25 01	Gen Butik/Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Al Mali Olmayan VEİEd Gel	286.454.886,97
630 11 03	Stokların Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Farklar	7.306,20	600 25 02	Düz ve Den Kur Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	29.067.775,88
630 11 99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	3.173.370,66	600 25 03	Diğer VEİEd Gel	2.564.765,25
630 13	Amortisman Giderleri	7.454.024,045,14	600 25 04	Sosyal Güv Kur Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	1.239,00
630 13 01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	7.278.513,863,38	600 25 05	Mahallî İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	1.797.809,20
630 13 02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	4.145.416,78	610	İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI	1.191.228.451,20
630 13 03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	171.365.945,18	610 01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	1.178.219.145,64
630 14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	1.619.303.972,23	610 01 01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	1.177.320.956,08
630 14 01	Kirataşye Malzemeleri	26.274.855,13	610 01 03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	122.476,86
630 14 02	Esas ve Yardımcı Gıda Anlaşlı ve Müdafakta Kullanılan Tüketime Malzeme	1.716.415,59	610 01 05	Dağınca Vergisi	760.806,17
630 14 03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	1.365.154.966,76	610 01 06	Harcılar	14.906,55
630 14 04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	23.919.385,28	610 03	Tesebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	356.094,64
630 14 05	Temizleme Ekipmanları	22.575.147,72	610 03 01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	88.602,10
630 14 06	Glyceek, Metruşat ve Tuhafiyeye Malzemeleri	41.019.838,43	610 03 02	Malların Kullanma veya İaaliyetinde bulunma izni ge	5.319,00
630 14 07	Yiyecek	1.478.183,28	610 03 04	Kurumlar Harcaatı	155,40
630 14 08	İpecek	297.457,98	610 03 06	Kira Gelirleri	262.018,14
630 14 09	Canlı Hayvanlar	20.380,46	610 05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	12.653.210,92
630 14 10	Zirai Maddeler	1.074.737,64	610 05 01	Faiz Gelirleri	11.324,75
630 14 11	Yem	309.600,00	610 05 03	Para Cezaları	646.614,03
630 14 12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	34.842.256,12	610 05 09	Diğer Çeşitli Gelirler	11.995.272,14
630 14 13	Yedek Parçalar	53.862.699,65			
630 14 14	Nakit Vasıtaların Lastikleri	1.841.802,60			
630 14 15	Değişim, Bağlı ve Satış Amaçlı Yayınlar	176.992,37			
630 14 16	Spor Malzemeleri Grubu	461.301,71			
630 14 17	Basıncılı Ekipmanlar	211.222,94			
630 14 99	Diğer Tüketim Anlaşlı Malzemeler	44.066.716,57			
630 15	Karşılık Giderleri	33.454.326,80			
630 15 04	Kidem Tazminatı Karşılıkları	33.454.185,20			
630 15 05	4632 S.K. BES Devlet Katkısı Karşılıkları	141,60			
630 20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	1.837.730,60			

5.557.007.905,76

NET GELİR TOPLAMI :

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 15.0		Adı : SAĞLIK BAKANLIĞI		Yılı : 2019		
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)
630	20	01	Gelirden Alacaklardan Silinenler			39.160,43
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler			1.798.570,17
630	25		Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid			128.628.594,27
630	25	01	Genel Bütçe Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid			123.948.330,80
630	25	02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid			2.990.541,82
630	25	03	Dış ve Den Kurumlara Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid			1.143.068,48
630	25	04	Soşyal Güvenlik Kurumlarına Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid			61.700,04
630	25	05	Mahalli İdarelere Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid			484.933,12
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler			1.150.856.484,31
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler			1.150.856.484,31
630	99		Diğer Giderler			259.350.417,77
630	99	94	Hazine Tahminlerinin Sattığından Mahalli İdarelere Paylar			0,04
630	99	99	Yükanda Tanımlanmayan Diğer Giderler			259.350.417,73
			GİDERLER TOPLAMI :			51.513.843.509,83
GİDERLER TOPLAMI (A)			51.513.843.509,83			
GELİRLER TOPLAMI (B)			6.748.236.356,96			
İNDİRİM ; İADE İSKONTO TOPLAMI (C)			1.191.228.451,20	NET GELİR (D= B- C)		
			5.557.007.905,76	FAALİYET SONUCU D- A		
				-45.956.835.604,07		

SAĞLIK BAKANLIĞINA BAĞLI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ 2019 YILI MALİ TABLOLARI

Kuruluş Adı		Kurumun		Bilançosu			
Tarih Aralığı		Rapor Tarihi		Can Yılı			
Veri Kaynağı		TDMS Link		TDMS Link			
AKTİF (VARLIKLAR)		Oncuzel Dönem		PASİF (KAYNAKLAR)		Oncuzel Dönem	
1 DÖNEM VARLIKLAR		5,196,773,511.43		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		14,860,845,277.42	
10 HAZİR DEĞERLER		963,803,365.83		30 MALİ BORÇLAR		178,009,850.68	
100 KASA HESABI		3,912.16		303 İŞLETMELER ARASI MALİ BORÇLAR HESABI		258,551,519.95	
101 ALINAN ÇEKLER HESABI		0.00		303 TİCARİ BORÇLAR		8,056,723,465.69	
102 BANKALAR HESABI		966,633,656.34		320 SATIÇI HESABI		5,785,513,583.55	
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-3,071,946.52		325 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNLATLAR HESABI		146,339,131.46	
105 DÖVİZ HESABI		13,077.25		329 DİĞER TİCARİ BORÇLAR HESABI		1,178,218.33	
106 DÖVİZ GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		0.00		33 DİĞER BORÇLAR		645,565,630.80	
108 DİĞER HAZİR DEĞERLER HESABI		224,566.00		335 PERSONELE BORÇLAR HESABI		218,768,894.70	
11 MENKUL KIYMETLER		0.00		336 DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI		426,795,184.74	
112 KAMU KESİMİ TAHVİL, SENET VE BONOVLARI HESABI		4,515.80		337 Beklenen İşletme Arama Çekim Parasız Hesabı		1,451.36	
118 DİĞER MENKUL KIYMETLER HESABI		0.00		34 ALINAN AVANSLAR		5,775,668,028.42	
119 MENKUL KIYMETLER DEĞER DOĞUKLÖĞÜ KARŞILIĞI HESABI (-)		0.00		340 ALINAN SİPARİŞ AVANSLARI HESABI		33,583,643.37	
12 TİCARİ ALACAKLAR		2,006,210,125.52		349 ALINAN DİĞER AVANSLAR HESABI		870.04	
120 ALIÇLAR HESABI		1,973,672,969.78		35 YILLARA YATKIN İNŞAAT VE ONARIM HAKEDİŞLERİ		0.00	
121 ALIÇAK SENETLERİ HESABI		0.00		350 YILLARA YATKIN İNŞAAT VE ONARIM HAKEDİŞ BEDELLELERİ HESABI		0.00	
122 ALIÇAK SENETLERİ REESKONTU HESABI (-)		0.00		358 YILLARA YATKIN İNŞAAT VE ONARIM HAKEDİŞ BEDELLELERİ HESABI		0.00	
123 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALIÇAKLAR HESABI		2,960,572.72		36 ÖDENECEK DİĞER YOKMÜLÖKLER		2,234,632,802.40	
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNLATLAR HESABI		4,236,945.61		360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI		644,140,884.14	
127 DİĞER TİCARİ ALIÇAKLAR HESABI		38,674.75		361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI		105,051,548.41	
128 ŞÖPHELİ TİCARİ ALIÇAKLAR HESABI		27,778,789.79		362 ÖDENECEK DÖNER SERMAYE YOKMÜLÖKLERİ HESABI		694,386,323.76	
129 ŞÖPHELİ TİCARİ ALIÇAKLAR KARŞILIĞI HESABI (-)		-2,478,807.13		363 ÖDENECEK DÖNER SERMAYE KATMI PAYLARI HESABI		315,307,026.70	
13 DİĞER ALIÇAKLAR		479,521,836.53		366 MERKEZ HİSSESİ HESABI		432,083,198.67	
134 İŞLETMELER ARASI MALİ BORÇLARDAN ALIÇAKLAR HESABI		184,325,087.08		368 VADESİZ GEDİŞİŞ ERTELİENİŞ VEYA ÖDENECEK VERGİ VE DİĞER YOKMÜLÖKLER HESABI		23,546,506.55	
136 PERSONELDEN ALIÇAKLAR HESABI		46,572,236.98		369 ÖDENECEK DİĞER YOKMÜLÖKLER HESABI		20,107,313.17	
138 ŞÖPHELİ DİĞER ALIÇAKLAR HESABI		239,778,803.82		370 DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞER YASAL YOKMÜLÖK KARŞILIKLARI HESABI		16,461,548.06	
139 ŞÖPHELİ DİĞER ALIÇAKLAR KARŞILIĞI HESABI (-)		8,694,230.68		371 DÖNEM KURUNUN FESİH ÖZDENEN VERGİ VE DİĞER KARŞILIKLARI HESABI		3,626,672.44	
15 ETKİLER		-107,889.78		372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI (-)		0.00	
150 İLK HAKEDİ VE İMLAZEME HESABI		1,302,357,017.49		373 MALİYET ÖZGERLERİ KARŞILIĞI HESABI		16,442,240.52	
		1,300,513,698.07				0.00	
						3,606,796.23	
						0.00	

Kurumun Bilançosu		Bilanço Yılı		Carî Dönem		Önceki Dönem	
Kuruluş Adı	: SAĞLIK BAKANLIĞI (2019) - Bütün Kurumlar	Carî Yılı	: 2019	Carî Dönem	: 19.307.54	Önceki Dönem	: 17.876.21
Tarih Aralığı	: 01.01.2019-31.12.2019	Rapor Tarihi	: 18/03/2020 11:16:16	Carî Dönem	: 19.307.54	Önceki Dönem	: 17.876.21
Veri Kaynağı	: KDS-Yak Dözen Muhasebe Sistemi (TDMSS)	TDMS Link	: http://bilans.saglik.gov.tr/TDMSS/muhmath.htm	Carî Dönem	: 19.307.54	Önceki Dönem	: 17.876.21
	AKTİF (VARLIKLAR)	Önceki Dönem	Carî Dönem	PASİF (KAYNAKLAR)	Önceki Dönem	Carî Dönem	
151 YARI MAMULLER HESABI	0.00	0.00	375 DİĞER BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI HESABI	19.307.54	117.357.058.80		
152 MAMULLER HESABI	0.00	0.00	38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHHÜTLERİ HESABI	94,134.930.03	1,600,716.63		
153 TİCARİ MALLAR HESABI	0.00	0.00	390 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI	1,730.240.07	115,796,342.17		
157 DİĞER STOKLAR HESABI	1,353,193.42	1,597,162.93	381 GİDER TAHHÜTLERİ HESABI	92,404.695.96	0.00		
158 STOK DEĞER DOĞRUKLUĞU KARŞILIĞI HESABI (-)	0.00	0.00	39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	1,199,558.27	0.00		
159 BİRLEŞİM SİPARİŞ AVANSLARI HESABI	0.00	0.00	391 HESAPLANAN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	0.00	0.00		
179 TAŞERONLARA VERİLEN AVANSLAR	7,144,074.89	2,754,782.89	393 MERKEZ VE ŞUBELER CARİ HESABI	0.00	0.00		
18 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHHÜTLERİ HESABI	437,827,091.17	513,286,042.66	397 SAYIMI VE TESELLİM FAZLALARI HESABI	0.00	21,477.48		
180 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI	406,631,932.27	486,379,672.10	399 DİĞER ÇEŞİTLİ KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	1,199,558.27	1,196,112.00		
181 GELİR TAHHÜTLERİ HESABI	31,195,159.90	26,905,370.56	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	2,215,854,218.50	3,152,106,377.42		
182 SAĞLIK KURUMLARI ARASI HİZMET ALIM GİDERLERİ HESABI	0.00	0.00	40 MALİ BORÇLAR	0.00	0.00		
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	0.00	0.00	403 İŞLETMELER ARASI MALİ BORÇLAR HESABI	0.00	0.00		
190 DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	0.00	0.00	42 TİCARİ BORÇLAR	0.00	0.00		
191 İNDİRİLECEK KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	0.00	0.00	420 SATILAR HESABI	0.00	0.00		
193 PEŞİN ÖDENEN VERGİ VE FONLAR HESABI	0.00	0.00	425 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	0.00	0.00		
195 İŞ AVANSLARI HESABI	0.00	0.00	425 DİĞER TİCARİ BORÇLAR HESABI	0.00	0.00		
196 PERSONEL AVANSLARI HESABI	0.00	0.00	43 DİĞER BORÇLAR	0.00	0.00		
197 SAYIMI VE TESELLİM NOKSANLARI HESABI	0.00	0.00	436 DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI	0.00	0.00		
198 DİĞER ÇEŞİTLİ DÖNEN VARLIKLAR HESABI	0.00	0.00	438 KAMUYA OLAN ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ BORÇLAR HESABI	0.00	0.00		
199 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR KARŞILIĞI HESABI (-)	0.00	0.00	44 ALINAN AVANSLAR	0.00	0.00		
2 DURAN VARLIKLAR	1,123,656,832.19	939,359,982.41	440 ALINAN SİPARİŞ AVANSLARI HESABI	0.00	0.00		
22 TİCARİ ALACAKLAR	4,582,140.40	4,778,189.20	449 ALINAN DİĞER AVANSLAR HESABI	0.00	0.00		
220 ALICILAR HESABI	0.00	0.00	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	2,215,854,218.50	3,152,106,377.42		
221 ALACAK SENETLERİ HESABI	0.00	0.00	472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	2,215,854,218.50	3,152,106,377.42		
222 ALACAK SENETLERİ REESKONTU HESABI (-)	0.00	0.00	48 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHHÜTLERİ HESABI	0.00	0.00		
225 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	4,582,140.40	4,778,189.20	480 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI	0.00	0.00		
227 DİĞER TİCARİ ALACAKLAR HESABI	0.00	0.00	481 GİDER TAHHÜTLERİ HESABI	0.00	0.00		
229 ŞÜPHELİ TİCARİ ALACAKLAR KARŞILIĞI HESABI (-)	0.00	0.00	5 ÖZ KAYNAKLAR	10,756,069,162.30	-7,634,049,443.52		
23 DİĞER ALACAKLAR	0.00	0.00	50 ÖDENMİŞ SERMAYE	5,678,591,593.36	5,678,696,664.48		
234 İŞLETMELER ARASI MALİ BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	0.00	0.00	500 SERMAYE HESABI	8,664,990,138.30	8,665,097,299.20		
235 PERSONELDEN ALACAKLAR HESABI	0.00	0.00	501 ÖDENMEMİŞ SERMAYE HESABI (-)	-3,186,398,579.94	-3,186,400,634.72		

Kurumun Bilançosu		Cari Yılı		Önceki Dönem		Cari Dönem	
Kurulduğu (2019) - Bölün Kurumları		Rapor Tarihi		Önceki Dönem		Cari Dönem	
Tarih Aralığı		TDMS Link		Önceki Dönem		Cari Dönem	
Veri Kaynağı		TDMS Sistem (TDMS)		Önceki Dönem		Cari Dönem	
Kuruluş Adı	: SAĞLIK BAKANLIĞI (2019) - Bölün Kurumları	Cari Yılı	: 2019	Önceki Dönem		Önceki Dönem	
Tarih Aralığı	: 01.01.2019-31.12.2019	Rapor Tarihi	: 18/03/2020 11:15:16	Önceki Dönem		Önceki Dönem	
Veri Kaynağı	: KDS-Tek Düzey Muhasebe Sistemi (TDMS)	TDMS Link	: http://tjms.saglik.gov.tr/TDMS/muhmain.htm	Önceki Dönem		Önceki Dönem	
	AKTİF (VARLIKLAR)						
236 DİĞER ÇEŞİTLİ ALACAKLAR HESABI	0.00	0.00	0.00	0.00	17,266,743.16	17,266,743.16	17,402,522.71
239 İPHELİ DİĞER ALACAKLAR KARŞILIĞI HESABI (-)	0.00	0.00	0.00	0.00	17,266,743.16	17,266,743.16	17,402,522.71
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
248 DİĞER MALİ DURAN VARLIKLAR HESABI	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
249 DİĞER MALİ DURAN VARLIKLAR KARŞILIĞI HESABI (-)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	1,082,305,719.66	891,614,398.25	891,614,398.25	1,082,305,719.66	361,016,727.72	361,016,727.72	307,392,021.04
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	1,873,101.84	0.00	0.00	1,873,101.84	361,016,727.72	361,016,727.72	307,392,021.04
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	0.00	0.00	0.00	0.00	15,040,468,766.58	15,040,468,766.58	16,913,094,860.15
252 BİNALAR HESABI	155,159,676.74	0.00	0.00	155,159,676.74	15,040,468,766.58	15,040,468,766.58	16,913,094,860.15
253 TESİS, MAKİNE VE ÇİHAZLAR HESABI	2,697,705,656.91	2,780,425,989.85	2,780,425,989.85	2,697,705,656.91	-1,772,475,415.96	-1,772,475,415.96	3,375,654,198.40
254 TAŞITLAR HESABI	185,006,370.93	180,261,625.01	180,261,625.01	185,006,370.93	0.00	0.00	3,375,654,198.40
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	2,159,377,089.92	2,352,881,522.46	2,352,881,522.46	2,159,377,089.92	0.00	0.00	0.00
256 DİĞER MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
257 BİRKÜMÜŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-4,125,021,461.37	-4,350,161,261.25	-4,350,161,261.25	-4,125,021,461.37	0.00	0.00	0.00
258 YAPILIMKITA OLAN YATIRIMLAR HESABI	17,405,284.69	18,206,523.18	18,206,523.18	17,405,284.69	0.00	0.00	0.00
259 VERİLEN AVANSLAR HESABI	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
260 HAKLAR HESABI	11,882,429.72	11,572,069.85	11,572,069.85	11,882,429.72	0.00	0.00	0.00
267 DİĞER MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HESABI	80,948,088.44	80,046,628.16	80,046,628.16	80,948,088.44	0.00	0.00	0.00
268 BİRKÜMÜŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-92,830,518.16	-91,617,698.01	-91,617,698.01	-92,830,518.16	0.00	0.00	0.00
269 VERİLEN AVANSLAR HESABI	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
27 ÖZEL TÜKENMEYE TABİ VARLIKLAR	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
271 ARAMA GİDERLERİ HESABI	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
272 HAZIRLIK VE GELİŞTİRME GİDERLERİ HESABI	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
278 BİRKÜMÜŞ TÜKENME FAYLARI HESABI (-)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
279 VERİLEN AVANSLAR HESABI	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
281 ELEKTRİK YILLARA AIT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	0.00	12,960.00	12,960.00	0.00	0.00	0.00	0.00
280 GELECEK YILLARA AIT GİDERLER HESABI	0.00	12,960.00	12,960.00	0.00	0.00	0.00	0.00
281 GELİR TAHAKKUKLARI HESABI	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	36,564,972.13	42,864,414.56	42,864,414.56	36,564,972.13	0.00	0.00	0.00
293 GELECEK YILLAR İHTİYACI STOKLAR HESABI	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
294 ELEKTRİK ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	339,160,352.95	410,622,974.97	410,622,974.97	339,160,352.95	0.00	0.00	0.00
295 PEŞİN ÖDENEN VERGİ VE FONLAR HESABI	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Kurumun Bilançosu						
Kuruluş Adı	: SAĞLIK BAKANLIĞI (2019) - Bütün Kurumlar		Carı Yılı	: 2019		
Tarih Aralığı	: 01.01.2019-31.12.2019		Rapor Tarihi	: 18/03/2020 11:15:16		
Veri Kaynağı	: KDS-Tez Dözen Muhasebe Sistemi (TODMS)		TODMS Link	: http://tdms.saglik.gov.tr/TODMS/muhmain.htm		
	AKTİF (VARLIKLAR)	Önceki Dönem	Carı Dönem	PASİF (KAYNAKLAR)	Önceki Dönem	Carı Dönem
287 DİĞER (VEBİTLİ DURAN VARLIKLAR) HESABI	0.00	0.00	0.00			
288 STOK DİĞER DÜŞÜK LÜĞÜ KARŞILIĞI HESABI (-)	0.00	0.00	0.00			
289 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-302.226.380.82	-302.226.380.82	-367.758.560.01			
AKTİF VARLIKLAR TOPLAMI	6.320.630.343.62	6.320.630.343.62	7.114.248.101.30	PASİF KAYNAKLAR TOPLAMI	6.320.630.343.62	7.114.248.101.30
!!! DİP NOT !!!						
'900-Ainan Teminatlar Hesabının Borç Bakıyesi	2.574.238.747.95 TL dr.					
'901-Ainan Teminatlar Hesabının Alacak Bakıyesi	2.574.239.747.95 TL dr.					
'980-Öğüt Taahhütlere Hesabının Borç Bakıyesi	11.956.886.189.25 TL dr.					
'981-Öğüt Taahhütlere Hesabının Alacak Bakıyesi	11.956.886.189.25 TL dr.					
'910-Verilen Teminatlar Hesabının Borç Bakıyesi	104.296.410.01 TL dr.					
'911-Verilen Teminatlar Hesabının Alacak Bakıyesi	104.296.410.01 TL dr.					
'940-Devletler Güvencesi Hesabının Borç Bakıyesi	2.649.840.45 TL dr.					
'941-Devletler Güvencesi Hesabının Alacak Bakıyesi	2.649.840.45 TL dr.					
2018 Yılı Bilançosunda						
'590 Dönem Net Karı Hesabı	449.766.574.84 TL dr.					
'591 Dönem Net Zararı Hesabı	2.232.241.990.90 TL olup konsolide edilmeden sonra					
'591 Dönem Net Zararı Hesabı	-1.772.475.416.96 olarak belirlenmiştir.					
2019 Yılı Bilançosunda						
'590 Dönem Net Karı Hesabı	4.656.613.805.03 TL dr.					
'591 Dönem Net Zararı Hesabı	1.250.853.609.83 TL olup konsolide edilmeden sonra					
'590 Dönem Net Karı Hesabı	3.375.654.198.40 TL olarak belirlenmiştir.					

Kurumun Gelir Tablosu

Kuruluş Adı SAĞLIK BAKANLIĞI (2019) - Bütün Kurumlar
Cari Yılı 2019
Tarih Aralığı 01.01.2019 - 31.12.2019
Rapor Tarihi 03/02/2020 11:53:01
Veri Kaynağı Tek Düzey Muhasebe Sistemi (TDMS)
TDMS Linki <http://tdms.saglik.gov.tr/TDMS/muh/main.htm>

	Gelir Kalemleri	Önceki Dönem	Cari Donem	Cari Donem - Önceki Dönem	Önceki Donem %	Cari Donem %
A	BRUT SATIŞLAR	44.786.812.987	59.201.738.282	14.434.925.308	1,01	1,01
1	600 YURT İÇİ SATIŞLARI HESABI	34.950.020.788	36.890.958.260	1.931.937.474	0,79	0,83
2	601 YURTDIŞI SATIŞLAR HESABI	61.140.003	68.022.901	6.882.898	0,00	0,00
3	602 DİĞER GELİRLER HESABI	9.746.652.197	22.242.757.131	12.496.104.934	0,22	0,38
B	SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	-579.696.546	-621.740.378	-42.043.830	-0,01	-0,01
1	610 SATIŞTAN İADELER (-) HESABI	-198.312.722	-308.332.989	-110.020.267	0,00	-0,01
2	611 SATIŞ İSKONTOLARI (-) HESABI	-245.357	-320.774	-75.417	0,00	0,00
3	612 DİĞER İNDİRİMLER (-) HESABI	-381.138.468	-313.086.612	68.051.854	-0,01	-0,01
C	NET SATIŞLAR	44.187.116.441	58.579.997.918	14.392.881.478	1,00	1,00
D	SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	-41.026.232.753	-49.418.236.067	-8.389.003.315	-0,93	-0,84
1	622 SATILAN HİZMET MALİYETİ (-) HESABI	-40.918.831.418	-49.195.142.351	-8.276.310.933	-0,93	-0,84
2	623 DİĞER SATIŞLARIN MALİYETİ (-) HESABI	-110.401.334	-223.093.718	-112.692.382	0,00	0,00
E	BRUT SATIŞ KARI VEYA ZARARI	3.157.883.888	9.161.781.849	6.003.878.161	0,07	0,16
F	FAALİYET GİDERLERİ (-)	-4.391.373.532	-6.007.533.057	-1.616.159.525	-0,10	-0,10
1	630 ARAŞTIRMA VE GELİŞTİRME GİDERLERİ (-)	-262.191	-571.014	-308.823	0,00	0,00
2	631 PAZARLAMA SATIŞ VE DAĞITIM GİDERLERİ (-)	0	0	0	0,00	0,00
3	632 GENEL YÖNETİM GİDERLERİ GİDERLERİ (-)	-4.391.111.341	-6.006.982.044	-1.615.850.702	-0,10	-0,10
G	FAALİYET KARI VEYA ZARARI	-1.233.489.844	3.154.228.792	4.387.718.638	-0,03	0,05
H	DİĞER FAALİYETLERDEN OLAGAN GELİR VE ZARARLAR	610.558.562	554.656.892	-55.901.670	0,01	0,01
1	642 FAİZ GELİRLERİ HESABI	290.748.308	214.945.078	-75.803.229	0,01	0,00
2	644 KONUSU KALMAYAN KARŞILIKLAR HESABI	649.701	4.741	-644.960	0,00	0,00
3	645 MENKUL KIYMET SATIŞ KARLARI HESABI	0	0	0	0,00	0,00
4	646 KAMBIYO GELİRLERİ HESABI	157.830	54.465	-103.365	0,00	0,00
5	647 REESKONT FAİZ GELİRLERİ HESABI	0	0	0	0,00	0,00
6	649 DİĞER OLAGAN GELİR VE KARLAR HESABI	319.002.725	339.652.409	20.649.684	0,01	0,01
I	DİĞER FAALİYETLERDEN OLAGAN GİDER VE ZARARLAR	-688.448.178	-118.178.828	561.269.350	-0,02	0,00
1	654 KARŞILIK GİDERLERİ HESABI (-)	-136.535	-393.031	-256.496	0,00	0,00
2	655 MENKUL KIYMET SATIŞ ZARARLARI HESABI	0	0	0	0,00	0,00
3	656 KAMBIYO ZARARLARI HESABI (-)	-47.794	0	47.794	0,00	0,00
4	657 REESKONT FAİZ GİDERLERİ HESABI (-)	0	0	0	0,00	0,00
5	659 DİĞER OLAGAN GİDER VE ZARARLAR HESABI	-686.263.848	-117.785.797	561.478.052	-0,02	0,00
J	OLAGAN KAR VEYA ZARAR	-1.292.379.460	3.590.706.658	4.883.086.118	-0,03	0,06
K	OLAGANDIŞI GELİR VE KARLAR	272.623.391	539.012.818	266.389.427	0,01	0,01
1	671 ÖNCEKİ DÖNEM GELİR VE KARLARI HESABI	26.782.407	81.720.513	54.938.106	0,00	0,00
2	679 DİĞER OLAGANDIŞI GELİR VE KARLAR HESABI	245.840.984	457.292.305	211.451.321	0,01	0,01
L	OLAGANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)	-752.719.347	-754.065.278	-1.345.929	-0,02	-0,01
1	680 ÇALIŞMAYAN KISIM GİDER VE ZARARLARI (-)	0	0	0	0,00	0,00
2	681 ÖNCEKİ DÖNEM GİDER VE ZARARLARI (-)	-48.247.930	-47.821.880	426.250	0,00	0,00
3	689 DİĞER OLAGANDIŞI GİDER VE ZARARLAR HESABI	-704.471.418	-706.243.595	-1.772.179	-0,02	-0,01
M	DÖNEM NET KARIZARARI	-1.772.475.418	3.375.654.198	5.148.129.614	-0,04	0,06
1	690 DÖNEM KARI VEYA ZARARI HESABI	-1.772.475.418	3.375.654.198	5.148.129.614	-0,04	0,06
2	691 DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞER YASAL YÜKLERİ HESABI	0	0	0	0,00	0,00
3	692 DÖNEM KARI NET KARI VEYA ZARARI HESABI	-1.772.475.418	3.375.654.198	5.148.129.614	-0,04	0,06
N	DÖNEM KARI VEYA ZARARI	-1.772.475.418	3.375.654.198	5.148.129.614	-0,04	0,06
O	DÖN. KARI VERGİ VE DİĞ. YAS. YÜK. KARŞ. (-)	0	0	0	0,00	0,00
P	DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	-1.772.475.418	3.375.654.198	5.148.129.614	-0,04	0,06

!!! DİP NOT !!!

*900-Alınan Teminatlar Hesabının Borç Bakiyesi 2,574,239,747.95 TL dir.
*901-Alınan Teminatlar Hesabının Alacak Bakiyesi 2,574,239,747.95 TL dir.
*980-Gider Taahhütleri Hesabının Borç Bakiyesi 11,956,888,189.25 TL dir.
*981-Gider Taahhütleri Hesabının Alacak Bakiyesi 11,956,888,189.25 TL dir.
*910-Verilen Teminatlar Hesabının Borç Bakiyesi 104,296,410.01 TL dir.
*911-Verilen Teminatlar Hesabının Alacak Bakiyesi 104,296,410.01 TL dir.
*940-Demirbaş Giderleri Hesabının Borç Bakiyesi 2,649,940.45 TL dir.
*941-Demirbaş Giderleri Hesabının Alacak Bakiyesi 2,649,940.45 TL dir.

**SANAYİ VE TEKNOLOJİ
BAKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: İnsan Kaynakları Tablosu

Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Tablo 3: Faaliyet Sonuçları Tablosu

Tablo 4: 6183 sayılı Kanun Kapsamında Tahsili İçin İlgili Vergi Dairesi/Mal Müdürlüğüne Bildirilenler

Tablo 5:2017-2019 Yıllarında Bakanlık İl Müdürlükleri Tarafından Uygulanan İdari Para Cezaları

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ATEX	: Atmosphere Explosible (Patlamadan korunma dokümanı)
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
BROP	: Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı)
DAP	: Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
DOKAP	: Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
IPA	: Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
İPC	: İdari para cezaları
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KOP	: Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
OSB	: Organize Sanayi Bölgesi
PGD	: Piyasa Gözetim ve Denetimi
RYOP	: Rekabetçilik ve Yenilik Sektöründeki Rekabetçilik ve Yenilik Operasyonel Programı
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TUYSGM	: Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü
YBS	: Yönetim Bilgi Sistemi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Taşınmaz Mallara İlişkin Listeler ile Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Tutarlar Arasında Uyumsuzluklar Bulunması
2. Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile Birikmiş Amortismanlar Hesabının Eşit Olmaması
3. Yatırımcılara Sağlanan Destek Ödemelerinden Geri Alınacaklara İlişkin Etkin İşleyen Bir Sistemin Bulunmaması ile Bu Gelirlerin Tahakkukuyla İlgili Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
4. İdari Para Cezalarının Etkin Bir Şekilde Tahsil Edilememesi, Tahakkuk Esasına Göre Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması ve Uygulama Birliği Bulunmaması
5. Avrupa Birliği (AB) Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) ve IPA II Kapsamında Kullanılan Kaynakların Muhasebe Birimi Hesaplarına Dahil Edilmemesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Bakanlık Kredisi Kullanmamış veya Kredi Borcunu Ödemiş Olan OSB'lerden Bedelsiz Olarak Parsel Tahsis Etmiş Olanlara Parsel Bedellerinin Ödenmemesi
2. Kişilerden Alacaklar Hesabında Eski Yıllardan Kalan Tutarlarla İlgili Gerekli İşlemlerin Yapılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

09.07.2018 tarihli ve 30473 sayılı 3 üncü Mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile 635 sayılı “Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” yürürlükten kaldırılmıştır. 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile Bakanlık, “Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı” olarak yeniden teşkilatlandırılarak görev ve yetkileri belirlenmiştir.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (I) Sayılı Cetveldeki Genel Bütçeli kuruluşlar arasında yer almakta olup, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na tabidir.

1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde düzenlenen Bakanlığın görev, yetki ve sorumlulukları aşağıda yer almaktadır:

a) Sanayi politika ve stratejilerinin belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak, sanayi ürünlerine yönelik idari ve teknik düzenlemeleri hazırlamak ve uygulanmasını sağlamak, sanayi işletmelerinin sicilini tutmak, sanayi istatistikleri ve analizleri üretmek, Ekonominin verimlilik esaslarına uygun olarak gelişmesi amacıyla verimlilik politika ve stratejilerinin hazırlaması amacıyla çalışmalar yapmak, sanayi işletmelerinin verimliliğini artırmak, geliştirmek ve temiz üretim projelerini desteklemek,

b) Ekonominin verimlilik esaslarına uygun olarak gelişmesi amacıyla verimlilik politika ve stratejilerinin hazırlaması amacıyla çalışmalar yapmak, sanayi işletmelerinin verimliliğini artırmak, geliştirmek ve temiz üretim projelerini desteklemek,

c) Ekonomik kalkınma, sosyal gelişme ve milli güvenlik hedefleri doğrultusunda bilim, teknoloji ve yenilikçilik politikalarının belirlenmesi çalışmalarını yapmak amacıyla ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak, belirlenen politikaların uygulanmasını sağlamak, sanayiye yönelik araştırma, geliştirme ve yenilikçilik program ve projelerini, bu kapsamda yapılacak faaliyet ve yatırımları desteklemek, teşvik tedbirleri almak ve uygulamak, bu konularda düzenleme ve denetlemeler yapmak,

ç) Organize sanayi bölgesi, endüstri bölgesi, teknoloji geliştirme bölgesi, serbest bölge ve sanayi siteleri için uygun alanları belirlemek ve bu alanlardan uygun görülenlerin

altyapılarını yapmak, mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ve 1/25.000 ölçekli nazım imar planlarında sanayi alanlarına ilişkin görüş vermek, organize sanayi bölgeleri, endüstri bölgelerinin planlanmasına, kuruluşuna, yapılaşmasına ve işleyişine ilişkin mevzuatla verilen görevleri yapmak, organize sanayi bölgelerinin faaliyetleri için gerekli olan ve Bakanlıkça uygun görülecek projelerin tamamına kadar olan kısmını, sanayi sitelerinin altyapılarının tamamını ve üstyapı tesislerinin yüzde yetmişe kadar olan kısmını, yerleşim alanları içinde kalmış sanayi sitelerinin taşınması için sanayi sitesi yapı kooperatiflerince, il özel idarelerince, büyükşehir belediyelerince veya belediyelerce yapılacak sanayi sitelerinin idari ve sosyal tesis binaları, arsa bedelleri, mülkiyetin edinilmesi masrafları ile altyapı ve üstyapı yatırımlarının tamamına kadar olan kısmını mimarlık ve mühendislik hizmetleri dâhil kredi ile desteklemek, işletmelerin rekabet edebilirliğini artırmak amacıyla kümelenme girişimlerine ait politikalar geliştirmek amacıyla çalışmalar yapmak, kümelere hibe desteği sağlamak, uygulama sonuçlarını izlemek ve değerlendirmek, yerleşim alanları içerisinde bulunan sanayi sitelerinin ve sanayi işletmelerinin yerleşim alanı dışına taşınmasına ve planlı sanayi alanları dışında faaliyet gösteren sanayi işletmelerinin planlı sanayi alanlarına taşınmasına yönelik faaliyetleri yürütmek, taşınma masraflarını kredi ile desteklemek, organize sanayi bölgelerine iç ve dış kaynaklardan kullanacakları krediler için belirlediği miktarlarda kredi faiz desteği vermek, destekleme şart ve niteliklerini belirlemek ve denetlemek,

d) Metroloji politikasını hazırlamak amacıyla gerekli çalışmaları yapmak, metroloji alanında stratejiler geliştirmek ve uygulanmasını sağlamak, metroloji alanında muayene, belgelendirme ve doğrulamaya ilişkin düzenlemeleri yapmak, denetimleri yapmak, uygulamaya konulması gerekli olan standartları ve hazır ambalajlamaya ilişkin teknik düzenlemeleri hazırlamak ve uygulanmasını sağlamak,

e) Sanayi ürünleri güvenliği ve denetimine ilişkin politikaların hazırlanmasına yardımcı olmak, sanayi ürünlerinin ürün güvenliği ve teknik mevzuatına uygunluğuna yönelik piyasa gözetimi ve denetimi yapmak, risk analizleri yapmak, sanayi ürünlerinin denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemek, ürün güvenliği bilgi sistemini oluşturmak,

f) Bakanlığın görev ve faaliyet alanına giren konularda, uluslararası kuruluşlar, Avrupa Birliği ve yabancı ülkelerle ilişkilerini yürütmek, iki ve çok taraflı bilimsel, sınai ve teknik işbirliği anlaşmaları ve protokollerinin hazırlanmasına yardımcı olmak, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlarla yürüttüğü projelerin ve programların hazırlanmasını, koordinasyonunu ve kontrolünü sağlamak,

g) Yatırım teşviklerinin ülke ekonomisi yararına etkin bir şekilde düzenlenmesini

temin amacıyla ihtiyaç duyulan mevzuatı hazırlanmasına yönelik çalışmalar yapmak, uygulamayı takip etmek, değerlendirmek ve gerekli tedbirleri almak,

ğ) Cumhurbaşkanınca belirlenen amaçlar doğrultusunda makroekonomik, sektörel (sosyal ve iktisadi) ve bölgesel gelişme alanlarında, ulusal ve yerel düzeyde analiz ve çalışmalar yapmak,

h) Kalkınma ajanslarının koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek,

ı) Bilişim sektörünün rekabet gücünü artırmak için gerekli çalışmaları yapmak, kamu bilişim projelerini tedarik edecek firmaları; taşımaları gereken yeterlik ve/veya standartlar doğrultusunda yetkilendirmek, teknik içerikli kriterler uyarınca yetkilendirmeyi iptal etmek veya geçici olarak durdurmak, kamu bilişim projelerine ilişkin sözleşmelerin yürütülmesinde kamu kurumlarının ve yüklenicilerin başta kalite ve güvenlik yeterlik ve/veya standartlar olmak üzere uyacakları usul ve esasları belirlemek,

ı) Kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğer görevleri yapmak.

İlgili mevzuat hükümleri doğrultusunda; Bakanlığın faaliyetleri 8 başlıkta sınıflandırılabilir: sanayi ve verimlilik faaliyetleri, ar-ge ve teknoloji faaliyetleri, sanayi bölgeleri faaliyetleri, metroloji ve standardizasyon faaliyetleri, ürün güvenliği ve denetimi faaliyetleri, teşvik uygulama ve yabancı sermaye faaliyetleri, kalkınma ajansları koordinasyon faaliyetleri, AB ve dış ilişkiler faaliyetleri.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı; merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan meydana gelmektedir. İlgili düzenleme ile "Sanayi Genel Müdürlüğü" ile "Verimlilik Genel Müdürlüğü" lağvedilerek "Sanayi ve Verimlilik Genel Müdürlüğü" adı altında birleştirilmiş, "Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü" ve "Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü" Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı teşkilatına dahil edilmiştir. Bakanlığın 81 ilde Sanayi ve Teknoloji İl Müdürlükleri bulunmaktadır. Bakanlığın hizmet birimleri şunlardır:

- a) Sanayi ve Verimlilik Genel Müdürlüğü,
- b) Ar-Ge Teşvikleri Genel Müdürlüğü,
- c) Sanayi Bölgeleri Genel Müdürlüğü,
- ç) Metroloji ve Standardizasyon Genel Müdürlüğü,
- d) Sanayi Ürünleri Güvenliği ve Denetimi Genel Müdürlüğü,

- e) Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü
- f) Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü
- g) Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü,
- ğ) Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı,
- h) Strateji Geliştirme Başkanlığı,
- ı) Personel Dairesi Başkanlığı,
- i) Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı,
- j) Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı,
- k) Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- l) Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği,
- m) Özel Kalem Müdürlüğü
- n) İç Denetim Birimi Başkanlığı

Türk Patent ve Marka Kurumu ve bölge kalkınma idareleri (GAP, DAP, DOKAP, KOP) Bakanlığın bağlı kuruluşları, Kalkınma Ajansları ise Bakanlığın koordine edilen kuruluşları arasında yer almaktadır. Ayrıca Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, Türk Standartları Enstitüsü, Türkiye Bilimler Akademisi, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kuruluşu ve Türkiye Uzay Ajansı Bakanlık ile ilgili kuruluşlardır.

Bakanlığa insan kaynakları ihtiyacının karşılanmasına yönelik tahsis edilen açıktan ve naklen atama kontenjanına ek olarak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4 üncü maddesinin (B) fıkrası hükmü, “4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Kanunu”, “3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu”, “2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu” ve “Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı ve Engellilerin Devlet Memurluğuna Alınmaları Hakkında Yönetmelik” hükümleri kapsamında atamalar gerçekleştirilmektedir.

Bakanlık'ta 31.12.2019 tarihi itibarıyla mevcut insan kaynakları merkez ve taşra ayrımında aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 1: İnsan Kaynakları Tablosu

Unvan	2018 Yılı	2019 Yılı
Genel İdare Hizmetleri	2.074	2.034
Yardımcı Hizmetler	154	146
Sağlık Hizmetleri	8	9
Teknik Hizmetler Sınıfı	1.288	1.278
Avukatlık Hizmetleri	15	14
Sözleşmeli Bilişim Personeli	11	9

4/B Sözleşmeli Personel	114	124
İdari Hizmet Sözleşmeli	2	2
Sözleşmeli Personel (506-933)	12	11
Sürekli İşçi (4-D Sürekli İşçi + Sürekli İşçi)	267	264
Genel Toplam	3.945	3.891
Merkez	1.848	1.823
Taşra	2.097	2.068

Bakanlık'ta 31 Aralık 2019 tarihi itibarıyla 1.823 kişi merkezde, 2.068 kişi taşrada olmak üzere toplam 3.891 personel görev yapmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı genel bütçeli bir idaredir. 2019 yılında Bakanlığa 7156 sayılı "2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu" ile 7.784.793.000 TL ödenek tahsis edilmiştir.

Bakanlığın 2019 bütçe gider ve gelirleri aşağıdaki tablolarda verilmiştir.

Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Kodu	Ödenek Türü	Başlangıç Ödeneği (TL)	Toplam Ödenek (TL)	Yıl Sonu Gerçekleşme (TL)
01	Personel Giderleri	299.655.000	298.231.053	296.998.774,71
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	48.074.000	49.497.947	47.575.648,91
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	38.495.000	59.410.800	57.016.012,44
05	Cari Transferler	4.572.893.000	5.538.749.247	5.325.328.525,13
06	Sermaye Giderleri	77.016.000,00	43.969.000	40.179.326,82
07	Sermaye Transferleri	2.549.586.000	3.030.077.000	3.008.639.308,67
08	Borç Verme	199.074.000	449.477.000	438.346.388,00
	TOPLAM	7.784.793.000	9.469.412.047	9.214.083.984,68

Bakanlığa 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 7.784.793.000 TL ödenek tahsis edilmiştir. Yıl içerisinde yapılan revizyonlar ile bütçe 9.469.412.047 TL'ye yükselmiştir. Bu ödeneğin 9.214.083.984,68 TL'si harcanmış olup, yılsonu itibarıyla % 97,3'ü gerçekleşmiştir. Yapılan harcamaların;

- %3,2'si Personel Giderlerine,
- %0,5'i Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderlerine,
- %0,6'sı Mal ve Hizmet Alım Giderlerine,
- %57,8'i Cari Transferlerine,

- %0,4'ü Sermaye Giderlerine,
- %32,6'sı Sermaye Transferlerine,
- %4,8'i Borç Verme işlemlerine, aittir.

Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Kodu	Gelir Türü	2019 Gerçekleşme (TL)
01	Vergi Gelirleri	31.006.026,97
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	15.259.577,95
04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	118,80
05	Diğer Gelirler	35.362.106,73
06	Sermaye Gelirleri	436,61
08	Alacaklardan Tahsilat	60.027.417,85
Bütçe Geliri Toplamı		141.655.684,91
Kodu	Ret ve İadeler (-)	
01	Vergi Gelirlerinden Ret ve İadeler (-)	(10.196.288,77)
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (-)	(235.867,03)
05	Diğer Gelirlerden Ret ve İadeler (-)	(511.069,01)
Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Toplamı (-)		(10.943.224,81)
Net Gelir Toplamı		130.712.460,10

2019 yılı gerçekleşmesi 141.655.684,91 TL olan brüt bütçe gelirinden 10.943.224,81 TL olan ret ve iadeler tenzil edildiğinde net bütçe geliri toplamı 130.712.460,10 TL olarak gerçekleşmiştir.

Bütçe kaynakları dışında IPA II kapsamında Bakanlıkça 2019 yıl sonu itibariyle toplam 18.694.997,22 Avro tutarında AB fonu kullanılmıştır. Diğer yandan, 2018 yıl sonu itibariyle IPA kapsamında kullanılan toplam kaynak tutarı ise 406.327.805,01 Avro olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 4: Faaliyet Sonuçları tablosu (TL)

Giderler Toplamı (A)	Gelirler Toplamı (B)	İndirim, İade İskonto Toplamı (C)	Net gelir (D=B-C)	Faaliyet Sonucu (D-A)
8.820.184.949,11	86.521.854,12	10.939.731,20	75.582.122,92	-8.744.602.826,19

Bakanlığın gider toplamı 8,8 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bu tutar, amortisman giderleri, borç verme ve tahakkuk eden ancak ödemesi/tahsilatı yapılmayan gider/gelirler nedeniyle bütçe giderlerinden farklılık göstermektedir. Gelirler toplamı 86,5 milyon TL olup, faaliyet sonucu -8.7 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bakanlık, genel bütçeli kamu idaresi olması nedeniyle, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne ve 5018 sayılı Kanun'un muhasebe işlemlerini içeren maddelerine tabidir. Muhasebe hizmetleri Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi üzerinden yürütülmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5 inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay'a gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

oluşturmaktadır.

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11 inci maddesinde, üst yöneticilerin, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu oldukları ve bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmektedir.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı 2019 yılı düzenlilik denetimi çerçevesinde kurum iç kontrol sistemine ilişkin aşağıda yer alan tespit ve değerlendirmeler yapılmıştır:

2018-2022 yıllarını kapsayan Stratejik Plan yürürlükte iken 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bakanlığın isim, kuruluş, yetki, görev ve sorumlulukları yeniden tanımlanmış, Cumhurbaşkanlığınca 03.08.2018 tarihinde yayımlanan 100 Günlük İcraat Programı kapsamında “2019-2023 dönemine ilişkin Stratejik Plan çalışmalarının Kasım ayı sonunda tamamlanacak şekilde başlatılması” eylemi yer almıştır. Bu çerçevede Bakanlığın 2019-2023 Stratejik Planı hazırlanmış, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının değerlendirmeleri alınarak 19.12.2018 tarih ve E.249 sayılı Bakan Oluru ile onaylanmıştır. Ancak, bu süreçte Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığınca hazırlanmakta olan Cumhurbaşkanlığı Programı (diğer adı ile Türkiye'nin Stratejik Planı) ile On Birinci Kalkınma Planı çalışmaları tamamlanmaya kadar kurumların Stratejik Planlarının kamuoyu ile paylaşılmaması istenmiştir. On Birinci Kalkınma Planı 03.07.2019 tarihli Resmi Gazete'nin mükerrer sayısında yayımlanarak yürürlüğe girmiş, buna bağlı olarak Bakanlık 2019-2023 Stratejik Planı güncellenmiş, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın değerlendirmeleri alınarak 14.11.2019 tarihli Bakan Oluru ile onaylanmış ve kamuoyuyla paylaşılmıştır.

İdarenin yürüteceği program faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren 2019 Yılı Performans Programı, güncellenen 2019-2023 Stratejik Planın 14.11.2019 tarihinde onaylanmasından dolayı 30.12.2019 tarihli Bakan Oluru ile onaylanıp kamuoyuyla paylaşılmıştır.

Kurum bütçesi 2018-2022 Stratejik Plan ile o tarihte taslak aşamasında olan ve 14.11.2019 tarihinde onaylanan 2019-2023 Stratejik Planı ve 30.12.2019 tarihinde onaylanan 2019 Yılı Performans Programı taslağı esas alınarak hazırlanmıştır. Bununla birlikte 2019-2023 Stratejik Planının Tahmini Maliyet Tablosunda (Tablo 15) 2019 yılı için 201.866.000 TL'lik bölümü genel yönetim giderleri olmak üzere toplam 1.548.154.000 TL tutarında maliyet öngörüldüğü halde 2019 yılı başlangıç bütçesi ve 2019 Yılı Performans Programına göre diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar ve bütçe dışı kaynaklar hariç tutulduğunda Bakanlığın toplam kaynak ihtiyacı toplam 2.544.238.000 TL olarak görünmektedir. Performans Programındaki Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosuna göre 2019 yılı için öngörülen genel yönetim giderlerinin toplamı ise 1.197.951.000 TL'dir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında, harcama yetkilileri tarafından ocak ayı sonuna kadar hazırlanan birim faaliyet raporları esas alınarak, Bakanlığın faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporu düzenlenmekte ve şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanmaktadır.

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi çerçevesinde, 2009-2011, 2012-2014, 2015-2016, 2017-2018 ve 2019-2020 dönemini kapsayan Eylem Planları, Bakanlığın taşra teşkilatını da kapsayacak şekilde hazırlanmış olup İl Müdürlüklerine yönelik eylemler belirlenmiştir.

İç kontrol sistemine ilişkin yönetici ve personele gerekli eğitimler verilmekte olup, göreve yeni başlayan personelin bilgilendirilmesi için iç kontrol konusu "Hizmet İçi Eğitim Programı"na dahil edilmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Hazırlama ve Çalışma Grubu Üyesi 114 yönetici ve personele 20-23.11.2019 tarihlerinde "Kurumsal Risk Yönetimi Rehberi/İç Kontrol Sistemi Değerlendirme ve Planlama" konusunda üç gün, Tokat İl Müdürlüğü personeline ise 04.07.2019 tarihinde "İç Kontrol" konusunda bir günlük eğitim verilmiştir.

İç kontrol çalışmalarının daha etkili bir şekilde uygulanmasının sağlanması amacıyla

hazırlanan Yönetim Bilgi Sistemi (YBS) yazılım çalışmaları devam etmektedir.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi oluşturulması için Performans Programı İzleme Modülü ve İl Bilgi Notları Modülü, YBS kapsamında 2018 yılında kullanıma açılmış ve ilgili raporlamalar yapılmaya başlanmıştır. YBS kapsamındaki İç Kontrol Modülü test aşamasındadır.

Yetkilerin ve yetki devrinin sınırlarının açıkça belirlenmesi amacıyla 13.10.2012 tarihli ve 72 sayılı Olur ile “Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı İmza Yetkileri Yönergesi” yürürlüğe girmiş olup Bakanlığın yeniden yapılandırılması kapsamında söz konusu Yönergenin güncellenmesine yönelik çalışmalar devam etmektedir. Ayrıca, Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından, söz konusu Yönerge esas alınarak "İmza ve Yetki Devri Genelgesi (2014/12) hazırlanarak tüm birimlere gönderilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan "Kamu İç Kontrol Rehberi" göz önünde bulundurularak formatları belirlenen iş analiz formları, görev tanım formları, birim yönergesi ve eklerinin (fonksiyonel teşkilat şeması ve görev dağılımı çizelgesi) tüm birimler (merkez birimleri ve il müdürlükleri) tarafından oluşturulması neticesinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenmiştir. Yürürlükte olan İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında da bahse konu dokümanların gerekli olduğu hallerde sürekli güncellenmesine ilişkin eylemler yer almaktadır.

Merkez birimleri ile il müdürlüklerinde yapılan iş ve işlemlere yönelik görev tanım formları hazırlanmış, bu işlerin süreçleri süreç tanım formlarına işlenmek suretiyle çıkarılmıştır. Ayrıca, süreç tanım formlarının eki şeklinde tasarlanan iş akış şemaları da oluşturulmuştur.

Kamu İç Kontrol Rehberi çerçevesinde iç kontrol çalışma grubu üyelerine risk yönetimine yönelik uygulamalı eğitim verilmiş, tüm merkez ve taşra birimlerinde 2018 yılı için operasyonel riskler belirlenerek kayıt altına alınmıştır. Bakanlığın yeniden yapılandırılması kapsamında belirlenen riskleri güncelleme faaliyetleri devam etmektedir. Uygulanacak risk çalışmalarına yön vermek için Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından hazırlanan Risk Strateji Belgesi tüm birimlere gönderilerek ilgililere duyurulmuştur.

Kurumun gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin mali karar ve işlemlerinin;

Bakanlık bütçesi, bütçe tertibi, kullanabilir ödenek tutarı, harcama programı, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer mali mevzuat hükümlerine uygunluğu İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar çerçevesinde hazırlanan Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi kapsamında, kontrol edilmektedir.

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi çerçevesinde, 17.04.2009 tarihli ve 42 sayılı Müsteşarlık Onayı ile İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu görevlendirilmiştir.

Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleştirme sonuçlarını değerlendirmek amacıyla İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu üyeleri ile her altı ayda bir izleme ve değerlendirme toplantısı gerçekleştirilmekte olup ilgili raporlar gerekli güncellemeler yapıldıktan sonra üst yönetime sunulmaktadır.

Eylem Planlarında yer alan eylemlerin gerçekleştirme sonuçları raporu Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderilmektedir.

Eylem Planının revize edilmesine yönelik takipler yapılarak gerekli hallerde revize çalışmaları yürütülmektedir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bakanlık yeniden yapılandırıldığı ve On Birinci Kalkınma Planı ile uyumlu 2019-2023 yıllarını kapsayan yeni bir Stratejik Plan hazırlama ihtiyacı ortaya çıktığı için Konsolide Risk Raporu 2019 yılı için hazırlanamamıştır.

Personelin Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi'ni imzalaması sağlanmakta ve söz konusu sözleşmeler ilgili personelin özlük dosyasında muhafaza edilmektedir.

İç Denetim Birimi Başkanlığında 12 dolu 8 boş olmak üzere toplam 20 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır.

İç kontrol sistemine ilişkin yürütülen faaliyetler ve ulaşılan sonuçlar değerlendirildiğinde; Kurumun iç kontrol sistemi gelişiminin yüksek seviyede olduğu, iç kontrol mekanizmaları uygulamasının yerleştiği ancak uygulamada geliştirilmesi gereken alanlar olduğu değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç 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 DAYANAKLARI

BULGU 1: Taşınmaz Mallara İlişkin Listeler ile Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Tutarlar Arasında Uyumsuzluklar Bulunması

Bakanlığın 2019 yılı muhasebe kayıtları üzerinde yapılan incelemelerde, Bakanlığa tahsis edilmiş, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin Duran Varlıklar hesabında kayıtlı tutarlar ile Taşınmaz Listelerinde yer alan tutarlar arasında uyumsuzluk olduğu görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince uygulamaya konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin 5 inci maddesinin birinci fıkrasında, Taşınmaz Kayıt ve Kontrol İşlemleri; kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olarak tanımlanmıştır.

Anılan Yönetmeliğin "Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler" başlıklı Geçici 1 inci maddesinin 1 inci fıkrasında; Yönetmeliğin 5 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınacağı kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve Geçici 1 inci maddede sayılan şekilde kayıt alınacağı düzenlenmiştir.

Buna göre kurumların, 31.12.2017 tarihine kadar taşınmazların fiili envanterini kural olarak maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara almaları gerekmektedir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nda merkezdeki

taşınmazlar Destek Hizmetleri Başkanlığı'nca oluşturulan Komisyon tarafından rayiç bedel çalışması yapılarak kayıtlara alınmıştır. İl Müdürlüklerinden gönderilen formlar ile taşınmazlara ilişkin konsolide listeler oluşturulmuştur. Bakanlığın taşınmaz listeleri ile kesin mizan kayıtları karşılaştırıldığında, bazı taşınmazların taşınmaz listesinde yer aldığı ancak mizan kayıtlarında görünmediği, bazı taşınmazların rayiç bedellerinin listede yer almadığı, bazılarının yanlış alt hesaplara kaydedildiği görülmüştür.

Bu durum Bakanlığa tahsis edilmiş, Bakanlığın yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların tespit ve takibini zorlaştırmakta, ayrıca taşınmazların tam ve doğru olarak muhasebe kayıtları ile mali tablolara yansıtılmasını engellemektedir.

Açıklanan nedenlerle, Bakanlığa tahsisli taşınmazlara ilişkin icmal cetvelleri ile muhasebe işlemlerinin 5018 sayılı Kanun ve “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” hükümlerine uygun hazırlanması ve uygulanması gerektiği değerlendirilmiştir.

Bulgumuz üzerine Bakanlıkça gerekli çalışmalar yapılmış ve belirtilen kayıt hataları tamamen düzeltilmiş olup, bu kapsamda 252 Binalar hesabına 2,2 milyon lira borç, 537 bin lira alacak kaydı ile alt hesaplardaki 3,8 milyon lira düzeltme kaydı yapılmıştır. Düzeltmelerin 2020 yılı muhasebe kayıtları üzerinde yapılabileceği olması nedeniyle, Bakanlığın 2019 yılı mali tablolarının belirtilen hatalı kayıtları içermekte olduğu değerlendirilmiştir.

BULGU 2: Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile Birikmiş Amortismanlar Hesabının Eşit Olmaması

Bakanlığın 2019 yılı Bilançosu üzerinde yapılan incelemede, “294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı” toplamı ile “299 Birikmiş Amortismanlar Hesabı” toplamının eşit olmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile ilgili açıklamaların yer aldığı ve “Hesabın niteliği” başlıklı 214 üncü maddesinde;

“(1) Elden çıkarılacak stoklar ve maddi duran varlıklar hesabı, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren gelecek yıllar ihtiyacı stoklar ve maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-) ile ilgili açıklamaların yer aldığı ve “Hesabın niteliği” başlıklı 218 inci maddesinde;

“1) Birikmiş amortismanlar hesabı, diğer duran varlıklar hesap grubunda yer alan hesaplarda kayıtlı amortisman tabi duran varlıklar için ayrılmış olan amortisman tutarlarını izlemek için kullanılır.” ifadesi yer almaktadır.

Söz konusu Yönetmeliğin “Hesabın işleyişi” başlıklı 219 uncu maddesinde ise;

“... ”

2) Elden çıkarılacak amortisman tabi duran varlıkların kayıtlı değeri ile ayrılmış amortisman tutarı arasındaki fark, bu hesap grubuna aktarma işleminin yapıldığı dönem sonunda bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedilir. ...” denilmektedir.

Muhasebat Genel Müdürlüğünün Amortisman ve Tükenme Payları isimli 47 Sıra nolu Genel Tebliği'nin “Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları” başlıklı 6 ncı maddesinin 7 nci fıkrasında; *“Çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortisman tabi maddi duran varlıklardan 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortisman tabi tutulmamış kısmının tamamı amortisman tabi tutulur.”* denilerek hurdaya ayrılan duran varlıkların dönem sonunda elden çıkarılmadığı takdirde tamamen amorti edilmesinin gerektiği ifade edilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, kamu idaresi bilançosunda yer alan 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının birbirine eşit olması gerekmektedir. Bilançodaki 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı toplamı (tüketim malzemeleri hariç) 830.952,75 TL iken; 299 Birikmiş Amortismanlar hesabında bu taşınlar için kaydedilen amortisman 890.664,66 TL olarak gerçekleşmiştir. Varlığın değerinden fazla amortisman ayrılma olasılığı bulunmamakta olup, 59.711,91 TL tutarında hatalı kayıt olduğu görülmektedir.

Kurum tarafından verilen cevaptan bulguda belirtilen hatalı kaydın düzeltildiği anlaşılmış olup, yapılan düzeltme 2020 yılı kayıtları üzerinde yapılabilmüş olması nedeniyle, Bakanlığın 2019 yılı mali tablolarının belirtilen hatalı kayıtları içermekte olduğu değerlendirilmiştir.

BULGU 3: Yatırımcılara Sağlanan Destek Ödemelerinden Geri Alınacaklara İlişkin Etkin İşleyen Bir Sistemin Bulunmaması ile Bu Gelirlerin Tahakkukuyla İlgili Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Yatırımların teşviki kapsamında sağlanan desteklerin incelenmesinde, 2012/3305 sayılı BKK ile uygulamaya konulan “Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar”

kapsamında sağlanan desteklerden teşvik belgelerinin iptali veya mükellefiyetin kısmen yerine getirilmemesi durumlarında, yatırımcılarına sağlanan desteklerin geri alınmasında; alacak tutarın hesaplanması, izlenmesi, tahakkuk ettirilmesi, muhasebeleştirilmesi ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin etkin bir şekilde uygulanması hususlarında, mevcut sistemin daha etkin hale getirilmesine ihtiyaç olduğu tespit edilmiştir.

a) Konuyla ilgili yasal düzenlemelerin değerlendirilmesi;

Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararın “Müeyyide” başlıklı 28 inci maddesine göre; belirlenen asgari yatırım tutarlarına uyulmama nedeniyle teşvik belgelerinin iptali durumunda sağlanan desteğin tamamı, mükellefiyetin kısmen yerine getirilmemesi durumunda ise sağlanan desteğin belirli bir kısmı 6183 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yatırımcıdan geri alınmaktadır. Sağlanan desteklerin geri alınmasına ilişkin prosedür anlamında başka bir düzenleme de bulunmamaktadır.

Örneğin, Karar’ın 11 inci maddesinde, teşvik kapsamında verilen kredinin amacı dışında kullanıldığının tespiti halinde, ödenen faiz desteği tutarıyla ilgili bankanın bu kapsamdaki krediye uyguladığı faiz oranı uygulanmak suretiyle tespit edilen tutarın (banka tarafından) beş iş günü içerisinde bütçeye gelir yazılmak üzere muhasebe birimi hesabına yatırılacağı düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, faiz desteğinde yaptırım olarak ilave faizin nasıl hesaplanacağı ve kimler tarafından tahsil edilip hangi hesaba yatırılacağı açıkça düzenlenmiş iken, iptal edilen desteklerin geri alınmasının düzenlendiği 28 inci maddesinde benzer düzenlemelere yer verilmemiştir.

Belirtildiği üzere sağlanan desteklerin geri alınmasında, tutarın hesaplanması, takibi, tahsili, tahakkuk kaydı ve muhasebeleştirilmesi ile iş akışı ve görev tanımları konularında yeteri kadar düzenlemenin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Ayrıca, geri almalarda sağlanan desteğe ek bir müeyyide uygulanıp uygulanmayacağı veya nasıl uygulanacağı konusunda da belirsizlik olduğu görülmektedir.

Kararın 27 nci maddesinde, teşviklerle ilgili uygulamalarda ihtiyaç duyulması durumunda Bakanlığın (Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü) gerekli düzenlemeleri yapmaya yetkili olduğu belirtilmiştir.

Diğer yandan, geri alınması gereken destek ödemelerinin tahsili için ilgili vergi dairelerine bildirilen ve vergi dairelerince yapılan tahsilatların takibi konusunda da bilgi akışının (tahsilatın bildirilmesine ilişkin bir düzenlemenin) olmadığı görülmektedir. Esasen,

hiçbir ayırım yapmadan geri alınacak desteklerin ilgili vergi dairelerince 6183 sayılı Kanun işletilerek etkin bir şekilde tahsil edilmesi gerekirken, çeşitli sebeplerle bu tahsilatın yapılamadığı görülmektedir.

Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 137 nci maddesinde, genel olarak Devlet alacaklarının tahsilini sağlamak ve bu konuda gerekli tedbirleri almak, Gelir İdaresi Başkanlığının görevleri arasında sayılmıştır. Vergi dairelerindeki uygulamanın etkin hale getirilmesi konusunda Gelir İdaresi Başkanlığının gerekli düzenlemeleri yapması gerektiği değerlendirilmektedir.

Diğer yandan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre yaptırım olarak uygulanan ceza ve faizler kamu geliri olarak kabul edilmekte olup, Kanun'un 37 nci maddesinde, kamu gelirlerinin ilgili kanunlarında belirtilen usullere göre tarh, tahakkuk ve tahsil edileceği; 60 ıncı maddesinde, malî hizmetler biriminin ilgili mevzuat kapsamında gelirleri tahakkuk ettirmek, gelir ve alacakları takip ve tahsil işlemlerini yürütmekle görevli oldukları belirtilmektedir.

5018 sayılı Kanunun uygulamaya konulmasıyla birlikte yasal zorunluluk haline gelen tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde, işlemler ve olaylar ortaya çıktıklarında muhasebe kaydının yapılması ve mali tablolara yansıtılması gerekmektedir. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 4 üncü maddesinde “Tahakkuk esası” tanımlanmış olup, 6 ncı maddesinde de kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemlerinin tahakkuk esasına dayalı olarak ilgili hesaplarda izleneceği ifade edilmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 82-84'üncü maddelerinde, bahse konu alacakların hangi aşamada ve hangi hesaplar kullanılarak nasıl muhasebeleştirileceği düzenlenmiştir. Ayrıca, tahakkuk ve tahsil sorumluları farklı iki kurum (Bakanlık - Vergi Dairesi) olan bu gibi durumlarda uygulamanın nasıl yapılacağı Yönetmeliğin “511 Muhasebe birimleri arası işlemler hesabı” kapsamında ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

b) Uygulamaya ilişkin tespit ve değerlendirmeler;

Yapılan denetimlerde, teşvik belgesi iptal edilen yatırımcılara sağlanan destekler geri alınırken, bu tutarların tahakkuklarına ilişkin muhasebe kaydı yapılmadan, geri alınması gereken tutara faiz tutarı (kıyas yoluyla) eklenerek ilgili Genel Müdürlük tarafından 6183 sayılı Kanuna göre tahsil edilmesi amacıyla doğrudan ilgili vergi dairelerine bildirildiği anlaşılmaktadır.

Kısmi müeyyide uygulanması gereken durumlarda ise anılan Genel Müdürlük tarafından önce destekten yararlanan firmalara bu kapsamda kredi sağlayan aracı kurumlardan (banka veya finansal kiralama şirketleri) bu tutarın tahsili istenmekte, tahsilin bu şekilde sağlanamaması durumunda yine tahsili için ilgili vergi dairelerine bildirildiği görülmektedir. Bakanlık yetkililerince, herhangi bir mevzuata dayanmamakla birlikte, alacağın ivedi olarak tahsilini mümkün kıldığı için böyle bir uygulamaya gidildiği ifade edilmektedir.

Kredi sağlayan bankalar aracılığıyla yapılmış olan tahsilatların incelenmesinde, tahsil edilip de zamanında tahakkuk kaydı yapılmayan tutarlar olduğu ve bu tutarların Bakanlık Merkez Saymanlığınca ya doğrudan ya da önce 362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabına kaydedildikten sonra, ortalama üç ay içerisinde gecikmeli olarak gelir kaydedildiği tespit edilmiştir. Bakanlık yetkilileri tarafından, firmaların sonradan hatalı beyanlarını düzeltme talebi veya farklı nedenlerle mevcut taleplerinden vazgeçme durumları nedeniyle belirli bir süre beklendiği ifade edilmekte ise de; mali mevzuat gereği, yaşanabilecek aksaklıklara meydan verilmemesi için muhasebe işlemlerinin gününde kayıt altına alınması, sonradan değişiklik ihtiyacının ortaya çıkması durumunda da usulüne uygun düzeltme kaydının yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

2019 yılına ilişkin teşvik belgesi iptal edilen ve yatırımcılarından tahsil edilmesi için ilgili vergi dairelerine/mal müdürlüklerine bildirilen tutarlar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 5: 6183 sayılı Kanun Kapsamında Tahsili İçin İlgili Vergi Dairesi/Mal Müdürlüğüne Bildirilenler

Sıra No	Teşvik Belge No	Geri Alınması Gereken Faiz Desteği (TL)	TUYSGM Tarafından Hesaplanan Müeyyide (TL)	Toplam (TL)	Geri Alma Yazısının Tarih ve Sayısı	İlgili Vergi Dairesi/Mal Müdürlüğü
1	112105	28.392,84	14.376,38	42.769,22	21.01.2019/1240	Kocatepe Vergi Dairesi
2	119838	24.676,65	8.612,19	33.288,84	20.02.2019/2726	Şehitlik Vergi Dairesi
3	95272	48.319,44	54.137,91	102.457,35	01.03.2019/3271	Başkent Vergi Dairesi
4	130458	46.477,06	2.755,29	49.232,35	26.07.2019/340803	Meram Vergi Dairesi
5	112459	9.713,00	6.092,95	15.805,95	13.09.2019/545772	Kelkit Vergi Dairesi
6	111680	18.125,00	12.126,48	30.251,48	16.09.2019/547495	Ürgüp Mal Müdürlüğü
7	107938	23.603,31	7.218,09	30.821,40	20.09.2019/561986	Adıyaman Vergi Dairesi
8	113857	72.338,95	28.228,65	100.567,60	18.12.2019/1080133	Safranbolu Vergi Dairesi
9	123497	57.977,72	11.498,91	69.476,63	19.12.2019/1108951	Aksaray Vergi Dairesi
10	126839	153.104,52	25.540,86	178.645,38	20.12.2019/1113781	Gökalt Vergi Dairesi
Toplam		482.728,49	170.587,71	653.316,20		

Tabloda da belirtildiği üzere, teşvik belgesi iptal edilen ve yatırımcılarından tahsil için

6183 sayılı Kanun kapsamında ilgili vergi dairesi/mal müdürlüklerine bildirilmesine rağmen tahsil edilemeyen tutarların bulunduğu görülmektedir. Bu tutarlar, tahakkuk işlemi ve muhasebe kaydı yapılmadan ilgili vergi dairelerine/mal müdürlüğüne bildirilmiştir. Ancak, vergi dairelerine/mal müdürlüğüne bildirilen tutarların tahsil edilip edilmediği konusunda herhangi bir bilgiye ulaşılamamıştır.

Sonuç itibariyle, Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar kapsamında, taahhütlerin tamamen veya kısmen yerine getirilmemesi sebebiyle sağlanan desteklerin geri alınmasında; müeyyide olarak tahsil edilecek tutarın hesaplanması, geri alınacak desteklerin kayıt altına alınması, izlenmesi, iş akışı ve görev tanımları konularında etkin işleyen bir sistemin kurulmasına ihtiyaç olduğu; kamu geliri niteliğinde olan bu tutarların ayrıca ilgili mevzuat gereğince tahakkuklarına ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılması ve mali tablolara yansıtılması gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 4: İdari Para Cezalarının Etkin Bir Şekilde Tahsil Edilememesi, Tahakkuk Esasına Göre Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması ve Uygulama Birliği Bulunmaması

Sanayi ürünlerinin piyasa gözetimi ve denetimi, metroloji ve standardizasyon hizmetleri ve sanayi sicil işlemleri kapsamında Bakanlık İl Müdürlükleri tarafından uygulanan idari para cezalarına (İPC) ilişkin yapılan denetimlerde;

- İdari para cezalarının tahakkuklarına ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve Bakanlığın mali tablolarına yansıtılmadığı,

- İl Müdürlükleri tarafından verilen idari para cezalarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uyarınca ilgili vergi daireleri tarafından etkin bir şekilde tahsil edilemediği,

- Kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle belirlenen idari para cezalarının, “kabahatin haksızlık içeriği, failin kusuru ve ekonomik durumu dikkate alınmaksızın”, sürekli alt sınırdan verildiği, Kanunlarda alt ve üst sınırı belirlenen cezaların nasıl uygulanacağı konusunda objektif kriterlere dayalı ve uygulamada birlik sağlayacak bir düzenleme yapılmasına ihtiyaç olduğu,

- Dört ayrı kanunda düzenlenen idari para cezalarıyla ilgili olarak, cezayı veren makamlar arasında uygulama birliği olmadığı, mevcut uygulamanın Bakanlığın yeni teşkilat yapısına ve 5018 sayılı Kanunla kurulan mali yönetim sistemine uyumlu olmadığı, tespit

edilmiştir.

1- İdari para cezalarının kayıt altına alınması, muhasebeleştirilmesi ve mali tablolara yansıtılması;

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre, idari para cezaları kamu geliri olarak kabul edilmekte olup, aynı Kanununun 37 nci maddesinde, kamu gelirlerinin ilgili kanunlarında belirtilen usullere göre tarh, tahakkuk ve tahsil edileceği belirtilmektedir.

5326 sayılı Kabahatler Kanununun 22/1 maddesinde, idari para cezası vermeye kanunlarında açıkça gösterilen kamu görevlilerinin yetkili olduğu, kanunlarında açık hüküm bulunmayan hallerde ilgili kamu idaresinin en üst amirinin bu konuda yetkili olduğu; 27/1 maddesinde, süresi içinde kanun yoluna başvurulmaması veya kanun yoluna başvurulması halinde yargılama aşamalarının son bulması neticesinde para cezalarının kesinleşerek takip edilebilir aşamaya geleceği; 17/4 maddesinde, kesinleşen para cezalarına ilişkin kararların cezaı uygulayan idare tarafından 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edilmek üzere ilgili vergi dairelerine gönderileceği; 17/5 maddesinde, vergi daireleri tarafından tahsil edildikten itibaren en geç bir ay içinde tahsilatın ilgili kamu idaresine bildirileceği düzenlenmiştir.

Kabahatler Kanundaki düzenlemeler esas alınarak İPC gelirlerinin Kurum tarafından öncelikle tarh ve tahakkuk ettirilerek kamu alacağının belirlenmesi ve ilgili hesaplara kaydedilerek muhasebeleştirilmesi gerekir. Genel olarak bir gelirin tarhı o gelirin hesaplanması, tahakkuku tahsil edilebilir hale gelmesi olarak ifade edilmektedir. İPC'lerin tarhı idarece belirlenip ilgisine tebliğ edildiği tarihte, tahakkuku ise kesinleşerek takip edilebilir aşamaya geldiği tarihte gerçekleşmektedir.

5018 sayılı Kanun'un uygulamaya konulmasıyla birlikte yasal zorunluluk haline gelen tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde, işlemler ve olaylar ortaya çıktıklarında muhasebe kaydının yapılması ve mali tablolarına yansıtılması gerekmektedir. Konuyla ilgili uygulamalar Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezî Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Mevcut duruma göre İPC'leri uygulayan birimlerin Bakanlık İl Müdürleri olması sebebiyle, yukarıda belirtilen düzenlemeler gereğince İPC'lerin tahakkuku İl Müdürlüklerinin sorumluluğunda bulunmaktadır. Ayrıca, İPC'ler ilişkin tüm işlemlerin kayıt altına alınması, takip edilmesi, kayıp ve kaçakların önlenmesi, vergi dairelerine bildirilmesi, vergi dairelerinden gelen tahsilat bildirimleriyle ilgili işlemleri yürütme sorumluluğu İl

Müdürlüklerinde; İPC'lerle ilgili tüm mali işlemlerin koordinasyonu, uygulamayı yönlendirme ve birliği sağlama ve sistemin etkin bir şekilde uygulanması sorumluluğu Merkezde mali hizmetler biriminde bulunmaktadır.

Yapılan denetimlerde, 5018 sayılı Kanun ve belirtilen muhasebe yönetmelikleri hükümlerine rağmen Bakanlık İl Müdürlükleri tarafından verilen İPC'lere ilişkin tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı ve bu gelirlere ilişkin işlemlerin muhasebeleştirilmediği ve bu gelirlere ilişkin verilerin Bakanlık mali tablolarına yansıtılmadığı görülmüştür.

Diğer yandan, Sayıştay 2018 yılı Gelir İdaresi Başkanlığı Denetim Raporunda, başka kamu idarelerine ait idari para cezası benzeri gelir ve alacakların Gelir İdaresi Başkanlığının değil de, cezayı veren ilgili kamu idarelerinin mali tablolarında yer alması gerektiği, raporlanmıştır.

2- İdari para cezalarının birimler tarafından etkin bir şekilde takip edilmemesi ve ilgili vergi dairelerince 6183 sayılı Kanun işletilerek tahsil edilmemesi

Kesinleşme süresi içerisinde ödenmeyen idari para cezasına ilişkin idari yaptırım kararları, kesinleşmesini müteakip tahsil için ilgili vergi dairesine gönderilmektedir. Vergi dairelerine bildirim yapıldıktan sonra da ilgililer tarafından kendiliğinden vergi dairelerinin banka hesabına veya doğrudan vergi dairelerine yatırılmaktadır. Vergi dairelerinin esas sorumluluğu ise kendilerine bildirim yapıldıktan sonra İPC'leri ilgililerinden 6183 sayılı Kanuna göre takip ve tahsil etmeleri gerekmektedir. Ayrıca vergi dairelerince, 5326 sayılı Kanunun 17/5 maddesi gereğince tahsil edilen İPC'lerin tahsilat tarihinden itibaren bir ay içinde cezayı uygulayan İl Müdürlüğüne bildirilmesi gerekmektedir.

İlgili vergi daireleri idari para cezalarının takibine, 6183 sayılı Kanununun 55 inci maddesine göre düzenleyeceği ödeme emrini tebliğiyle başlaması ve aynı Kanunun 37 nci maddesi gereğince de yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde cezanın ilgililerce ödenmesi gerekmektedir. Kanunun 55 inci maddesinde ise borcunu süresinde ödemeyenlere 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir “ödeme emri” ile tebliğ olunacağı düzenlenmiştir.

Belirtildiği üzere, vergi dairelerine bildirilme aşamasına kadar idari para cezalarına ilişkin tüm süreç Bakanlık İl Müdürlükleri tarafından yürütülmekte ve tahsilatın bir kısmı bu aşamada yapılabilmektedir. Bu aşamada yatırılmayan para cezalarına ilişkin tahsilat sorumluluğu vergi dairelerine geçmektedir.

Yapılan denetimlerde, Bakanlık tarafından 2017-2019 döneminde verilen İPC'lere

ilişkin uygulamanın görülebilmesi için tüm İl Müdürlüklerinden gerekli veriler temin edilerek, uygulamada yaşanan sorunlar ortaya konulmuştur. Temin edilen verilere göre, belirtilen dönemde yaklaşık toplam 83.169.000,00 TL tutarında 31.119 adet idari para cezası verilmiş, verilen bu cezanın yaklaşık 28.533.000,00 TL tutarında 11.547 adedi ilgililer tarafından yatırılmıştır. Görüleceği üzere verilen İPC’lerin % 34’ü bu şekilde tahsil edilmiştir. Yaklaşık 54.616.000,00 TL tutarındaki 19.572 adedi ise henüz tahsil edilememiştir. Bu verilere göre 2017-2019 yıllarında verilen idari para cezalarının % 66’sı bugüne kadar tahsil edilmemiştir.

2017-2019 yıllarında verilen İPC’ler ve tahsilat durumları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 6: 2017-2019 Yıllarında Bakanlık İl Müdürlükleri Tarafından Uygulanan İdari Para Cezaları

81 İL	2017-2019 DÖNEMİNDE UYGULANAN TOPLAM İPC		YATIRILAN TOPLAM İPC (%25 İndirim Tutarı Dahil)		KALAN TOPLAM İPC (Tahsil Edilemeyen)		TAHSİLAT ORANI (%)
	TUTARI (TL)	SAYISI	TUTARI (TL)	SAYISI	TUTARI (TL)	SAYISI	
TOPLAM	83.169.613	31.119	28.553.567	11.547	54.616.046	19.572	34

Yukarıdaki tabloda da gösterildiği üzere, tahsili için kendilerine bildirilen idari para cezalarının ilgili vergi dairelerince 6183 sayılı Kanun işletilerek tahsil edildiğine dair her hangi bir veriye rastlanmamıştır. Bakanlık yetkilileriyle yapılan görüşmelerde, vergi dairelerince ya hiç tahsilat yapılmaması ya yapılan tahsilatın mevzuatın ön gördüğü süre içerisinde bildirilmemesi ya da biriktirerek topluca bildirilmesi nedeniyle, var olan tahsilat durumunun sağlıklı olmaması nedeniyle tablolara yansıtılmadığı beyan edilmiştir.

Konuyla ilgili genel durumun ortaya konulabilmesi için Ankara, Burdur, Bursa, İstanbul ve İzmir İl Müdürlüklerine ait vergi dairelerine bildirim durumları incelenmiş, yapılan bu incelemede belirtilen illerde tahsil edilmeyen (13.080-4.316) 8.764 adet (% 67) cezanın 6.568 adedi (%75’i) tahsilinin sağlanması için ilgili vergi dairelerine bildirilmiş, 304 adedi (% 3’ü) dava konusu edildiği için süreçler devam etmekte, kalan 1.892 adedi (% 22’si) hakkında ne gibi bir işlem yapıldığı anlaşılamamıştır. İl Müdürlüklerinde İPC’lerin takibine ilişkin otomasyona dayalı etkin işleyen bir sistem bulunmadığı için talebimiz üzerine manuel ortamda hazırlanan bu verilerde bazı eksikliklerin olabileceği düşünülmekte olup, kurulacak sistemle birlikte bu durumun giderilmesi sağlanmalıdır.

Yapılan değerlendirmelere göre, Kabahatler Kanunu kapsamında kamu idareleri tarafından verilen idari para cezalarının vergi dairelerince 6183 sayılı Kanun kapsamında tahsili konusunda genel bir zafiyetin olduğu gözlemlenmiştir. Bu zafiyetin; vergi dairelerinin

organizasyon yapıları, mevcut iş yükü, uygun yazılımın bulunmaması, yasal düzenlemelerdeki uyumsuzluklar, konuyu vergi dairelerinin yeteri kadar sahiplenmemesi gibi sebeplerden kaynaklandığı düşünülmektedir.

Mevcut düzenlemeler gereğince, tahsilat aşamasından sonraki süreç de dahil olmak üzere, İPC'lere ilişkin tüm işlemlerin yürütülmesi, izlenmesi ve kayıt altına alınması ve muhasebeleştirilmesi Merkezi birimlerin gözetimi ve koordinatörlüğünde İl Müdürlüklerince yürütülmektedir. İPC'lerle ilgili belirtilen yükümlülüklerin eksiksiz olarak yürütülebilmesi, yaşanabilecek kayıpların önüne geçilebilmesi ve üst yönetimce durumun izlenebilmesi için tüm İPC'lerin otomasyona dayalı elektronik ortamda kayıt altına alınması gerekmektedir.

Bakanlıkça verilen cevapta, İPC'lerin tahakkuk ve tahsil süreçlerinin izlenmesi, iş akışı ve görev tanımları konularında etkin işleyen bir sistemin oluşturulması ve bu gelirlerin tahakkuklarına ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılması ve mali tablolara yansıtılmasına ilişkin hususların Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte yapılması planlanmış teknik bir çalışma kapsamında değerlendirileceği belirtilmiştir.

Bilindiği üzere, diğer kamu idarelerinde olduğu gibi, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca, sanayi ürünlerinin piyasa gözetimi ve denetimi ile metroloji ve standardizasyon hizmetleri ve sanayi sicil işlemleri kapsamında stratejik öneme sahip görev ve sorumluluklar yerine getirilmektedir. Bakanlık bu görev ve sorumlulukları yerine getirirken kullandığı en önemli yaptırım aracı idari para cezalarıdır. Verilen idari para cezalarının yeterli düzeyde uygulanamaması, bir taraftan Bakanlıkça yürütülen bu görevlerin etkinliği zedelenmekte, diğer taraftan önemli bir kamu kaynağının tahsili engellenmiş olmaktadır.

Diğer yandan, idari para cezalarına karşı dava açılması durumlarda, çoğu il müdürlüklerinde avukat istihdam edilmediği için mahkemelerde bu davaların bizzat takibinin yapılamadığı, özellikle kesinleşme kararları ve şerhlerinin zamanında temin edilemediği ve bu durumun da idari para cezalarının takibini ve tahsilini olumsuz etkilediği gözlemlenmiştir. Yapılacak düzenlemelerde bu durumun da göz önünde bulundurulması yararlı olacaktır.

3- Kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle belirlenen idari para cezalarının sürekli alt sınırdan uygulanması ve bu alanda Bakanlıkça düzenleme yapılmasına ihtiyaç bulunması

1705 sayılı “Ticarette Tağşişin Men'i ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Hakkında Kanunu”, 3516 sayılı “Ölçüler ve Ayar Kanunu” ve 4703 sayılı” Ürünlere İlişkin Teknik Mevzuatın Hazırlanması ve Uygulanmasına Dair Kanuna aykırı durumlarda verilecek idari

para cezaları alt ve üst sınır aralığında belirlenmiştir. Kanunlarda düzenlenen bu cezaların bazılarında alt ve üst sınırları arasında ceza tutarlarında büyük farklılıklar olduğu görülmektedir. Örneğin, üst sınırı alt sınırın 40 katı, 20 katı, 18 katı olarak belirlenen idari para cezaları bulunmaktadır. Alt ve üst sınır aralığında belirlenen idari para cezalarının nasıl uygulanacağı konusunda Bakanlıkça belirlenmiş her hangi bir düzenleme de bulunmamaktadır.

İl Müdürlüklerinden temin edilen veriler üzerinde yapılan incelemelerde, istisnalar hariç verilen idari para cezaları genellikle alt sınırdan uygulanmıştır. Cezaların sürekli alt sınırdan uygulanması, hem cezaların etkinliğini olumsuz etkilemekte hem de gelir kayıplarına yol açmaktadır. Oysa 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 17 nci maddesinde, kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle belirlendiği durumlarda uygulanacak idarî para cezasının miktarı belirlenirken, işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte göz önünde bulundurulacağı hükmüne yer verilmiştir.

Görülebileceği üzere, 5326 sayılı Kanunun 17 nci maddesi uygulayıcılara bu konuda takdir yetkisi tanımamış, ceza miktarının belirlenmesinde “*kabahatin haksızlık içeriği, failin kusuru ve ekonomik durumunun*” birlikte gözetilerek karar verilmesi gerektiğini öngörmüştür. Dolayısıyla her somut olayda kabahatin haksızlık içeriği, failin kusur durumu ve olayın ekonomik büyüklüğü değerlendirilerek ceza miktarının belirlenmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir. Objektif kriterlere dayalı bir düzenleme olmaması, teamül haline gelmiş uygulama birliğinin bulunmaması ve uygulayıcı kuruluşların yerel kuruluşlar olması gibi nedenlerle idari para cezalarının genellikle alt sınırdan uygulandığı değerlendirilmektedir.

Belirtilen olumsuzluklara meydan verilmemesi için Kanunlarda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle belirlenen durumlarda idari para cezalarının hangi esaslara göre uygulanacağı konusunda Bakanlıkça bir düzenleme yapılmasına ihtiyaç bulunduğu değerlendirilmiştir.

Bakanlıkça verilen cevapta, görev alanına giren konulara ilişkin idari para cezalarının etkinliğinin artırılması amacıyla 2020 yılında rehber niteliği taşıyacak “Ceza Uygulama Kriterleri” dokümanının hazırlanması çalışmasının başlatıldığı belirtilmiştir.

4- İdari para cezalarında uygulama birliği bulunmaması ve mevcut uygulamanın Bakanlığın yeni teşkilat yapısına ve 5018 sayılı Kanunla kurulan mali yönetim sistemine uyumlu olmaması

a) 1930 yılında yürürlüğe giren 1705 sayılı Ticarete Tağışın Men'i ve İhracatın

Murakabesi ve Korunması Hakkında Kanunun 9 uncu maddesinde, “*Bu Kanunun hükümlerine göre idarî yaptırım kararı mahallî mülkî amirler tarafından verilir.*” denilmek suretiyle mülki amirlerin yetkili oldukları düzenlenmiştir.

Uygulamada hangi mülki amirin yetkili olduğu konusunda tereddütler yaşandığı, idari yaptırım kararlarının bazen valiler, bazen de kaymakamlarca imzalandığı, genellikle merkez ilçe dışındaki ilçelerde bu yetkinin kaymakamlarca kullanıldığı yönünde eğilim olduğu görülmektedir. Yetkinin hangi kişi ya da makamda olduğunun açıklığa kavuşturulması gerekir.

Diğer yandan, bakanlıkların idari yapısında yaşanan köklü değişiklikler ve 5018 sayılı Kanun ile getirilen yönetsel hesap verme sorumluluğu ilkesi gereği, henüz il müdürlüklerinin yeteri kadar teşkilatlanamadığı dönemde mülki amirlere verilen bu yetkinin 3516 sayılı Kanunda olduğu gibi Bakanlık İl Müdürlerine devredilmesi için yasal düzenleme yapılmasına ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

b) 1957 yılında yürürlüğe giren 6948 sayılı Sanayi Sicil Kanununun 11 inci maddesinin son fıkrasında, “*Bu Kanunda yazılı olan idarî para cezaları o yerin mülkî amiri tarafından verilir.*” denilmek suretiyle o yerin mülki amirlerinin yetkili olduğu düzenlenmiştir.

Yetkinin kullanımı konusunda 1705 sayılı Kanunda olduğu gibi yine bu yetkinin bazen vali, bazen vali adına vali yardımcısı, büyük çoğunlukla da kaymakamlarca kullanıldığı görülmektedir.

Aynı şekilde Bakanlık teşkilat yapısındaki düzenlemeler ile 5018 sayılı Kanunla kurulan mali sistem gereğince, 3516 sayılı Kanunda olduğu gibi, 6948 sayılı Kanunda da idari yaptırımlarda yetkinin İl Müdürlerine devri gerektiği değerlendirilmektedir.

c) 1989 yılında yürürlüğe giren 3516 sayılı Ölçüler ve Ayar Kanununun “İdari cezalar” başlıklı 15 inci maddesinin son fıkrasında, “*Bu idarî yaptırımlara Sanayi ve Ticaret Bakanlığı İl Müdürü tarafından karar verilir.*” denilmek suretiyle, il müdürlerinin yetkili olduğu açıkça düzenlenmiştir.

3516 sayılı Kanunda düzenlenen idari para cezalarının doğrudan İl Müdürleri tarafından verilmesine ilişkin düzenlemeler, mevcut yasal düzenlemelere ve yeni mali yönetim sistemine uyumlu olduğu gibi, bu kapsamda verilen para cezalarıyla ilgili uygulamada her hangi bir tereddüt de yaşanmamaktadır.

d) 2001 yılında yürürlüğe giren 4703 sayılı Ürünlere İlişkin Teknik Mevzuatın Hazırlanması ve Uygulanmasına Dair Kanunun 13 üncü maddesinde, “*Bu Kanunda yer alan idarî para cezaları, yetkili kuruluşlar tarafından verilir.*” denilmektedir. Kanunda idari para

cezalarının uygulanmasına ilişkin başka bir hüküm bulunmamaktadır.

4703 sayılı Kanunla piyasa gözetim ve denetimi (PGD) konularında birden fazla kamu idaresinin sorumluluğu düzenlendiği için Kanunda “yetkili kuruluş” ibaresi düzenlenmiştir. PGD kapsamında Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’nın sorumluluk alanında bulunan ürün gruplarına ilişkin idari para cezası uygulama yetkisinin, bu alanda yetkili kuruluş olan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’na ait olduğu anlaşılmaktadır.

Yetkili kuruluş olarak Bakanlığın sorumluluğunda olan ürün gruplarının (*ATEX ürünleri, asansörler, aerosol kaplar, basınçlı ekipmanlar, elektrikli ekipmanlar, gaz yakan cihazlar, makineler, motorlu araçlar, sivil kullanım amaçlı patlayıcılar, taşınabilir basınçlı ekipmanlar, kazanlar, ölçü aletleri, hazır ambalajlı mamuller, pil ve akümülatörler*) oldukça geniş ve riskli olması nedeniyle, Bakanlığın bu alanda yapacağı piyasa gözetimini ve denetimini çok daha önemli hale getirmektedir.

4703 sayılı Kanununun 13 üncü maddesine göre Bakanlığa ait yaptırım uygulama yetkisinin taşrada İl Müdürleri tarafından kullanılması gerekir. Oysa mevcut Yönetmelikte 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 4 üncü maddesi gerekçe gösterilerek Bakanlığın il teşkilatının valinin emri altında olduğu, daha açık bir ifadeyle Bakanlığın il teşkilatının en üst amirinin vali olduğu, netice itibarıyla 4703 sayılı Kanuna göre uygulanan idari para cezalarının valiler tarafından verilmesi uygulamasına devam edildiği görülmektedir.

Kabahatler Kanunu’nun 22 nci maddesinde, idari yaptırım kararı verme yetkisinin ilgili kanunlarda açıkça gösterilen kamu görevlilerine ait olduğu, kanunda açık hüküm bulunmayan hallerde ilgili kamu kurum ve kuruluşunun en üst amirinin yetkili olduğu belirtilmiştir. 4703 sayılı Kanuna göre yaptırım uygulama yetkisinin Bakanlığa ait olduğu açıkça belli olduğu ve taşrada bu yetkinin İl Müdürleri eliyle yürütülmesi gerektiği halde, taşrada il müdürlüklerinin en üst amiri vali olduğu düşüncesiyle, Yönetmelikle yaptırım yetkisi valilere devredilmiştir. “Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Piyasa Gözetimi ve Denetimi Yönetmeliği”nin 27/2 nci maddesinde, illerde Kanunun öngördüğü idari para cezası kararlarının valiler tarafından verileceği düzenlenmiştir.

İl İdaresi Kanunu gerekçe gösterilerek, Kanunla verilmeyen bu yetkinin Yönetmelikle valilere devredildiği görülmektedir. İl İdaresi Kanunu gereğince valiler ilin genel yönetiminden sorumlu olup, il müdürlüklerinin Merkezle olan yazışmalarda aracılık etmektedir. İl müdürlükleri, hiyerarşik olarak valilere bağlı olmayıp, Bakanlığın taşra faaliyetlerinden sorumlu ve hesabını Bakanlığa veren birimlerdir.

Kamu idareleri, hesap verme sorumluluğu gereği sorumlulukları altında bulunan kamu

kaynaklarını nasıl yönettiklerinin hesabını TBMM aracılığıyla kamuoyuna vermektedirler. 5018 sayılı Kanunla kurulan mali yönetim sistemi kapsamında bu sorumluluğun hesabının gereği gibi verilebilmesi için kurumlar Merkez ve taşra teşkilatı olarak tüm yetkileri kendi inisiyatifinde kullanmaları gerekir. Aksi durumda, kurumların taşra birimlerince üretilen hizmetler ile bu birimlerin bütçeleri arasında bağ kopmakta ve performans durumları da ölçülememektedir.

Yukarıda belirtildiği üzere, idari para cezası verme yetkisine ilişkin 1705 sayılı Kanunda yer alan “mahalli mülki amir”, 6948 sayılı Kanunda yer alan “o yerin mülki amiri”, 4703 sayılı Kanunda yer alan “yetkili kuruluş (Bakanlık)” ibarelerinin uygulamada farklılıklar oluşturduğu ve uygulamada tereddütlere yol açtığı ve ayrıca 4703 sayılı Kanunda düzenlenen yetkinin Yönetmelikle valilere verilmesinin ilgili Kanuna ve mevcut mali sisteme uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

Bakanlığın görev alanında bulunan idari para cezalarına ilişkin uygulama birliğinin sağlanması, belirtilen Kanunlara aykırılıkların giderilmesi, 5018 sayılı Kanunla kurulan mali sisteme uyumun sağlanması ve yaptırımların daha etkin bir şekilde uygulanması amacıyla, belirtilen kanunlarda yer alan idari para cezalarıyla ilgili ibarelerin, 3516 sayılı Kanunda yer alan “*idari yaptırımlara Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı İl Müdürü tarafından karar verilir*” içerikte düzenleme yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Diğer yandan, 4703 sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran 12.03.2020 tarih ve 7223 sayılı Kanunun 22 inci maddesinde benzer düzenlemeler mevcut olup, yönetmelik çıkarma konusunda 4703 sayılı Kanunun 13 üncü maddesinde yer alan hükme benzer olduğu görülmektedir. İdari para cezalarıyla ilgili 4703 sayılı Kanunun uygulamasıyla ilgili yukarıda belirtilen açıklamalar 7223 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılacak yönetmelik için de geçerli olduğu değerlendirilmektedir.

Bakanlıkça verilen cevapta, “Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Piyasa Gözetimi ve Denetimi Yönetmeliği” ile idari para cezası vermeye yetkili makamın değiştirilmesine ilişkin önerilerin Bakanlıkça da olumlu değerlendirildiği ve konuyla ilgili çalışmaların başlatıldığı belirtilmiştir.

Sonuç itibarıyla;

- Bakanlık İl Müdürlükleri tarafından verilen idari para cezalarının tahakkukuna ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve bu gelirlerin Bakanlığın mali tablolarına yansıtılmadığı,
- Verilen idari para cezalarının 6183 sayılı Kanun işletilerek ilgili vergi daireleri tarafından tahsil edilemediği,

- Kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle belirlenen idari para cezalarının sürekli alt sınırdan verildiği bu şekilde düzenlenen cezaların nasıl uygulanacağı konusunda objektif kriterlere dayalı ve uygulamada birlik sağlayacak düzenleme yapılmasına ihtiyaç olduğu,

- İdari para cezasını veren makamlar arasında uygulama birliği olmadığı ve mevcut uygulamanın Bakanlığın yeni teşkilat yapısına ve 5018 sayılı Kanunla kurulan yeni mali yönetim sistemine uyumlu olmadığı değerlendirilmiştir.

BULGU 5: Avrupa Birliği (AB) Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) ve IPA II Kapsamında Kullanılan Kaynakların Muhasebe Birimi Hesaplarına Dahil Edilmemesi

Bakanlığın program otoritesi olduğu Avrupa Birliği (AB) Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) ve IPA II kapsamında kullanılan kaynakların Bakanlığın muhasebe sistemine dahil edilmediği ve mali tablolarına yansıtılmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2 nci maddesinde; *“Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolünün de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tabi olacağı”* düzenlemesi yer almaktadır.

Yine aynı Kanun'un 68 inci maddesinde ise; harcama sonrası dış denetimin amacının genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) raporlanması olduğu düzenlenmiştir.

Aynı şekilde, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4 üncü maddesinde, Avrupa Birliği fonları dahil yurt içi ve yurt dışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımının Sayıştay denetimine tabi olduğu, 5 nci maddesinde, Sayıştayın kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetleyeceği ve sonuçları hakkında TBMM'ye raporlar sunacağı; yine aynı Kanun'un 38/4 maddesinde, Sayıştay raporları esas alınarak, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarının TBMM'de görüşüleceği düzenlenmiştir.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Avrupa Birliği'nin 2007-2013 bütçe döneminde aday ve potansiyel aday ülkelere yönelik uyguladığı IPA kapsamında ülkemizin yararlandığı beş

bileşenden III. Bölgesel Kalkınma altındaki Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı (BROP) ile 2014-2020 bütçe döneminde uyguladığı IPA II kapsamındaki toplam dokuz sektörden altıncısı yani Rekabetçilik ve Yenilik Sektöründeki Rekabetçilik ve Yenilik Operasyonel Programı'nın (RYOP) program otoritesidir.

01.01.2011-31.12.2019 döneminde Bakanlığın IPA kapsamında kullandığı toplam kaynak tutarı 400.426.131,43 Avro'dur. 2018 yılı sonu itibarıyla bu tutar 406.327.805,01 Avro olarak gerçekleşmiştir. Aradaki 5.901.673,58 Avro'luk olumsuz fark iptal edilen iki adet sözleşme nedeniyle iade edilen tutardan kaynaklanmaktadır. IPA II kapsamında ise Bakanlık tarafından 16.538.298,59 Avro'luk bölümü 2019 yılında olmak üzere 1.1.2016-21.12.2019 döneminde toplam 18.694.997,22 Avro tutarında AB fonu kullanılmıştır.

Avrupa Birliği ile yapılan uluslararası anlaşmalar ve bunlara dayanılarak çıkarılan ulusal düzenlemelere göre program otoriteleri sorumlu oldukları bileşenin Programını hazırlamak, yürütmek (ihaleye çıkma, sözleşmeye bağlama, uygulama, ödeme, muhasebe ve raporlama faaliyetleri), izlemek ve denetlemekten sorumludur.

AB'den alınacak topluluk katkısı ile faydalanıcı ülkenin sağlayacağı ulusal katkının izleneceği hesaplarının yönetiminden Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesindeki "Ulusal Fon" yetkili kılınmış olup program otoritesinin sorumlu olduğu finansal yönetim faaliyetleri Ulusal Fonun koordinasyonunda yürütülmektedir. IPA kapsamında desteklenen projelerin ödemeleri için Program adına Bankada hesap açmak, bu hesaplar üzerindeki kullanım hakkını devretmek Ulusal Fonun yetkisindedir.

Bakanlığın sorumlu olduğu Program kapsamındaki projelerin nihai yararlanıcılarını kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları oluşturmaktadır. 2019 yılında devam eden projelerin nihai yararlanıcısı olan kamu kurum ve kuruluşları arasında Kültür ve Turizm Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı, Elazığ Özel İdaresi, Osmaniye Kaymakamlığı, Sorgun Belediyesi, Aydınlar Kaymakamlığı, Fırat Kalkınma Ajansı, Karacadağ Kalkınma Ajansı, Orta Anadolu Kalkınma Ajansı, Tarım ve Orman Bakanlığı GAP Uluslararası Tarımsal Araştırma ve Eğitim Merkezi Müdürlüğü (GAPUTAEM), Kahramanmaraş Tarım ve Orman İl Müdürlüğü, Malatya Büyükşehir Belediyesi, TÜBİTAK Marmara Araştırma Merkezi, TÜBİTAK ve KOSGEB bulunmaktadır. 2019 yılında devam eden projelerden sadece birinin nihai yararlanıcısı Sanayi ve Teknoloji Bakanlığıdır.

IPA ve IPA II kapsamında uygulanan programlara ilişkin muhasebe kayıtları

uluslararası düzenlemelere uygun olarak Presto isimli bir program aracılığıyla tutulmakta, mali tablolar kümülatif olarak Avro cinsinden ve İngilizce olarak hazırlanmaktadır. IPA'ya ilişkin bilanço (Statement of Financial Position) 01.01.2011-31.12.2019 dönemine ilişkin işlemlerin sonucunu kapsamaktadır. Önceki yıllarda da başlangıç tarihi 01.01.2011 olmak üzere o yılın sonu itibariyle mevcut mali duruma ilişkin bilgileri içeren mali tablolar oluşturulmuştur. IPA II'ye ilişkin bilanço ise 01.01.2016-21.12.2019 dönemine ilişkin işlemlerin sonucunu kapsamaktadır.

Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların kaynaklarından kamu idarelerine proje karşılığı aktarılan hibelerin ulusal muhasebe sistemi içerisinde muhasebeleştirilmesi, kamu idaresi hesapları içerisinde raporlanması, izlenmesi ve farklı uygulamaların ortadan kaldırılarak uygulama birliğinin sağlanması amacıyla “Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik” hazırlanmış ve 27.11.2007 tarih ve 26713 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

IPA fonları Ülkemize tahsis edilen bir toplam kaynak niteliğinde olduğu ve bu kaynaktan yapılacak harcamaların proje taleplerine bağlı olduğu, uygun bulunan projeler için sözleşme yüklenicilerine ödeme yapıldığı, uygun bulunan proje olmaması halinde sağlanan kaynağın iadesinin söz konusu olduğu,

Türkiye Cumhuriyeti ve AB arasında imzalanan Çerçeve Anlaşması ile Finansman Anlaşması kurallarına göre yürütülen IPA kapsamındaki fonlar açısından Bakanlığın, mevzuat hükümleri uyarınca proje yürütücüsü değil program otoritesi idare olduğu, dolayısıyla proje yürütmediği için banka hesabı açtırmasının mümkün olmadığı, Bakanlığın Ulusal Fona ait banka hesapları açısından yetkisinin ödeme talimatı vermekle sınırlı olduğu,

Niteliği uluslararası anlaşmalarla belirlenmiş, mevzuat hükümlerinin de ilgili Program kurallarına tabi olduğu belirttiği proje kaynaklarının Bakanlığa muhasebe hizmeti veren muhasebe birimleri banka hesaplarıyla ilişkilendirilmesinin mümkün olmadığı dikkate alındığında, IPA kapsamında sağlanan fonların muhasebeleştirilmesi ve kamu idarelerinin mali tablolarına dahil edilmesi konusunda “Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik”in yetersiz kaldığı, AB'den Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı kapsamında sağlanan kaynakların ilgili kamu idarelerinin mali tablolarına dahil edilip Sayıştay denetimi açısından hesap verme sorumluluğunun yerine getirilebilmesi için bu

konudaki düzenlemelerin ivedilikle yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Bakanlık Kredisi Kullanmamış veya Kredi Borcunu Ödemiş Olan OSB'lerden Bedelsiz Olarak Parsel Tahsis Etmiş Olanlara Parsel Bedellerinin Ödenmemesi

5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un Geçici 1 inci maddesi, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun Geçici 9 uncu maddesi ve Ek 3 üncü maddesine uygun olarak gerçek veya tüzel kişilere bedelsiz olarak parsel tahsisi yapılmış ve ilgili Bakanlıktan kredi kullanmamış veya kredi borcunu ödemiş olan organize sanayi bölgelerine (OSB) mevzuatta öngörülmesine rağmen parsel bedellerinin ödenmediği görülmüştür.

Mevzuatta yapılan değişikliklerle üç dönem halinde OSB'lere kısmen veya tamamen bedelsiz parsel tahsis etme imkanı getirilmiş, tahsis edilen bu parsellerin bedellerinin ilgili Bakanlıktan kredi kullanan OSB'lerin kredi borçlarından mahsup edilmesi, kredi kullanmayan veya kredi borcunu ödeyen OSB'lere ise parsel bedellerinin ödenmesi imkanı sağlanmıştır.

5084 sayılı Kanunun Geçici 1 inci maddesiyle getirilen bu imkân 06.02.2004-05.02.2010 tarihlerinde, 4562 sayılı Kanunun Geçici 9 uncu maddesiyle getirilen imkansa 12.04.2011-11.04.2017 tarihlerinde altışar yıl sürmüş, 4562 sayılı Kanuna 18.06.2017 tarihinde eklenen Ek 3 üncü maddeyle Cumhurbaşkanlığınca bu yönde karar alınması koşuluyla sürekli hale getirilmiştir.

5084 sayılı Kanunun Geçici 1 inci maddesine istinaden yapılacak ödemelerin ne şekilde yapılacağı 02.07.2004 tarihinde çıkarılan Organize Sanayi Bölgelerinde Yer Alan Parsellerin Gerçek veya Tüzel Kişilere Bedelsiz Tahsisine İlişkin Yönetmelik'in 9 uncu maddesi ile bu kapsamda 2004 yılında imzalanan "Organize Sanayi Bölgelerinde Tahsis Edilen Parsel Bedellerinin Hazinece Ödenmesine İlişkin Protokolün" 5 nci maddesiyle düzenlenmiştir.

Protokolün ilgili maddesinde;

"Yönetmeliğin 4 üncü maddesine istinaden yapılan müracaatlardan, Organize Sanayi Bölgelerinin yetkili organları tarafından uygun görülenlerin, aynı Yönetmeliğin 9 uncu

maddesine göre, OSB tüzel kişiliği tarafından tahsis edilen parsellere ilişkin bedel, Bakanlıkça da uygun görülmesi halinde, Bakanlığın ekte yer alan bilgi formuna uygun olarak yapacağı müracaat üzerine bu amaçla tertip edilen ödenekten ilgili OSB'ye bütçe imkanları çerçevesinde Müsteşarlık tarafından ödenir.” denilmiştir. Protokolün tanımlar bölümüne göre düzenlemede ifade edilen Bakanlık mülga Sanayi ve Ticaret Bakanlığını, Müsteşarlık ise mülga Hazine Müsteşarlığını (Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü) ifade etmektedir.

Ödemeye esas parsel bedellerinin nasıl hesaplanacağı ve ödemenin ne şekilde yapılacağı hususu 26.08.2011 tarihinde çıkarılan yeni bir Yönetmeliğin 13 üncü maddesiyle önceki Yönetmelikteki düzenlemelere benzer şekilde güncellenmiştir.

4562 sayılı Kanunun Ek 3 üncü maddesine istinaden çıkarılan 09.02.2018 tarihli Organize Sanayi Bölgelerinde Yer Alan Parsellerin Tamamen veya Kısmen Bedelsiz Tahsisine Dair Yönetmelik'in “Borçlardan mahsup işlemleri ve bedel ödemesi için başvuru” başlıklı 10 uncu maddesinin dördüncü ve son fıkrasında; altyapı inşaatları tamamlanan ve Bakanlık kredisi kullanmamış OSB'ler ile altyapı inşaatları tamamlanan ve kredi borcunu ödemiş olan OSB'lerde bu kapsamda tahsis edilen parsellerin bedellerinin Bakanlıkça (mülga Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı) ödeneceği düzenlenmiştir.

14.05.2018 tarih ve 2018/11773 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 05.06.2018 tarihinden itibaren üç yıl süreyle uygulanmak üzere OSB'lerde yer alan parsellerin tahsisinde ilçelerin gelişmişlik düzeyine göre kademeli bir indirim uygulaması getirilmiş, BKK'da 01.11.2018 tarih ve 300 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yapılan değişiklikte Bakanlık kredisi kullanmamış OSB'ler ile altyapı inşaatları tamamlanan ve kredi borcunu ödemiş olan OSB'ler için bedelsiz parsel tahsis etme olanağı 02.11.2018 tarihinden itibaren kaldırılmıştır.

Kısmen veya tamamen bedelsiz olarak tahsis edilen parsellerin bedellerinin OSB'lerin kredi borçlarından mahsup edilmemesi ve Bakanlık kredisi kullanmayan veya kredi borçlarını ödemiş olan OSB'lere parsel bedellerinin ödenmemesi konusu 4562 sayılı Kanunun Geçici 9 uncu maddesi yönüyle Bakanlığın 2013-2017 yıllarına ilişkin Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporlarında bulgu konusu yapılmış olmasına rağmen ancak 2018 yılından itibaren Bakanlık kredisi kullanan OSB'ler açısından mahsup işlemlerinin yapılmasına başlanmış, Bakanlık kredisi kullanmayan veya kredi borcunu ödeyen OSB'lere parsel bedellerinin ödenmesiyle ilgili herhangi bir işlem yapılmamıştır.

Bakanlık yetkilileri tarafından verilen cevapta, 5084 sayılı Kanunun Geçici 1 inci maddesi kapsamında sadece bir OSB'nin (Düzce 2. OSB- 26.06.2009) başvuru talebi olduğu,

bakanlıkların birleştirilmesi veya isim değişikliği döneminde ödeme yeriyle ilgili tereddütlerin yaşanması ve konunun yargıya intikali nedeniyle sürecin uzadığı, son olarak Hazine ve Maliye Bakanlığının 09.10.2019 tarihli yazısıyla söz konusu ödemenin Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca yapılması gerektiği hususunun netlik kazandığı ve Bakanlık bütçesine sağlanacak ek ödeneklerle bu ödemenin yapılabileceği belirtilmiştir. Ayrıca, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanununun Geçici 9 uncu maddesi ve Ek 3 üncü maddelerine göre ise herhangi bir talebin olmadığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, mevcut ve daha sonra ortaya çıkabilecek talepler için 5084 sayılı Kanunun Geçici 1 inci maddesi ile 4562 sayılı Kanunun Geçici 9 uncu maddesi ve Ek 3 üncü maddesinin yürürlük süreleri ve zamanasını durumunu da dikkate alarak, ilgili kamu idareleriyle koordinasyonu sağlayıp Bakanlık kredisi kullanmamış veya kredi borcunu ödemiş olan OSB’lerden kısmen veya tamamen bedelsiz olarak parsel tahsisi olanlara, mevzuata uygun olarak parsel bedellerinin ödenmesi ve bu konuda kalıcı bir çözüme gidilmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Kişilerden Alacaklar Hesabında Eski Yıllardan Kalan Tutarlarla İlgili Gerekli İşlemlerin Yapılmaması

Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğü 140 Kişilerden Alacaklar hesabında kayıtlı geçmiş yıllara ait bakiyelerin olduğu ve bu tutarlarla ilgili gereken işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 83/1 inci maddesinde;

“Kişilerden alacaklar hesabına alınarak takip edilmesi gereken alacaklar; kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda ortaya çıkar.” denilmiştir. Denetim elemanları, kamu idarelerinin yöneticileri veya sorumlularının görevleri gereği yaptıkları inceleme, denetim, kontrol sonrasında düzenleyecekleri rapor tutanak yazı ve sair belgelerle birlikte; Sayıştay, adli, idari ve askeri mahkemelerce verilip ilgili dairelerden muhasebe birimlerine intikal ettirilen ilamlarla kişi alacakları ortaya çıkmaktadır. İlgili Yönetmeliğe göre; muhasebe birimlerince, kişilerden alacaklar hesabına kaydedilen alacakların her biri için ayrı bir tahsilat izleme dosyası açılması gerekmektedir.

Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğü 2019 yılı Kesin Mizanına göre, 140 Kişilerden Alacaklar Hesabının alacağın aslını gösteren 140.01.01 numaralı alt hesap bakiyesinin 326.077,46 TL olduğu görülmüştür. Merkez Saymanlık Müdürlüğünden alınan

aktif alacak dosyaları Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilgi Sisteminden sorgulanmış ve 310.791,24 TL tutarında alacak kaydına ulaşılmıştır. Kesin mizan ile arasında kalan fark 15.286,22 TL tutarla ilgili bir açıklamaya ulaşamamıştır.

Yapılan incelemede, önceki yıllardan kalan bakiyelerin pek çoğunun SGK Başkanlığından henüz tahsilat yapılmayan tutarlar olduğu görülmüştür.

Kişilerden Alacakların konusunu kamu alacağı oluşturmaktadır. Bakanlık tarafından verilen cevapta belirtilen hatanın araştırıldığı ve düzeltileceği belirtilmiş olmakla birlikte, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 8 inci maddesi gereğince, alacak hesaplarında yer alan önceki yıllara ait tutarların sebepleri araştırılarak anılan Yönetmeliğin 83 üncü maddesi hükümleri çerçevesinde işlemlerin yapılması gerektiği değerlendirilmiştir.

**KAMU İDARESİ TARAFINDAN
SUNULAN MALİ TABLOLAR**

SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI 2019 YILI MALİ TABLOLARI

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 26.0		Adı : SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI		Yıl : 2019	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2019	PASİF HESAPLAR		N Yılı 2019
1 DÖNEM VARLIKLAR		373.922.319,00	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		598.541.378,40
10 HAZIR DEĞERLER		21.125,65	32 FAALİYET BORÇLARI		560.673.282,35
100 KASA HESABI	1.738,09	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	5.420.719,51		
102 BANKA HESABI	18.650,10	328 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	555.252.563,84		
104 PROJE ÖZEL HESABI	837,46	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		10.935.921,01	
12 FAALİYET ALACAKLARI		28.037,53	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		139.296,23
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	517,80	333 EMANETLER HESABI	10.796.654,73		
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	27.519,73	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		25.955.364,35	
13 KURUM ALACAKLARI		339.992.671,76	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI		68.463,71
132 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	340.097.871,76	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İD ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	25.886.900,64		
137 TAKİPTEKİ KURUM ALACAKLARI HESABI	6.595.014,91	37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		976.810,69	
138 TAKİPTEKİ KURUM ALACAKLARI KARŞILIĞI HESABI (-)	-6.690.214,91	372 KIDEMİ TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		976.810,69	
14 DİĞER ALACAKLAR		435.309,56	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		5.643.649,08
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	435.309,56	43 DİĞER BORÇLAR		284.040,00	
15 STOKLAR		2.676.076,66	430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		284.040,00
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	2.676.076,66	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		5.359.609,08	
16 ÖN ÖDEMELER		30.769.097,84	472 KIDEMİ TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		5.359.609,08
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	30.769.097,84	5 ÖZ KAYNAKLAR		1.923.108.020,06	
			50 NET DEĞER		1.187.413.279,56
			500 NET DİĞER HESABI		1.187.413.279,56
			51 DEĞER HAREKETLERİ		30.525.810.534,96
			519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI		30.525.810.534,96
			57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		37.166.970,40
			570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		37.166.970,40
			58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI		-21.082.679.938,67
			580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)		-21.082.679.938,67
			59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		-8.744.602.826,19
			591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUÇU HESABI (-)		-8.744.602.826,19

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 26.0		Adı : SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI		Yıl : 2019			
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2019		PASİF HESAPLAR		N Yılı 2019	
2 DURAN VARLIKLAR		2.153.370.728,54					
22 FAALİYET ALACAKLARI		8.122,73					
225 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		8.122,73					
23 KURUM ALACAKLARI		2.070.366.183,82					
232 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI		2.070.366.183,82					
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		83.049.833,32					
250 ARAZI VE ARSALAR HESABI		75.171.756,17					
252 BİNALAR HESABI		522.801.640,12					
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		13.274.760,05					
254 TAŞITLAR HESABI		12.991.704,54					
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		59.245.212,10					
257 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-599.460.846,48					
258 YAPILMAMTA OLAN YATIRIMLAR HESABI		24.706,82					
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		0,00					
260 HAVALAR HESABI		45.045.103,33					
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI		9.632,48					
268 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-45.055.735,81					
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR		-53.511,33					
294 ELDEEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR		837.153,33					
299 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-890.664,66					
AKTİF TOPLAMI		2.527.293.047,54		PASİF TOPLAMI		2.527.293.047,54	

Bilanço Dipnotları :

910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	21.152.547,30
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	21.152.547,30
920 GİDER TAHHÜTLERİ HESABI	13.068.786,99
921 GİDER TAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	13.068.786,99
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	11.845.030,48
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	11.845.030,48

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 26.0 Adı : SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI				Yılı : 2019			
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)	Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)
630		GİDERLER HESABI	8.820.184.949,11	600		GELİRLER HESABI	86.521.854,12
630	01	Personel Giderleri	296.961.549,70	600	01	Vergi Gelirleri	30.969.469,18
630	01 01	Memur	264.468.245,10	600	01 01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	26.056.072,93
630	01 02	Sözleşmeli Personel	18.522.051,79	600	01 03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	1.815.343,83
630	01 03	İşçiler	13.250.474,68	600	01 05	Damga Vergisi	3.079.879,59
630	01 04	Çeşitli Personel	278,69	600	01 06	Harçlar	18.172,80
630	01 05	Diğer Personel	720.499,44	600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	15.065.318,03
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	47.575.648,91	600	03 01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	14.202.681,72
630	02 01	Memur	41.983.879,23	600	03 05	Kurumlar Kararı	0,00
630	02 02	Sözleşmeli Personel	2.743.235,65	600	03 06	Kira Gelirleri	861.887,98
630	02 03	İşçiler	2.790.745,29	600	03 09	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	748,39
630	02 99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	57.788,74	600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	227.841,54
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	51.019.279,36	600	04 03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	52.775,40
630	03 01	Üretim Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	2.747,22	600	04 04	Kurumdan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağış	175.066,14
630	03 02	Tüketim Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	7.637.859,93	600	05	Diğer Gelirler	37.858.909,54
630	03 03	Yolculuk	6.933.022,96	600	05 01	Faiz Gelirleri	20.798.604,27
630	03 04	Görev Giderleri	428.074,19	600	05 03	Para Cezaları	7.290.245,49
630	03 05	Hizmet Alımları	33.387.837,05	600	05 09	Diğer Çeşitli Gelirler	9.770.059,91
630	03 06	Temsil ve Tanıtım Giderleri	672.787,48	600	06	Sermaye Gelirleri	0,00
630	03 07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	1.734.361,69	600	06 01		0,00
630	03 08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	204.091,79	600	25	Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	2.400.315,76
630	03 09	Tedavi ve Cezaya Giderleri	8.496,99	600	25 01	Gen BÜKİap Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	2.395.065,79
630	05	Carı Transferleri	5.325.326.968,13	600	25 05	Mahallî İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	5.250,00
630	06 02	Hazine Yardımları	3.763.369.500,00	610		İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI	10.939.731,20
630	06 03	Kar Amacı Gölmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	2.001.895,62	610	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	10.192.797,06
630	06 04	Hane Halkına Yapılan Transferler	1.568.381.452,81	610	01 01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	10.184.870,58
630	06 06	Yurt dışına Yapılan Transferler	1.574.119,70	610	01 03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	6.615,00
630	07	Sermaye Transferleri	3.020.039.159,09	610	01 05	Damga Vergisi	662,50
630	07 01	Yurtiçi Sermaye Transferleri	3.013.839.159,09	610	01 06	Harçlar	649,00
630	07 02	Yurtdışı Sermaye Transferleri	7.000.000,00	610	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	235.865,19
630	11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	200,01				
630	11 99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	200,01				

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 26.0		Adı : SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI		Yılı : 2019	
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630 13	Amortisman Giderleri	17.534.511,21	610 03 01	Mali ve Hizmet Satış Gelirleri	194.982,01
630 13 01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	7.779.875,01	610 03 06	Kira Gelirleri	40.883,12
630 13 02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	9.659.788,05	610 05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gelir	511.069,01
630 13 03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	95.048,47	610 05 01	Faiz Gelirleri	11.299,79
630 14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	5.066.817,55	610 05 03	Para Cezaları	219.826,76
630 14 01	Kırtasiye Malzemeleri	1.499.047,43	610 05 09	Diğer Çeşitli Gelirler	279.972,20
630 14 02	Beslenme, Gıda Amacı ve Mutfakta Kullanılan Tüketime Malzeme	68.860,76			
630 14 03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	40.391,08			
630 14 04	Yakıtlar, Yakıt Kalkın ve Kalıcı Yağlar	190.207,79			
630 14 05	Yerleşme Ekipmanları	488.875,71			
630 14 06	Giyeceler, Mefruhat ve Tuhafiyeye Malzemeleri	1.975.773,93			
630 14 07	Yıyecek	13.915,90			
630 14 08	İpecek	18.399,14			
630 14 12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	285.382,50			
630 14 13	Yedek Parçalar	153.546,26			
630 14 14	Nakli Vasıtaları Laetikleri	43.656,08			
630 14 15	Değişim, Bağış ve Satış Amacı Yayınlar	241.592,09			
630 14 17	Basınçlı Ekipmanlar	1.236,54			
630 14 99	Diğer Tüketim Amacı Malzemeler	74.932,40			
630 15	Karşılık Giderleri	182.329,88			
630 15 04	Kıdem Tazminatı Karşılıkları	182.329,88			
630 20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	46.212.495,72			
630 20 02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	23.513,39			
630 20 03	Kurum Alacaklarından Silinenler	46.169.182,15			
630 25	Kamu İd Bedelsiz Olı Devir Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gelir	797.503,38			
630 25 01	Genel Bütçe Kamu İşletmelerine Bedelsiz Olarak Devir Kay Gelir	731.079,30			
630 25 02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Devir Var Kay Gelir	3.170,30			
630 25 05	Mahallî İşletmelere Bedelsiz Olarak Devir Var Kay Gelir	3.253,78			
630 30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	7.521.039,65			
630 30 06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	7.521.039,65			
630 99	Diğer Giderler	1.207.246,30			
630 99 99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	1.207.246,30			
				NET GELİR TOPLAMI :	75.582.122,92

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 26.0		Adı : SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI		Yılı : 2019	
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)
GİDERLER TOPLAMI :		8.820.184.949,11			

GİDERLER TOPLAMI (A)	8.820.184.949,11				
GELİRLER TOPLAMI (B)	86.521.854,12				
İNDİRİM İADE İSKONTO TOPLAMI (C)	10.535.731,20	NET GELİR (D= B- C)	75.982.122,92	FAALİYET SONUCU D- A	-8.744.602.826,19

TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Merkez ve Taşra Teşkilatı Personel Durumu

Tablo 2: 2019 Yılı Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Dağılımı

Tablo 3: Harcama Birimleri İtibarıyla Tarımsal Destek Ödemeleri Bütçe Gideri-Fiili Gerçekleşme Bilgileri

Tablo 4: Bakanlık Tarafından Yapılan Elektrik Dağıtım Tesis Giderleri

Tablo 5: BSÜGEM'in Geri Alım Kapsamındaki Gemi Sayılarına İlişkin Verileri

Tablo 6: Bölge Müdürlükleri Bazında Sulak Alanlarda Faaliyet İzni Olmaksızın Açılan Su Kuyuları-DSİ Kayıtlarında Yer Alan Su Kuyuları Karşılaştırılması

Tablo 7: 11. Etap Yatırımlarına Ait Süre Uzatımı

Tablo 8: 12. Etap Yatırımlarına Ait Süre Uzatımı

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AG	: Alçak Gerilim
BİDB	: Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı
BKÜ	: Bitki Koruma Ürünleri
BSÜGM	: Balıkçılık ve Su Üretimi Genel Müdürlüğü
BÜGEM	: Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü
CFCU	: Merkezi Finans ve İhale Birimi
ÇAYKUR	: Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü
ÇKS	: Çiftçi Kayıt Sistemi
DKMP	: Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü
DSİ	: Devlet Su İşleri
GKGM	: Gıda Kontrol Genel Müdürlüğü
GTHB	: Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
GİH	: Genel İdare Hizmetleri
HAYGEM	: Hayvancılık Genel Müdürlüğü
IACS	: Entegre İdare ve Kontrol Sistem
IPA	: Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
İPC	: İdari Para Cezaları
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MERBİS	: Mera Bilgi Sistemi
OG	: Orta Gerilim
OSİB	: Orman ve Su İşleri Bakanlığı
ÖTV	: Özel Tüketim Vergisi
RAMSAR	: Uluslararası Sulak Alanların Korunması Sözleşmesi
R.G	: Resmi Gazete
SGB	: Strateji Geliştirme Başkanlığı
TBS	: Tarım Bilgi Sistemi
TİGEM	: Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TOB	: Tarım ve Orman Bakanlığı
TRGM	: Tarım Reformu Genel Müdürlüğü
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurum
TÜRKVET	: Türk Veteriner Bilgi Sistemi
UEP	: Uyum Eylem Planı
VUK	: Vergi Usul Kanunu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. 2019 Yılı Mali Tabloları İle Verilmesi Gereken Sayım ve Tespit Tutanaklarının Verilmemesi
2. Mali Tablolarda Birlikte Sunulması Gereken Açıklama ve Notların Bulunmaması;
3. Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Kapsamında Kullanılan Fonların Bakanlık Muhasebe Sistemine Kaydedilmemesi
4. Muhasebe Yetkilisi Sıfatı Bulunmayanlar Tarafından İdare Adına Banka Hesabı Açılması Suretiyle Kayıt Dışı Mali İşlemler Yapılması
5. Bakanlıkça Uygulanan İdari Para Cezalarının Muhasebeleştirilmemesi ve Raporlanmaması
6. Bakanlığın Yönetiminde ve Kullanımındaki Taşınmazların Muhasebeleştirilmemesi ve Mali Tablolarda Raporlanmaması
7. Mera, Yaylak Ve Kışlak Olarak Tescil Edilen Taşınmazların İlgili Hesaplarda Muhasebeleştirilmemesi Ve Mali Tablolarda Raporlanmaması
8. Uzun Süreli Kiralanan Meraların Kira Gelirlerin İlgili Hesaplarda Muhasebeleştirilmemesi ve Mali Tablolarda Raporlanmaması
9. Gerçek Ve Tüzel Kişilere Kiralanan Veya Tahsis Amacı Değişikliği Yapılan Meralar İçin İlgililerden Alınan Teminatların Muhasebeleştirilmemesi ve Mali Tablolarda Raporlanmaması
10. Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere Kullanılan Kredilerden Kaynaklanan Alacakların Gerçek Tutarı Göstermemesi
11. Tarımsal Destekleme Ödemelerinde Gerçekleştirme İşlemleri Tamamlanmaksızın Bütçeden Harcama Yapılması
12. Bütçeden Yapılan Hayvancılığı Geliştirme Projesi Kapsamındaki Proje Ödemelerinin Gerçekleştirme İşlemleri Tamamlanmaksızın Yapılması
13. Yersiz Ödenen Tarımsal Destekleme Giderlerinin Çiftçilerden Geri Alınması Gereken Tutarın Tespitinin Yapılmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Tahsis Amacı Değişikliği Dolayısıyla Zarar Gören Meraların Eski Vasfına Getirilmesinin Sağlanmaması
2. İdare Bütçesinden Karşılanan Elektrik Dağıtım Tesis Giderlerinden Doğan Alacaklarının Elektrik Dağıtım Şirketlerinden Takip ve Tahsil Edilmemesi
3. Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin Teknik ve Mevzuat Çalışmalarının Tamamlanmaması
4. Taşınır Mal Yönetmeliği'nin Bazı Hükümlerine Uyulmaması
5. Bir Mali Yıl İçerisinde Gerçekleştirdiği Destekleme Ödemelerine İlişkin İş Ve İşlemlerinin Bir Bütün Olarak Kamuoyuna Açıklanmaması;
6. İlama Bağlı Tarımsal Destekleme Ödeme Bilgilerinin ve Tutarlarının TBS/ ÇKS'ye Kaydedilmeden Banka Hesaplarından Ödenmesi
7. Ziraat Bankasına Yapılan Komisyon Giderlerinin Hizmet Alımları Yerine Hane halkına Yapılan Transferler Olarak Giderleştirilmesi
8. Tarım Kanunu Uyarınca Yasaklı Olan Tarımsal İşletmelerin Takibinin Sağlıklı Yapılamaması
9. Haksız Yapıldığı Tespit Edilen Destekleme Ödemelerinden Rızaen Geri Alınan Tutarların, İlgili Sistemlerde İzlenmemesi ve Muhasebeleştirilmemesi
10. Çiftçilere Yapılan Destekleme Ödemeleri Üzerinden Yapılan Gelir Vergisi Kesintisinin İdarenin Muhasebe Kayıtlarına Yansıtılmaması
11. Tarımsal Amaçlı Arazi Kullanım Plân ve Projelerinin Tamamlanamaması
12. Yapım İşlerinde İhale Sonrası Büyük Kapsamlı Proje Değişikliklerine Gidilmesi
13. Bilişim Alanında Stratejik Yönetime İlişkin Doküman ve Mekanizmaların Olmaması
14. Bilişim Hizmet Alımlarına İlişkin Sözleşme ve Şartnamelerde Eksiklikler Olması
15. Bilgi Güvenliği Yönetimine ve Bilişim Teknolojileri Politika ve Prosedürlerine İlişkin Eksiklikler Bulunması
16. Bilişim Teknolojileri Organizasyon Yapısının Uygun Olmaması

17. Bilişim Teknolojileri Risk Yönetimine İlişkin Eksiklikler Bulunması
18. Bilişim Teknolojilerine İlişkin Rol ve Sorumlulukları Belirleyen Dokümanlarda Yetersizlikler Bulunması
19. Bilgi Sistemlerinin Sürekliliğini ve Güvenilirliğini Sağlayacak Kontroller Çerçevesinde İş Sürekliliği ve Felaketten Kurtarma Süreçlerinde Eksiklikler Bulunması
20. Bakanlık Organizasyon Yapısı İçerisinde Görev, Yetki ve Sorumlulukların Açık Bir Şekilde Belirlenip Yazılı Hale Getirilmemiş Olması
21. Bakanlık Merkez Teşkilatında Norm Kadro Uygulamasına Henüz Geçilmemiş Olması ve Teknik Personelin Uzmanlık Alanları Dışındaki Görevlerde Çalıştırılmaları
22. Bakanlık Tarafından Yurt Dışına Gönderilen Devlet Memurlarının Mecburi Hizmet Yükümlülüğü Takibinin Yapılmaması
23. Tedvir ve Vekâleten Görevlendirmelerde Kanuna Riayet Edilmemesi ile Görevlendirme Sürelerinin Makul Olmaması
24. Tarım Ürünü Olmayan ve Tüketim Amacıyla Kullanılan Sanayi Ürünlerinin İhalesiz Olarak Satın Alınması
25. İl Müdürlükleri Tarafından Hurdaya Ayrılan Taşınırların Satışının Yapılması Konusunda Gerekli İşlemlerin Yapılmaması
26. Denizlerde Ve İç Sulardaki Balıkçı Gemilerine %20 Gemi Boyu Artışının Yönetmelik Yerine İdari Kararla Verilmesi
27. Sulak Alanları Koruma Çalışmaları ve Ulusal Su Planının Uygulanmasında Veri Paylaşımı İhtiyacının Bulunması
28. Su Ürünleri Yetiştiricilerine Aşılama ve Boylama İçin Alan Gösterilmemesinin Üretim Kaybına Sebep Olması
29. Yem Amaçlı Kullanılacak Hayvansal Yan Ürünlerinin Taşıma ve Depolama Şartlarının Belirlenmemesi
30. Tütün ve Alkol Piyasasındaki Denetleme ve İnceleme Görevleri İçin Personel Altyapısı Oluşturulmaması

31. Kırsal Kalkınma Yatırımı Projelerinin Tamamlanma Sürelerinin Ötelenmesinin Ekonomik Kayıplara Yol Açması

32. Alkolden Alınan Vergilerin Kayıp ve Kaçakların Önlenmesi İçin Amaç Dışı Alkol Kullanımına İlişkin Önleyici Kontrollerin Yetersizliği

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

02.07.2018 tarih ve 703 sayılı sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”nin Geçici 1 inci maddesinin birinci ve ikinci fıkraları uyarınca; her türlü taşınır, taşıt, araç, gereç ve malzeme, borç ve alacaklar, hak ve yükümlülükler, yazılı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıt ve dokümanlar teşkilatlarına ilişkin kanun veya kanun hükmünde kararnameleri yürürlükten kaldırılan mülga Gıda, Tarım ve Hayvancılık ile mülga Orman ve Su İşleri Bakanlıklarının birleşmesiyle oluşan Tarım ve Orman Bakanlığına devrolmuştur.

Bakanlığın görevleri 10.07.2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin “görev” başlıklı 410 uncu maddesine sayılmıştır. Maddeye göre Tarım ve Orman Bakanlığının görev ve yetkileri:

a) Bitkisel ve hayvansal üretim ile su ürünleri üretiminin geliştirilmesi, tarım sektörünün geliştirilmesi ve tarım politikalarının oluşturulmasına yönelik araştırmalar yapmak,

b) Gıda üretimi, güvenliği ve güvenirliliği, kırsal kalkınma, toprak, su kaynakları ve biyoçeşitliliğin korunması ile verimli kullanılmasını sağlamak,

c) Çiftçinin örgütlenmesi ve bilinçlendirilmesi, tarımsal desteklemelerin etkin bir şekilde yönetilmesi, tarımsal piyasaların düzenlenmesi gibi ana faaliyet konularının gerçekleştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak; tarım ve hayvancılığa yönelik genel politikaların belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak, uygulanmasını izlemek ve denetlemek,

ç) Ormanların korunması, geliştirilmesi, işletilmesi, ıslahı ve bakımı, çölleşme ve erozyonla mücadele, ağaçlandırma ve ormanla ilgili mera ıslahı konularında politikalar oluşturulması amacıyla çalışmalar yapmak,

d) Tabiatın korunmasına yönelik politikalar geliştirilmesi amacıyla çalışmalar yapmak, korunan alanların tespiti, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, sulak alanlar ve biyolojik çeşitlilik ile av ve yaban hayatının korunması, yönetimi, geliştirilmesi, işletilmesi ve işletilmesini sağlamak,

e) Su kaynaklarının korunmasına ve sürdürülebilir bir şekilde kullanılmasına dair politikaların oluşturulması amacıyla çalışmalar yapmak, ulusal su yönetimini koordine etmek,

f) Bakanlığın faaliyet alanına giren konularda uluslararası çalışmaların izlenmesi ve bunlara katkıda bulunulması amacıyla ulusal düzeyde yapılan hazırlıkları ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde yürütmek,

g) Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğer görevleri yapmak” olarak belirtilmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3 üncü maddesine göre Tarım ve Orman Bakanlığı merkezi yönetim kapsamında yer almaktadır ve Kanuna ekli (1) sayılı cetvelde genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında düzenlenmiştir.

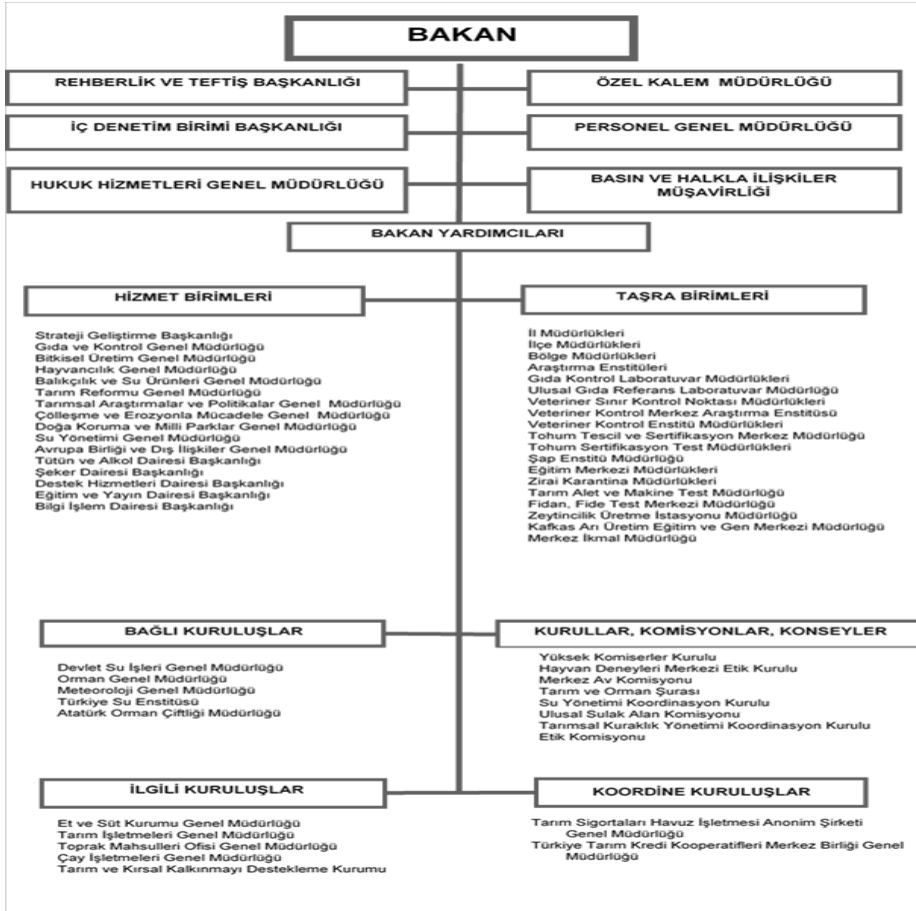
Bakanlığın teşkilat yapısı 10 Temmuz 2018 tarihli ve 1 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 14. bölümünde düzenlenmiştir. Kararnamenin 410 uncu maddesinden başlayıp 440 ıncı maddesini de içerecek şekilde yapılan düzenlemelerde, kurumun amacı, yapılanması ve görevleri aynı Kararnamenin 410 uncu maddesinde Tarım ve Orman Bakanlığının görevleri tanımlanmış ve 411 inci maddesinde Bakanlığın yapılanmasının merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatından oluşacağı belirtilmiştir.

Bakanlığın Merkez teşkilatlanmasına ilişkin düzenleme Kararnamenin “Hizmet birimleri” başlıklı 412 nci maddesinde düzenlenmiştir. Kurumun görev alanıyla ilgili hizmetlerinden sorumlu birimleri on üç adet Genel Müdürlükten oluşmaktadır. Merkez teşkilatındaki birimlerin görev ve yetkileri Kararnamenin 413 ncü maddesinden başlayıp 433üncü maddesini de içeren maddelerde düzenlenmiştir. Ayrıca merkez teşkilatında hizmet birimlerinin Strateji Geliştirme Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Eğitim Yayım Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, Şeker Dairesi Başkanlığı, Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığı Basın Ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Rehberlik Ve Teftiş Başkanlığı olduğu belirtilmiştir. Bu birimlere ek olarak 5018 sayılı Kanun gereği Bakan Oluru ile kurulmuş bulunan İç Denetim Birimi Başkanlığı da Bakanlığın hizmet birimleri arasındadır.

10.07.2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin; 434 ncü maddesinde Bakanlık taşra teşkilatının, 435 inci maddesinde Bakanlık yurt dışı teşkilatının, 439 uncu maddesinde de Bakanlık döner sermayelerin kuruluşuna ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Yine Kararname'nin 440 ıncı maddesinde yer alan 1, 2, 3 ve 4 sayılı listelerde taşra teşkilatını oluşturan Merkez Araştırma Enstitüleri, Bölgesel Araştırma Enstitüleri, Konu Araştırma Enstitüleri, Gıda Kontrol Laboratuvar

Müdürlükleri, Zirai Karantina Müdürlükleri, El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlükleri gibi taşra birimleri yer almıştır. Bakanlığın organizasyon yapısı aşağıda gösterilmiştir:

Bakanlık bünyesinde memur, işçi ve sözleşmeli olmak üzere üç farklı statüde personel istihdam edilmektedir. Memur statülü personel Genel İdare Hizmetleri, Teknik Hizmetler, Sağlık Hizmetleri, Avukatlık Hizmetleri ve Yardımcı Hizmetler sınıfından oluşmaktadır.



Tablo 1: Merkez ve Taşra Teşkilatı Personel Durumu

BİRİMLER	GİH		Teknik Hizmet			Sağlık Hizmetleri						İşçi Personel		TOPLAM
	GİH İdareci	GİH Diğer Unvan	Mühendis	Tekniker-Teknisyen	Diğer Teknik Unvan	Veteriner Hekim	Vs Tekniker / Vs Teknisyen	Diğer Sağlık Unvan	Avukatlık Hizmetleri	Yardımcı Hizmetler	4/B Sözleşmeli	İşçi	Geçici İşçi	
Merkez	223	1645	1573	330	172	235		53	22	65	28	1381	9	5736
Yurt Dışı														
İl ve İlçe Md.	557	2826	14594	5345	191	6126	1282	360	115	1097	4977	5962	312	43744
Bölge Md.	131	973	645	229	58	42		40	14	45	156	1517	299	4149
Kuruluş Md.	91	929	3272	829	187	866	132	527		115	292	2839	908	10987
TOPLAM	1002	6373	20084	6733	608	7269	1414	980	151	1322	5453	11.699	1528	64.616

(1) AB Uzmanı ve Uzman Yardımcısı, Mali Hiz. Uzm., İç Denetçi, Baş Müfettiş/Müfettiş Yrd., Hukuk Müşaviri, Baş

Kontrolör/Kontrolör ve diğer ünvanlar

(2) Mühendis (Ziraat, Gıda, Su Ürünleri, Orman Mühendisi ve diğer ünvanlı mühendisler)

(3) Diğerleri (Kimyager, Tekniker, Ekonomist, İstatistikçi, Tabib, Jeolog, Sosyolog ve benzeri ünvanlar ile Teknisyen v.s ünvanlar)

(4) Veteriner Hekim, VST Teknisyeni/VST Teknikeri, haricinde Sağlık Hizmetleri Sınıfındaki ünvanlar (Daire Tabibi, Psikolog, Biyolog, Diyetisyen, Hemşire v.s. ünvanlar

1.3. Mali Yapı

Tarım ve Orman Bakanlığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun ekli 1 sayılı cetvelinde yer alan Genel Bütçe kapsamındaki kamu idaresidir.

Bakanlık bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlamak ve faaliyetlerin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek, bakanlığın ayrıntılı harcama programını hazırlamak ve hizmet gereksinimlerini de dikkate alarak ödeneğin ilgili birimlere gönderilmesini sağlamak, bütçe işlemlerini gerçekleştirmek, bütçe kayıtlarını tutmak, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri toplamak, değerlendirmek ve bütçe kesin hesabı ile mali istatistikleri hazırlamak, ilgili mevzuatı çerçevesinde Bakanlık gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacakların takip ve tahsil işlemlerini yürütmek, bakanlığın mülkiyetinde veya kullanımında bulunan taşınır ve taşınmazlara ilişkin icmal cetvellerini

düzenlemek Bakanlık Strateji Geliştirme Daire Başkanlığınca yapılmaktadır.

Bakanlık harcama birimlerine Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile yürürlüğe giren Bakanlık bütçesi ile ödenek tahsis edilmektedir. Tahsis edilen ödenek 5018 sayılı Kanuna ve genel usullere göre bütçe prensibi ve kuralları içerisinde sarf edilmektedir. Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir

Bakanlığın satın alma işlemleri Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı yanı sıra ana hizmet birimleri ve ödenek tahsis edilen diğer merkez birimleri tarafından yapılmaktadır.

Tablo 2: 2019 Yılı Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Dağılımı

Eko. Kod	Bütçe Giderleri	Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL)	Yıl Sonu Ödenek Toplamı (TL)	Yıl Sonu Harcama Toplamı (TL)	Harcama Oranı(%)
01	Personel Giderleri	5.234.143.000	5.240.923.800	5.148.523.773	98
02	SGK Devlet Primi Giderleri	920.326.000	913.545.200	881.129.690	96
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	258.794.000	286.492.900	273.396.985	95
05	Cari Transferler	19.412.925.000	20.466.289.100	20.300.117.092	99
06	Sermaye Giderleri	593.460.000	954.500.671	638.209.586	67
07	Sermaye Transferleri	7.312.364.000	9.076.147.025	8.843.445.604	97
08	Borç Verme	11.766.000	11.580.000	11.432.116	99
	TOPLAM	33.743.778.000	36.949.478.696	36.096.254.847	98

Bakanlık hizmet birimlerinin genel bütçe ödeneklerinden başka döner sermaye, sosyal tesis, dış kaynaklı kredi, özel hesap ödenekleri de bulunmaktadır.

Mülga Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (GTHB)' nın 2019 yılı Konsolide Döner Sermaye Gelirleri toplamı 900.856.709,22 TL olup giderler toplamı 677.589.905,75 TL'dir.

Mülga Orman ve Su İşleri Bakanlığı (OSİB)' nın 2019 yılında Konsolide Döner

Sermaye Gelirleri toplamı 166.641.285,28 TL olup giderler toplamı 124.767.263,25 TL'dir.

2019 yılı itibarıyla Bakanlığın sosyal tesislerden elde ettiği gelir toplamı 52.734.863,73 TL, toplam gideri ise 49.685.874,67 TL'dir.

Yüksek Komiserler Kurulu Özel Hesap 2019 yılı geliri 59.005.072-TL olup gideri ise 77.975.216,97-TL'dir.(2018 yılından devreden 135.381.876,70-TL kaynağı bulunmaktadır.)

IPA II kapsamındaki projelerinde kullanılan Avrupa Birliği'nden 2019 yılında sağlanan hibe nitelikli kaynak tutarı 13.284.757 Avro'dur.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kurumun mali raporlama işlemleri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 313 üncü maddesinde tanımlanan, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 539 uncu maddesinde de sayılan defter, cetvel ve tablolardan oluşmaktadır.

Bakanlık mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanununun 49 uncu maddesinin 1inci ve 2 nci fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile mali sonuç doğuran öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.” denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun'un 49 ve 50 inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde; uygulanacak muhasebe işlemlerine, hesap planlarına ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak belgelerin şekil ve türlerine ilişkin düzenlemeler içeren (30.12.2006 tarih ve 26392 sayılı (3. Mükerrer) RG) Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği' ne göre yürütülmektedir.

Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esaslıdır. Mali yıl esasına göre

tutulmaktadır. Kamu İdaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm mali işlemlerini kapsar.

Bakanlığın muhasebe hizmetleri, Hazine ve Maliye Bakanlığınca yürütülmekte olup, merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise İl Defterdarlık Muhasebe Müdürlükleri veya Mal Müdürlükleri tarafından yerine getirilmektedir. Muhasebe Yetkililerine ait kadrolar ile bunların, atanması ve diğer özlük işleri Hazine ve Maliye Bakanlığınca yürütülmektedir.

Ancak 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 27 ve 28 inci maddeleri ile 3/6/2011 tarihli 639 sayılı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde kararname ve 29/6/2011 tarihli ve 645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmıştır. 703 sayılı KHK Geçici 1 inci maddesinin birinci ve ikinci fıkraları uyarınca; teşkilat kapsamında; her türlü taşınır, taşınmaz, borç, alacak, hak, yükümlülük ve doküman, yeni teşkilatlanan Bakanlığa devredilmiş sayılacağından, tahsis edilmiş olan bütçe ve ekipman da Bakanlığın yeni kurulacak birimleri tarafından tasarrufta bulunulacaktır. 703 sayılı Kararnamenin geçici 1'inci maddesinin 22'nci bendinde mülga GTHB ile mülga OSİB' in birleşmelerinin 31.12.2018 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir. Bu iki Bakanlık 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan Tarım ve Orman Bakanlığına devredilmiştir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esasların 5 inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay'a 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
- Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu
- Bütçe Gelirleri Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu
- Faaliyet Sonuçları Tablosu

Denetim görüşü, Kurumun tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi

kapsamındaki temel mali tabloları olan 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün

belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca, söz konusu Kanun kapsamındaki diğer idareler gibi Bakanlık da 5018 sayılı Kanunun 55'inci maddesinde; “idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü” şeklindeki yer alan tanım kapsamında iç kontrol faaliyetleri gerçekleştirilmektedir.

Bakanlıkta, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 55, 56 ve 57'nci maddeleri ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26/12/2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği kapsamında hazırlanan 15.07.2014 tarihli 566 sayılı GTHB İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı kapsamında iç kontrol çalışmaları devam etmektedir.

Bu çerçevede yapılan çalışmalar şunlardır:

- Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı (UEP) hazırlanarak uygulamaya konulmuştur. (2008)
- UEP, Maliye Bakanlığının Kamu İç Kontrol Standartları Rehberi gereğince revize edilmiştir. (2010)
- SGB Örnek İç Kontrol Kurulum çalışmaları yapılmıştır.(2009-2010)
- SGB İç Kontrol Sistemi Yönergesi uygulamaya konulmuştur. (2010)
- Bakanlık merkez ve taşra birimlerinde iç kontrol eğitimi düzenlenmiştir. (2010)
- Bakanlık birimlerine “İç Kontrol Sisteminin Kurulmasında Yöneticilerin Dikkat

Etmesi Gereken Hususlar Hakkında” Üst Yönetici Talimatı gönderilmiştir.(2010)

- Bakanlık birimlerince sistemin kurulması ve uygulanmasına yönelik rehber hazırlanmıştır. (2011)
- Bakanlık birimlerine 11 bölgede iç kontrol kurulumu ve uygulanması hakkında bölgesel eğitimler düzenlenmiştir.(2011)
- Bakanlık birimlerine, UEP uygulanması ve izlenmesi hakkında talimatlar gönderilmiştir.(2009-2010-2011-2014-2016)
- Sistemin değerlendirilmesi, uygulanması ve izlenmesine yönelik Bakanlık birimlerine eğitimler düzenlenmiş ve katılımcılara katılım belgesi verilmiştir. (2012-2013-2014)
- Sistemin kurulumunu %85’in üzerinde tamamlayan birimlerin isimleri denetim planına alınması için İç Denetim Birim Başkanlığına bildirilmiştir. (2011)
- Kurulumu tamamlayan yaklaşık 150 birime teşekkür yazısı gönderilmiştir. (2012-2013)
- Merkez birimlerine teknik destek vermek amacı ile SGB tarafından birimlerden sorumlu uzman görevlendirilmiştir (2013).
- SGB İç Kontrol Sistemi revize edilmiştir.(2013) (Birimler ihtiyaç duydukça sistem dökümanlarını revize etmektedirler.)
- Bakanlık, UEP Revize Çalışmaları Hakkında Yönerge yayınlanmıştır. (İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu Kurulmuştur) (2014)
- Bakanlık, UEP’yi (2014-2016 yılları arası) üst yönetici onayı ile revize edilmiştir. (2014)
- Bakanlık İç Kontrol Sisteminin değerlendirilmesi amacı ile İzleme Ve Yönlendirme Kurulu tarafından toplantı yapılmıştır. (2014-2015)
- Hassas Görevlere İlişkin Genelge hazırlanmış ve Bakanlık birimlerine duyurulmuştur. (2016)
- Bakanlık birimlerinden aynı faaliyet alanında çalışan birimler için (il müdürlükleri, ziraî karantina müdürlükleri, veteriner sınır kontrol noktası müdürlükleri, gıda kontrol laboratuvar müdürlükleri gibi) model kontrol ortamı çalışmaları yapılmıştır. (2012-2014-2015)
- Bakanlık İç Kontrol Sistemine ilişkin olarak birimlerde kontrol ortamı çalışmaları (görev tanımları, iş akış süreçleri, birim organizasyon yapıları, hassas görevler) yapılmış olup, bu doğrultuda birimler anketler kullanarak risklerin belirlenmesini,

kaydının yapılmasını ve yönetimini sağlamaktadır.

- Bakanlık Risk Yönergesi hazırlanarak yürürlüğe konulmuş olup söz konusu Yönergede risklerin belirlenmesi, kayda alınması ve yönetilmesine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. (2017)
- İç Kontrol Sistemine ilişkin yapılan çalışmaların ve düzenlemelerin büyük bir kısmına web. adresinden ulaşılabilmektedir.
- Bakanlık SGB tarafından Haziran ve Aralık ayları olmak üzere yılda 2 kez birimlerin UEP ve İç Kontrol Sisteminin uygulanmasına ilişkin (İç Kontrol Sistemi İzleme Soru Formu) sonuçları istenmekte olup, gelen sonuçlar değerlendirilmektedir.
- Bu sonuçlara göre Bakanlık Performans Programında yer alan Performans göstergesi takip edilmektedir.

Ayrıca Bakanlık, 02.12.2015 tarih ve 29570 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Dünya Bankası Hibe Antlaşması eki “Kamu Mali Yönetimi Reformu Uygulamalarının Desteklenmesi Projesi” kapsamında Maliye Bakanlığı tarafından yürütülen “Kamu İç Kontrol Standartlarının Revize Edilmesi” ve “Kamu Kurumları için Risk Rehberinin Oluşturulması” projelerinde pilot kurum seçilmiş olup, projeler sonucunda taslak olarak hazırlanan Standartlar ve Risk Rehberi kurumların görüşlerine açılmıştır. Yeni yönetim sistemine geçiş sürecinde Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın yapısındaki değişim nedeniyle bu projelere ilişkin süreç uzamış olup tamamlanmaya müteakip Bakanlıkta uygulamaya ilişkin çalışmalara başlanacağı ifade edilmektedir.

Bakanlıkta iç kontrol sisteminin yapılandırılmasına ilişkin temel çalışmalar genel olarak tamamlanmış olmakla birlikte aşağıdaki aksaklıklar giderilmemiştir.

1- Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmemiştir.

Birleşen iki bakanlığı kapsayan Tarım ve Orman Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatlarında bulunan her düzeydeki birimleri mevcut idari yapılanmaya göre şekillendirmek üzere hazırlanmış ikincil mevzuat çıkarılmamış, bakanlık organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmeyen çalışma grupları oluşturularak çalışma grubu sorumlusu veya koordinatör unvanı oluşturulmuştur.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 31.12.2005 tarihli ve 26040–3 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayınlanan ve 01.01.2006 da yürürlüğe giren “İç Kontrol ve

Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar”ın “İç kontrolün unsurları ve genel koşulları” başlıklı 7’nci maddesi ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’nin 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 standartları gereğince kontrol ortamının oluşturulması kapsamında; kurum organizasyon yapısı, görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

İdarelerin organizasyon şeması olmalı ve buna bağlı olarak fonksiyonel görev dağılımı belirlenmelidir. Personelin görevlerini ve bu görevlere ilişkin yetki ve sorumluluklarını kapsayan görev dağılım çizelgesi oluşturulmalı ve personele bildirilmelidir. Organizasyon yapısı, temel yetki ve sorumluluk dağılımı, hesap verebilirlik ve uygun raporlama ilişkisini gösterecek şekilde olmalıdır.

Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması için hayati önem arz etmektedir. Birleşen iki bakanlığı kapsayan Tarım ve Orman Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatlarında bulunan her düzeydeki birimleri mevcut idari yapılanmaya göre şekillendirmek üzere yapılmış bir düzenlemeye ya da ikincil mevzuata ihtiyaç bulunmaktadır. Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmeyen çalışma grupları oluşturularak çalışma grubu sorumlusu veya koordinatör unvanı oluşturulması iç kontrol açısından sorun oluşturmaktadır.

2- İç kontrol risklerinin belirlenmesi ve belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri çalışmaları tamamlanmamıştır.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 7 nci maddesinde iç kontrolün unsurlarından sayılan “Risk Değerlendirmesi” ve yine bu kapsamda Tebliğde yer alan “Risk Değerlendirme Standartları” bölümünde, idarelerin her yıl sistemli bir şekilde amaç ve hedeflerine yönelik riskleri belirlemeleri, bu vesileyle risklerin gerçekleşme olasılığı ve muhtemel etkilerinin analiz edilmesi ve eylem planlarının risklere karşı alınacak önlemler belirlenerek oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir.

İç kontrol, idarelerin belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerini yürütebilmeleri için mali ve mali olmayan tüm işlemlerini kapsayan yönetsel bir kontrol olup, etkin olarak işletildiğinde kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini güvence altına alır. Bu nedenle Bakanlık tarafından, Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı çerçevesinde; kurum personelinin katılımı ile iç kontrol risklerinin belirlenerek Bakanlık Risk Kütüğünün oluşturulması, risklerin değerlendirilmesinin

yapılması ve belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetlerinin tespiti ile ve her bir kontrol faaliyeti için sorumluların tayin edilmesi çalışmalarının tamamlanması gerekmektedir.

3- İç Denetim Birimi faaliyetlerinin İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından dış değerlendirmesi yapılmamıştır.

Mülga GTHB ile mülga OSİB'in 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle Tarım ve Orman Bakanlığı olarak yapılanması öncesinde ve sonrasında; Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı bulunan İç Denetim Biriminin faaliyetlerinin 2020 yılına kadar İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından dış değerlendirmeye tabi tutulmadığı anlaşılmıştır. GTHB'nın İç Denetim Birimi faaliyetleri 2013 yılının Ocak ayında İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından dış değerlendirmeye tabi tutulmuştur. OSİB için ise böyle bir değerlendirme yapılmamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 66 ncı maddesi uyarınca hazırlanan “İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” uyarınca Kurulun, kamu kurumlarında bulunan iç denetim birimlerinin durumlarını (faaliyetlerini) en az 5 (beş) yılda bir değerlendirmesi gerekmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Tarım ve Orman Bakanlığı 2019 yılına ilişkin geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı doğru ve güvenilir bilgi içermediği 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 DAYANAKLARI

BULGU 1: 2019 Yılı Mali Tabloları ile Verilmesi Gereken Sayım ve Tespit Tutanaklarının Verilmemesi

Bakanlıkça sunulan dönem sonunda Mali Tablolar ile verilmesi gereken; Kasa sayım tutanağı, Banka mevcudu tespit tutanağı, Alınan çekler sayım tutanağı, Menkul kıymet ve

varlıklar sayım tutanağı, Teminat mektupları sayım tutanağı ve Değerli kağıtlar sayım tutanaklarının verilmedikleri anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5 inci madde (3) fıkrasına göre hesap dönemi sonunda verilecek defter, tablo ve belgeler belirlenmiştir.

5(3)/ç bendinde;

- 1) Kasa sayım tutanağı,
- 2) Banka mevcudu tespit tutanağı,
- 3) Alınan çekler sayım tutanağı,
- 4) Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- 5) Teminat mektupları sayım tutanağı,
- 6) Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- 7) Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri,

dönem sonunda verilmesi gereken belgeler olarak sayılmıştır.

Yapılan incelemede Bakanlıkça sunulan Mali Tablolara eklenmesi gereken belgelerin eklenmediği anlaşılmıştır.

Bilindiği üzere Bakanlığın 81 il ve bağlı ilçelerde yürütülen faaliyetlerine ait mali işlemler illerde Muhasebe Müdürlükleri, ilçelerde Mal Müdürlükleri vasıtasıyla muhasebeleştirilmektedir. Sayıştay'a gönderilmesi gereken belgelerden taşınırlara ilişkin cetvel ve defterler dışındaki sayım ve tespit tutanakları muhasebe yetkililerinin yetki ve sorumluluğundaki işlemlerdir. Muhasebe hizmetlerinin 5018 sayılı Kanunun 61. Maddesi gereğince Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca yürütülmesi nedeniyle Muhasebe Yetkilileri (Muhasebe Müdürleri ve Mal Müdürleri) anılan Bakanlıkça atanmakta olup, Tarım Orman Bakanlığı (TOB)'un yetki ve sorumluluğu dışında bulunmaktadır. Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca görevlendirilen Muhasebe Yetkililerinin her birisi tüm il ve ilçelerde dönem sonlarında muhasebe birimlerindeki tutanakları düzenlemektedir. Tarım ve Orman Bakanlığı Mali Tablolarını düzenlemek ve sunmakla görevli raporlama birimi olan Strateji Geliştirme Başkanlıkları bahse konu tutanakları il ve ilçelerdeki muhasebe yetkililerinden temin edememektedirler. Zira bu hususta Muhasebe yönetmeliklerinde veya sair mevzuatta da herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu durum Mali tablo hazırlama sürecinin ve bu süreçteki yetki ve sorumlulukların net tanımlanmamasından kaynaklandığı

değerlendirilmektedir

Bu yapısal yetki ve sorumluluk uyumsuzluğu nedeniyle anılan Esas ve Usullerde belirtilen belgelerin Sayıştay'a verilmesi mümkün olmamıştır.

Diğer yandan anılan sayım ve tespit tutanakları, denetim görüşü oluşturulabilmesinin ön koşuludur. Zira anılan sayım ve tespit tutanakları olmaksızın, Mali tabloların tam ve doğru olup olmadığına ilişkin görüş oluşturmak, denetim standartları uyarınca mümkün bulunmamaktadır.

Dönem sonlarında Tarım ve Orman Bakanlığına ait olan dönen varlıklara ait sayım ve tespit tutanaklarının Sayıştaya verilebilmesi için;

- 5018 sayılı Kanununun 61 maddesi “muhasebe yetkilileri düzenli bilgi sunar” hükmü gereğince Muhasebe yetkililerinin düzenledikleri sayım ve tespit tutanaklarının Tarım ve Orman Bakanlığı Strateji Başkanlığı'na düzenli olarak istenerek, düzenlenecek Mali Tablolara ek olarak sunulması,

- Daha kalıcı bir çözüm olarak ise sayım ve tespit tutanaklarının Muhasebe Birimlerince dönem sonu kesin mizan cetvelleri ile birlikte Strateji Geliştirme Başkanlığı'na gönderilmesi, hususunun Muhasebe Yönetmeliği ile düzenlenmesi,

Sağlanmalıdır.

BULGU 2: Mali Tablolarla Birlikte Sunulması Gereken Açıklama ve Notların Bulunmaması

Tarım ve Orman Bakanlığının 2019 yılı mali tablolarında, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Devlet Muhasebe Standartları uyarınca, mali tablolar ile birlikte sunulması gereken açıklama ve notların bulunmadığı görülmüştür.

Hesap verilebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması için mali tabloların, bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır bir biçimde düzenlenmesi gerekmektedir. Mali tabloların sunulmasını açıklayan 1 No.lu Devlet Muhasebe Standardına göre; mali tablolara ilişkin notlar, koşullu yükümlülük ve taahhütlerin yanı sıra faaliyet sonuçları tablosu, bilânço, nakit akış tablosu ve varlıklar/yükümlülükler değişim tablolarında gösterilen tutarların anlatımlı tanımlarını, ayrıntılı cetvellerini veya analizlerini içerir. Mali tablolara ait notlar sistematik bir şekilde sunulmalı,

faaliyet sonuçları tablosu, bilânço, nakit akış tablosu ve varlıklar/yükümlülükler değişim tablolarında her bir kalem, notlar bölümündeki ilgili bilgilerle ilişkilendirilmelidir. Bu kapsamda mali tablolarda hangi tür bilgilerin dipnotlarda gösterilmesi gerektiği Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Buna göre Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin;

• 5 inci maddesinin (h) bendinde, tutarlılık ilkesi gereğince, muhasebe uygulamalarının, faaliyet ve bütçe uygulama sonuçlarının ve bunlara ilişkin yorumların birbirini izleyen dönemlerde tutarlı bir şekilde karşılaştırılabilirliğinin sağlanması gerektiği, uygulanan muhasebe politikalarının değişmesi durumunda, değişikliklerin ve mali etkilerinin mali tablo dipnotlarında açıklanmasının zorunlu olduğu,

• 6 ncı maddesinin (e) bendinde, şarta bağlı gelirlerin Faaliyet Sonuçları Tablosunun dipnotunda açıklanacağı,

• 9 uncu maddesinin (ğ) bendinde, tutarları net olarak hesaplanamayan alacakların bilanço dipnotlarında veya eklerinde gösterileceği,

• 9 uncu maddesinin (i) bendinde, Kamu idareleri tarafından tahsis edilen ya da tahsisli olarak kullanılan taşınmazlara ilişkin bilgilerin dipnotlarda gösterileceği,

• 12 ncı maddesinin (b) bendinde, Nazım Hesaplar'ın bilanço dipnotlarında gösterileceği,

• 19 uncu maddesinin 2'nci fıkrasında, ulusal para dışında yabancı bir para cinsinden raporlama yapılması halinde yabancı paranın cinsi, yabancı para cinsinden raporlama yapılmasının nedenleri ve uygulanan döviz kurunun dipnotlarda belirtilmesi gerektiği,

• 24 üncü maddesinin 4'üncü fıkrasında, hizmet imtiyaz sözleşmesinin türü, yapısı ve kapsamı gibi bilgilerin mali tablo dipnotlarında açıklanacağı,

• 25 inci maddesinin 5'inci fıkrasında, kamu idarelerince imzalanan her bir finansal kiralama sözleşmesinin türü, yapısı ve kapsamı gibi bilgilerin mali tablo dipnotlarında açıklanacağı,

• 40 ıncı maddesinin 2'nci fıkrasında, kamu idarelerince verilen garantilerin raporlama dönemlerinde değerlemeye tabi tutulacağı ve bilanço dipnotlarında gösterileceği,

• 315 inci maddesinin 3'üncü fıkrasında, dönem net fazla veya açığının ne kadarının kur ve değer değişimleri farklarından kaynaklandığının ve bunların faaliyet sonucunu nasıl etkilediğinin Faaliyet Sonuçları Tablosunun dipnotunda gösterileceği,

• 327 nci maddesinin 2'nci fıkrasında, kamu idare hesaplarının Sayıştaya verilmesi kapsamında hazırlanan mali tablolar ile elektronik ortamda yayımlanan mali tablolar arasında farklılık olması halinde nedenlerinin mali tablonun dipnotlarında açıklanacağı, hüküm altına alınmıştır.

Ancak, Tarım ve Orman Bakanlığınca sunulan mali tablolarda gösterilen tutarların anlatımlı tanımlarını, ayrıntılı cetvellerini veya analizlerini içeren, tablolardaki her bir kalem ile ilişkilendirilmiş notlar ve açıklamalara yer verilmediği görülmüştür.

Bu itibarla, mali tabloların, kullanıcıları tarafından doğru, eksiksiz ve anlamlı olarak değerlendirilebilmesi için, Yönetmelikte belirtilen açıklama ve notlarla birlikte sunulması gerekmektedir.

BULGU 3: Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Kapsamında Kullandırılan Fonların Bakanlık Muhasebe Sistemine Kaydedilmemesi

Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı kapsamında (IPA) Tarım ve Kırsal Kalkınma sektörünün lider kuruluşu olan Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından kullanılan fonlar Bakanlığın muhasebe sistemine kaydedilmemektedir.

AB'den ülkemize sağlanan mali yardımlar 2007 yılından itibaren Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) vasıtasıyla kullandırılmaktadır.

IPA'nın II. uygulama dönemi (2014-2020) kapsamında Avrupa Komisyonu tarafından 26 Ağustos 2014 tarihinde onaylanmış olan dokuz sektörden birisi "Tarım ve Kırsal Kalkınma" sektörü olup, Tarım ve Orman Bakanlığı bu sektörün lider kuruluşudur. 2014 yılı finansman anlaşması 21 Aralık 2015 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu süreci müteakip 24 Mart 2016 tarihinde Bakanlığın AB ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü AB Uyum Daire Başkanlığı programlama, izleme ve değerlendirme faaliyetlerinden sorumlu IPA Birimi olarak görevlendirilmiştir.

IPA II döneminde Avrupa Komisyonu tarafından AB mali yardımlarını faydalanıcı ülke adına kullandırmakla görevlendirilen, ihale, sözleşme yönetimi, ödeme, muhasebe ve finansal raporlama yapmakla yetkilendirilen kurum olan sözleşme makamı Hazine ve Maliye Bakanlığı

Merkezi Finans ve İhale Birimi'dir. Mal ve Hizmet Alımı sözleşmelerinde %15 tutarındaki ulusal katkı yararlanıcı kurum tarafından Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesindeki Ulusal Fon Dairesine aktarılmakta ve bu katkı Bakanlık muhasebe kayıtlarının 630 Giderler hesabında takip edilmektedir. Ancak %85 tutarındaki AB katkısı muhasebe kayıtlarında yer almamaktadır.

Merkezi Finans ve İhale Birimi (CFCU) kayıtlarına göre IPA ve IPA II kapsamında; 2018 yılında devam eden projeler için 1.217.938 Avro AB katkısı, 259.206 Avro TR katkısı olmak üzere toplam 1.477.144 Avro, tamamlanan projeler için 1.892.298 Avro AB katkısı, 145.325 Avro TR katkısı olmak üzere toplam 2.037.650 Avro fon kullanılmıştır. 2019 yılında ise devam eden projeler için 11.547.372 Avro AB katkısı, 1.720.201 Avro TR katkısı olmak üzere toplam 13.265.573 Avro, tamamlanan projeler için 1.737.385 Avro AB katkısı, 432.135 Avro TR katkısı olmak üzere toplam 2.172.520 Avro fon kullanılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Kapsam” başlıklı 2 nci maddesinde “Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbidir” hükmü yer almaktadır.

Ayrıca 27.11.2007 tarih ve 26713 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmeliğin “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde;

“Bu Yönetmeliğin amacı, Avrupa Birliği, uluslararası kuruluşlar veya uluslararası konsorsiyumlardan kapsam dâhilindeki kamu idarelerine proje karşılığı aktarılan hibe niteliğindeki tutarların uluslararası anlaşma hükümleri saklı kalmak kaydıyla izlenmesi, harcanması ve muhasebeleştirilmesini belirlemektir.”

Kapsam başlıklı 2 nci maddesinde;

“Bu Yönetmelik, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerini kapsar.”

şeklinde düzenlemeler yer almaktadır.

5018 sayılı Kanunun “Tanımlar” başlıklı 3 (g) maddesinde “Kamu kaynakları: Borçlanma suretiyle elde edilen imkanlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar,

hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler” şeklinde tanımlanmış olup AB fonlarının da bir kamu kaynağı olduğu, 5018 sayılı Kanunda yer alan kamu kaynaklarının kullanılması, muhasebeleştirilmesi, raporlanması, kontrolü gibi düzenlemelerin AB fonları içinde geçerli olduğu değerlendirilmektedir.

Bütün bunların yanı sıra AB tarafından tahsis edilen yardımların kullanılmasını sağlayan uluslararası anlaşmalarda 5018 sayılı kanunun hükümlerinin uygulanmasını kısıtlayacak herhangi bir düzenlemenin bulunmadığından hareketle ve Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelikteki düzenlemelere uygun olarak, IPA fonlarının güvenilir bir şekilde takip edilmesi açısından ulusal muhasebe sistemine entegre bir sistemin kurulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Muhasebe Yetkilisi Sıfatı Bulunmayanlar Tarafından İdare Adına Banka Hesabı Açılması Suretiyle Kayıt Dışı Mali İşlemler Yapılması

TOB’un 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine aykırı olarak, usulünce atanmış muhasebe yetkilisinin kontrolü dışında banka hesaplarının bulunduğu, bu hesaplarda yer alan tutarların muhasebeleştirilmediği, kamu idarelerinin mali tablolarında gösterilmediği ve hatta zamanaşımına uğratıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda, kamu idaresi hesaplarının niteliği ve bu hesaplara ilişkin görev, yetki ve sorumluluklar tanımlanmış; bu görev ve yetkilerin kimler tarafından kullanılacağı belirlenmiştir.

Kanun’un 49’uncu maddesinde de, kamu hesaplarının, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle, garanti ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kanun’un “Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları” başlıklı 61’inci maddesinde; muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleri olarak tanımlanmış ve bu işlemleri yürütenlerin muhasebe yetkilisi olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu Kanunun ilgili maddesi

gereği; muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur.

Aynı Kanunun “Yetkisiz Tahsil ve Ödeme” başlıklı 72’nci maddesine göre; Kanunların öngördüğü şekilde yetkili kılınmamış hiçbir gerçek veya tüzel kişi, kamu adına tahsilat veya ödeme yapamaz.

5018 sayılı Kanun’un 49’uncu 61’inci ve 72’nci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde; para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerinin muhasebe yetkilisinin sorumluluğunda gerçekleştirilmesi zorunludur. Bunlar dışındaki kişilerce alınması, saklanması ve ödenmesi “yetkisiz tahsil ve ödeme” yasağına aykırıdır.

Banka hesaplarının, usulünce atanmış muhasebe yetkililerince açılıp izlenmemesi ve bu hesaplardan yapılan tahsilat ve ödeme işlemlerinin yetkisiz kişilerce alınıp saklanması, ödenmesi ve devir teslimine konu edilmemesi sebebiyle, Tarım ve Orman Bakanlığına ait kayıtlarda muhasebeleştirilmemesi ve dönem sonlarında da mali raporlarda raporlanmamasına bir başka deyişle kayıt dışında kalmasına yol açmıştır.

Anılan banka hesaplarına ilişkin yapılan araştırmada; Yemekhane, Elektrik, Misafirhane Komisyonu, Yardımlaşma Fonu, TYDD/ KKYDP, Teminat Hesabı, İcarda Dolar Hesabı, Trakya Kalkınma Ajansı Sera Projesi, Mera Fon Say. Emanet Hesabı, Hibe Destek Hesabı, Hayvancılığı Geliştirme Hesabı, Kurumun İş Ve İşlemleri İçin, Personel Çay, Su Giderlerinin Ödemeleri, Kapora Bedelleri, Personel Yemek Hesabı, Av Yaban Hayatı, Otoyol ve Köprü Geçişleri İçin (OGS Cihazları) İŞKUR Toplum Yararına Çalışma Projesi, Baka Projesi Hesabı, Kentsel Tasarım Proje Hesabı ve Trakya Kalkınma Ajansına ilişkin personel maaş ve ücretleri için gibi adlar altında farklı amaçlarla açıldıkları anlaşılan TL ve Yabancı para cinsinden hesapların mevcut olduğu tespit edilmiştir. 2018 yılı raporunda bu nitelikte tespit edilen banka hesap bilgileri idare ile paylaşılmış ise de, bu hesapların usulüne uygun olarak kapatılma işlemlerine ilişkin ayrıntılı bir geri bildirim temin edilememiştir. Ayrıca dönem sonunda Mali Tablolar ekinde Sayıştay'a gönderilmesi gereken Banka mevcudu tespit tutanakları da gönderilmediği için, 2018 yılı ve öncesinde açılı hesapların kapatıldığı veya muhasebe birimlerine devir işlemleri, tutanaklar yardımıyla teyit edilememektedir.

Banka hesaplarının kayıt dışında kalmasının önlenmesi, raporlamanın tam olarak

yapılması ve söz konusu hesapların muhasebe yetkilisi sorumluluğunda açılması, izlenmesi ve takip edilmesi amacıyla;

-Bakanlık mali işlemleri için açılan ve usulünce atanmış muhasebe yetkilisinin kontrolünde olmayan banka hesaplarının, muhasebe yetkililerine devredilerek muhasebe sistemi içerisinde izlenmesi,

-Muhasebe yetkilisi namına açılmadıkları için zamanaşımına uğratılan banka hesaplarının zamanaşımına uğratılmasında sorumluluğu bulunan kişiler hakkında soruşturma açılarak, sorumluluğu tespit edilen kişilere rücu edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Bakanlıkça Uygulanan İdari Para Cezalarının Muhasebeleştirilmemesi ve Raporlanmaması

Tarım ve Orman Bakanlığınca gerek kendi kanunu, gerekse uygulanmasından sorumlu bulunduğu Kanunlara dayanılarak verilen idari para cezalarının (İPC) muhasebeleştirilmediği ve faaliyet sonuçları tablosunda raporlanmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre; (I) Sayılı Cetvelde gösterilen Devlet tüzel kişiliğine dahil genel bütçeli bir kamu idaresi olan Tarım ve Orman Bakanlığı; 5488 sayılı Tarım Kanunu, 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu, 5262 sayılı Organik Tarım Kanunu, 4703 sayılı Ürünlerle İlişkin Teknik Mevzuatın Hazırlanması ve Uygulanmasına Dair Kanun, 5553 Sayılı Tohumculuk Kanunu, 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 6343 sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Türk Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun, 4634 sayılı Şeker Kanunu, 5403 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu, 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun, 4250 Sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu, 4703 sayılı Ürünlerle İlişkin Teknik Mevzuatın Hazırlanması ve Uygulanmasına Dair Kanun, 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu, 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu, 2872 sayılı Çevre Kanunu, 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu ve 1380 sayılı Su Ürünleri Kanununa dayanarak idari para cezaları uygulamaktadır.

5018 sayılı Kanunun "Gelirlerin Dayanakları" başlıklı 37 nci maddesinde "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelirlerinin kanuni dayanakları bütçelerinde gösterilir. Bütçelerde yer alan gelirler, ilgili kanunlarında belirtilen usullere göre tarh, tahakkuk ve tahsil

edilir. Genel bütçe gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsili Maliye Bakanlığı veya tarh ve tahakkuka ilgili mevzuatına göre yetkili idareler tarafından yapılır." hükmü yer almaktadır. Kanunun 38 inci maddesinde de "Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarında öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur." Denilmektedir.

Yukarıda sıralanan Kanunlar uyarınca Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından uygulanan idari para cezaları ise 5326 sayılı Kabahatler Kanunu nun 3 (1)/b fıkrasındaki "idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiler hakkında uygulanacağı" hükmüne istinaden Kabahatler Kanununa tabidir.

5326 sayılı Kanunun 17 inci maddesinde de İdari Para Cezaları düzenlenmiş olup buna göre;

-5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri tarafından verilen idarî para cezalarının Genel Bütçeye gelir kaydedileceği,

-İdari para cezalarına ilişkin kesinleşen kararların Maliye Bakanlığınca belirlenecek tahsil daireleri tarafından 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edileceği,

-İdarî para cezası tamamen tahsil edildikten itibaren en geç bir ay içinde durumun ilgili kamu kurum ve kuruluşuna bildirileceği,

-Kabahat dolayısıyla idarî para cezası veren kamu görevlisinin, ilgilinin rıza göstermesi halinde bunun tahsilatını derhal kendisinin gerçekleştireceği, idarî para cezasını kanun yoluna başvurmadan önce ödeyen kişiden bunun dörtte üçünün tahsil edileceği, peşin yapılan ödemenin kişinin bu karara karşı kanun yoluna başvurma hakkını etkilemeyeceği,

Hususları düzenlenmiştir.

Kanunun 27 inci maddesine göre de; idarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idarî yaptırım kararı kesinleşir.

Kabahatler Kanunu'nun 20 inci maddesinde "soruşturma zamanaşımı", 21 inci maddesinde de "yerine getirme zamanaşımı süreleri ve halleri" düzenlenmiş, olup tarh,

tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında gerçekleştirilmemesi halinde zamanaşımına tabi olacağı ifade edilmiştir. 22 inci maddede “idari yaptırım kararı verme yetkisi”, 25 inci maddede “idari yaptırım kararına ilişkin tutanakta yer verilmesi gereken bilgiler”, 26 maddede de “kararların tebliği” ne ilişkin düzenlemeler yer almıştır.

Kanunun “başvuru yolu” başlıklı 27 inci maddesinde İPC lerin kesinleşmesine ilişkin hükümlere yer verilmiş olup; idarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabileceği, bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idarî yaptırım kararının kesinleşeceği, mücbir sebebin varlığı dolayısıyla bu sürenin geçirilmiş olması halinde bu sebebin ortadan kalktığı tarihten itibaren en geç yedi gün içinde karara karşı başvuruda bulunulabileceği, bu başvurunun, kararın kesinleşmesini engellemeyeceği; ancak, mahkemenin yerine getirmeyi durdurabileceği” düzenlenmiştir.

5326 sayılı Kabahatler Kanununun uygulanmasına ilişkin hususlar Maliye Bakanlığı nca çıkarılan 442 seri nolu Tahsilat Genel Tebliğinde de açıklanmıştır.

442 Seri No.lu Tahsilat Genel Tebliği'nde (12.03.2007/26520);

- Kamu idareleri tarafından verilecek idari para cezalarının 5326 sayılı Kabahatler Kanunu kapsamında olduğu,

- İdarî para cezalarına ilişkin kesinleşen kararların 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edilmek üzere Maliye Bakanlığınca belirlenecek tahsil dairelerine gönderileceği,

- Kanun yoluna başvurulmaması veya kanun yoluna başvurulması halinde yargılama aşamalarının son bulması neticesinde idari para cezalarının kesinleşerek takip edilebilir aşamaya geleceği,

- İdarî para cezalarına ilişkin kararların 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri kapsamında, ilgili kamu idarelerince 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre ilgililere tebliğ edileceği,

- İdarî para cezalarında ödeme zamanının 5326 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre ilgisine tebliğ edildiği tarihten itibaren bir ay olduğu,

- Ödeme veya kesinleşme süresi içerisinde ödenmeyen idari para cezasına ilişkin idari yaptırım kararlarının, kararların kesinleşmesini müteakip tahsil için borçlunun gelir veya

kurumlar vergisi yönünden bağlı olduğu vergi dairesine gönderileceği,

- Vergi daireleri tarafından, idari para cezalarının tamamı tahsil edildiği tarihten itibaren bir ay içinde durumun ilgili idarelere bildirileceği

- 5326 sayılı Kanun'un 17'nci maddesi uyarınca, idari para cezasını kanun yoluna başvurmada önce (15 gün içinde) ödeyen kişiden bunun dörtte üçünün tahsil edileceği, tahsilat esnasında düzenlenecek makbuzlarda idari para cezası tutarı, indirim tutarı ve tahsilat tutarı ayrı ayrı gösterileceği,

- İdari para cezalarında kullanılacak tutanakların seri ve sıra numaraları birbirini takip eder şekilde bastırılması, görevli personele zimmetle teslim edilmesi, tutanakların iptal edilmesi gerektiğinde iptal işlemlerinin tutanağın üzeri çizilmek ve iptal şerhi konulmak suretiyle gerçekleştirileceği ve tutanakların güvenliği konusunda özen gösterilmesi gerektiği,

belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Faaliyet Hesapları" başlıklı 257 nci maddesinde "Bu ana hesap grubu kamu idarelerinin faaliyet dönemine ilişkin olarak tahakkuk eden her türlü gelir ve giderlerin ekonomik sınıflandırmaya uygun olarak izlenmesi ve faaliyet sonuçlarının üretilmesi için kullanılır." , 600 Gelirler Hesabına ilişkin 259 uncu maddesinde de "Bu hesap, bütçe ile olsun veya olmasın genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre tahakkuk eden her türlü gelirin izlenmesi için kullanılır" düzenlemeleri mevcuttur. Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği nin 390-394 arası maddelerinde Gelirler hesabına yapılacak kayıtlara ilişkin açıklamalara yer verilmiştir. Buna göre tahakkuk eden alacakların bir yandan 600- Gelirler hesabına alacak, 120 veya 220 – Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç kaydedilerek gerçekleştirileceği açıklanmıştır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine göre TOB birimlerinde uygulanan İPC nin tarh, tahakkuk işlemleri ile kesinleşme öncesi rızaen tahsil işlemlerinden Tarım ve Orman Bakanlığı'nın yetkili ve sorumlu bulunduğu, kesinleşen İPC larının takip ve tahsil işlemlerinden ise Vergi Dairelerinin yetkili ve sorumlu olduğu anlaşılmaktadır. Genel Yönetim Muhasebe yönetmeliğinin Faaliyet Hesaplarına ilişkin açıklamaları gereğince, TOB tarafından tahakkuk ettirilen her türlü gelirlerin 6 nolu Faaliyet hesaplarına kaydedilerek izlenmesi ve faaliyet sonuçları arasında raporlanması gerekmektedir. Kesinleşerek takip ve tahsil edilebilir hale gelen İPC alacakları ise Vergi Daireleri tarafından 120 Nolu Gelirlerden Alacaklar hesaplarında izlenmelidir. İPC nin muhasebeleştirilmesi, İPC larının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin mali

işlemlerin mevzuatına uygun olarak yürütülmesinin hesap verme sorumluluğunun sağlanabilmesi bakımından gereklidir.

Kısaca tarh hesaplama, tahakkuk tahsil edilebilir hale gelme, tahsil ise nakden veya mahsuben ilgililerden alınarak devlet veznelerine alınmasını ifade etmektedir. Yukarıdaki mevzuata göre İPC'nin tarhi idarece tebliğ edildiği tarihte, tahakkuku kanun yoluna başvurulmaması veya kanun yoluna başvurulması halinde yargılama aşamalarının son bulması neticesinde idari para cezalarının kesinleşerek takip edilebilir aşamaya geldiği tarihte, tahsili ise 6183 sayılı Kanun uygulanmasına göre ilgililerden alındığı tarihte gerçekleştirilmesi, gerekmektedir. Muhasebe kayıtlarının da buna uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir.

Ancak, yapılan incelemede Tarım ve Orman Bakanlığı birimlerince gerçekleştirilen İPC ilişkin faaliyetleri 600-Gelirler hesabında muhasebeleştirilmediği, dolayısıyla yıllık faaliyet sonuçlarına yansıtılmadığı anlaşılmıştır.

Zira 5018 sayılı Kanun yürürlüğünden sonra tahakkuk esasına göre yürütülmesi gereken İPC'nin muhasebesinin, nakit esasına göre devam edildiği anlaşılmaktadır.

Kesinleşen İPC ilişkin tahakkuk işlemlerinin Vergi dairelerine intikali alacak devri yerine, yazışma suretiyle sağlanmakta, vergi daireleri ise kesinleşen İPC tutarlarını kendi tahakkukları gibi 600 Gelirler hesabına kaydederek faaliyet sonuçları tablosuna yansıtılmaktadır. Nitekim bahse konu husus, Sayıştayın “2017 Gelir İdaresi Başkanlığı Denetim Raporu”nda, “Denetim Görüşünün Dayanakları” arasında “Gelir İdaresi Başkanlığına Ait Olmayan Gelir ve Alacakların Mali Tablolarda Yer Alması” bulgu başlığıyla raporlanmış olup “başka kamu idarelerine ait olan gelir ve alacakların 120 Gelirlerden Alacaklar, 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar, 122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar, 600 Gelirler Hesabında muhasebeleştirilmesi nedeniyle Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosunda hataya neden olmuştur.” denilerek ifade edilmiştir.

Bakanlığın görev alanındaki yasalara göre 2019 yılında uyguladığı para cezalarının tutarı ve mahiyeti konusunda herhangi bir yardımcı bütünleşik kayıt sistemi bulunmadığından bu yılda uygulanan cezaların tutarı belirlenememiştir. Ancak 2018 yılı raporlama çalışmaları esnasında derlenen mülga bakanlıklar İPC tutarı 246.926.162,60-TL olduğu dikkate alındığında 600 Gelirler ve 120 Gelirlerden Alacaklar hesaplarına bu tutar civarında kayıt yapılması beklenir iken istisnalar dışında uygulanan İPC kayıt dışında kalmış ve faaliyet hesaplarında raporlanmamıştır.

Bahse konu husus 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında bulgu konusu yapılmış olmakla birlikte halen çözüme kavuşturulamamıştır.

İlgili Kanunlar uyarınca idari yaptırımlar kapsamında verilen idari para cezalarının tarh, tahakkuk ve tahsilinin zamanında ve eksiksiz olarak gerçekleştirilmesinin sağlanması, tahakkuk ve tahsil zamanaşımına uğratılmaması, yaptırımların etkinliğinin artırılması için;

-Tahakkuk etmiş İPC alacakların zamanında muhasebeleştirilerek vergi dairesine intikal ettirilene değin TOB’ un 12 Faaliyet Alacakları hesap grubunda izlenmesi,

-İPC na ilişkin alacakların Tahsil Dairesine intikal ettirilmesinde kayıp ve hataların önlenmesi için, genel bütçeli idareler arası 51 değer hareketleri hesap grubu kullanılarak, alacak devri sağlanmalıdır.

BULGU 6: Bakanlığın Yönetiminde ve Kullanımındaki Taşınmazların Muhasebeleştirilmemesi ve Mali Tablolarda Raporlanmaması

Bakanlığa tahsisli taşınmazların, “Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” hükümlerine göre muhasebe kayıtlarına alınmadığı ve kurum mali tablolarında raporlanmadığı anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 44 üncü maddesinde, taşınır ve taşınmazların kaydı ile taşınırların muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usul ve esasların yönetmeliklerle belirleneceği hükmüne istinaden “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” yürürlüğe konulmuştur.

Söz konusu Yönetmeliğin 5’inci maddesinin son fıkrasında, taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin harcama yetkilileri tarafından görevlendirilecek personele yaptırılacağı, Yönetmeliğin 6’ncı maddesinde ise taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim ve personelin yapılan kayıt ve işlemlerden dolayı harcama yetkililerine karşı sorumlu oldukları belirtilmiştir. Yönetmeliğin 7’nci maddesinin ikinci fıkrasında, kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan taşınmazların kaydedildiği formların taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderileceği ve bu birim tarafından konsolide edilerek taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulacağı ifade edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’ne göre, arazi ve arsalar 250 hesap kodunda, binalar 252 hesap kodunda kaydedilip, yılsonu bilançosunda duran varlıklar arasında

raporlanmaktadır.

Kendisine taşınmaz (bina, arsa, arazi, yer altı - yer üstü düzenleri, sınırlı ayrı haklar gibi) tahsis edilen kurumların öncelikle bu taşınmazları “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” hükümlerine göre kayıt altına alması, müteakiben de ilgili muhasebe birimine bildirerek “Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” hükümlerine göre taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınmasını sağlaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede konunun önceki yıllar Sayıştay denetim raporuna alındığı, kurum tarafından taşınmazların envanteri ile ilgili “Taşınmaz Bilgi Sistemi” kurularak kayıt altına alınması çalışmalarının tamamlandığı ancak “Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” hükümlerine göre muhasebe kayıtlarına alınmadığı anlaşılmaktadır. Konuyla ilgili olarak Bakanlık tarafından yazılım yaptırıldığı ve bu yazılımın kullanımı ile ilgili olarak İl ve Müessese Müdürlüklerinde görevli personele gerekli eğitimlerin verilmiş olduğu, bununla birlikte söz konusu yazılımın yönetmelikte belirtilen icmal cetvellerinin düzenlenmesine olanak sağlarken taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınmasına olanak sağlayamadığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla taşınmazların raporlandığı bilançonun “25 Maddi Duran Varlıklar” hesap grubu gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Bu nedenle Bakanlığın yönetiminde ve kullanımında olan taşınmazların muhasebe kayıtlarının yapılması ve mali tablolarda raporlanması sağlanmalıdır.

BULGU 7: Mera, Yaylak ve Kışlak Olarak Tescil Edilen Taşınmazların İlgili Hesaplarda Muhasebeleştirilmemesi ve Mali Tablolarda Raporlanmaması

Mera Kanunu uyarınca tespit, tahdit ve tahsisi Tarım ve Orman Bakanlığınca yapılacak olan yaylak, kışlak ve meraların, (orta mallarının);

- Tespit, tahdit işlemleri tamamlanarak özel sicile işlenenlerin maddi duran varlıklar hesap grubuna kaydedilmediği,
- Tespit ve tahdidi tamamlanarak ilgili köy veya belediyeye tahsis edilenlerin niteliklerine uygun sınıflandırılarak muhasebeleştirilmediği,
- Büyükşehir yasası ile büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan orta mallarının yeni hukuki statülerine uygun olarak tasniflenerek niteliklerine uygun hesaplarda takip edilmedikleri,

- Özel sicile kaydedilen orta mallarına yapılan iyileştirme harcamalarının da maddi duran varlık hesaplarına alınmadığı,
 - Bunlardan tahsis amacı değiştirilenlerin ve kiraya verilenlerinin ise niteliklerine uygun hesaplarda izlenmediği,
- görülmüştür.

4342 sayılı Mera Kanunu'nun 3 üncü maddesi ile; mera, kışlak ve otlaklar tanımlanmış, 4 üncü maddesi ile de bunların hukuki durumları belirlenmiştir. Buna göre mera otlak ve kışlaklar devletin hüküm ve tasarrufu altında olacağı, kullanma hakkının ise bir veya birden fazla köy veya belediyeye ait olacağı, özel mülkiyete geçirilemeyeceği, amacı dışında kullanılamayacağı, zaman aşımının uygulanmayacağı, sınırlarının daraltılamayacağı hüküm altına alınmıştır. 5 inci maddesinde ise Mera, kışlak ve yaylak olarak tahsis edilecek yerlere ilişkin açıklamalara yer verilmiş, 6 ıncı maddesi ile tespit, tahdit ve tahsisinin Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca yapılacağı belirtildikten sonra, tespit, tahdit ve tahsis çalışmalarını yürütecek komisyonların kuruluş ve bu komisyonlara yardımcı olmak üzere oluşturulacak “Teknik Ekipler” e ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. 7,8 ve 9 uncu maddelerinde ise tespit ve tahdit çalışmalarında yapılacak işlere ilişkin usullere yer verilmiştir. 10 uncu maddede ise, Kadastro gören yerlerdeki mera, yaylak ve kışlak olarak tespit ve tahdit edilen yerlerin haritaları üzerinden Tapu Sicil Müdürlüklerince 3402 sayılı Kadastro Kanununun 16 ıncı maddesi (B) bendine göre özel sicile kaydedileceği, kadastro görmeyen yerlerde ise Komisyonlarca yapılacak tespit, tahdit ve tahsisi yapılan mera, yaylak ve kışlaklar özel sicile kaydedileceği düzenlenmiştir. Komisyon ve Kadastroca tespit, tahdit ve tahsisi yapılan mera, yaylak ve kışlakların ayrıca Bakanlıkça envanterinin tutulacağı da düzenlenmiştir. Kanunun 11, 12 ve 13 üncü maddeleri ise tahsis işlemlerini, 14 ve 15 inci maddelerinde ise tahsis amacı değiştirilmesine ilişkin hususlar düzenlenmiştir. Kanunun 17-20 nci maddelerinde ise mera, yaylak ve kışlakların korunma, bakım ve ıslahına ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Öte yandan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların, 5018 sayılı Kanunun 44, 45 ve 60 ıncı maddelerine dayanılarak hazırlanan, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte belirtilen usullerle kayıt altına alınacağı düzenlenmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin, “Kayıt şekli” başlıklı 7'nci maddesinde, kamu idarelerinin mülkiyetleri, yönetimleri altında olan taşınmazlar

ile kendilerine tahsisli bulunan taşınmazların kaydedilme usulleri ile kayıt sırasında kullanılacak formlar belirlenmiştir. Yönetmeliğin EK 1-C deki Kayıt Planına göre meralar, yaylak ve kışlaklar orta malları olarak sınıflandırılmıştır. Yönetmeliğin 7’nci maddesinin 1/ c bendinde Ek 1’deki Kayıt Planının “Orta Malları” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 4’teki ‘Orta Malları Formu’nda, yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazılması gerektiği düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 5’inci maddesinde yönetmelik eki Ek 1-C’deki Kayıt Planının “Orta Malları” başlığı altında yer alan taşınmazlar, başlığı altında yer alan taşınmazların iz bedeli üzerinden, kayıtlara alınacağı düzenlenmektedir. Yönetmeliğin 6 ıncı maddesine göre de; taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim ve personelin yapılan kayıt ve işlemlerden dolayı harcama yetkililerine karşı sorumlu olup, bu Yönetmelik ve ilgili mevzuatı gereğince harcama yetkilisi adına hazırlayacakları Ek 1 deki kayıt planına göre oluşturulan formları en geç yedi gün içerisinde muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimine ve mali hizmetler birimine; işlemin yapıldığı ayı takip eden ay sonuna kadar, Aralık ayı içinde işlem yapanlar ise aynı ayın sonuna kadar, maliki kamu idaresine göndermekle yükümlüdürler.

Yine aynı yönetmeliğin Kayıt değişikliği işlemleri maddesinde de;

“MADDE 11- (1) Kadastro, imar, ifraz, tevhid, cins tashihi, yüzölçüm değişikliği, kat mülkiyeti tesisi, kamuya terk gibi nedenlerle taşınmazda meydana gelebilecek değişikliklerde kayıtlar kapatılıp oluşan taşınmazlar esas alınarak yeni kayıt tesis edilir.

(2) Terkin, satış, devir gibi mülkiyeti sona erdiren durumlarda sona eriş nedeni açıklanarak kayıt kapatılır.

(3) (Ek: 3/6/2014-2014/6455 K.) Taşınmaza yapılan değer arttırıcı harcamalar, taşınmazın değerine eklenir.

(4) (Ek: 3/6/2014-2014/6455 K.) Bu madde uyarınca kayıtlarda meydana gelen değişiklikler en geç yedi gün içinde muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimine ve mali hizmetler birimine; işlemin yapıldığı ayı takip eden ay sonuna kadar, Aralık ayı içinde işlem yapılanlar ise aynı ayın sonuna kadar maliki kamu idaresine gönderilir.

27.12.2014 tarih ve 29218 Sayılı (Mükerrer) Resmi Gazete yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin taşınmaz malların muhasebe kaydıyla ilgili düzenlemeler 170, 172, 174, 176 ve 186’ncı maddelerinde düzenlenmiş olup,

170/a-10 fıkrasına göre “Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olup hesaplarda yer almayan maddi duran varlıklardan, envanter ve değerlemesi yapılanlar harcama birimi tarafından bildirildikçe, muhasebe birimince ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınır.

170/b) Maddi duran varlıklar için yapılan değer arttırıcı harcamalar;1) Maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı arttıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilir ve amortisman hesaplamasında dikkate alınır.

2) Tahsis edilen taşınmazlara yapılan değer arttırıcı harcamalar, taşınmazın tahsis edildiği kamu idaresinin muhasebe hizmetini yürüten muhasebe birimince ilgili taşınmazın kayıtlı değeri üzerine ilave edilir. İlave edilen değer, taşınmazı tahsis eden kamu idaresine, bu kamu idaresince de muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimine kayıtlara alınmak üzere bildirilir.”

Hükmünü amirdir.

Yapılan incelemede Bakanlığın yönetiminde bulunan orta mallarından mera, yaylak ve kışlaklar, yürütülen tespit ve tahdit çalışmaları kapsamında yapılan envanter çalışmaları sonucu toplam 12.175.530 hektar alan tespit edilmiş, bunlar Bakanlıkça kurulan mera bilgi sistemi (MERBİS) ne kaydedilmiştir. Henüz envanter çalışmaları tamamlanamamış olmakla birlikte tespit edilen 12.175.530 hektarlık orta malları taşınmaz yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği gereklerine uygun şekilde (25) maddi duran varlıklar hesap grubunda muhasebeleştirilmemiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “990 Kiraya verilen veya irtifak hakkı tesis edilen maddi duran varlıkların kayıtlı değerleri hesabı” başlıklı (24/2/2018-30342 tarih ve sayılı Resmi Gazete ile eklenen) 533/B maddesine göre; “ Kiraya verilen, irtifak hakkı tesis edilen maddi duran varlıkların kayıtlı değerleri hesabı, kamu idarelerine ait maddi duran varlıklardan kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlerin sözleşme sonuna kadar kayıtlı değerleri üzerinden izlenmesi için kullanılır.” Denilmektedir.

Yapılan incelemede, tespit ve tahdidi yapılan çayır, mera, yaylak ve kışlaklardan 2006-2019 yılları arasında 50.009,53 ha hayvancılık yapan gerçek ve tüzel kişilere uzun süreli, 3.122.585,54 ha mevsimlik kiralananmıştır. Toplam kiralanan alan 2019 yılı sonu itibariyle

3.172.595,07 ha'dır. 2019 yılı sonu itibariyle Mera Kanununun 14 maddesi uyarınca tahsis amacı değişikliği yapılan alan toplamı 337.250,47 hektardır. Bu nitelik değişikliklerinin ilgili taşınmaz cetvellerinde izlenmediği ve bu işlemlerin niteliklerine uygun olan 990 “Kiraya Verilen veya irtifak hakkı tesis edilen maddi duran varlıklar hesabı”nda muhasebeleştirilmedikleri tespit edilmiştir.

Öte yandan mera, yaylak ve kışlaklara yıllar itibarıyla çeşitli ıslah çalışmaları yapılarak bu alanların verimliliklerinde ve değerlerinde artış sağlanmakta ise de bu kapsamda yapılan masraflar ilgili taşınmaz ile ilişkilendirilmemekte, doğrudan giderleştirilmektedir. Bu nitelikte mera ödeneğinden yapılan harcama tutarı 2019 yılında 26.792.000 TL -TL'sı olup, geçmiş yıllarda da yapılan bu harcamaların da taşınmazlara ilişkin yönetmelik ve muhasebe yönetmelikleri hükümleri uyarınca kayıtlı taşınmazın değerine eklenmesi gerekirken buna riayet edilmemektedir.

6360 Sayılı Büyükşehir Yasasıyla köylerin mahallelere dönüştürülmesi nedeniyle meraların yeni yasaya göre niteliği net olarak belirlenmediğinden ötürü şehirden şehire farklı uygulamalar bulunduğu görülmektedir. Farklılıkların büyükşehir sınırları içerisindeki meralara öncelikle 4342 sayılı Kanunun mu uygulanacağı, yoksa 6360 sayılı Kanunun mu uygulanacağı hususunda yasada bir netlik olmamasından kaynaklandığı müşahade edilmektedir. Kayda esas tutulabilmesi için hukuki niteliklerinin netleştirilmesi önem arz etmektedir.

2019 yılı TÜİK verilerine göre çayır, mera, yaylak ve kışlak alanları 14.616.687 hektar olarak belirlendiği halde Bakanlıkça 2019 sonunda 12.175.530 hektar tespit edilmesi, tespit ve tahdit çalışmalarının halen tamamlanamadığını da göstermektedir. (2019 yıl sonu itibariyle Tahdit 8.447.060 hektar, Tahsis ise 5.043.399 hektar alandır.)

5018 sayılı Kanundaki “Hesap verme sorumluluğu” nun sağlanabilmesi ve Meraların kanundaki amacına uygun olarak yönetilebilmesi, (korunması, tahsisi, ıslahı, kiralanması vb.) ve karar alıcılara sağlıklı bilgi sunulabilmesi için;

-Özel sicile kayıtlı orta mallarının (mera, yaylak ve kışlaklar) muhasebeleştirilmesi ve raporlanması,

-Henüz tespiti yapılmayanların da kötüye kullanımının ve idaresinin sağlanabilmesi için tespit ve tahdit çalışmalarının hızlandırılması,

-Nitelikleri değişen orta mallarının niteliklerine uygun muhasebe hesaplarda

izlenmesinin ve raporlanmasının sağlanması,

- Geçmiş yıllarda yapılarak orta mallarının değerini artırıcı ıslah harcamalarının da değerlemede dikkate alınarak kayıtlarının güncellenmesi,

-Meralara ilişkin karar alıcılara da bilgi sağlayan ve meraların hukukuna uygun idare edilmesine ve muhasebeleştirilerek raporlamasına da kaynaklık oluşturan MERBİS sisteminin yukarıda belirtilen ihtiyaçları karşılayacak şekilde güncellenmesi,

Sağlanmalıdır.

BULGU 8: Uzun Süreli Kiralanan Meraların Kira Gelirlerin İlgili Hesaplarda Muhasebeleştirilmemesi ve Mali Tablolarda Raporlanmaması

Mera Kanunu hükümleri uyarınca; uzun süreli kiraya verilen meralara ilişkin kira gelirlerinin, ilk yıla isabet eden kısmının nakden tahsil edildiği, gelecek yıllara ilişkin gelirlerin ise kiralayanlarca yapılacak ıslah harcamalarından mahsup edildiği,

Ancak mahsuba konu edilen tutardaki giderler ve gelirlerin muhasebeleştirilmediği ve bütçeleştirilmediği,

Kira sözleşmelerine göre sonraki yıllarda tahakkuk ettirilmesi gereken gelirlerinin ise, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde bu amaçla açılmış bulunan hesaplara kaydedilmedikleri ve dolayısıyla mali tablolarda gösterilmediği,

görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Bütçe ilkeleri başlıklı 13 maddesi e fıkrasına göre; bütçe, tüm kamu mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar, f fıkrasına göre; tüm gelirler ve giderler gayrisafi olarak bütçelerde gösterilir, g fıkrasına göre ise; belirli giderlerin belirli gelirlere tahsis edilmemesi esastır. Yine 37 inci maddesinde, gelirlerin ilgili kanunlarında belirtilen usullere göre tarh, tahakkuk ve tahsil edileceği; 38 inci maddesinde, kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları; 49 uncu maddesinde muhasebe sisteminin, mali raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulacağı ve yürütüleceği düzenlenmiştir. 51 inci maddesinde, kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterileceği, bütçe gelirlerinin tahsil edildikleri, bütçe

giderlerinin ise ödendikleri yılda muhasebeleştirileceği; düzenlenmiştir. Uygulamaya konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile mali işlemler bu prensiplere uygun şekilde kurulmuş ve yürütülmektedir.

60 ıncı maddesinde, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmekle malî hizmetler biriminin görevli olduğu, 71 inci maddesinde, idare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun yapılmamasının kamu zararına yol açabileceği, ifade edilmektedir.

4342 sayılı Mera Kanunu'nun 4 üncü ve 12 nci maddesi ile Mera Yönetmeliğinin 7 nci maddesi (a) ve (b) bentleri kapsamında uzun süreli ıslah amaçlı yapılan mera kiralamalar ile aynı Yönetmeliğin 13 üncü maddesi kapsamındaki mevsimlik kiralama işlemlerinde mera komisyonları yetkili kılınmış olup, müracaatlar İl Tarım Orman Müdürlüklerine yapılmaktadır. Bakanlıkca tespit ve tahdidi yapılan meralar köy veya belediye tüzel kişiliğine tahsis edilmekte ve ıslah edilerek kullanıma açılmaktadır. İhtiyaçtan fazla çıkan kısımları ile ancak ıslah edilmek suretiyle mera olarak kullanılabilen alanlar, hayvancılık yapmak ve ıslah etmek koşulu ile yirmi beş yıla kadar ihale ile kiraya verilmektedir. Kanunun 6. maddesinde mera, yaylak ve kışlakların tesbit, tahdit ve tahsisi görevi Tarım ve Orman Bakanlığına verilmiş kiralama da ise Kanunun tanımladığı komisyon kararlarına istinaden valilik yetkili kılınmıştır.

Mera Yönetmeliğine göre; kira süresi sözleşmenin imzalandığı tarihte başlayacak ve kiralama ücretinin her yıl kiralama dönemi başlamadan önce peşin olarak, ıslah faaliyetlerinde bulunanlardan ise masraflar çıktıktan sonra kalan tutarın tahsil edilerek mera gelirleri olarak genel bütçeye gelir kaydedileceği ve kiracı tarafından ödenmeyen kira bedelinin Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edileceği hükmüne bağlanmıştır.

4342 sayılı Mera Kanunu'nun 30. maddesi ve "Yapılacak Tahsilatlar ile Ödenecek Huzur Haklarına İlişkin Yönetmelik" in 4. maddesi gereğince;

- Otlatma amacıyla kiraya verilen mera, yaylak ve kışlaklardan, yurtiçinde yetiştirilen ve satışı yapılan büyük ve küçükbaş canlı hayvanların satış bedelinden %01 (binde bir) oranında kesintilerden gelirleri,

-Tahsis amacı değiştirilen mera, yaylak ve kışlaklardan elde edilecek 20 yıllık ot gelirleri,

-Yayla turizmi amacıyla verilecek yapı izinleri yapı ruhsat ücretleri ile bu yerlerin yıllık kira bedelleri,

-her türlü bağış ve yardımlar,

mera gelirlerini oluşturmaktadır.

Genel bütçe gelirlerinden olan mera gelirlerinin takip ve tahsil sorumluluğu İl Tarım Müdürlüklerindedir. Gelir çeşitlerinin ilgililerce, gelirin tahsili ya da yapılan kesintinin Ziraat Bankasıyla yapılan protokol gereği Ziraat Bankası şubelerine yatırılacağı ve tahsilatın yapıldığı tarihi takip eden ayın 15'ine kadar saymanlık hesabına intikali sağlanarak bütçeye gelir kaydedileceği ve gelirlerin tahsilatında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

Kiralardan elde edilen gelirler, Ziraat Bankası şubeleri nezdinde illerde açılan mera hesabına oradan diğer köy ve belediyelere ayrılması gereken paylar ayrıldıktan sonra, yapılan protokol gereği iki ayrı havuz hesabında (5009-5010 no.lu hesaplar) toplanmakta, buradan ay sonlarında Merkez Muhasebe Müdürlüğü hesabına gönderilmekte, Merkez Muhasebe Müdürlüğü ise hesap ekstrelerindeki tutarları gelir çeşitlerine göre ayırtmaksızın topluca bütçe gelirleri hesabına kaydetmektedir.

4342 sayılı Mera Kanunu'nun 4 ve 12'nci maddelerine göre uzun süreli ıslah amaçlı yapılan mera kiralama ile mevsimlik kiralamalara ilişkin mali işlemlerin Merkez Muhasebe Müdürlüğüne tahakkuk esas yerine nakit esaslı olarak muhasebeleştirildiği, sadece kira gelirlerinden tahsilat sağlandıkça bütçe geliri kaydı yapıldığı görülmüştür.

Yapılan incelemede uzun süreli kiralanan meralardan ilk yıl kira geliri peşin olarak tahsil edilmekte, devam eden yıllardaki kiralaların ise, yapılan sözleşmeler ile kiralayanlar tarafından yapılan ıslah masrafları, ödenecek kiralardan mashup edilerek tahsil edilmekte, tahsil edilen tutar bütçe gelirleri hesabına gelir yazılmakta, ancak giderlere mahsuben elde edilen gelirler ve giderler muhasebeleştirilmemekte ve bütçeleştirilmemektedir. Mera ıslahı için yapılan giderler, ilgililerce mera komisyonuna ibraz edilmekte, komisyonlarca kabul edilen giderler kira gelirinden mahsubuna karar verilmekte, giderlere ilişkin kanıtlayıcı belgeler ise komisyonlarca saklanmaktadır. Esasen kamu gideri olarak kabul edilen ve kira gelirlerinden mahsup edilerek ödemesi gerçekleştirilen bu giderlerin GYMY ve MYMY hükümleri gereğince muhasebeleştirilmesi ve kanıtlayıcı belgelerin de mahsuben ödeme belgesine bağlanması gerekmekte iken buna riayet edilmediği anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan Merkez muhasebe müdürlüğünce 2019 mera gelirleri olarak 600 gelirler hesabına kayıtlı tutarlar 147.135.629,57_TL sı iken İdare tarafından oluşturulan Gelir ve Takip Sistemi (MERBİS) üzerinden alınan gelir tutarları 143.899.757,24-TL sıdır.

İdarenin mera geliri kayıtlarından yapılan inceleme sonucunda, mevcut kira sözleşmelerine dayanılarak elde edilecek gelirlerin takip edildiği bir defter veya kayıt sistemi olan MERBİS kayıtları da muhasebe kayıtları ile teyit edilemediğinden, bu gelirlerin takibinden sorumlu olanların görevlerini zamanında ve eksiksiz yetine getirip getirmedikleri de anlaşılamamaktadır. MERBİS kayıtlarından alınan tutarın içinde uzun vadeli kiralamalardan kaynaklı tüm yılların kiralama bedel ve taksitleri yer almış olup, dava konusu olan ve ücreti tahsil edememiş olan illerin kira bedelleri ise yer almamaktadır. Görüldüğü üzere idare kayıtlarındaki veriler birbirini teyit etmemektedir. Ayrıca bu durum, Yönetmelik gereği yapılan masrafların ödenecek kira bedelinden düşülmesinin mümkün bulunması nedeniyle, mera gelir hesabına yatırılmayan kira gelirlerinin sağlıklı takibini zorlaştırmaktadır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "993 Maddi duran varlıkların kira ve irtifak hakkı gelirleri hesabı" başlıklı (24/2/2018-30342 tarih ve sayılı Resmi Gazete ile eklenen) 533/B maddesinde;" Maddi duran varlıkların kira ve irtifak hakkı gelirleri hesabı, kamu idarelerine ait maddi duran varlıklardan kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlere ilişkin olarak sözleşmelerinde yer alan kira ve irtifak hakkı gelirlerinin izlenmesi için kullanılır" denilmiştir. Maddenin devamında hesabın işleyişi açıklanmış ve "Bir yıldan daha uzun süreli sözleşmelerde kira veya irtifak hakkı bedelinin, sözleşme süresi içinde belirli dönemlerin sonunda taksitler halinde tahsil edilecek olması halinde, toplam kira ya da irtifak hakkı bedelinin ilgili döneme düşen kısımları, bu hesabın bölümlenmiş yardımcı hesabına borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir." denilerek henüz tahsil zamanı gelmemiş kira sözleşmelerinden doğacak sonraki yıllara ait gelirlerin, kiralama sözleşmelerine göre hesaplanacak tutarlar üzerinden bu hesaplarda izlenmesi öngörülmüştür. Ancak mera kiralama sözleşmelerinden doğan kira gelirlerinin 993 nolu hesapta izlenmediği de tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kanuna uygun olarak mera gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsilinin zamanında ve eksiksiz sağlanabilmesi, gelir ve giderlerin tam ve doğru raporlanabilmesi amacıyla;

- Kamu gideri olarak gerçekleşen ve kiralama sözleşmelerine dayanılarak yapılan ıslah masraflarının kanıtlayıcı belgelere dayandırılarak gider hesaplarında muhasebeleştirilmesi,

gelirlerin ise mahsup edilmeksizin tamamının faaliyet ve bütçe hesaplarına alınması,

-Meraların kiralanması sözleşmelerine dayalı olarak sonraki yıllar geliri olarak tahakkuk edecek tutarların sözleşmelerden tespit edilerek, envanter sonuçlarının 993 nolu hesapta muhasebeleştirilmesi sağlanmalı,

-Yeni imzalanacak kira sözleşmelerinden doğacak gelirler ve sair mali işlemlerin sistemli ve zamanında muhasebeleştirilmesini sağlayan etkin bir kayıt sistemi oluşturulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

BULGU 9: Gerçek ve Tüzel Kişilere Kiralanan Veya Tahsis Amacı Değişikliği Yapılan Meralar İçin İlgililerden Alınan Teminatların Muhasebeleştirilmemesi ve Mali Tablolarda Raporlanmaması

4342 sayılı Mera Kanunu'na göre gerçek ve tüzel kişilere kiralanın veya tahsis edilen mera, yaylak ve kışlakların kiralama veya tahsis süresi sonunda eski vasıflarına getirilmesi riskine karşılık alınan nakdi veya gayri nakdi teminatların ilgili hesaplarda muhasebeleştirilmedikleri için dönem sonunda Bakanlık mali tablolarında raporlanmadığı tespit edilmiştir.

4342 sayılı Mera Kanunu'na göre belirli koşullarda mera, yaylak ve kışlaklar gerçek ve tüzel kişilere kiralanabilmekte veya tahsis amacı değişikliği yapılarak tahsis edilebilmektedir. Bu amaçla ilgililer ile Tarım Orman İl Müdürlükleri sözleşme imzalamakta ve tahsis veya sözleşme süresi sonunda kendilerine kiralanın/tahsis edilen yerleri eski vasfına getirmekle yükümlü tutulmaktadır. Ödevini yerine getirmeme riskine karşılık İdarece nakdi veya gayri nakdi (mektup) teminat alınmaktadır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 256 ve 330 uncu maddelerine göre; mevzuatları gereği nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminatlardan bir yıl içinde iade edilecek olanların 330 hesap nolu, bir yıldan daha uzun bir süre içerisinde iade edilecek olanların ise 430 hesap nolu "Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı"nda izleneceği belirtilmiştir. Aynı yönetmeliğin 456 ıncı maddesine göre; muhasebe birimlerine teminat ve depozito olarak teslim edilen teminat ve garanti mektuplarıyla şahsi kefalete ilişkin belgeler ve bunlardan ilgililerine geri verilen veya paraya çevrilenlerin izlenmesi için 910 ve 911 hesap Nolu Alınan Teminat Mektupları Hesabı ve 911- Alınan Teminat Mektupları Emanetleri Hesabının kullanılacağı, açıklanmıştır. Özetle nakdi teminatların 330 veya 430 Nolu Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında, mektup niteliğindeki teminatların ise 910-Alınan Teminat

Mektupları ve 911 Alınan Teminat Mektupları Emanetleri hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

4342 sayılı Mera kanununun “Mera, Yaylak ve Kışlakların Hukuki Durumu” başlıklı 4 üncü maddesinde meraların kullanma hakkının bir veya birden çok köy veya belediyeye ait olduğu, bu yerlerin Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğu, özel mülkiyete geçirilemeyeceği, amacı dışında kullanılmayacağı, meralarda zamanaşımının uygulanmayacağı sınırlarının daraltılmayacağı, ancak kullanım hakkının kiralanabileceği, Kiralama ilkelerinin yönetmelikle belirleneceği, Amaç dışı kullanılmak suretiyle vasıfları bozulan mera, yaylak ve kışlakları tekrar eski konumuna getirmek amacı ile yapılan veya yapılacak olan masraflar sebebiyet verenlerden tahsil edileceği, hüküm altına alınmıştır.

4342 sayılı Mera Kanununun Tahsis Amacının Değiştirilmesi başlıklı 14. Maddesinde meraların tahsis amacının değiştirilebileceği zaruri ve ihtiyaç halleri sayılarak belirlenmiş olup, maddenin devamında “Bu madde kapsamında başvuruda bulunan kamu kurumları ile işletmeciler, faaliyetlerini çevreye ve kalan mera alanlarına zarar vermeyecek şekilde yürütmek ve kendilerine tahsis edilen yerleri tahsis süresi bitiminde eski vasfına getirmekle yükümlüdürler. Bu yerler, tahsis süresi bitiminde özel sicile kaydedilir.” Denilmiştir.

Mera Yönetmeliğinin Tahsis Amacının Değiştirilmesi başlıklı 8. Maddesi b fıkrasında: “Arama ve işletme ruhsat sahipleri ile kamu yatırımı kapsamındaki geri dönüşümü olan yatırımlarda yatırımı yapan kişi ve kurumlar, zarar verdiği alanları eski vasıf ve kapasitesine getirmek için Komisyonca belirlenecek teminatı yatırır ve sözleşmeyi imzalar.

Yatırımı yapan kişi ve kuruluşlar yirmi yıllık ot geliri ile öngörülen teminatları yatırmadan ve hazırlanan sözleşmeyi imzalamadan çalışmalara başlayamaz, başladığı takdirde verilen izinler veya tahsis amacı değişikliği iptal edilerek verdiği zararlar tazmin edilir. Tespit edilen ücretler yatırımı yapan kişi ve kuruluşlar tarafından Mera Gelirleri hesabına yatırılarak dekont Komisyona ibraz edilir.

Süresi biten teminat mektubu veya alınan teminat her yıl yenilenir. Alınan teminatın nakit olması durumunda teminat defterdarlıkta açılan emanet hesabına yatırılır.”

denilmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda, 70 İl Müdürlüğünde 2006-2018 geri dönüşüm sözleşmelerine konu toplam 187.532.991,02-TL tutarında teminat alındığı, 2019 yıl sonu

itibarıyla ise 2.009.538,27-TL nakit teminat 64.315.044,00-TL'lik teminat mektubu ile 6.767.882,82-TL tutarında niteliği nakit mi teminat mektubu olduğu bilinmeyen teminatın bulunduğu, söz konusu teminatların bir bölümü ilgili muhasebe müdürlüklerinde muhasebe kayıtlarına alınmışken, bazı illerde il müdürlükleri kasalarında tutuldukları hem nakit hem de teminat mektupları için kanunun emrettiği yıllık güncelleme yapılmadan il müdürlüğü kasalarında tutulduğu anlaşılmıştır.

Geri dönüşüm sözleşmelerinde alınması gereken teminat ve yenilenmesine ve saklanmasına ilişkin mali iş ve işlemler, taahhüdünü yerine getirmeyenlerin teminatının kullanılması, iadesi ile teknik işlemler Mera kanunu ve yönetmelik hükümleri çerçevesinde İl Müdürlüklerince yürütülmektedir. İl Müdürlüklerinde yürütülen incelemelerde ise

-Bazı geri dönüşümlü yatırımlardan teminat alınmadığı, (Ardahan, Bingöl, Bursa, Konya)

-Süresi biten veya miktarı güncelliğini yitiren teminat mektuplarının yenilenmediği,

-Tahsis amacı değişikliği sona eren meraların işletmecileri tarafından verilen zararlar eski vasıflarına getirilmesi amacıyla alınan teminatlarının işleme konulmadığı ve nakde çevrilmediği,

Tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesine göre; muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleri olarak tanımlanmış ve bu işlemleri yürütenlerin muhasebe yetkilisi olduğu hüküm altına alınmıştır. Bakanlığın muhasebe yetkilileri; merkezde Bakanlık merkez saymanlık müdürü, illerde muhasebe müdürleri, ilçelerde mal müdürleridir.

Aynı Kanunun "Yetkisiz tahsil ve ödeme" başlıklı 72'nci maddesine göre; Kanunların öngördüğü şekilde yetkili kılınmamış hiçbir gerçek veya tüzel kişi, kamu adına tahsilat veya ödeme yapamaz. 5018 sayılı Kanun'un 61'inci ve 72'nci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde; para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının

yapılması ve raporlanması işlemlerinin muhasebe yetkilisinin sorumluluğunda gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, Mera Kanunu uyarınca yapılan kiralama ve tahsis amacı değişiklikleri kapsamındaki sözleşmelere dayanılarak alınan nakdi ve gayri nakdi teminatların alınması saklanması ve gerektiğinde hak sahiplerine iadesi işlemlerinin Bakanlığın muhasebe yetkilileri tarafından gerçekleştirilmesi gerekir iken, muhasebe yetkilisi/muhasebe yetkilisi mutemedi olmayan kişiler tarafından "yetkisiz tahsil ve ödeme" kuralına aykırı olarak alındığı, saklandığı ve hak sahiplerine iade edildiği veya nakde çevrildiği anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla,

-Geçmiş yıllarda geri dönüşüm sözleşmeleri kapsamında alınan nakdi ve gayri nakdi teminatların envanterinin sağlıklı bir şekilde çıkarılması,

-Güncelliğini yitiren teminatların ilgili sözleşme hükümlerine göre güncellenmesi,

-Yetkisi bulunmayan kişilerden ve banka hesaplardan toplanarak yetkili muhasebe birimlerine devrinin sağlanarak nakdi teminatların 330 ve 430 nolu Alınan Depozito ve Teminatlar hesabında, mektup niteliğindeki ise 910 ve 911 nolu Teminat Mektupları hesabında muhasebeleştirilmesi ve mali tablolarda raporlanması,

-Sonraki yıllarda bu kapsamda yürütülecek işlemlerin sistemli ve zamanında muhasebeleştirilmesinin sağlanmasına ilişkin görev, yetki ve sorumluluklara ilişkin düzenleme yapılması,

sağlanmalıdır.

BULGU 10: Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere Kullanılan Kredilerden Kaynaklanan Alacakların Gerçek Tutarı Göstermemesi

Tarım ve Orman Bakanlığı Bütçesinin "Borç Verme" tertibinden T.C. Ziraat Bankası aracılığı ile Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere kullanılan sabit yatırım ve işletme sermayesi niteliğinde krediler ile kredi geri dönüşlerinin anapara, faiz vb. ayrıntısına ve vade yapılarına göre muhasebeleştirilmedikleri gibi bunların takip ve tahsilinin usulüne uygun gerçekleştirilip gerçekleştirilmedikleri idare kayıtlarından teyit edilememektedir.

1163 sayılı Kooperatifler Kanunu ve Bütçe Kanunlarının ilgili hükümleri gereğince tarımsal amaçlı kooperatiflerin ve üst kuruluşlarına 1967 yılından beri düşük faizle uzun vadeli kredi kullanılmaktadır.

26.07.2001 tarihli "Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere Kullanılacak Kredilere İlişkin

Yönetmelik’ in 22 inci maddesinde, tahsilatın takibi ve merkezdeki hesaba intikalinden bankanın sorumlu olacağı, ayrıca konunun İl Müdürlüklerince de takip edileceği; 18 inci maddesinde borcun tamamına borçlanma tarihinden vade tarihine kadar geçen günler için borçlanma sözleşmesindeki faiz oranı üzerinden faiz tahakkuk ettirileceği, taksit miktarıyla, tüm alacağa tahakkuk ettirilmiş olan faiz ve diğer masraflar toplamının vadesinde tahsil edileceği hükme bağlanmıştır.

Yönetmelik hükümleri yanında, Bakanlık ile Ziraat Bankası arasında yapılan protokol hükümlerinde bankanın kredi kullandırılan kooperatif ve ortaklarının borçlarının ayrı ayrı açılacak kredi hesaplarında izleneceği öngörülmüştür. Tahsilat konusunda İdarece de bankaya yardımcı olunacağı ifade edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine göre kurumca verilen borçlardan alacaklar hesabı; yılı bütçe kanunu veya ilgili mevzuatına dayanılarak vadesi faaliyet dönemini aşan bir süreyle nakit olarak verilen borçlardan kaynaklanan alacaklar, anaparaya eklenen faizler ile bu alacaklardan nakden veya mahsuben yapılan tahsilatların izlenmesi için kullanılır. Mevzuatı gereği kamu idarelerince teşvik amaçlı kredi verilmesi işlemleri bütçedeki ödeneğine dayanılarak gerçekleştirilir. Bunlardan yapılan anapara ve faiz tahsilatları bütçeye gelir kaydedilir. Dönem sonunda vadesine bir yıl ve daha az süre kalan tutarlar bu hesaba alacak, dönen varlıklar ana hesap grubu içindeki 132-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına borç kaydedilir. Kurumca verilen borçlardan alacaklar hesabında kayıtlı alacaklardan, vadesinde tahsil edilemeyenler takipteki kurum alacakları hesabına aktarılarak takibe alınır.

Ziraat Bankasıyla yapılan protokol gereği ilgili alacaklar banka tarafından takip edilmekte, bankaca yapılan tahsilatlar Merkez Muhasebe Müdürlüğünde bu amaçla açılmış hesaba topluca aktarılmakta, aktarılan tutarlar ise Merkez Muhasebe Müdürlüğünce 232 nolu hesaba alacak kaydedilerek muhasebeleştirilmektedir. Kredilerden yapılan tahsilatlar; anapara, kredi faizleri ve gecikme cezalarını da içermektedir. Bankaca tahsilatların ayrıntısına ilişkin bir bildirimde bulunulmaması, Bakanlıkça da bu ayrıntıların talep edilmemesi nedeniyle verilen kredilerden alacaklar ve yapılan tahsilatlar niteliklerine uygun hesaplara yansıtılmamakta ve izlenememektedir.

Bugüne kadar aracı banka kanalıyla, hangi kooperatiflere ne şartlarda kredi verildiği bilgileri ve verilen bu kredilerin geri dönüşlerine ilişkin yeterli veriye ulaşılamamıştır. Dolayısıyla, Tarım ve Orman Bakanlığına tahsis edilmiş ödeneklerden bugüne kadar verilen kredilerin ne kadarının geri döndüğü, ne kadarının zamanında ödenmediği, Bakanlıkça

bilinmemekte ve izlenememektedir.

Dolayısıyla kurum hesaplarından verilen kredilerin ve bu kredilerden yapılan tahsilatların hangi kooperatiflere ait olduğu, borcunu ödemeyen kooperatiflerin olup olmadığı, zamanaşımına uğrayan alacağın olup olmadığı, Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun hükümlerinden yararlanan olup olmadığı, vadesinde tahsil edilemeyen kredilerden takibe düşen kurum alacaklarının olup olmadığı, terkin veya tecil edilen tutarlar ve terkin veya tecilin iptalinden doğan tutarların olup olmadığı, vadesi bir yılın altına düşen alacaklardan 132 nolu hesapta takip edilmesi gereken hesapların olup olmadığı hususları görülememektedir.

TRGM'den alınan bilgiler göre; Bakanlıkça 1990-2017 yılları arasında 1739 kooperatife toplam 1.238.898.530 TL kredi verilmiştir. 6736 ve 7020 sayılı Kanunlar kapsamında 1343 kooperatif yapılandırmaya gitmiştir. 2019 yılı içinde tahsili gereken 54.476.096,89TL'nin 41.270.797,86 TL'si tahsil edilemiştir.

1343 Adet Tarımsal Amaçlı Kooperatiften tahsili gereken miktar ise anapara ve faiz toplamı olarak 628.979.242,46 TL'dir.

Merkez saymanlık Müdürlüğü verilerine göre 2018 yılı sonu itibarıyla 385.536.572,26-TL sı alacak 2019 yılına hesaben devretmiştir. Bakanlık 2019 kesin mizan rakamlarına göre 2019 yılında 35.465.297,18-TL tahsilat yapıldığı, 2019 yılı sonu itibarıyla 373.035.478,26 TL tutarındaki alacak hesaben 2020 yılına devredildiği görülmektedir.

Sözkonusu tahsilat kayıtlarının tamamının anapara niteliğinde olmadığı ve bunların, anapara ve faiz ayırımına göre muhasebeleştirilmediği dikkate alındığında bu tutarın gerçek alacak tutarı olmadığı, gerçekte bu tutardan daha fazla bir alacağın muhtemel bulunduğu anlaşılmaktadır. Nitekim Bakanlık kayıtlarından bu alacakların kooperatif ve ortak bazında kimlerden ve hangi tutarda alacak olduğu teyit edilememiştir.

Merkez Saymanlık Müdürlüğünün verileri, idareden alınan verilerle teyit edilememektedir.

Bahse konu husus 2015-2018 yılları Sayıştay Denetim Raporlarında yer verilmiş olmakla birlikte halen çözüme kavuşturulamamıştır.

Tarım ve Orman Bakanlığı Bütçesinin “Borç Verme” tertibinden T.C. Ziraat Bankası aracılığı ile Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere kullanılan krediler ile kredi geri dönüşlerinin mevzuatla belirlenen usulüne uygun olarak tahakkuk ve tahsilinin sağlanabilmesi, takipsiz

kalmasının önlenmesi amacıyla;

-232 nolu hesapta kayıtlı alacakların; kredi dosyaları ve geçmiş yıllardaki yapılan tahsilatları dikkate alınarak yapılacak envanter çalışması ile gerçek alacak tutarlarının tespit edilmesi,

-Alacakların takip ve tahsilinden sorumlu tutulacakların netleştirilmesi, bu amaçla Ziraat Bankası ile yapılan protokole, banka tarafından yapılan tahsilatların kuruma topluca bildirilmesi yerine borçlu kooperatifler ve ortaklar bazında ayrıntılı bildirim yapılmasını sağlayacak hükümlerin konulmasının,

-Bakanlıkça alacakların izlenmesine ve takibine ilişkin gerekli diğer tedbirlerin alınmasının,

-Dönem sonunda vadesine bir yıl ve daha az süre kalan tutarların da 132-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabında izlenmesinin,

uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Tarımsal Destekleme Ödemelerinde Gerçekleştirme İşlemleri Tamamlanmaksızın Bütçeden Harcama Yapılması

Bakanlık Harcama Birimleri bütçelerine Cari Transferler içerisinde "5.4. hane halkına yapılan yardımlar tertibine" Tarımsal Destekleme Ödemeleri kapsamında konulan ödeneklerin 5018 sayılı Kanunda belirtilen gider gerçekleştirme işlemleri tamamlanmadan ödendiği, ödemelerin hak sahipleri yerine, muhasebe yetkilisi mutemetliği yetkisi de bulunmayan Tarım Reformu Genel Müdürlüğü (TRGM)'nce açılmış bulunan banka hesaplarına transfer edilmek suretiyle giderleştirildiği, hak sahiplerine ödemelerin bu hesaplardan yapıldığı, ödemelerden önce muhasebeleştirilmesi gereken vergi, komisyon, haciz, kesinti vb mali işlemlerin muhasebe dışında kaldıkları tespit edilmiştir.

Bu suretle, "Hazine Birliği İlkesi" uyarınca belirlenen hazine vezneleri dışındaki veznelere (banka hesaplarından) hak sahiplerine ödemeler gerçekleştirildiği, bu banka hesaplarının tarımsal destek ödemeleri yanında, hatalı transferlerin geri alınmasına ilişkin gelirler içinde kullanıldığı, dönem sonlarında bu hesapların ilgililere ödenemeyen paralar veya yersiz ödendikleri için geri alınan paralardan dolayı bakiye ile devrettiği görülmüştür. Bu banka hesapları muhasebe yetkililerince veya mutemetlerince açılmadıkları için, hesapta yürütülen mali işlemler-kesilmesi gereken vergiler, ödemelerden bankaca alınan komisyonlar,

ödemelerden geri alınan paralar vb. işlemlerin de muhasebeleştirilmediği anlaşılmıştır.

Tarım ve Orman Bakanlığı'nca yapılan Tarımsal Destekleme Ödemeleri 5488 Sayılı Tarım Kanununun "Tarımsal destekleme araçları" başlıklı 19 uncu maddesinde belirlenen hükümlere göre Kurulun teklifi üzerine, Bakanlar Kurulu" (2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname sonrasında Cumhurbaşkanı) tarafından belirlenmekte, ilgili Cumhurbaşkanı kararının verdiği yetkiyle de Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından yayımlanan Tebliğler ile Kanundaki esaslara uygun olarak ödenmektedir. Bu amaçla ilgili yılları Bütçe Kanunlarına da Cari Transferler tertibine 5.4.Hanehalkına Yapılan Yardımlar harcama kalemine ödenek konularak gerçekleştirilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 3 üncü maddesi (k) bendinde harcama birimi; kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birim olarak tanımlanmış, 31 inci maddesinde de; bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir denilmiştir. Kanunun 32 inci maddesinde de; bütçelerden harcama yapılabilmesinin, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkün olduğu, harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgilerin yer alacağı, harcama yetkililerinin harcama talimatlarının bütçe ilkeleri ile kanun tüzük, yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu oldukları düzenlenmiştir. 33 üncü maddesinde de "giderin gerçekleştirilmesi" işlemlerine yer verilmiş olup bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerektiği ifade edilmiştir. Giderin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır. Kamu gelir ve giderlerinin yılı başlıklı 51 inci maddesinde, kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterileceği, bütçe gelirlerinin tahsil edildikleri, bütçe giderlerinin ise ödendikleri yılda muhasebeleştirileceği; düzenlenmiştir.

Yine 5018 sayılı Kanununun 61 inci maddesine göre muhasebe hizmeti; gelirlerin ve olacakların tahsili, giderlerin hak sahibine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler, ile emanetlerin alınması, saklanması ve ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Bu işlemleri yürütenler

muhasebe yetkilisidir.

Aynı Kanunun “Yetkisiz tahsil ve ödeme” başlıklı 72’nci maddesine göre; Kanunların öngördüğü şekilde yetkili kılınmamış hiçbir gerçek veya tüzel kişi, kamu adına tahsilat veya ödeme yapamaz. 5018 sayılı Kanun’un 61’inci ve 72’nci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde; para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerinin muhasebe yetkilisinin sorumluluğunda gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede tarımsal destekleme ödemeleri Bakanlığın 7 Harcama Birimi bütçelerine 5.4 hane halkına yapılan yardımlar tertibine konulan ödeneklerle gerçekleştirilmektedir. İlgili ödeneklerin kullanımında ödenek tahsisi yapılan harcama birimince hak sahiplerini gösteren listeler ödeme ermine eklenmemekte, bunun yerine elektronik ortak veri tabanına girilen verilerle hak sahipleri tespit edilmektedir. Ancak veri tabanındaki verilerin güncel olmaması veya veri tabanındaki yetersizlikler nedeniyle düzeltme işlemlerinin manuel usullerle gerçekleştirilmesi gibi sebeplerle birimlerin veri sistemlerinden alınan geçici icmallerdeki tutarlara istinaden herhangi kanıtlayıcı belge eklenmesiz harcama birimlerinde ödeme emri düzenlenmektedir. Bu talimatlara istinaden geçici icmal toplamı kadar para Tarım Reformu Genel Müdürlüğü’nce açılmış bulunan özel hesaplara aktarılmaktadır. Bu kapsamda Ziraat Bankası nezdinde açılmış olan 18 ayrı banka hesabı bulunmaktadır. Harcama birimlerinde hak sahiplerine ödemeler ve buna bağlı olarak yürütülen fazla ödenenlerin geri alınması, ödemelerden yapılması gereken yasal kesintiler, vb bütün işlemler bu hesaplardan yapılmakta olup, bu işlemler muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumluluğu dışında gerçekleşmekte, yapılan mali işlemler ise ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmemektedir. Bu aşamadan sonra gerçekleştirilen hak sahiplerine ödeme işlemleri vb ile bankayla ilişkiler TRGM tarafından yürütülmektedir.

Tarımsal Destekleme Ödemeleri kapsamında yürütülen işlemlerin muhasebe yetkilisi veya mutemetleri dışındaki kişilerce alınması, saklanması ve ödenmesi “yetkisiz tahsil ve ödeme” yasağına aykırılık teşkil etmektedir.

2019 yılında muhasebe birimince ödeme emrine bağlanan giderler ile TRGM tarafından aynı amaçla açılmış olan bankadaki hesaplarından yapılan ödemeler karşılaştırılmış olup, 2018 ve 2019 yıl sonu bakiyeleri ve bu hesaptan yapılan ödemeler aşağıdaki tabloda detaylı olarak gösterilmiştir.

Tablo 3: Harcama Birimleri İtibarıyla Tarımsal Destek Ödemeleri Bütçe Gideri-Fiili Gerçekleşme Bilgileri

Harcama Birimleri	Toplam Ödenek	Bütçe Gider Gerçekleşme	İlgili Banka Hesapları	31.12.2018 Tarihli Banka Bakiyesi	31.12.2019 Tarihli Banka Bakiyesi	Hak Sahiplerine Ödemeler
Gıda Kontrol Genel Md.(GKG M)	200.422.600	200.422.600	5005-5009	4.911.913,36	1.234.772,94	211.143.375,03
Bitkisel Üretim Genel Md.	10.387.450.400	10.387.004.522	5001-5002-5004-5008-5010	3.900.156,65	6.651.201,03	10.428.269.033,84
Hayvancılık Genel Md.	3.534.989.000	3.534.989.000	5003	1.368.569,48	17.233.481,38	3.774.273.296,62
Balıkçılık ve Su Ürünleri Genel Md.	65.501.240	65.497.651,77	5007	134.733,61	135.468,69	65.497.651,80
Tarım Reformu Genel Md.	2.612.715.000	2.606.084.966	5012-5015-5017	1.507.711,31	1.111.947,23	2.549.088.060,43
Tar. Araş. ve Pol. Genel Md	152.890.000	152.890.000	5006-5011	554.524,95	7.826.700,86	115.435.034,10
Eğitim Yayın ve Yayınlar Dairesi Bşk	18.250.000	18.250.000	5013	575.938,68	360.255,28	37.065.683,40
Toplam	16.972.218.240,00	16.965.138.739,70		12.953.548,04	34.553.827,41	17.180.772.135,22

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden de görüleceği üzere, Harcama birimleri itibarıyla muhasebeye gerçekleşen bütçe giderleri ile TRGM adına açılı banka hesaplarından hak sahibine yapılan ödemeler arasında lehte ve aleyhte farklar bulunmakta olup, 2019 yılında tarımsal destekleme kapsamında toplam 16.965.138.739,70-TL sı bütçe gideri yapıldığı halde, fiilen hak sahiplerine 17.180.772.135,22-TL ödemede bulunulmuştur. İlgili yıl bütçesinde öngörülen tutardan 215.633.395,52_TL fazla ödemede bulunulmuş, bu tutar bankada bulunan tutardan karşılandığı için ek ödenek veya tamamlayıcı ödeneğe de konu edilmemiştir. Muhasebe biriminde tutulmayan banka hesaplarının 2018 yılsonu bakiyesi 12.953.548,04-TL, 2019 yıl sonu bakiyesi ise 34.553.827,41-TL'dir.

Bu durum 5018 sayılı Kanununun 61 inci maddesi uyarınca "giderlerin hak sahibine ödenmesi" yetkisinin muhasebe yetkilileri veya mutemetleri dışındaki kişilerce yürütülmesinden kaynaklanmaktadır. Muhasebe yetkilisi bütçeden ödemelerini hak sahiplerine değil, TRGM tarafından açılmış banka hesaplarına yapmaktadır.

Hak sahibine ödeme işlemleri ile birlikte muhasebe yetkililerince yürütülmesi gereken;

- Ödemelerden kesilmesi gereken vergi vb yasal kesintiler kayıt dışında yürütülmekte,

- Tarımsal Destek ödemelerinin %02 si nispetindeki Banka komisyon ödemeleri (2019 yılı tutarı 30.445.423,65-TL sıdır), hizmet alımları yerine bu banka hesaplarından ödenmekte,

- İBAN, vergi numarası vb. bilgilerdeki uyumsuzluk nedeniyle ilgililerine ödenemeyen emanet niteliğindeki borçlar ile haksız yere ödendiği anlaşılan tutarlardan geri alınması gereken alacaklar veri tabanı ile yürütülmeye çalışılmakta ve muhasebe kayıtları dışında kalmakta,

- Hesapta yapılan ödeme ve tahsilatlarda uygulanması gereken vergi, resim, gecikme zammı, faiz vb. usulüne uygun muhasebe hesaplarında izlenememekte,

- Geçmiş yıllarda destekten yararlandırılmayanlar tarafından açılmış davalar dolayısıyla Bakanlık aleyhine verilen kararlar sonucu yapılacak olan ilama dayalı borçlar tertibinden yapılması gereken ödemeler de bu hesaplardan yapıldığından, ait oldukları bütçe ödeneğinden yapılamamakta,

- Yıl sonlarında banka hesaplarında harcanmayan tutarlar bulunmakta, bunlar mali tablolarda raporlanmamakta ve doğruluğuna ilişkin bir envanter çalışması da yapılmamakta,

- 5018 sayılı Kanununun 6 ıncı maddesi gereğince, tüm gelirleri hazine veznelere gireceği, giderleri bu veznelere ödeneceği ve bu idareler özel vezne açamayacağına dair hazine birliği kuralını ihlal etmekte,

- Bu hesaplardan yapılan bu işlemlerin mevzuatına uygunluğu da denetlenememekte,

olduğu anlaşılmaktadır.

Bir başka ifadeyle, açılan Banka hesapları aracılığıyla muhasebe yetkilisine ait görev ve yetkiler, TRGM görevlileri tarafından kullanılmaktadır. Halbuki 5018 sayılı Kanununun 6 ıncı maddesi uyarınca Harcama Yetkilisi ve Muhasebe Yetkilisi görevi aynı kişide birleşemez. Hak sahibine ödemenin T.C. Ziraat Bankası aracılığı ile yapılması gerektiğine ilişkin mevzuatın varlığı, ilgili Bankada açılacak hesaplarının Muhasebe yetkilisi veya mutemetleri adına/emrine açılmasına engel değildir. Muhasebe yetkilisinin işlemleri, belirli kayıt ve kurallara tabi olup denetlenebilmekte iken, onun yerine Genel Müdürlük adına açılan Banka hesaplarından yapılan

işlemler, bu kayıt ve kurallara göre muhasebeleştirilmedikleri için denetlenememektedirler. Bu bakımdan hesap verilebilirlikleri bulunmamaktadır

Mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanabilmesi, Tarımsal Destekleme Ödemelerinin 5018 sayılı Kanunda belirlenen gider gerçekleştirme usulüne ve ilgili mevzuatına uygun olarak gerçekleştirilebilmesi ve hazine birliğinin sağlanabilmesi, faaliyet ve bütçe hesaplarının muhasebeleştirilerek tam olarak raporlanabilmesi amacıyla;

-Ödemelerin Muhasebe yetkililerince veya mutemetlerince açılan hesaplar dışında yürütülmemesi,

-Yetkisi bulunmayan kişilerden ve hesaplardan toplanarak yetkili muhasebe birimlerine devrinin sağlanarak muhasebeleştirilmesi ve raporlanması,

-Sonraki yıllarda bu kapsamda yürütülecek işlemlerin sistemli ve zamanında muhasebeleştirilmesinin sağlanmasına ilişkin tedbirlerin alınması,

sağlanmalıdır.

BULGU 12: Bütçeden Yapılan Hayvancılığı Geliştirme Projesi Kapsamındaki Proje Ödemelerinin Gerçekleştirme İşlemleri Tamamlanmaksızın Yapılması

Bakanlık Harcama Birimleri bütçelerine Sermaye Transferleri içerisine Hayvancılığı Geliştirme Projesi kapsamında konulan ödeneklerin harcanmasında 5018 sayılı Kanunda belirtilen gider gerçekleştirme işlemleri tamamlanmadan ödendiği, proje amacıyla yapılmış masraflar yerine, muhasebe yetkilisi mutemetliği yetkisi de bulunmayan Hayvancılık Genel Müdürlüğü'nce (HAYGEM) açılmış bulunan banka hesaplarına transfer edilmek suretiyle giderleştirildiği, proje için yapılan harcamaların bu hesaplardan yapıldığı, ödemelerden önce muhasebeleştirilmesi gereken vergi, komisyon, haciz, kesinti vb mali işlemlerin muhasebe dışında kaldıkları tespit edilmiştir.

Bu suretle, "Hazine Birliği İlkesi" uyarınca belirlenen hazine vezneleri dışındaki veznelere (banka hesaplarından) hak sahiplerine ödemeler gerçekleştirildiği, dönem sonunda ise bakiye ile devrettiği görülmüştür. Bu banka hesapları muhasebe yetkililerince veya mutemetlerince açılmadıkları için, hesapta yürütülen mali işlemler-kesilmesi gereken vergiler, ödemelerden bankaca alınan komisyonlar, ödemelerden geri alınan paralar vb. işlemlerin de muhasebeleştirilmediği anlaşılmıştır.

Tarım ve Orman Bakanlığı'na yapılan projeler yatırım programında yer almakta olup

ilgili yılları Bütçe Kanunlarına da Sermaye Transferleri harcama kalemine ödenek konularak gerçekleştirilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 3 üncü maddesi k) bendinde harcama birimi: Kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birim olarak tanımlanmış, 31 inci maddesinde de; bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir denilmiştir. Kanunun 32 inci maddesinde de; bütçelerden harcama yapılabilmesinin, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkün olduğu, harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgilerin yer alacağı, harcama yetkililerinin harcama talimatlarının bütçe ilkeleri ile kanun tüzük, yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu oldukları düzenlenmiştir. 33 üncü maddesinde de “giderin gerçekleştirilmesi” işlemlerine yer verilmiş olup bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerektiği ifade edilmiştir. Giderin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır. Kamu gelir ve giderlerinin yılı başlıklı 51 inci maddesinde, kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterileceği, bütçe gelirlerinin tahsil edildikleri, bütçe giderlerinin ise ödendikleri yılda muhasebeleştirileceği; düzenlenmiştir.

Yine 5018 sayılı Kanunun 61 inci maddesine göre muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahibine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması ve ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerdir. Bu işlemleri yürütenler muhasebe yetkilisidir.

Aynı Kanunun “Yetkisiz tahsil ve ödeme” başlıklı 72'nci maddesine göre; Kanunların öngördüğü şekilde yetkili kılınmamış hiçbir gerçek veya tüzel kişi, kamu adına tahsilat veya ödeme yapamaz. 5018 sayılı Kanun'un 61'inci ve 72'nci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde; para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerinin muhasebe yetkilisinin sorumluluğunda

gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Hayvancılık Proje Ödemeleri kapsamında yürütülen ödemelerin muhasebe yetkilisi veya mutemetleri dışındaki kişilerce alınması ve saklanması “yetkisiz tahsil ve ödeme” yasağına aykırılık teşkil etmektedir.

Yapılan incelemede Hayvancılık proje destekleri HAYGEM bütçesine 7 Sermaye Transferleri tertibine konulan ödeneklerle gerçekleştirilmektedir. İlgili ödeneklerin kullanımında harcama birimince hak sahiplerini gösteren listeler ödeme emrine eklenmemekte, HAYGEM talimatına istinaden ödemeler doğrudan hak sahipleri yerine, HAYGEM’ce açılmış bulunan özel hesaplara aktarılmaktadır. Bu kapsamda Ziraat Bankası nezdinde açılmış olan 6 adet banka hesabı bulunmakta olup, ödemelerle ilgili işlemler muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumluluğu dışında gerçekleşmekte, yapılan mali işlemler ise ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmemektedir. Bu aşamadan sonra gerçekleştirilen hak sahiplerine ödeme işlemleri vb ile bankayla ilişkiler HAYGEM tarafından yürütülmektedir.

2019 yılında muhasebe birimince ödeme emrine bağlanan toplam 81.379.408 TL sı bütçe gideri yapıldığı halde, HAYGEM tarafından aynı amaçla açılmış olan bankadaki hesaplarından hak sahiplerine 55.151.944,50TL ödemedede bulunulmuştur. 2019 yıl sonunda bahse konu banka hesapları 191.817.224,89_TL sı bakiye ile ertesi yıla devretmiştir. Bu tutar, 2019 yılı ödeneklerinden aktarıldığı halde harcanmayan tutarlar ile geçmiş yıllardan harcanmadığı için 2019 yılına devredilen tutarlardan kaynaklanmaktadır.

Bu durum 5018 sayılı Kanununun 61 inci maddesi uyarınca “giderlerin hak sahibine ödenmesi” yetkisinin muhasebe yetkilileri veya mutemetleri dışındaki kişilerce yürütülmesinden kaynaklanmaktadır.

Yine muhasebe yetkililerince yürütülmesi gereken;

Ödemelerden kesilmesi gereken vergi vb. yasal kesintiler, banka komisyon ödemeleri, kayıt dışında yürütülmekte,

Hesapta yapılan ödeme ve tahsilatlarda uyulması gereken gecikme zammı faiz vb. usulüne uygun olup olmadığı da denetlenememekte,

Yıl sonlarında banka hesaplarında harcanmayan tutarlar bulunmakta, bunların doğruluğuna ilişkin bir envanter çalışması da yapılmamakta,

5018 sayılı Kanunun 6 ıncı maddesi gereğince, tüm gelirleri hazine veznelere gireceği, giderleri bu veznelere ödeneceği ve bu idareler özel vezne açamayacağına dair hazine birliği kuralını ihlal etmekte, olduğu anlaşılmaktadır.

Özetle HAYGEM tarafından açılan Banka hesapları aracılığıyla muhasebe yetkilisine ait görev ve yetkiler kullanılmakta, olup 5018 sayılı Kanunun 60 ıncı maddesi uyarınca Harcama Yetkilisi ve Muhasebe Yetkilisi görevi aynı kişide birleşemez. Hak sahibine ödemenin T.C. Ziraat Bankası aracılığı ile yapılması hususu, ilgili Bankada açılacak hesaplarının Muhasebe yetkilisi adına/emrine açılmasına engel değildir. Muhasebe yetkilisinin işlemleri, belirli kayıt ve kurallara tabi olup denetlenilmekte iken, onun yerine Genel Müdürlük adına açılan Banka hesaplarından yapılan işlemler, muhasebeleştirilmedikleri için denetlenememektedirler. Bu bakımdan hesap verilebilirlikleri bulunmamaktadır.

Mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanabilmesi, Tarımsal Destekleme Ödemelerinin 5018 sayılı Kanunda belirlenen gider gerçekleştirme usulüne ve ilgili mevzuatına uygun olarak gerçekleştirilebilmesi ve hazine birliğinin sağlanabilmesi, faaliyet ve bütçe hesaplarının muhasebeleştirilerek tam olarak raporlanabilmesi amacıyla;

-Ödemelerin Muhasebe yetkililerince veya mutemetlerince açılan hesaplar dışında yürütülmemesi,

-Yetkisi bulunmayan kişilerden ve hesaplardan toplanarak yetkili muhasebe birimlerine devrinin sağlanarak muhasebeleştirilmesi ve raporlanması,

-Sonraki yıllarda bu kapsamda yürütülecek işlemlerin sistemli ve zamanında muhasebeleştirilmesinin sağlanmasına ilişkin tedbirlerin alınması,

sağlanmalıdır.

BULGU 13: Yersiz Ödenen Tarımsal Destekleme Giderlerinin Çiftçilerden Geri Alınması Gereken Tutarın Tespitinin Yapılamaması

Çiftçilere yapılan tarımsal destekleme ödemelerinden haksız ve yersiz ödendiği anlaşılan alacak bilgilerinin Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) 'de düzenli olarak güncellenmediği, alacaklara ilişkin (eksi icmal) bilgilerinin İl Müdürlüklerinde tutulduğu, İdarenin bu nedenle merkezde nihai alacak tutarını tam ve doğru ortaya koyamadığı, dönem sonu envanterinin çıkarılmadığı, sistemden takip ve tahsil işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

5488 sayılı Tarım Kanunu ile ÇKS yönetmeliği çerçevesinde Tarım Bilgi Sistemi (TBS) çatısı altında bitkisel üretimle ilgili Tarımsal desteklemelerin izlenebilir, denetlenebilir, raporlanabilir ve sorgulanabilirliğinin sağlanması amacıyla çiftçi bilgilerinin merkezi bir veri tabanında toplanmasını zorunlu kılan, güncellenebilen ve üzerinden destekleme ödemelerinin de yapılması sağlanan bir veri tabanıdır.

Bakanlıkta TRGM Genel Müdürlüğü'nce yürütülen mevcut destekleme sistemi hak sahibine ödemeye esas veriler çerçevesinde gider odaklı olarak oluşturulmuştur. Bu nedenle kurumun çiftçilerden bu kapsamdaki alacak tutarlarına ilişkin taşra teşkilatından sistem üzerinden bilgi akışı sağlanamamaktadır.

31.12.2019 tarihi itibarıyla Bakanlığın tarımsal desteklemelere ilişkin olarak çiftçilere yaptığı haksız ya da yersiz ödemelerden ötürü çiftçilerden alacağıın ne kadar olduğu, 6183 sayılı Kanuna göre takip edilip edilmediği, ne kadar tahsil edildiği bilinmemektedir.

-Alacak bilgilerinin il ve ilçe müdürlükleri kanalıyla ÇK sisteminde güncellenmesi,

-ÇKS sisteminde alacakları takip ve güncellenmesine imkan veren bir modül geliştirilmesi,

-sistemin güncellenmesine ilişkin iş akış süreç ve görevlilerinin tanımlanarak sistem üzerinde eksiksiz olarak takibinin sağlanması,

-tüm bu işlemlerin muhasebeleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Tahsis Amacı Değişikliği Dolayısıyla Zarar Gören Meraların Eski Vafına Getirilmesinin Sağlanmaması

Mera Kanunu'nun 14. Maddesi kapsamında tahsis amacı değişikliği yapılan meralardan tahsis amacı değişikliği sona erenlere yönelik yapılan incelemelerde bazı il müdürlükleri (örn. Adana, Ankara, Niğde, Manisa, Muğla, Afyonkarahisar, Bayburt, Karaman,) tarafından meraların eski vafına getirilmesinin sağlanması yönünde gerekli işlemlerin yapılmadığı, bazı il müdürlüklerinde de (Adana) meraların eski vafına getirilmesini temin için alınan teminatların da meralar eski vafına getirilmediği halde iade edildiği anlaşılmıştır.

Mera Kanununun Tahsis Amacının Değiştirilmesi başlıklı 14. Maddesinde hangi hallerde meranın tahsis amacının değiştirilebileceği dzenlenmiş ve “Bu madde kapsamında başvuruda bulunan kamu kurumları ile işletmeciler, faaliyetlerini çevreye ve kalan mera alanlarına zarar vermeyecek şekilde ydrtdmek ve kendilerine tahsis edilen yerleri tahsis suresi bitiminde eski vasfına getirmekle ydkdmltdrdler. Bu yerler, tahsis suresi bitiminde ozel sicile kaydedilir.” Denilmiştir.

Mera Ydnetmeliğinin Tahsis Amacının Değiştirilmesi başlıklı 8. Maddesi b fıkrasında ise;

Arama ve işletme ruhsat sahipleri ile kamu yatırımı kapsamındaki geri ddnüşümü olan yatırımlarda yatırımı yapan kişi ve kurumlar, zarar verdiği alanları eski vasıf ve kapasitesine getirmek iwin Komisyonca belirlenecek teminatı yatırır ve sdzleşmeyi imzalar.

Denilmektedir.

Ydnetmeliğin aynı maddesinin devamında da; yatırımcı sdz konusu alanları eski vasıf ve kapasitesine getirmediği takdirde, Mera Kanunu’nun 6. Maddesine gdre kurulacak Komisyonun alınan teminatı kullanarak bu gdwrevi yerine getireceği, yapılan tdm masraflarla birlikte, geiwen sdsrede meydana gelen ot kaybının değerini de tahsil edeceği dzenlenmiştir.

Tahsis suresi sonunda meraların eski vasfına getirilmemesinin bir yandan meraların yok olmasına ve hayvancılığın olumsuz etkilenmesine, diğer yandan da can ve mal kaybı riskine yol aawabileceği, eski vasfına getirilmeyen meralara ait teminatların iade edilmesinin ise kamu zararı doğmasına yol aawabileceği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: İdare Bdtwtesinden Karşılanan Elektrik Dağıtım Tesis Giderlerinden Doğan Alacaklarının Elektrik Dağıtım şirketlerinden Takip ve Tahsil Edilmemesi

Bakanlık tarafından son on yılda yapımı geriwekleştirilen bazı hizmet binaları iwin gerekli olan trafo kurulum giderlerinin kamu binalarının hizmete aawılmasının gecikmemesi iwin idare bdtwtesinden karşılandığı ancak idare tarafından karşılanan yatırım tesis giderlerinin ilgili enerji dağıtım şirketinden geri alınmadığı gdrldmüştdr.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun 3’dcncü maddesine gdre, dağıtım şirketi, belirlenen bir bdlgede elektrik dağıtımı ile iştiğal eden tdzel kişiyi ifade eder.

28.01.2014 tarih ve 28896 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Elektrik Piyasası

Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin 3'üncü maddesinde de; dağıtım tesisi, “İletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve tüketim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan sonraki nihayet direğinden, alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktalarına kadar, bina giriş ve sayaç arası hariç, elektrik dağıtımı için teçhiz edilmiş tesis ve teçhizat ile dağıtım şirketince teçhiz edilen ya da devralınan sayaçları”; bağlantı hattı “Tüketicilerin iç tesisatını dağıtım şebekesine bağlamak için gerekli ve bu Yönetmelik kapsamında belirtilen mesafe sınırları dâhilinde olan; AG'den bağlı tüketiciler için yapı bina giriş noktasından itibaren dağıtım şebekesine kadar, OG'den bağlı tüketiciler için tüketicinin şalt sahasının bittiği noktadan itibaren dağıtım şebekesine kadar olan hattı” bağlantı noktası “İletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve tüketim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan sonraki nihayet direğini ve alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktasını” ifade eder şeklinde tanımlanmıştır.

Nitekim adı geçen Yönetmelik'in “Dağıtım tesisi sınırları” başlıklı 15'inci maddesinde; “Dağıtım sistemine bağlı tüketiciler açısından, bağlantı noktasından kullanım yerine kadar olan tesis ve teçhizat tüketicinin mülkiyetindedir. Bağlantı noktası dâhil olmak üzere bağlantı noktasından itibaren hattın geri kalan kısmı dağıtım tesisidir.” denilerek bağlantı noktası dâhil olmak üzere bağlantı noktasından itibaren geri kalan hattın dağıtım tesisi olduğu açıkça hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla alçak gerilim (AG) seviyesinden bağlı tüketiciler için enerjinin yapı bina giriş noktalarına kadar getirilmesi, orta gerilim (OG) seviyesinden bağlı tüketiciler için tüketim tesislerine ait şalt sahalarının (trafoların) bittiği noktadan sonraki nihayet direğine kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğundadır. Görüldüğü üzere hem alçak gerilim hem orta gerilim seviyesinden bağlı tüketicilere bağlantı noktasına kadar enerjinin getirilmesi (trafo dâhil) maliyeti dağıtım şirketine aittir.

Dağıtım şirketi ihtiyaç sahibi kişi ve kurumların enerji talebini, meskûn mahal içinde ve meskûn mahal dışında farklı zaman dilimlerinde karşılama gerektirdiği 28.01.2014 tarih ve 28896 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin 10'ncü maddesinde hüküm altına alınmıştır.

Enerji dağıtımı ile ilgili “meskûn mahal” ifadesi ise Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin Tanımlar ve Kısaltmalar başlıklı 3'üncü maddesinde; “Meskûn mahal: 02.11.1985 tarihli ve 18916 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Plansız Alanlar İmar Yönetmeliğinde belirtilen “yerleşme alanı” ve “belediye ve mücavir alan sınırları dışında

kalan köy ve mezraların yerleşik alanı ve civarı” ile mera, yaylak (yayla) ve kışlakların ilgili mevzuata göre geçici yerleşime açılan kısımlarını,.....ifade eder.” şeklinde tanımlanmıştır.

Görüldüğü üzere meskûn mahal alan kapsamı oldukça geniş düzenlenmiş, meskûn mahal dışında kalsa bile köy ve mezraların yerleşik alanı ve civarı ile mera, yaylak ve kışlakların geçici yerleşime açılan kısımları bile meskûn mahal olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla dağıtım şirketinin, Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin 10'ncu maddesine göre AG şebekesi tesis edilmesi durumunda en fazla 6 ay içinde OG şebekesi tesis edilmesi durumunda en fazla 18 ay içinde (trafo dâhil) gerekli şebekeyi tesis ederek enerjiyi sağlaması gerekmektedir.

Bu durumda yukarıda belirtildiği üzere (meskûn mahal içinde veya dışında) enerjinin bina giriş noktalarına kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğunda olmakla beraber, 28.01.2014 tarih ve 28896 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin (Değişik: RG-1/6/2017-30083) 10/A maddesinin 4-c fıkrasında; “...bağlantı talebinin karşılanabilmesi için dağıtım şirketi tarafından bildirilen sürenin başvuru sahibi tarafından uzun bulunması ve bağlantı talebinin dağıtım şebekesi yapılarak karşılanabilir olması halinde gerekli yatırım 21 inci madde kapsamında başvuru sahibi tarafından üstlenilebilir.” denildiğinden, dağıtım şirketlerinin sorumluluğunda olan dağıtım tesis giderleri bazı durumlarda dağıtım sistemine bağlantı başvurusu yapan gerçek ve tüzel kişiler tarafından karşılanabilmektedir.

Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin yukarıda bahsedilen 21'inci maddesinde hangi durumlarda başvuru sahibi gerçek veya tüzel kişilerin tesisler için yeni yatırımları finanse edebileceği ve dağıtım şirketi ile başvuru sahibi arasında, ilgili dağıtım tesisine ilişkin finansman ve bağlantı koşulları gibi hususların düzenlendiği tesis yapım sözleşmesinin imzalanacağı hüküm altına alınmıştır.

Adı geçen Yönetmelik'in 21'inci maddesinin 3 numaralı fıkrasında ise; “(3) (Değişik: RG-1/6/2017-30083) Bu durumda gerçekleşen yatırıma ait bedel, dağıtım şirketi tarafından bağlantı görüşünde verilen bağlantı talebinin karşılanabileceği tarihteki yıl içerisinde en fazla on iki aylık eşit taksitle, yatırımı yapan veya finanse eden gerçek veya tüzel kişiye, muhataba ulaşılamaması halinde tesisin bulunduğu yerdeki en yakın banka ya da PTT şubesine, hak sahip veya sahipleri adına yatırılarak ödenir. Dağıtım tesisinin geçici kabulünün, dağıtım şirketinin bağlantıyı karşılayabileceğini öngördüğü tarihten sonra yapılması halinde ödeme geçici kabulün yapıldığı tarihi takip eden yıl içerisinde söz konusu dağıtım tesisinin bulunduğu yerlere

ilişkin kullanım haklarının, geri ödemenin yapılacağı yıla kadar TEDAŞ adına temin edilememiş olması halinde ise ödeme, bu hakların tamamının TEDAŞ adına temin edildiği yılı takip eden yıl içerisinde yapılır. Dağıtım şirketi ilgili dağıtım tesisini, varlık kayıtlarına ödemenin yapıldığı tarihte ekler.” denilmek suretiyle dağıtım şirketinin, başvuru sahibince üstlenilip ödenen yatırım bedelini en fazla 12 eşit taksitle geri ödemesi gerektiği hususunu hükme bağlamıştır.

İlgili Yönetmelik’in 21’inci maddesinin 5 numaralı fıkrasında; “Bu madde hükümleri uyarınca yapılan dağıtım tesisinin geçici kabulünün yapıldığı ayı takip eden aydan itibaren, geri ödemenin yapılacağı ilk taksit tarihine kadar geri ödemesi yapılmamış tutar Tüketici Fiyat Endeksi oranında güncellenir. Vadesinde geri ödemesi yapılmamış taksitlere ilişkin tutara, vade tarihinden itibaren 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun hükümlerine göre belirlenen kanuni faiz oranı uygulanır.” denilmiştir.

Öte yandan Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği’nin 10/B maddesi 4’üncü fıkrasında; “Bağlantı hattının kullanıcı tarafından tesis edilecek olması halinde, dağıtım şirketi ile kullanıcı arasında, bağlantı hattının tesisine, kullanım haklarına ve devrine ilişkin bir tesis yapım sözleşmesi imzalanır. Altıncı fıkra kapsamındaki bağlantı hattı enerjilendirme tarihinden itibaren beş yıl sonra, diğer bağlantı hatları enerjilendirme tarihinde herhangi bir işleme gerek kalmaksızın dağıtım şirketine devredilmiş kabul edilir.” denilmiştir.

Aynı maddenin 6’ncı fıkrasında ise “Meskûn mahal dışındaki 500 metreyi aşan OG bağlantı hatları, enerjilendirme tarihinden itibaren beş yıl boyunca bağlantı hattı niteliğini korur ve bu süre sonunda dağıtım şebekesi kapsamına alınır. Bağlantı hatlarının işletme ve bakımı, tesislerin enerjilendirilmesinden itibaren dağıtım şirketinin sorumluluğundadır.” denilmiştir. Nitekim adı geçen Yönetmeliğin 37 inci maddesi 3 üncü fıkrasında; *“Kullanıcı tarafından tesis edilmiş olan dağıtım tesislerinin işletme, bakım, onarımı dağıtım şirketince yapılır.”* denilmiştir.

İdare tarafından yapımı gerçekleştirilen bazı hizmet binaları için gerekli olan trafo kurulum giderlerinin idare bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir. Ancak ilgili kamu binalarının hizmete açılmasının gecikmemesi için İdarece karşılanan enerji dağıtım şirketi uhdesindeki söz konusu ekli tabloda gösterilen yatırım tesis giderlerinin ilgili enerji dağıtım şirketinden yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince en fazla on iki aylık eşit taksitle ve kanuni faizleri ile birlikte geri alınması gerekmektedir.

Söz konusu tesis ve trafoların bakımının yüksek maliyet, teknik donanım ve uzmanlık gerektirmesi nedeniyle (hukuki açıdan dağıtım şirketine devredilmiş kabul edilen) bu tesislerin kaydı olarak da müştemilatı ile birlikte ilgili dağıtım şirketine devredilmesi gerektiği; ayrıca elektrik bağlantı talep yazısının, bina tamamlandıktan sonra değil, ihale öncesi yazılarak enerji bağlantı noktasının önceden belirlenmesi ve bu şekilde dağıtım şirketine gerekli yatırım ve tesisi yapılabilmesi için zaman tanınmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

Bununla beraber Enerji müsaadesi alınabilmesi için dağıtım şirketince yapılması gereken ancak çeşitli nedenlerle idare bütçesinden karşılanan dağıtım tesis giderlerinin cari yıl içinde elektrik dağıtım şirketinden talep edilip gelir kaydı yapılmaması ve trafo devir işlemleri yapılmamak suretiyle trafo bakım giderleri karşılanmak zorunda kalınması nedenleriyle Bilançodaki 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile Faaliyet Sonuçları Tablosundaki 600 Gelirler Hesabı ve 630 Hizmet Alım Giderleri Hesabının tam, doğru ve gerçeğe uygun sonuç vermediği düşünülmektedir.

Aşağıdaki tabloda Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından son on yılda yaptırıldığı tespit edilen dağıtım tesisi giderlerine ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Tablo 4: Bakanlık Tarafından Yapılan Elektrik Dağıtım Tesis Giderleri

Sıra No	İŞİN ADI	YAPILDIĞI YILI	TRAFO İÇİN ÖDENEN KDV HARİÇ TOPLAM TUTAR
1	Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Tarla Bitkileri Merkez Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü 630KVA Trafo Yapım İşi	2012	19.376,63
2	Mardin İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü Yeni Hizmet Binası Yapım İşi	2013	20.983,00
3	Van İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü Yeni Hizmet Binası Yapım İşi	2013	19.508,63
4	Türkiye Millî Botanik Bahçesi Giriş ve Karşılama Merkezi Yapım İşi	2014	71.816,00
5	Adana Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü Yeni Hizmet Binası Yapım İşi	2015	26.535,37
6	Hatay Gıda Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlüğü Hizmet Binası Yapım İşi	2016	51.146,00
7	Şanlıurfa Hipodromu 16 Blok 24 Box İki Katlı Ahır Binaları İnşaatı- Altyapı ve Çevre Düzenlemesi- Dere Islahı İşi	2016	37.927,00
8	Türkiye Millî Botanik Bahçesi Bitki Sarayı Yapım İşi	2017	351.107,04

9	Kayseri İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü Yeni Hizmet Binası Yapım İşi	2017	31.901,14
10	Denizli Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü Hizmet Binası Yapım İşi	2017	44.587,00
11	Afyon Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü Hizmet Binası Yapım İşi	2017	44.768,00
12	Elazığ Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü Hizmet Binası Yapım İşi	2017	47.768,00
13	Manavgat İlçe Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü Yeni Hizmet Binası Yapım İşi	2017	25.575,00
14	Erzurum Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü Hizmet Binası Yapım İşi	2017	47.768,00
15	Ankara Esenboğa Havaalanı Veteriner Sınır Kontrol Noktası Müdürlüğü Binası Trafo Merkezi Tesisi Yapım İşi	2017	331.679,84
16	Antalya Hipodromu Yapım İşi	2017	337.910,48
17	Şanlıurfa Hipodromu Kapalı Lonj ve Trafo Tesisi Yapım İşi	2018	20.001,04
18	Kırşehir İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü Yeni Hizmet Binası Yapım İşi	2018	27.424,00
19	Muğla İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü Yeni Hizmet Binası Yapım İşi	2018	-
20	Expo 2016 Antalya Sergi Alanı Elektrik Altyapı Ve Enerji Temini İşi	2016	344.003,28
21	Karabük Tarım ve Orman İl Müdürlüğü Trafo Kurulumu	2014	94.255,045
22	Belgrat Ormanı	2013	778.800,00
23	Marmaracık Tabiat Parkı OG Hat ve Trafo	2014	298.540,00
24	Polonez Köy T.P. Sülün Üretim İstasyonu OG Hat ve Trafo	2010	42.480,00
25	Çilingöz T.P. Beton Köşk Trafo Tesisi	2014	108.560,00
26	Kartaltepe T.P. Enerji Nakil Hattı	2017	421.850,00
27	Kavaklımeşe Korusu T.P. Enerji ve Nakil Hattı ve Trafo Tesisi Yapım İşi	2016	144.455,60
28	İl Ormanı Tabiat Parkı Kır Evleri 100 Kva Trafo ve Enerji Nakil Hattı Yapım İşi	2015	139.044,95
29	İl Ormanı Tabiat Parkına 160 Kva Trafo Tesisi ile AG ve F/O Altyapı Yapım İşi	2018	869.471,87
30	Ump Kampı ve Günöbirlik Kullanım Alanı Alanlarında Enerji Hattı, Trafo Ve Koruma Destek Tesisleri Yapım İşi	2016	803.994,05
31	UMP Karayolları Eski Binasının Trafosunun Deplasmanı	2017	302.706,94
32	Spil Dağı Milli Parkı Altyapı Yapım İşi	-	-
33	Spil Dağı Milli Parkı Enerji Nakil Hattı ve Dağıtım Şebekesi Reaktif Güç Kompanzasyon Sistemi Yapım İşi	-	211.526,80

34	Frig Vadisi Tabiat Parkına Enerji Nakil Hattı ve 1 Adet 50 kva Trafo Tesisi Edilmesi İşi	2018	81.420,00
35	Akdağ Tabiat Parkına Enerji Nakil Hattı Yapım İşi	2018	1.071.440,00
36	Isparta Gölcük Tabiat Parkında Bulunan Havai OG Hatlarının Yer Altına Alınması ve 2 Adet Bina Tipi Trafo Proje ve Uygulaması	2017	610.376,16
37	Yazılı Kanyon T.p. 160 kva Trafo ve 1500 Metre Yeraltı EHN (0/G)	2016	315.441,14
38	Isparta Aksu Başpınar T.P. 100 KVA Trafo ve Yeraltı O/G Enerji Nakil Hattı Yapım İşi	2015	-
39	Termessos Milli Parkı Ziyaretçi ve Tanıtım Merkezine 250 kva Direk Tipi Trafo Yapılması, Mevcut Trafo ve Direğin Sökülmesi İle Prime 150 kva Güçte Dizel Jeneratör Temin ve Montajı	2016	101.480,00
40	Kurşunlu Şelalesi Tabiat Parkı Mevcut Havai ENH Demontaj ve Yer Altı ENH Deplase Yapım İşi	2014	140.207,60
41	Sarıkamış Yaban Hayatı Rehabilitasyon Merkezi 100 kva Trafo Yapım İşi		210.049,72
42	19 Mayıs İlçesi Sarıgazel Tabiat Parkı Enerji Nakil Hattı	2018	247.800,00
43	19 Mayıs İlçesi Sarıgazel Tabiat Parkı Saha İçi Elektrik Hattı	2015	189.980,00
44	Vezirköprü Vezirsuyu Tabiat Parkı Enerji Nakil Hattı	2009	69.384,00
45	Ulugöl Tabiat Parkı Enerji Nakil Hattı ve Trafo Postası Montajı İşi	2013	69.620,00
46	Çal Camii Tabiat Parkı Trafo ve Enerji Nakil Hattı Yapım İşi	2013	-
47	Çaykara İlçesi Görnek Tabiat Parkı Trafo ve Enerji Nakil Hattı Yapım İşi	2015	-
48	Limni Gölü T.P. Çevre Aydınlatma ve Trafo Yapım İşi	-	134.197,84
49	Tomara Şelalesi Tabiat Parkı 50 kva Trafo ve E.N.H. Yapımı	-	82.234,69
50	Karşıyaka Tabiat Parkı 1000 Mva Trafo Kabini ve E.N.H. Yapımı	-	216.769,26
51	Dereleli Kuzalan Tabiat Parkı Enerji Nakil Hattı ve 2 Adet Trafo Yapım İşi	2017	601.995,00
52	Yedideğirmenler ENH Yapımı	2015	251.515,00
53	Ağaçbaşı TP Çevre Düzenleme Alan Düzenleme Enerji Nakil Hattı Yapım İşi	2018	339.778,00
54	Hatıla Vadisi Milli Parkı Cam Seyir Terası Yanında Kır Kahvesi Yapım İşi (Trafo Dahil)	2016	42.706,40
55	Şavşat Karagöl Sahara Milli Parkında Enerji	2017	154.325,12

	Nakil Hattı ve Trafo Yapım İşi (Trafo Dahil)		
56	Nene Hatun TMP Elektrik Tesisi Yapım İşi	-	931.020,00
57	Bölge Müdürlüğü Hizmet Binası ve Beydağı Tabiat Parkında Kullanılmak Üzere 800 KVA Köşk Tipi Trafo ve 550 KVA Jeneratör Tesisi Kurulumu	-	24.960,00
58	Kahramanmaraş İli Yavşan Yaylası Tabiat Parkına Enerji Nakil Hattı Çekilmesi	-	-
59	Tunceli Erenönü Tabiat Parkı Enerji Nakil Hattı Kurulumu	-	9.075,00
60	Yeniköy Plajı Enerji Nakil Hattı Yapım İşi	2017	83.710,38
		TOPLAM	5.804.063,13

BULGU 3: Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin Teknik ve Mevzuat Çalışmalarının Tamamlanmaması

5488 Sayılı Tarım Kanununda “üreticilere yapılacak her türlü destekleme ödemelerinde, entegre idare ve kontrol sistemi kullanılacağına” dair hükme istinaden Bakanlık tarafından hazırlanması gereken mevzuatın ve Teknik çalışmaların tamamlanmaması nedeniyle hükmün hayata geçirilemediği görülmüştür.

5488 sayılı Tarım Kanununun 18'inci maddesinde; tarımsal desteklemelerin amacının, tarım sektörünün öncelikli problemlerinin çözümüne katkıda bulunmak, uygulanan politikaların etkinliğini artırmak, sektörün bu politikalara uyumunu kolaylaştırmak olduğu belirtilerek; tarımsal destekleme politikaları, ekonomik ve sosyal etkinlik ve verimlilik koşullarını sağlayacak programlarla uygulanacağı, ödemelerin bütçe imkânları çerçevesinde ve programların niteliğine bağlı olarak, gerekli denetim ve kontrollerin tamamlanmasından sonra ödeneceği hükmüne yer verilmiştir.

Yine aynı Kanunun "Çiftçi kayıt sisteminin esas alınması" başlıklı Geçici 2'nci maddesinde; “Entegre idare ve kontrol sistemi oluşturuluncaya kadar üreticilere yapılacak bitkisel üretimle ilgili destekleme ödemelerinde çiftçi kayıt sistemi esas alınır” denilmektedir.

ÇKS, Kanunda belirtildiği üzere "bitkisel üretim" kapsamındaki tarımsal desteklemelerin izlenebilir, denetlenebilir, raporlanabilir ve sorgulanabilirliğinin doğru ve sağlıklı değerlendirmelerin yapılabilmesi amacıyla oluşturulan çiftçi bilgilerinin merkezi bir veri tabanında toplanmasını zorunlu kılan, güncellenebilen, üzerinden destekleme ödemelerinin de yapılmasını sağlayan bir veri tabanıdır. Bitkisel üretimle ilgili süreçleri düzenleyen ÇKS Yönetmeliğinde uygulamada karşılaşılan sorunları aşmak ya da tedbir üretmek amaçlı diğer tarımsal desteklemeleri de kapsayan düzenlemelere yer verilmiştir. Böylece ÇKS

yönetmeliğinde Bitkisel üretim dışındaki tarımsal desteklemeleri de kapsayan düzenlemelere de yer verilerek mevzuat eksikliği giderilmeye çalışılmıştır.

Diğer taraftan; Tarım Kanununun 16'ncı maddesinde sözü edilen Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulunun teklifi ve her yıl cumhurbaşkanlığı kararnamesinin verdiği yetkiyle çok sayıda Bakanlık tebliğleri yayınlanmak suretiyle çiftçilere destekleme ödemeleri yapılmaktadır.

Ancak Tarım Kanununun "Tarımsal desteklemelerin uygulama esasları" başlıklı 20'nci maddesinde; "d) Üreticilere yapılacak her türlü destekleme ödemelerinde, entegre idare ve kontrol sistemi kullanılır" hükmüne yer verilmiş olup, "Tanımlar" başlıklı 3 ncü maddesinde, "g) Entegre idare ve kontrol sistemi: Arazi parsel tanımlama, çiftçi kayıt, hayvan kimlik, kontrol ve veri tabanından oluşan, tarıma verilen desteklerin kontrol edilmesini ve kayıt altına alınmasını sağlayan sistem" olarak tanımlanmıştır.

2006 yılından bugüne kadar Söz konusu Entegre idare ve kontrol sistemi gibi sisteme ve uygulamaya ilişkin olarak usul esasları düzenleyecek düzenlemelerde hayata geçirilememiştir.

Tarım Kanununda "Entegre idare ve kontrol sistemi oluşturuluncaya kadar üreticilere yapılacak bitkisel üretimle ilgili destekleme ödemelerinde çiftçi kayıt sistemi esas alınır" hükmü çerçevesinde bugüne kadar yapılan değişikliklerle kanun izin vermediği halde ÇKS yönetmeliği bitkisel üretim dışında diğer tarımsal desteklemeleri de kavrayan bir yönetmeliğe dönüştürülmüştür. Entegre idare Kontrol sisteminin hayata geçirilmesi beklentisi nedeniyle hem sistemde hem de yönetmelikte uygulamaya ilişkin ihtiyaç duyulan değişiklikler de ihmal edilmektedir.

Entegre İdare Kontrol Sistemine geçiş ile; tarım politikalarının amaçlarına ulaşması için kullanılan kamu kaynaklarının daha verimli, etkili ve tutumlu kullanılması amaçlanmakta olup, gerekli teknik ve mevzuat çalışmalarının hızlandırılması ve sonuçlandırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Taşınır Mal Yönetmeliği'nin Bazı Hükümlerine Uyulmaması

Taşınır işlemlerinin incelenmesi sonucunda;

-Taşınırın yıl sonu sayımlarının yapılmadığı,

-Dayanıklı taşınırların numaralandırılmadığı ve ilgili olduğu taşınırlar üzerinde gösterilmediği,

-Ortak Kullanım alanlarında bulunanların “Dayanıklı Taşınırlar Listesi”nin düzenlenmediği,

-Kişilerin Kullanımına verilen dayanıklı taşınırlar için “Taşınır Teslim Belgesi” düzenlenmediği,

-Ambar giriş çıkış işlemlerinin zamanında ve tam olarak yapılmadığı, tüketime yönelik malzemelerin tüketilmedikleri halde ambar kayıtlarından çıkarıldığı,

-Ambarlarda muhafaza edilenlerin tertipli ve düzenli şekilde muhafaza edilmedikleri, tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin;

“Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler” başlıklı 32’nci maddesinde; Kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmalarında, yılsonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımı yapılacağı,

“Dayanıklı taşınırların numaralandırılması” başlıklı 36’ncı maddesinde; Giriş kaydı yapılan dayanıklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verileceği, bu numara yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtileceği,

10 uncu maddesinde; taşınırlardan oda, büro, bölüm, geçit, atölye, garaj ve servislere tahsis edilenler için “Dayanıklı Taşınır Listesi” düzenleneceği ve bu listenin istek yapan birim yetkilisi ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusu tarafından imzalanacağı,

23 üncü maddesinde; talep edilen dayanıklı taşınırlar 6/A örnek numaralı Taşınır Teslim Belgesi düzenlenerek kullanıma verileceği,

12 inci maddesinde; Kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemleri kayıt altına alınması esas olduğu, 13 üncü maddesinde ise, taşınırlar edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, başlatıldığında veya yardım yapıldığında çeşitli nedenlerle kullanılmaz hale geldiğinde hurdaya ayrıldığında veya kaybolma çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedileceği,

6 ıncı maddesinde; harcama birimince edinilen taşınırlardan muayene ve kabulü yapılanları cins ve niteliklerine göre sayarak, tartarak, ölçerek teslim almak, doğrudan tüketilmeyen ve kullanıma verilmeyen taşınırları sorumluluğundaki ambarlarda muhafaza etmek taşınır kayıt yetkililerinin görevi olduğu,

Hususları düzenlenmiştir.

Örnek olarak seçilen merkez ve taşra harcama birimlerinin taşınır ambarlarında ve defter ve kayıtları üzerinde yapılan incelemelerde;

-Taşınır ambarlarında kayıtlı olan taşınırların yılsonunda sayım kurulu tarafından sayımının yapılmadığı

-Giriş kaydı yapılan dayanıklı taşınırlara sicil numarası verilmediği ve/veya verilen numaraların taşınır üzerinde gösterilmediği,

-Talep üzerine kullanıma verilen demirbaş, makine ve cihaz gibi dayanıklı taşınırların tesliminde 6/A örnek numaralı Taşınır Teslim Belgesi düzenlenmediği,

-Halen ambarda mevcut olan temizlik malzemesi, kırtasiye malzemesi vb tüketim malzemelerinin kayıtlardan çıkarıldığı, tüketim malzemelerinin tamamının tek seferde tüketilmiş gibi kayıtlardan çıkarılarak işlem tesis edildiği,

-Kişilere teslim edilen, başka birimlere gönderilen veya hurdaya ayrılması gereken taşınırlarla ilgili çıkış işlemlerin zamanında yapılmadığı ya da hiç yapılmadığı, bu nedenle de ambardan çıkış kaydı yapılan birçok taşınırların halen ambarlarda mevcut olduğu, ambarda mevcut olmayanların ise kayıtlarda yer aldığı; ambar Giriş ve Çıkış kayıtlarının Taşınır Mal Yönetmeliği'ne uygun, zamanında ve düzenli yapılmadığı,

-Ortak kullanım alanlarında kullanılmak üzere verilen taşınırlar için “Dayanıklı Taşınır Listesi” düzenlenmediği,

-Ambarlarda yer alan taşınırların üst üste istiflendiği, başka birimlere ait taşınırlarla karışmış olduğu, hurdaya ayrılması gereken taşınırlarla çalışır vaziyetteki taşınırların birbirine karışmış olduğu, düzenli muhafaza edilmedikleri,

Hususlarına rastlanmıştır.

Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre; Harcama yetkililerinin taşınırların etkili,

ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumlu olduğu” düzenlenmiştir. Maddenin devamında ise taşınırın muhafazasından ve yönetilmesinden sorumlu olanların, gerekli tedbirlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi nedeniyle taşınırın kullanılmaz hale gelmesi veya yok olması sonucunda sebep oldukları kamu zararları hakkında, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Bakanlık harcama birimlerinde, taşınırın alınması, muhafaza edilmesi kullanılması ve korunmaları ve kayıtların mevzuata uygun yürütülmesi için Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine uygun tedbirlerin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Bir Mali Yıl İçerisinde Gerçekleştirdiği Destekleme Ödemelerine İlişkin İş ve İşlemlerinin Bir Bütün Olarak Kamuoyuna Açıklanmaması

Kamu idaresince hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın gereği olmak üzere tarımsal desteklemelere ilişkin tüm mali işlemleri içeren bir raporun düzenlenmediği ve kamuoyuna açıklanmadığı görülmüştür.

Tarımsal Desteklemeler hibe nitelikli olup, 5018 sayılı Kanununun 7 maddesi uyarınca belli dönemler itibarıyla teşvik ve desteklemelerin kamuoyuna açıklanması gerekir.

5018 sayılı kanunda kamu kaynağının kullanılmasının genel esasları belirlenmiş olup kanunun 7 nci maddesinde Malî Saydamlığa değinilmiştir. Bu maddede;

“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,

.....

Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Hazine ve Maliye Bakanlığınca izlenir.” hükmüne yer verilmiştir.

Bu hükme istinaden Kamu idaresinin, tarımsal desteklemelere ilişkin tüm işlemleri içeren bilgiyi düzenleyerek bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna

açıklanması hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın gereğidir. Kapsama dahil harcama birimlerince hazırlanacak destekleme ödemeleri bilgilerini içeren rapor ve tabloların konsolide edilerek, 5018 sayılı Kanunun 7 inci maddesi uyarınca İdarenin “Tarımsal Destekleme Raporu” olarak kamuoyuna sunulmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 6: İlama Bağlı Tarımsal Destekleme Ödeme Bilgilerinin ve Tutarlarının TBS/ ÇKS’ye Kaydedilmeden Banka Hesaplarından Ödenmesi

İl ve İlçe Tahkim Komisyonları tarafından alınan kararların ve Tarımsal Desteklemelere ilişkin İdare aleyhine sonuçlanan davalarda hüküm altına alınan ilama bağlı tarımsal destekleme ödemelerinin Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS)’ne kaydedilmeden ödendiği görülmüştür.

Geçmiş yıllarda destekten yararlandırılmayanlar tarafından açılmış davalar dolayısıyla Bakanlık aleyhine verilen kararlar sonucu 210 çiftçinin 3.245.517,70TL tutarındaki ilama bağlı borçları TRGM tarafından tarımsal destekleme banka hesaplarından ödenmiştir. BÜGEM tarafından ise 800 çiftçiye ödeme emri düzenlenerek cari transferler ödeneğinden 3.300.992,03 TL tutarında ilama bağlı borç ödemesi yapılmıştır.

Uygulamada; İl ve İlçe Tahkim Komisyonlarının desteklemelere ilişkin kararları, bir yazıyla ilgili olduğu Genel Müdürlüklere gönderilmekte, bu işlemlerin denetimi ve takibi dosyalar üzerinden yapılmaktadır. Çok sayıdaki komisyon kararlarının dosya üzerinden takibi uygulamaya yön vermesi açısından hem çok önemli hem de çok güçtür.

Tarımsal desteklemelere ilişkin İdare aleyhine sonuçlanan davalarda, ilâmda hüküm altına alınan ödeme tutarı dava konusu işlemi tesis eden veya eylemde bulunan ilgili merkez birimi tarafından tahakkuk ettirilerek ÇKS’ye kayıt yapılmadan kendi bütçesinin ilgili destekleme hesaplarından ödenmektedir. Geçmiş yıllarda destekten yararlandırılmayanlar tarafından açılmış davalar dolayısıyla Bakanlık aleyhine verilen kararlar sonucu yapılacak olan ödemeler ise TRGM tarafından banka hesaplarından ödenmektedir.

Bütçelerin yıllık olması ve ödeneklerin yılı bütçeleri ile öngörülen faaliyetlerde kullanılması gerektiğinden bu destekleme ödeneklerinin, ilama dayalı borçların ödemesi için kullanılması bütçe ilkeleri ile uyumlu değildir.

Çiftçi Kayıt Sistemi Yönetmeliği’nin 12 nci maddesinde ise Bakanlıkça yürütülen destekleme uygulamaları kapsamında çiftçilerin açmış olduğu davalar sonucunda mahkeme kararlarına istinaden yapılan ilama bağlı ödeme bilgilerini ve İl Tahkim Komisyonu kararlarını,

Tahkim Komisyonu Karar Defterine işlemek ve ÇKS'ye kaydetmek görevi ÇKS İl Sistem Sorumlularına verilmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu yönetmelik hükmüne istinaden sistemde hem Tahkim Komisyonu kararlarına hem de ilama bağlı ödeme bilgilerine yer verilmesinin gerektiği; ÇKS ye kayıt işleminin yapılmadan ödemelerin gerçekleştirilmesinin mükerrer ödemeye yol açarak kamu zararı riski oluşturacağı ve Bakanlıkça ileriye dönük olarak yapılacak projeksiyonlarda sağlayacağı fayda göz önünde bulundurularak sistemin doğru bilgileri içerecek şekilde güncellenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Mahkemelerce verilecek hükümlerin bitkisel olmayan tarımsal desteklemeleri de kapsayacağından hareketle, tüm ilama bağlı olarak yapılan destekleme ödemelerinin ilgili olduğu sistemlere kaydının sağlanmasının, mükerrer ödenmesi riskinin önlenmesi bakımından gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Ziraat Bankasına Yapılan Komisyon Giderlerinin Hizmet Alımları Yerine Hane halkına Yapılan Transferler Olarak Giderleştirilmesi

Destekleme kararının uygulanmasıyla ilgili olarak T.C ziraat Bankası A.Ş ye hizmetlerinden dolayı ödenen destekleme tutarının % 02'si (binde ikisi) komisyon ödemelerinin bütçenin hizmet alımları 03.5.4.03 Komisyon Giderleri ekonomik sınıflandırması yerine 05.4.Hanehalkına Yapılan Yardımlar ekonomik sınıflandırmasından gerçekleştirilmiştir.

2019-2021 yılları Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber'e göre Birinci Düzey Harcama Grupları ile bunların altında yer alan II III ve IV düzeylere ilişkin kodlar ve bu bölümlere kaydedilecek harcamalar açıklanmıştır. Buna göre, ilgili mevzuatına göre ödenecek komisyon ücretleri ile buna ilişkin diğer giderler 3.5 Hizmet Alımları grubu altında 03.5.4.03 Komisyon Giderleri bölümüne kaydedilecektir.

Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin 35 inci maddesinde Tarifeye Bağlı Ödemeler grubundaki komisyon ücretlerinin ödenmesinde; Harcama Talimatı ve Fatura(Banka komisyon ücretlerinde dekont)'un aranacağı belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanlığının 2019 yılında yapılacak tarımsal desteklemelere ilişkin 1691 sayılı kararının Finansman ve Ödemeler başlıklı 8/11 nci maddesinde; "Destekleme ödemeleri için gerekli finansman bütçenin ilgili harcama kaleminden tahsis edilerek karşılanır. Bu kararın uygulanmasıyla ilgili olarak T.C ziraat Bankası A.Ş ye hizmetlerinden dolayı, ödenen

destekleme tutarının % 02'si (binde ikisi) komisyon olarak ayrıca ödenir.” hükmüne istinaden Tarım Reformu Genel Müdürlüğü ile Ziraat Bankası arasında cari ve sermaye transferleri ödemelerine ilişkin olarak 26.02.2015 tarihinde Protokol düzenlenmiştir. Protokolün Uygulama başlıklı 3/i maddesinde, “Bakanlık kendisine ve hak sahiplerine vereceği hizmet karşılığında destekleme ödemelerine ilişkin komisyonları ödeme tutarına ilave ederek bankaya nakden ve defaten ödeyecektir.” denilmektedir.

Protokol hükümleri gereği 2019 yılında çiftçilere yapılan destekleme tutarının %02 si oranındaki 30.445.423,65-TL'sı hizmet bedeli komisyon gideri, 5.4. Hane halkına Yapılan Yardımlar bölümünden ödenmiştir. Ödeme doğrudan Muhasebe birimince ödeme emri belgesine dayanılarak yapılmamış, 05.4. Hane halkına Yapılan Yardımlar için TRGM nce açılmış aracı hesaplardan gerçekleştirilmiştir. Bu nedenle Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri hükümleri gereği aranan Harcama Talimatı ve Banka dekontuna dayanmaksızın ve Ödeme Emri Belgesine bağlanmadan gerçekleştirilmiştir.

Sonuç olarak banka hizmet bedeli olarak ödenen Komisyon giderleri bütçede 03.5.4.03 Komisyon Giderleri bölümü yerine 05.4. Hane halkına yapılan Yardımlar bölümünden giderleştirilmiştir.

Destek ödemeleri kapsamında değerlendirilmesi mümkün bulunmayan hizmet bedelinin bütçenin ekonomik sınıflandırmasına da uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Tarım Kanunu Uyarınca Yasaklı Olan Tarımsal İşletmelerin Takibinin Sağlıklı Yapılamaması

5488 sayılı Tarım Kanunu'nun cezalı tarımsal işletmelerin beş yıl süreyle hiçbir destekleme programından yararlanmaması hükmünün; veri tabanına doğrulama ve kontrole imkan vermeden manuel veri girişi yapılması ve destekleme ödemelerine ilişkin sistemlerin birbiri ile veri alışverişi yapmaması nedeniyle sağlıklı olarak izlenemediği görülmüştür.

Tarım Kanununun “Haksız ödemelerin geri alınması ve hak mahrumiyeti” başlıklı 23 ncü maddesinde: “Haksız yere yapılan destekleme ödemeleri, ödeme tarihinden itibaren 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 51 inci maddesinde belirtilen gecikme zammı oranları dikkate alınarak hesaplanan kanunî faizi ile birlikte anılan Kanun hükümlerine göre geri alınır. Haksız ödemenin yapılmasında ödemeyi sağlayan, belge veya belgeleri düzenleyen gerçek ve tüzel kişiler, geri alınacak tutarların tahsilinde müştereken sorumlu tutulurlar. Bu Kanunla belirlenen destekleme ödemelerinden,

idarî hata sonucu düzenlenen belgelerle yapılan ödemeler hariç, haksız yere yararlandığı tespit edilen üreticiler, beş yıl süreyle hiçbir destekleme programından yararlandırılmazlar.” hükmü yer almaktadır.

ÇKS Tarım Kanununda belirtildiği üzere; bitkisel üretimle ilgili tarımsal desteklemelerin izlenebilir, denetlenebilir, raporlanabilir ve sorgulanabilirliğinin doğru ve sağlıklı değerlendirmesinin yapılabilmesi amacıyla çiftçi bilgilerinin merkezi bir veri tabanında toplanmasını zorunlu kılan, güncellenebilen ve üzerinden destekleme ödemelerinin de yapılmasını sağlayan bir veri tabanıdır. Diğer desteklemelerin her birinin takibi ise TBS çatısı altında farklı yazılımlar üzerinden yapılmaktadır. Kanunun öngördüğü destekleme ödemeleriyle ilgili il/ilçe tahkim komisyonunca verilen 5 yıl süreli yasaklama kararına ait veri girişi ÇKS yönetmelik hükmü gereği il sistem sorumluları tarafından yapılmaktadır.

Merkezde ise Bilgi İşlem Daire Başkanlığınca ödmeden önce; destekleme ödemesini gerçekleştiren hizmet birimlerinin ödemeye esas destekleme icmalleri ile TBS/ÇKS sistemindeki veri tabanına il sistem sorumlularınca girişi yapılan yasaklıların karşılaştırılması yapılarak kayıtlı yasaklı işletme icmalden düşülmekte ilgiliye ödeme yapılması önlenmektedir.

Ancak, bu haliyle yasaklıların tespitine ilişkin Tahkim komisyonu kararlarının şube ve ilçe müdürlüklerinden il sistem sorumlusuna zamanında intikali ile veri tabanına zamanında giriş yapılıp yapılmadığına dair doğrulamaya ilişkin bir kontrol sistemde bulunmamakta ve oluşturulan yasaklı veri tabanından sağlıklı bir raporlama yapılamamaktadır.

Tarım Kanununda mali sonuç doğuran cezalı tarımsal işletmelerin beş yıl süreyle hiçbir destekleme programından yararlanmaması hükmünün TBS dışındaki destekleme ödemelerine ilişkin sistemlerin birbirini görmemesi, ÇKS sistemindeki veri tabanına doğrulama ve kontrole imkan vermeden manuel giriş yapılması nedeniyle yasaklılar yönüyle sistemden takibi sağlıklı yürütülememektedir.

Uygulamaların teyit edilebilmesi ve sağlıklı mali bilgilerin üretilmesi için destekleme ödemelerinin etkin bir şekilde izlenmesine ve denetimine imkan verecek, önleyici bir kontrol mekanizması oluşturulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Haksız Yapıldığı Tespit Edilen Destekleme Ödemelerinden Rızaen Geri Alınan Tutarların, İlgili Sistemlerde İzlenmemesi ve Muhasebeleştirilmemesi

Haksız yapılan destekleme ödemelerinin hak sahiplerince ya da daha sonra yapılan

incelemeler ve araştırmalar sonucunda çeşitli nedenlerle rızaen iade ettikleri tutarların bankadaki destekleme hesaplarına yatırıldığı görülmüştür.

Yapılan incelemede 2019 yılı içinde banka tarafından toplam 2987 çiftçiden rızaen 7.398.263,20 TL'nin haksız yere yapılan destek ödemesi nedeniyle çiftçilerden iade alındığı anlaşılmıştır. İade işlemleri muhasebeleştirilmedikleri için 5488 sayılı Tarım Kanununun 23 üncü maddesi uyarınca haksız yere yapılan destekleme ödemelerinin, ödeme tarihinden itibaren 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 51 inci maddesinde belirtilen gecikme zammı oranları dikkate alınarak hesaplanan kanuni faizi ile birlikte geri alınacağına dair hükmün uygulanıp uygulanmadığı da anlaşılamamaktadır.

Tarımsal destek ödemeleri, ödmeden yararlananların beyanına da bağlı olduğundan bu beyanların doğruluğunu araştırmada zaman ve teknik yönden sıkıntılar bulunması nedeniyle zaman zaman yersiz ödemede bulunmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun, "Hazine birliği" başlıklı 6 ncı maddesinde; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider, tahsilat, ödeme, nakit planlaması ve borç yönetiminin Hazine birliğini sağlayacak şekilde yürütüleceği ve bu idarelerin özel vezne açamayacağı belirtilmiştir. Bu nedenle 6183 Sayılı Kanun hükümleri uygulanarak tahsilat işlemlerinin Maliye Bakanlığı birimlerince yapılması ve genel bütçeye gelir kaydedilmesi sağlanması gerekmektedir.

Diğer taraftan ÇKS yönetmeliğinin 12 nci maddesinde ÇKS il sistem sorumlusunun görevleri arasında “ Bakanlıkça yürütölen destekleme uygulamaları kapsamında rızaen geri tahsil edilen ödemeler ile mahkeme kararlarına istinaden geri alınan destekleme ödemeleri bilgilerini ÇKS'ye kaydetmek” olduğu da sayılmıştır.

Bu hükümler çerçevesinde; Destekleme ödemesi yapılan gerçek ve tüzel kişilere yersiz olarak ödenen miktarların takibinin desteklemelere ilişkin her bir sistem üzerinden ayrı ayrı yapılması sağlanmalıdır. Tahsil edilen tutar ve dekont bilgileri gösterilmelidir. Alacak bilgileri güncellenmeli alacaklardan ne kadar tahsil edildiği veya ne kadarının takip edildiği veya ne kadarının amme alacaklarının tahsiline ilişkin mevzuat hükümlerine göre takip ve tahsil edildiği hususları da sistemden sorgulama ve raporlama yapılabilir.

Sonuç olarak; Tarım ve Orman Bakanlığının genel bütçe kaynaklarını kullanmak sureti ile finanse ettiği tarımsal desteklerden haksız yapıldığı anlaşılan, Kamu alacağına dönüşen ve 6183 Sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edilen tutarların Bakanlık muhasebe sistemi

içerisinde kurumsal kod kullanılarak bütçeye gelir kaydı yapılarak mali tablolara yansıtılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Çiftçilere Yapılan Destekleme Ödemeleri Üzerinden Yapılan Gelir Vergisi Kesintisinin İdarenin Muhasebe Kayıtlarına Yansıtılmaması

Zirai kazanç olarak değerlendirilen destekleme ödemelerinin gelir vergisine tabi tutulduğu ancak Hak sahibine ödeme amacıyla açılan banka hesapları, muhasebe yetkililerince veya mutemetlerince açılmadıkları için, hesaplarda yürütülen vergi kesintisine yönelik söz konusu mali işlemlerin niteliklerine uygun hesaplarda muhasebeleştirilmediği ve idarenin mali tablolarında yer almadığı görülmüştür.

Tarımsal desteklemeler; çiftçinin kayıt altına alınması, bitkisel ve hayvansal üretimin artırılması, ürün planlaması, hayat standartlarının yükseltilmesi, uluslararası rekabette daha güçlü hale gelmesi ve çiftçinin asgari kazanç elde etmesinin garanti edilmesi amacıyla 5488 sayılı Tarım Kanununun 19 uncu maddesine istinaden ödenmektedir.

2019 yılında TRGM adına açılan banka hesaplarından 7.149.807 çiftçiye yapılan 15.222.705.194,66 TL tutarındaki tarımsal destekleme ödemelerinden 469.734.087,88TL tutarında Gelir Vergisi kesintisi yapılmıştır.

193 Sayılı Gelir Vergisi Kanununun 53 üncü maddesinin 1 inci fıkrasına göre çiftçilerin elde ettikleri zirai kazançlara ilişkin hasılatları üzerinden aynı Kanununun 94 üncü maddesine göre vergi tevkifatı yapılacağı; 94 üncü maddenin (11) fıkrası uyarınca çiftçilerden satın alınan mahsuller ve hizmetler için yapılan ödemelerden, hayvansal ürünler için yapılan ödemelerden, Borsaya Tescil işlemine göre %1 ve %2 oranında, Diğer Zirai Mahsuller için ise %2 ve %4 oranında vergi kesintisi yapılması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Ziraat Bankası bahse konu üretici ve yetiştiricilerden kesilen gelir vergisi tutarları destekleme hesaplarının bulunduğu Ziraat Bankası şubelerinin 380014-Zirai Mahsuller Gelir Vergisi stokuna kaydedilmekte ve her bir şube için ayrı ayrı 097 tür kodu ile muhtasar beyanname düzenlenerek bir sonraki ayın 23. gününe kadar beyan edilmekte ve ayın 26. gününe kadar bağlı olunan vergi dairesi hesaplarına aktarılmaktadır.

Söz konusu kesintiler, bankanın faaliyetleriyle alakalı olmayıp, çiftçilere yapılan destekleme ödemelerinden kaynaklanan vergi tevkifatıdır. 5018 sayılı Kanununun 61 inci maddesine göre muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahibine

ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler, ile emanetlerin alınması, saklanması ve ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerdir. Bu işlemleri yürütenler muhasebe yetkilisidir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu (VUK)'nun 8 nci maddesine göre, verginin mükellefi çiftçiler, vergi sorumlusu ise TOB olup, vergi sorumlusuna ilişkin işlemlerin banka tarafından yürütülmesi ve vergi dairelerine ödeme yapmalarının VUK na uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 61'inci ve 72'nci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde; para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin muhasebe kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerinin muhasebe yetkilisinin sorumluluğunda gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Dolayısıyla 2019 yılı ödemelerinden Ziraat Bankası tarafından yapılan 469.734.087,88-TL sı gelir vergisi kesintisinin, Bakanlığın ödeme yapan Merkez Muhasebe birimi tarafından kesintiye tabi tutularak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Tarımsal Amaçlı Arazi Kullanım Plân ve Projelerinin Tamamlanamaması

Bakanlığın Tarımsal Üretim Amaçlı Korunması gereken arazilerin ülke nezdinde tescillenmesini sağlamak üzere, toprak koruma ve geliştirme tedbirlerine yönelik görevine ilişkin Tarımsal Amaçlı Arazi Kullanım Plân ve Projelerinin tamamlanamadığı görülmüştür.

5403 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu uyarınca; Ülkemizin gıda güvenliğinin teminat altına alınması, kırsal kalkınma da sürdürülebilirliği sağlanabilmesi, sağlıklı üretim planlaması yapılabilmesi için tarımsal arazilerin kullanımının planlanması, toprak ve su kaynaklarının korunarak geliştirilmesi, tarım arazilerinin izinsiz olarak tarım dışına çıkarılmasının önlenmesi için yapılacak koruma ve geliştirme amaçlı çalışmalar Tarım ve Orman Bakanlığının görevleri arasındadır.

5488 Sayılı Tarım Kanunu, 5403 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu ve Kalkınma Planlarında; Tarım arazilerinin sürdürülebilir, teknik ve ekonomik biçimde kullanılması, korunması, sulanan tarım arazilerinin tarım dışı kalmasının önlenerek Toprak ve suyun kirlenmesine karşı önlemlerin alınması için arazilerin en iyi kullanım şekillerinin belirlenmesinin gerekliliği ve yapılmasında en ekonomik biçimde üretim yapılabilmesi ve

üretim planlamasında toprak-su kaynaklarının kullanım ve yönetiminin önemi vurgulanmıştır.

Tarım kanununun 6 ncı maddesinde ise Toplulaştırma, arazi kullanım plânının yapılması ve ekonomik büyüklükteki tarım işletmelerinin oluşturulması ve Toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesi ve rasyonel kullanımının Tarım politikalarının önceliklerinden olduğu belirtilirken; çok sayıda ve dağınık yapıdaki parsellerden oluşan tarım işletmelerinde bütünlüğün sağlanması arazi parçalanmasının önüne geçilmesi ve iyi işleyen bir tarım arazisi piyasasının tesis edilmesine yönelik hukuki ve kurumsal düzenlemeler yapılması kalkınma planlarında da temel politika ve öncelikler arasında yer almıştır.

5403 sayılı toprak koruma ve arazi kullanımı kanununun amacı; Toprağın korunması, geliştirilmesi, tarım arazilerinin sınıflandırılması, asgari tarımsal arazi ve yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüklerinin belirlenmesi ve bölünmelerinin önlenmesi, çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak planlı kullanımını sağlayacak usul ve esasları belirlemek şeklinde ifade edilmiştir.

5403 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun tanımlar başlıklı 3 üncü maddesinde;

Arazi kullanım plânlaması; Her ölçekte plânlamaya temel oluşturmak üzere, toprağın ve diğer çevresel kaynakların bozulmasını önlemek için ekolojik, toplumsal ve ekonomik şartlar gözetilerek sürdürülebilirlik ilkesine uygun, farklı arazi kullanım şekillerini oluşturmaya yönelik toprak ve su potansiyelinin belirlenip, sistematik olarak değerlendirilmesini ve birbirleri ile olan ilişkilerini ortaya koyan rasyonel arazi kullanım plânları olarak tanımlanmıştır.

Tarımsal amaçlı arazi kullanım plân ve projeleri ise; tarım alanlarında yörenin ekolojik, ekonomik ve toplumsal özellikleri dikkate alınarak toprakların sürekli üretkenliğini sağlayacak tarım tekniklerini, toprak, su, bitki ve insan ilişkileri ile toprak korumaya yönelik diğer fiziksel, kimyasal, kültürel ve bitkisel düzenlemeleri kapsayan rasyonel tarımsal arazi kullanım plân ve projeler olarak tanımlanmıştır.

Ülkemizde bugüne kadar Tarım arazilerinin koruma çalışmaları kapsamında; tarımsal üretim potansiyeli yüksek, erozyon, kirlenme, amaç dışı veya yanlış kullanımlar gibi çeşitli nedenlerle toprak kaybı ve arazi bozulmalarının hızlı geliştiği ovalar tespit edilerek toplam alanı 7 Milyon 120 bin hektar olan 265 adet büyük tarımsal ova, Cumhurbaşkanlığı Kararı ve Bakanlar

Kurulu Kararıyla Büyük Ova Koruma Alanı olarak koruma altına alınmıştır.

Ülkemizin Toplam arazi varlığı 78,1 milyon hektardır. Bu alan içindeki 20,2 milyon hektar Orman Alanı, 14,5 milyon hektar çayır ve mera alanı, su yüzeyleri ve yerleşim vb diğer alanlar yaklaşık 19,6 milyon hektardır. Toplam tarım arazisi ise 23,8 milyon hektar olup ÇKS' ye kayıtlı tarım arazi 14,8 milyon hektar, kayıt altına alınamayan tarım arazisi ise 9,0 milyon hektardır.

Entegre İdare ve Kontrol Sistemi (IACS) projesi kapsamında 2016 yılında tarım parselleri tanımlama sistemi (LPIS) ne göre işlenebilir tarım alanları 22.943.000 Ha olarak tespit edilmiştir. ÇKS de kayıtlı Toplam 2.061.956 işletmeden 50 dekar üzerinde arazisi bulunan işletme sayısı 23.279 dur.

Potansiyel arazi ve toprak kaynaklarının sınıflandırılarak, niteliklerine uygun ve teknik ve ekonomik biçimde kullanılması, korunması ve tarım arazilerindeki kayıp ve tarım yapılamayan, atıl kalan arazi miktarının tespiti ve üretime kazandırılması ile üretimde kayıt dışılığın tarım dışı kullanımının önlenmesi, arazi yönetimi çerçevesinde veri tabanı üzerinden tarımsal üretim planlamasının yapılmasının, su ve çevre, toprak gibi doğal kaynakların da sürdürülebilir yönetimini sağlamak Tarım Kanunu, Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun hükümlerinin gereği olarak; Tarımsal amaçlı arazi kullanım plân ve projelerinin tamamlanarak tarım parsellerinin envanterinin çıkarılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Yapım İşlerinde İhale Sonrası Büyük Kapsamlı Proje Değişikliklerine Gidilmesi

Bakanlık tarafından anahtar teslim götürü bedel olarak ihale edilen yapım işlerinin birçoğunda ihale edilen işin mahiyetinin değişmesine yol açacak şekilde ve büyük kapsamlı imalat değişikliklerine gidildiği, imalat değişikliklerinin her birinin zorunlu teknik bir gerekçeye dayanması gerektiği halde tüm değişikliklerin genel bir gerekçe raporu kapsamında Olur alınarak yapıldığı, ihale gününden sonra zorunlu nedene dayanmayan proje değişiklikleri yapılmasının ise 4734 s. Kanununun 5. Maddesinde hüküm altına alınan ihalede eşit muamele, saydamlık, rekabet, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ilkelerine aykırılık oluşturduğu görülmüştür.

Örnek olarak incelenen yapım işlerinden 10.000.000 (on milyon) TL sözleşme bedelli Kırşehir İl Tarım ve Orman Müdürlüğü Hizmet Binası işinde 07.12.2018 tarihli genel bir

gerekçe raporu ile pek çok imalatta %10 iş artışı yapıldığı görülmüştür. Genel gerekçe raporunda 09.09.2009 tarih ve 27344 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 10 uncu ve 28 inci maddesinde değişikliğe gidildiği belirtilerek iş artışı yapılmasına karar verildiği ifade edilmektedir. Oysa bahsi geçen Yönetmeliğin ilgili maddelerinde ihale tarihinden sonra herhangi bir değişiklik olmadığı görülmüştür.

Yine 12.498.000 TL sözleşme bedelli Kayseri İl Tarım Müdürlüğü Hizmet Binası işinde %23.71 oranında iş artışı, %18,74 oranında iş eksilişi yapılarak ihale dokümanı eki projelerde oransız şekilde değişikliğe gidildiği ve ilk sözleşme bedelinden önemli ölçüde sapma oluşturulduğu görülmüştür. Proje değişikliğine ilişkin gerekçe raporları incelendiğinde imalat değişikliklerinin büyük kısmının zorunlu nedene dayanmadığı ve projedeki eksikliklerden ve estetik gerekçelerden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Diğer yandan tüm imalat değişikliklerinin teknik gerekçelerinin ayrı ayrı belirtilmesi gerekirken genel bir gerekçe ile projelerin değiştirildiği görülmüştür.

Bir diğer örnekte de 12.223.000 TL bedelli Hatay İl Tarım Müdürlüğü Hizmet Binası iş artışı gerekçe raporu incelendiğinde imalat değişikliklerinin bir kısmının idarenin tadilat talepleri kaynaklı olduğu görülmüştür. İhale ilke ve kuralları gereği proje tadilat taleplerinin ihale öncesinde yapılması uygundur. Yine bir diğer gerekçede çelik çatı kaplamasında kullanılacak yalıtım malzemesi ısı hesap raporunun 6 cm yerine 10 cm taş yünü kullanılması gerektiğinden bahsedilerek iş artışı ile ödeme yapıldığı görülmektedir. Oysa söz konusu ısı hesap raporunun ihale döküm anında yer almış olması nedeniyle bu kapsamda döşenen 10 cm taş yünü için iş artışı ile ödeme yapılmasının mümkün olmadığı düşünülmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 21 inci maddelerinde hüküm altına alındığı üzere iş artışı kapsamında imalat değişikliğine gidilebilmesi ve bu kapsamda iş artışı ile ödeme yapılması için, öncelikle mevzuat değişikliği gibi öngörülemeden durumlar kaynaklı bir iş artışının zorunlu olması, artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalması, idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması ve buna bağlı olarak detaylı şekilde hazırlanmış teknik gerekçe onayının alınmış olması gereklidir. Anahtar teslim götürü bedel yapım işlerinde zorunlu nedene bağlı iş artışı ve/veya iş eksilişinin gerekli olduğu hallerde ise yeni fiyatlarla birlikte ilgili imalat ve işlere ilişkin metraj ve ataşman kayıtlarının da ayrıca hazırlanması zorunludur.

Sonuç olarak mevzuatta düzenlenmiş iş artışı koşulları mevcut olmadan iş artışı yapılmasının yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiği ve kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına yol açtığı değerlendirilmektedir.

BULGU 13: Bilişim Alanında Stratejik Yönetime İlişkin Doküman ve Mekanizmaların Olmaması

Bakanlığın yazılı ve müstakil bir bilişim sistemleri stratejisi yoktur ve bilişim sistemleri yönlendirme kurulu veya dengi bir yapıya sahip olmadığı görülmüştür.

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nin 12 No'lu standardının 3'üncü şartına göre; "İdareler bilişim yönetişimini sağlayacak mekanizmalar geliştirmelidir."

03.09.2016 tarih ve 29820 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan e-Devlet Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde; "Kamu kurum ve kuruluşları, ulusal stratejiler ve planlar ile mevcut kurumsal stratejik planlarıyla uyumlu, kurumun e-Devlet hizmetleri sunumu amacıyla yapacakları yatırım, teknoloji tercihleri, kurumsal kapasite, tasarruf planları, fayda-maliyet, iş planı gibi unsurları kapsayacak bilişim stratejilerini hazırlar" denilmektedir.

BT alanında iyi uygulama örneklerini derleyen ve en yaygın şekilde kullanılan standart çerçevesi olan COBIT 2019'un "APO01. 04 Organizasyonel Yapıları Tanımla ve Uygula" başlıklı yönetim uygulamasına göre de; "Projelerin durumunu izlemek, kaynak çakışmalarını çözmek ve hizmet düzeylerini ve hizmet geliştirmelerini izlemek için yönetici, işletme ve B&T Yönetiminden oluşan bir B&T Yönlendirme Komitesi (veya eşdeğeri yapı) oluşturulmalıdır."

Bu çerçevede; Bakanlıkta bilgi teknolojileri alanındaki stratejik yönetime ilişkin olarak gerçekleştirilen incelemeler sonucunda aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

Tarım ve Orman Bakanlığı, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte, mülga Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile mülga Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın Temmuz 2018'de birleştirilmesi suretiyle kurulmuştur. Her iki Bakanlık da, birleşme öncesindeki dönemde yürürlükteki mali mevzuat hükümlerine göre düzenli olarak kurumsal stratejik planlarını hazırlamış ve sonuçlarını izlemiştir. Tarım ve Orman Bakanlığı Stratejik Planı (2019-2023) ise Kasım 2019'da yayımlanmıştır.

Bakanlığın güncel Stratejik Planında (2019-2023), Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı (BİDB) “Kurumsal kapasiteyi geliştirmek” stratejik amacı altında yer alan “H7.2: Bilgi sistemlerini geliştirmek ve bilgi güvenliğini sağlamak” hedefinden sorumludur.

Güncel Planda “Hedef Kartları” bölümü altında, diğer alanlar yanında bilişim teknolojilerine (BT) ilişkin olarak da performans göstergeleri taşıyan hedef kartlarına yer verilmiştir. Ancak mevcut hedef ve eylemler; BT yönetişi ve yönetimi, politika ve prosedürler, bilgi güvenliği, sistem geliştirme, iş sürekliliği gibi tüm BT alanlarını ve ihtiyaçlarını karşılayacak kapsam ve derinlikte değildir.

Denetim sırasında “BT Stratejisi ve Yönetişi – BT Strateji Taslağı” başlıklı bir doküman Bakanlık yetkililerince tarafımıza sunulmuştur. 2014-2017 dönemine ilişkin olarak hazırlanan söz konusu doküman herhangi bir onay sürecine konu edilmemiş olup, bir bağlayıcılığı ve geçerliliği yoktur.

Dolayısıyla, Tarım ve Orman Bakanlığı'nın;

- BT risklerini ve bilgi güvenliği gereksinimlerini dikkate alan,
- Kurumsal stratejik planlar ile ilişkilendirilmiş,
- Uygulanabilir bir eylem planı ile üç ya da beş yıllık bir perspektifte planlanan tüm BT projelerine ilişkin detaylı bilgilendirme içeren,
- Hazırlanma süreçleri ve sorumluları belirlenmiş,
- Maliyetlendirilmiş,
- Performans göstergeleri ve izlemeye yer veren,
- Üst yönetim tarafından onaylanmış,

yazılı ve müstakil bir bilişim sistemleri stratejisi bulunmamaktadır.

BİDB organizasyon şeması incelendiğinde, Daire Başkanına bağlı olarak çalışacak şekilde konumlandırılmış “Bilişim Üst Kurulu Sekreteryası” adlı bir birimin olduğu görülmektedir. BİDB Organizasyon Kitabı başlıklı dokümanda söz konusu birimin, Bakanlık Bilişim Üst Kurulu ve benzeri bilişim çalışmalarının yazışma, raporlama ve arşivleme görevlerini yürütmekle sorumlu olduğu ifade edilmektedir. Ancak Bakanlık internet sitesinde yer alan organizasyon şemasının Bakanlık bünyesindeki kurul, komisyon ve konseylerin toplu halde gösterildiği bölümünde “Bakanlık Bilişim Üst Kurulu” adında bir kurula yer verilmemektedir.

Öte yandan, 2013 yılında mülga Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’nda Bakanlık bilişim politikasının belirlenmesi, planlanması ve birimler arası koordinasyonun sağlanması amacıyla “Bilişim Koordinasyon Kurulu” adlı bir kurul oluşturulduğu, fakat “görevlerinin BİDB’nin görevleri ile çakıştığı” ve “bürokrasiyi artırdığı” gerekçesiyle Kurulun 2016 yılında feshedildiği bilgisi edinilmiştir.

Bu itibarla, Bakanlıkta, BT’ye ilişkin konuların üst yönetim düzeyinde görüşülmesi ve kararların alınmasına ilişkin bir çalışma kültürü ve farkındalık bulunmakla birlikte;

Belirli düzenlemeler çerçevesinde kurulan ve faaliyetlerini icra eden,

Üst yönetim ve ilgili birim yöneticilerinin katılımı ile düzenli olarak toplanan,

Toplantı kararları kayıt altına alınarak izlenen,

Bilişim sistemlerine ilişkin stratejik planlamanın yapılmasında ve büyük BT projeleri hakkında karar verilmesinde rol alan,

bilişim sistemleri yönlendirme kurulu veya dengi bir yapı mevcut değildir. Dolayısıyla, Bakanlık’ta; kurumsal yönetişimin bir parçası olarak BT yönetişiminin ele alınmasına, BT alanındaki stratejik istikamet hakkında karar verilmesine ve büyük BT yatırımlarının izlenmesine imkân sağlayacak uygun bir mekanizma bulunmamaktadır.

Bilişim alanında stratejik yönetime ilişkin yukarıda açıklanan doküman ve mekanizmaların Bakanlıkta olmaması; BT’ye ilişkin iş önceliklerinin doğru tanımlanamamasına, BT’nin kurumsal vizyon, amaç ve hedeflere katkı sağlayamamasına, Kurum stratejisi ve hedefleri ile uyumlu olmayan BT projelerinin yürütülmesine ve BT biriminin kurum üst yönetimi düzeyinde temsil edilememesine yol açabilecektir.

BULGU 14: Bilişim Hizmet Alımlarına İlişkin Sözleşme ve Şartnamelerde Eksiklikler Olması

Entegre İdare Kontrol Sistemi Daire Başkanlığı (EİKSDB) tarafından gerçekleştirilen bilişim hizmet alımı işlerinde düzenlenen sözleşme ve şartnamelerde çeşitli eksikliklerin bulunduğu görülmüştür

EİKSDB tarafından 2019 yılında gerçekleştirilen bilişim hizmet alımlarına ilişkin şartname ve sözleşmelerin incelenmesi sonucunda;

Çalıştırılacak personelin sayısının ve taşınması gereken niteliklerin belirlenmediği ya da “gerekli yetkinliklere sahip çalışanların seçiminin titizlikle yapılacağı” şeklinde muğlak ifadelere yer verildiği,

Yüklenicilerin Bakanlığın iş sürekliliği ve felaket kurtarma planlamasında öngörülen hususlara uyumunu sağlamaya yönelik düzenlemelere yer verilmediği,

Yüklenici tarafından sunulacak hizmetlerle ilgili karşılıklı mutabık kalınan hedeflerin ve taahhütlerin, yani hizmet seviyelerinin açık olarak belirlenmediği,

Hizmet seviyelerinin sağlanamaması durumunda uygulanacak yaptırım ve cezalara ilişkin olarak, genel şartname ve tip sözleşme hükümleri haricinde herhangi bir düzenleme öngörülmediği tespit edilmiştir.

Bu durum; sözleşme konusu iş, ürün ya da hizmetin istenilen nitelikte temin edilememesine yol açabileceği değerlendirilmektedir.

BULGU 15: Bilgi Güvenliği Yönetimine ve Bilişim Teknolojileri Politika ve Prosedürlerine İlişkin Eksiklikler Bulunması

Bakanlıkta bilgi güvenliğinin yönetiminde ve bilişim teknolojilerine (BT) ilişkin kural, süreç ve uygulamaları tanımlayan politika ve prosedürlerin hazırlanmasında eksiklikler olduğu görülmüştür.

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nin “Bilgi Sistemleri Kontrolleri” başlıklı 12 No'lu standardının 1'inci şartında; “*Bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlayacak kontroller yazılı olarak belirlenmeli ve uygulanmalıdır*” denilmektedir.

Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planı'nın 6'ncı ana eylem maddesi olan “Kamu Bilgi Güvenliği Programı” kapsamında hazırlanan “Kamu Kurumlarının Uyması Gereken Asgari Bilgi Güvenliği Kriterleri”ne göre; “*Kurum yöneticisi tarafından kurumda uygulanacak bilgi güvenliği önlemlerinin, bilişim teknolojileri bölümü çalışanlarından ve diğer kurum çalışanlarından beklentilerin açıklandığı bir politika dokümanı yayınlanmalıdır. Kurum yönetimi politika dokümanı ile bilgi güvenliğini önemseydiğini ve sahiplendiğini açıkça göstermelidir.*”

Uluslararası Standardizasyon Örgütü (ISO) ile Uluslararası Elektroteknik Komisyonu

(IEC) tarafından birlikte hazırlanan; bilgi güvenliği riskleri, kontrolleri ve yönetimine ilişkin iyi uygulama örneklerini ortaya koyan ve Türk Standartları Enstitüsü tarafından da kabul edilerek Türk Standardı haline gelmiş olan ISO/IEC 27002'nin "5. Bilgi Güvenliği Politikaları" başlıklı standardına göre; "*Bilgi güvenliği politikaları tanımlanmalı, yönetim tarafından onaylanmalı ve yayınlanarak çalışanlara ve ilgili dış taraflara duyurulmalıdır. Bilgi güvenliği politikaları, belirli aralıklarla veya önemli değişiklikler ortaya çıktığında sürekli uygunluk, kesinlik ve etkinliği sağlamak amacıyla gözden geçirilmelidir.*"

Bakanlık'ta Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı (BİDB) ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü bünyesindeki Entegre İdare Kontrol Sistemi Daire Başkanlığı (EİKSDB) tarafından iki ayrı bilgi güvenliği yönetim sistemi (BGYS) kurulmuş durumdadır.

A) BİDB tarafından işletilmekte olan BGYS üzerinde gerçekleştirilen incelemeler sonucunda aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

1) Tarım ve Orman Bakanlığı'nın kurulması öncesinde, hem mülga Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın hem de mülga Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın BİDB'leri tarafından farklı zamanlarda BGYS kurulumları gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede; mülga Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı BİDB tarafından kurulan BGYS için 15.12.2014 tarihinde, mülga Orman ve Su İşleri Bakanlığı BİDB tarafından kurulumuna başlanan BGYS için ise -Tarım ve Orman Bakanlığı'nın kurulmasının hemen sonrasında- 27.07.2018 tarihinde ISO 27001 sertifikası alınmıştır.

Mevcut durumda, mülga Orman ve Su İşleri Bakanlığı BİDB tarafından kurulum çalışmaları yürütülmüş olan BGYS kapsamında hazırlanan dokümanlar kullanılmakta ve tanımlanan süreçler takip edilmektedir. Bu doğrultuda, denetimimiz kapsamında bilgi güvenliği yönetimine ilişkin dokümanlar BİDB'den talep edildiğinde, tarafımıza anılan BGYS bünyesinde hazırlanmış olan çıktılar sunulmuştur.

Söz konusu BGYS için alınan Sertifikada "Kuruluşun Adı" kısmında "T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı" yazmaktadır, ancak "Kuruluşun Adresi" kısmında yalnızca BİDB'nin Beştepe Yerleşkesinde bulunan çalışma ortamının bilgileri yer almaktadır. Başka bir ifadeyle, Sertifikada belirtilen kapsam BİDB'nin çalışma ortamlarının tamamını içermemektedir.

Tarafımıza sunulmuş olan BGYS dokümanlarının (politika, prosedür, talimat, form, liste, vd.) önemli bir kısmında mülga Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın adı ve amblemi

yer almaktadır ve içeriklerinde güncel durumla uyuşmayan ifadeler bulunmaktadır. Dokümanların güncellenmesine yönelik çalışmalar başlamıştır ancak henüz tamamlanmamıştır.

Bu itibarla, BİDB tarafından işletilmekte olan BGYS, Tarım ve Orman Bakanlığı'nın kurulması sonrasında ortaya çıkan yeni bilgi işlem yapısının bütününe kapsamamakta ve mevcut durumu yansıtmamaktadır.

2) BİDB'nin mevcut örgütlenme yapısında bilgi güvenliği ve sistem yönetimi fonksiyonları, “görevlerin ayrılığı” ilkesine aykırı bir şekilde, aynı birim altında yer almakta, aynı birim yöneticisinin sorumluluğunda bulunmaktadır.

B) EİKSDB tarafından işletilmekte olan ve 13.05.2019 tarihinde ISO 27001 sertifikası alınan BGYS üzerinde gerçekleştirilen incelemeler sonucunda aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

- 1) Bilgi Güvenliği Politika Belgesi olarak tarafımıza “BGYS El Kitabı” başlıklı doküman ibraz edilmiştir. Ancak, söz konusu El Kitabı ilgili yöneticisi tarafından onaylanmamıştır, dolayısıyla herhangi bir geçerliliği bulunmamaktadır.
- 2) El Kitabının içeriğinde eksiklikler bulunmaktadır, diğer bilgi güvenliği dokümanlarına herhangi bir atıf yer almamaktadır.
- 3) “2020 Yedekleme ve İş Sürekliliği Planlaması” başlıklı doküman haricinde, BGYS kapsamında hazırlanmış olan başka bir doküman (politika, prosedür, talimat, vb.) tarafımıza ibraz edilememiştir.

Yukarıda açıklandığı üzere, Bakanlığın ihtiyaçlarına uygun güncel bir bilgi güvenliği yönetimine sahip olmaması ve bilgi güvenliği politika belgelerinde yukarıda aktarılan eksiklikler bulunması şu sonuçları beraberinde getirebilecektir:

- İhtiyaç duyulan ve uygulanan güvenlik kontrolleri arasında farklılıkların olması,
- Bilgi güvenliği süreçlerinin etkin şekilde yönetilememesi,
- Bilgi güvenliğine ilişkin kuralların ve kısıtların belirlenmemiş olması nedeniyle bilgi güvenliği ihlalleri yaşanması.

BULGU 16: Bilişim Teknolojileri Organizasyon Yapısının Uygun Olmaması

Bakanlığın bilgi işlem faaliyetlerine ilişkin organizasyon yapısının, bilişim

teknolojilerinin (BT) etkin bir şekilde kullanılmasını ve yönetilmesini sağlamaya uygun olmadığı görülmüştür

10/07/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 430'uncu maddesi uyarınca, Tarım ve Orman Bakanlığı'nın bilgi işlem hizmetlerini yürütmek görevi, Bakanlık bünyesinde müstakil bir birim olarak örgütlenmiş olan Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı'na (BİDB) aittir.

Aynı Kararnamenin 417'nci maddesinin “ğ” bendinde ise, “Entegre idare ve kontrol sistemi dâhil olmak üzere, görev alanına giren konularda bilgi sistemleri kurmak, işletmek ve güncel tutmak”, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün (TRGM) görevleri arasında sayılmıştır.

Bu çerçevede;

- Ağ, internet ve veri merkezi yönetimi de dâhil olmak üzere Bakanlığın bilgi işlem altyapısına ilişkin faaliyetler BİDB tarafından gerçekleştirilmekte,
- Destek ödemelerine temel teşkil eden tarım uygulama yazılımları “tarbil.gov.tr” alan adı altında TRGM Entegre Kontrol Sistemleri Daire Başkanlığı (EİKSDB) bünyesinde yürütülmekte,
- Bakanlığın diğer faaliyetlerine ilişkin bilgi sistemleri ise “tarim.gov.tr” alan adı altında BİDB tarafından hizmete sunulmaktadır.

Başka bir ifadeyle; mevcut durumda Bakanlıktaki bilgi işlem faaliyetleri tek bir yapı altında organize olmamıştır, genel kabul görmüş iyi uygulama örnekleri ile bağdaşmayacak şekilde çoklu bir bilgi işlem örgütlenmesi bulunmaktadır. BİDB'nin ve EİKSDB'nin bünyelerinde yürütmekte oldukları faaliyetler için kendi ayrı bilgi güvenliği yönetim sistemlerini kurmuş olmaları, çoklu örgütlenme yapısının bir göstergesidir.

Bu çoklu yapı; BT stratejik yönetimi, BT risk yönetimi, bilgi güvenliği yönetimi ve iş sürekliliği konuları başta olmak üzere BT yönetiminde etkinliğin ve uygulama birliğinin sağlanmasını zorlaştırmaktadır. Öte yandan, aynı ve/veya birbiriyle ilişkili / etkileşimli verileri üreten ve kullanan bilişim sistemlerinin, aralarında uygulama birliği ve koordinasyon bulunmayan farklı birimler tarafından geliştirilmesi ve yönetilmesi; söz konusu sistemlerin entegrasyonunu ve birlikte çalışabilirliğini olumsuz etkilemekte, bunun yanında verinin çöklenmesi ve/veya bütünlüğünün ve güvenilirliğinin zedelenmesi riskini de beraberinde getirmektedir.

BULGU 17: Bilişim Teknolojileri Risk Yönetimine İlişkin Eksiklikler Bulunması

Bakanlığın BT risklerinin yönetimine ilişkin süreç ve dokümanlarda bazı eksiklikler bulunduğu görülmüştür.

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nin

- “Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi” başlıklı 6 No’lu standardına göre; *“İdareler, sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlayarak değerlendirmeli ve alınacak önlemleri belirlemelidir.”*
- “Bilgi Sistemleri Kontrolleri” başlıklı 12 No’lu standardına göre; *“İdareler, bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlamak için gerekli kontrol mekanizmaları geliştirmelidir.”*

Uluslararası Standardizasyon Örgütü (ISO) ile Uluslararası Elektroteknik Komisyonu (IEC) tarafından birlikte hazırlanan; bilgi güvenliği riskleri, kontrolleri ve yönetimine ilişkin iyi uygulama örneklerini ortaya koyan ve Türk Standartları Enstitüsü tarafından da kabul edilerek Türk Standardı haline gelmiş olan ISO/IEC 27001’in “6.1.2. Bilgi Güvenliği Risk Değerlendirmesi” başlıklı standardına göre Kurumlar, ilgili maddede belirtilen şartları yerine getiren bir bilgi güvenliği risk değerlendirmesi sürecini tanımlamalı ve uygulamalıdır.

A) Tarım ve Orman Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı tarafından BT risk yönetimine ilişkin olarak Denetim Ekibine sunulan dokümanlar ve bu kapsamda yürütülen çalışmalar üzerinde gerçekleştirilen incelemeler sonucunda aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

1) POL 01 Bilgi Güvenliği Politikasının “8. Risk Yönetim Çerçevesi” başlığı altında risklerin yönetiminin “Varlık ve Risk Yönetimi Prosedürü”nde tanımlandığı ifade edilmektedir. Politikanın “9. Bilgi Güvenliği Politikası” başlığı altında ise bilgi varlıklarına yönelik risklerin sistematik olarak yönetileceği belirtilmektedir. Ancak denetim sırasında tarafımıza iletilen “PRS-01 Varlık ve Risk Yönetimi Prosedürü” mülga Orman ve Su İşleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca 02.03.2018 tarihinde yayımlanmıştır ve bu tarihten sonra güncellenmemiştir, dolayısıyla mevcut durumda uygulanabilir değildir.

2) Mülga Orman ve Su İşleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı'nın bulunduğu

Beştepe Yerleşkesindeki BT varlıklarına yönelik olarak 2017 yılı sonunda hazırlandığı anlaşılan bir BT risk kütüğü denetim sırasında tarafımıza iletilmiştir. Mülga Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı tarafından bu yönde bir çalışma yapıldığını gösteren herhangi bir doküman denetim sırasında ibraz olunmamıştır. Bu itibarla, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı'nda güncel bir BT risk kütüğü mevcut değildir.

B) Tarım Reformu Genel Müdürlüğü bünyesindeki Entegre İdare Kontrol Sistemi Daire Başkanlığı'nın ise, yönetiminden sorumlu olduğu BT varlıklarına yönelik bir risk yönetim metodolojisi ve risk kütüğü bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, Tarım ve Orman Bakanlığında;

- Kurumun tamamını kapsayan,
- Bilişim ortamına ilişkin tüm unsurları içeren,
- Risk düzeylerinin kurumsal varlıkların bütünlük, gizlilik ve erişilebilirlik gereksinimlerini içerecek şekilde tespit edildiği,
- Metodolojisi, süreçleri ve sorumlulukları yazılı olarak belirlenmiş ve
- İzlemesi düzenli aralıklarla yapılan

güncel bir BT risk değerlendirmesi bulunmamaktadır. Bu eksiklik; önemli BT risklerinin tespit edilememesine ve yetersiz BT kontrollerine güven duyulmasına yol açabilecektir.

BULGU 18: Bilişim Teknolojilerine İlişkin Rol ve Sorumlulukları Belirleyen Dokümanlarda Yetersizlikler Bulunması

Bakanlığın BT'ye ilişkin rol ve sorumlulukları belirleyen dokümanlarda bazı yetersizliklerin bulunduğu görülmüştür.

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nin "Bilgi Sistemleri Kontrolleri" başlıklı 12 No'lu standardının 2'inci şartında; "*Bilgi sistemine veri ve bilgi girişi ile bunlara erişim konusunda yetkilendirmeler yapılmalı, hata ve usulsüzlüklerin önlenmesi, tespit edilmesi ve düzeltilmesini sağlayacak mekanizmalar oluşturulmalıdır*" denilmektedir.

BT alanında iyi uygulama örneklerini derleyen ve en yaygın şekilde kullanılan standart çerçevesi olan COBIT 2019'un "APO01.05 Rol ve Sorumlulukların Oluşturulması" başlıklı

yönetim uygulamasına göre; “Yetki seviyeleri, sorumluluklar ve hesap verebilirlik dâhil olmak üzere kurumsal B&T için roller ve sorumluluklar tanımlanmalı ve iletilmelidir.”

Gerçekleştirilen incelemelerde;

- Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı (BİDB) bünyesinde yürütülen süreçlerin analiz edildiği ve Ağustos 2019’da “Temel Süreç Yönetimi Dokümanı”nın oluşturulduğu,
- BİDB personelinin unvan bazında görev ve sorumlulukları ile personelin taşınması gereken niteliklere ilişkin olarak ise, yine Ağustos 2019’da “Organizasyon Kitabı” başlıklı dokümanın hazırlandığı,
- Entegre İdare ve Kontrol Sistemi Daire Başkanlığı’nda (EİKSDB) ise; BT’ye ilişkin görev ve sorumlulukların “Tarım ve Orman Bakanlığı Merkez Teşkilatında Yer Alan Bazı Hizmet Birimlerinin Görevlerinin Düzenlenmesine İlişkin Yönerge”nin 27’nci maddesinde birim bazında ve yüzeysel bir şekilde tarif edildiği, başkaca bir tanımlama olmadığı,
- EİKSDB personelinin unvan bazında görev ve sorumlulukları ile personelin taşınması gereken nitelikleri tanımlayan herhangi bir doküman bulunmadığı

tespit edilmiştir.

BT’ye ilişkin rol ve sorumlulukların ayrıntılı olarak düzenlenmemesi; kritik iş süreçlerinin ve BT projelerinin olumsuz etkilenmesine ve bilgi varlıklarının yeterli düzeyde korunamamasına yol açabileceği değerlendirilmektedir.

BULGU 19: Bilgi Sistemlerinin Sürekliliğini ve Güvenilirliğini Sağlayacak Kontroller Çerçevesinde İş Sürekliliği ve Felaketten Kurtarma Süreçlerinde Eksiklikler Bulunması

Bakanlıkta iş sürekliliği ve felaketten kurtarmaya ilişkin olarak yürütülen planlama, yedekleme ve test süreçlerinde eksiklikler olduğu görülmüştür.

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’nin

- “Faaliyetlerin Sürekliliği” başlıklı 11 No’lu standardında; “İdareler, faaliyetlerin sürekliliğini sağlamaya yönelik gerekli önlemleri almalıdır”,
- “Bilgi Sistemleri Kontrolleri” başlıklı 12 No’lu standardının 1’inci şartında; “Bilgi

sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlayacak kontroller yazılı olarak belirlenmeli ve uygulanmalıdır”

ifadeleri yer almaktadır.

03.09.2016 tarih ve 29820 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan e-Devlet Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinde ise; “*Kamu kurum ve kuruluşları herhangi bir felaket anında sistemlerin kesintiye uğramaması için gerekli tedbirleri alır”* denilmektedir.

Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planı'nın 6'ncı ana eylem maddesi olan “Kamu Bilgi Güvenliği Programı” kapsamında hazırlanan Kamu Kurumlarının Uyması Gereken Asgari Bilgi Güvenliği Kriterleri'ne göre; “*Tüm kamu kurumlarında Kurumsal bilgi ve kayıtlar düzenli olarak yedeklenmelidir. (...) Kritik kamu kurumlarında iş sürekliliği analizi yapılmalı, kritik sistemler için Felaket Kurtarma Merkezleri (FKM) oluşturulmalıdır.”*

A. Tarım ve Orman Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı tarafından iş sürekliliğine ve felaketten kurtarmaya ilişkin olarak Denetim Ekibine sunulan dokümanlar ve bu kapsamda yürütülen çalışmalar üzerinde gerçekleştirilen incelemeler sonucunda aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

1. Süreçleri tarif eden dokümanlar olan “PRS-01 Varlık ve Risk Yönetimi Prosedürü” ve “PRS-06 İş Sürekliliği Yönetimi Prosedürü” mülga Orman ve Su İşleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı tarafından 02.03.2018 tarihinde yayımlanmıştır ve bu tarihten sonra güncellenmemiştir, dolayısıyla mevcut durumda uygulanabilir değildir.

2. İş sürekliliği ve felaketten kurtarma planlamasının ilk adımını oluşturan risk değerlendirmesine yönelik çalışmalar son olarak 2018 yılında yapılmıştır, dolayısıyla mevcut durumda güncelliğini yitirmiştir. Bunun yanında, Bakanlık bünyesinde yürütülen kritik nitelikteki iş süreçleri ile bu süreçleri destekleyen BT varlıkları arasındaki ilişkiyi ortaya koyan güncel bir “iş etki analizi” de bulunmamaktadır.

3. Hem iş sürekliliğine hem de felaketten kurtarmaya ilişkin unsurları içeren “PLN-01 İş Sürekliliği Planı” mülga Orman ve Su İşleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı tarafından 02.03.2018 tarihinde yayımlanmıştır ve bu tarihten sonra güncellenmemiştir, dolayısıyla Bakanlığın güncel bir iş sürekliliği / felaketten kurtarma planı yoktur.

4. PRS-06 İş Sürekliliği Yönetimi Prosedürünün “5.3. İş Sürekliliği Testleri” başlıklı bölümünde, iş sürekliliği planında belirlenen senaryolardan en az bir tanesinin yılda en az bir kere test edileceği ve test sonuçlarının kayıt altına alınacağı ifade edilmiş olmakla birlikte;

- Mevcut durumda güncel bir test / tatbikat planının olmadığı,
- Bu kapsamdaki en son testin 2018 yılının Mayıs ayında gerçekleştirildiği

anlaşmıştır.

5. Bakanlık İç Denetim Başkanlığı tarafından süreklilik yönetimi sürecine ilişkin olarak 2019 yılında yürütülen denetim sonucunda ulaşılan bulgularda da ifade edildiği üzere; yedeklemeye ilişkin süreçleri tanımlayan dokümanlarda (politika ve prosedürler) eksiklikler bulunmaktadır ve yedekten geri dönüş testleri düzenli olarak yapılmamaktadır.

6. Bakanlık İç Denetim Başkanlığı tarafından yukarıda belirtilen denetim sonucunda ulaşılan bulgularda da ifade edildiği üzere; Bakanlığın Beştepe Yerleşkesinde yürütülmekte olan BT işlevleri için bir Felaket Kurtarma Merkezi (FKM) bulunmamaktadır. Lodumlu Yerleşkesinde yürütülmekte olan kritik hizmetler için ise Toprak Mahsulleri Ofisi'nin Ankara'daki binası içerisinde bir FKM oluşturulmuştur ancak;

- Felaket anında FKM'de yürütülecek süreçler Bakanlığın İş Sürekliliği Planında belirtilmemiştir,
- Lodumlu Yerleşkesindeki sistem odası ile FKM arasındaki veri iletim kapasitesinin yetersiz olması nedeniyle kritik uygulamalar ve/veya veri tabanlarının tüm bilgileri FKM'ye aktarılamamaktadır,
- FKM'deki sunucu sayısı ve veri depolama alanı yetersizdir,
- FKM'de Saldırı Önleme Sistemi, Web Uygulama Güvenlik Duvarı ve Yük Dengeleyici bulunmamaktadır.

B. Tarım Reformu Genel Müdürlüğü bünyesindeki Entegre İdare Kontrol Sistemi Daire Başkanlığı (EİKSDB) tarafından iş sürekliliğine ve felaket kurtarmaya ilişkin olarak Denetim Ekibine sunulan “2020 Yedekleme ve İş Sürekliliği Planlaması” başlıklı doküman ve bu kapsamda yürütülen çalışmalar üzerinde gerçekleştirilen incelemeler sonucunda aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

1. Doküman iş sürekliliğine ve felaketten kurtarmaya ilişkin hususları içermekle birlikte, ilgili yöneticisi tarafından onaylanmamış olduğundan yürürlükte değildir. Bu itibarla,

EİKSDB'nin yazılı ve geçerli bir iş sürekliliği / felaketten kurtarma planı yoktur.

2. Dokümanda yedeklemeye ilişkin hususlar da tanımlanmıştır ancak yukarıda belirtildiği üzere, Doküman ilgili yöneticisi tarafından onaylanmamış olduğundan, EİKSDB'nin yedeklemeye ilişkin olarak fiilen takip ettiği süreçler bulunmakla birlikte, bunların yazılı olarak tanımlı olduğunu söylemek mümkün değildir.

3. Dokümanda iş sürekliliğine / felaketten kurtarmaya ilişkin bir test / tatbikat planı yer almamaktadır, gerçekleştirilen ve kayıt altına alınmış bir test bulunmamaktadır.

4. EİKSDB tarafından yönetilen sistemlerin yedekten geri dönüş testleri düzenli olarak yapılmamaktadır.

5. EİKSDB tarafından yönetilen sistemler için bir FKM bulunmamaktadır.

6. EİKSDB tarafından gerçekleştirilen hizmet alımlarında, yüklenicilerin kurumsal iş sürekliliği ve felaket kurtarma planlamasında öngörülen hususlara uyumunu sağlamaya yönelik düzenlemelere yer verilmemektedir.

İş sürekliliği ve felaket kurtarmaya ilişkin planlama, yedekleme ve test süreçlerindeki yukarıda açıklanan eksiklikler; Bakanlık tarafından sunulan BT hizmetlerinin sürekliliğinin aksamasına, kesinti durumunda BT hizmetlerinin beklenen süre içerisinde çalışır hale getirilememesine ve hassas ve kritik bilgilerin geri döndürülemez biçimde kaybedilmesine yol açabileceği değerlendirilmektedir.

BULGU 20: Bakanlık Organizasyon Yapısı İçerisinde Görev, Yetki ve Sorumlulukların Açık Bir Şekilde Belirlenip Yazılı Hale Getirilmemiş Olması

Birleşen iki bakanlığı kapsayan Tarım ve Orman Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatlarında bulunan her düzeydeki birimleri mevcut idari yapılanmaya göre şekillendirmek üzere hazırlanmış ikincil mevzuatın çıkarılmadığı, bakanlık organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmeyen çalışma grupları oluşturularak çalışma grubu sorumlusu veya koordinatör unvanının oluşturulduğu görülmüştür.

Cumhurbaşkanlığının 1 sayılı Kararnamesininin 410 ila 440'ıncı maddelerinde bakanlığın teşkilat yapısı, görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir.

Bakanlığın her bir biriminin görev tanımına uygun olarak sorumlulukları ve bu sorumluluklara bağlı olarak da yerine getirmekle yükümlü oldukları faaliyetleri ve işlemleri

bulunmaktadır. Bu bağlamda 2019 yılında birleşen iki bakanlığı kapsayan Tarım ve Orman Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatlarında bulunan her düzeydeki birimleri mevcut idari yapılanmaya göre şekillendirmek üzere yapılmış bir düzenleme bulunmamaktadır.

Mülga OSİB Taşra Teşkilatının Kuruluşu ve Görevleri İle Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, OSİB Merkez Teşkilatının Kuruluş Görevleri ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, OSİB Çalışma Grupları Yönetmelik ile mülga GTHB'nın Merkez Teşkilatı Görev Yönergesi, Taşra Teşkilatı Çalışma Yönergesi ve bu yönergelerde yapılan değişikliklerle faaliyetler yürütülmektedir.

Mülga OSİB'in 645 sayılı KHK ile şube müdürlüğü kadroları devam etmişken, mülga GTHB'nın 639 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeyle Bakanlık Merkez Teşkilatındaki şube müdürlüğü kadroları kaldırılmıştır. Hizmetin aksamaması için bazı genel müdürlük ve başkanlıkların altında yer alan daire başkanlıklarının içerisinde Makam olurlarıyla şube müdürlüklerinin yerine "Çalışma Grupları" oluşturularak görevleri belirlenmiştir. Çalışma grupları statüsüz birim olarak daire başkanlıklarının altında çalışmalarını yürütmüşlerdir.

Ayrıca her bir çalışma grubunun yönetimi için çalışma grup sorumlusu ve koordinatör adıyla yeni unvanlar oluşturulmuştur. Bakanlığın kadro cetvellerinde çalışma grup sorumlusu ve koordinatör şeklinde bir kadro mevcut olmadığı gibi çalışma grup sorumlularının imza yetkileri de bulunmamaktadır ve yazışmalarını bağlı buldukları daire başkanlıklarının idari birim kodlarını kullanmak suretiyle yürütmektedirler.

Aşağıdaki tabloda sayılarla ifade edilen fiili durum Cumhurbaşkanlığının 1 sayılı Kararnamesinden sonra da devam etmektedir.

UNVAN DAĞILIMI

DAİRE BAŞKANLIĞI	132
ŞUBE MÜDÜRLÜĞÜ	76
ÇALIŞMA GRUP SORUMLUSU	352
BİRİM SORUMLUSU	5
KOORDİNATÖRLÜK	17
TOPLAM	582

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 31.12.2005 tarihli ve 26040–3 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayınlanan ve 01.01.2006 da yürürlüğe giren "İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar"ın "İç kontrolün unsurları ve genel koşulları" başlıklı 7'nci maddesi ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nin 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 standartları

gereğince kontrol ortamının oluşturulması kapsamında; kurum organizasyon yapısı, görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

İdarelerin organizasyon şeması olmalı ve buna bağlı olarak fonksiyonel görev dağılımı belirlenmelidir. Personelin görevlerini ve bu görevlere ilişkin yetki ve sorumluluklarını kapsayan görev dağılım çizelgesi oluşturulmalı ve personele bildirilmelidir. Organizasyon yapısı, temel yetki ve sorumluluk dağılımı, hesap verebilirlik ve uygun raporlama ilişkisini gösterecek şekilde olmalıdır.

Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması için hayati önem arz etmektedir. Birleşen iki bakanlığı kapsayan Tarım ve Orman Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatlarında bulunan her düzeydeki birimleri mevcut idari yapılanmaya göre şekillendirmek üzere yapılmış bir düzenlemeye ya da ikincil mevzuata ihtiyaç bulunmaktadır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine göre kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmeyen çalışma grupları oluşturularak çalışma grubu sorumlusu veya koordinatör unvanı oluşturulmasının uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 21: Bakanlık Merkez Teşkilatında Norm Kadro Uygulamasına Henüz Geçilmemiş Olması ve Teknik Personelin Uzmanlık Alanları Dışındaki Görevlerde Çalıştırılmaları

Bakanlık taşra teşkilatında norm kadro uygulamasına geçilmiş olduğu halde merkez teşkilatında henüz norm kadro uygulamasına geçilmemiş olduğu tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

06.11.2000 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında; kamu kaynaklarının verimli kullanılması, kamu hizmetlerinin (gerçek iş yüklerine göre) gerektirdiği unvanda, nitelikte ve sayıda personel istihdamının sağlanabilmesi amacıyla; genel ve katma bütçeli kurumlar, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve

katma bütçenin transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar, il özel idareleri, belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, (Değişik: 27.12.2003 tarihli R.G.) kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları (özelleştirme programına alınmış kamu payı ağırlıklı kuruluşlar, kamu bankaları hariç) ile diğer kamu kurum ve kuruluşları memur, işçi ve sözleşmeli personel kadro ve pozisyonlarına ilişkin yapılacak norm kadro uygulamasının usul ve esasları belirlenmiştir.

11.07.2001 tarih ve 27317 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yürütülmekte olan “Norm Kadro” Çalışmaları” ile ilgili 2001/39 sayılı Başbakanlık Genelgesinde; norm kadro çalışmalarının 2001-2003 yılları arasında Genelge eki listelerde belirtilen takvime göre (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Orman Bakanlığı için 15 Temmuz 2001-30 Haziran 2002 tarihleri arası) tamamlanması gerektiği belirtilmiş ve norm kadro çalışmalarında dikkat edilecek hususlar açıklanmıştır.

Yine 12.08.2009 tarih ve 2731 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Taşra Teşkilatı Personelinin Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmeliğin “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde atama ve nakillerde norm kadro durumunun esas alınacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri dikkate alınarak Bakanlık taşra teşkilatında norm kadro çalışmalarına başlanmıştır. Bu kapsamda iş akış şemaları çıkartılıp iş analizleri ve iş tanımları yapılmak suretiyle taşra teşkilatındaki birimlerin unvan nitelik ve sayı olarak personel ihtiyaçları belirlenmiştir. Bu çalışmalar sonrasında da norm kadro uygulamasına geçilmiştir.

Ancak Bakanlık merkez teşkilatında norm kadro çalışmaları yapılmış olsa da uygulamaya başlanmamıştır. Zira Bakanlık Makamının 12.10.2010 tarih ve 903-398 sayılı oluru ile “Merkez Teşkilatı Personeli Norm Kadro Komisyonu” oluşturularak iş yükü esasına göre yapılan çalışmalar sonucunda 2011 yılında norm kadro cetvelleri oluşturulmuş ancak Bakanlık Makamınca onaylanmamıştır. 2013 yılında Bakanlık Makamının talimatı üzerine yeniden yapılan çalışmalar sonucunda daha önceden hazırlanmış bulunan norm kadro cetvelleri revize edilmiş ancak yine Bakanlık Makamınca onaylanmamıştır.

Bakanlık merkez teşkilatında norm kadroya geçilmemiş olması nedeniyle tüm kadrolar (4311 dolu, 4147 boş olmak üzere toplam 8458 kadro) bir havuzda toplanmış olup Bakanlık Makamının takdiri ile atamalar yapılmaktadır. Bu nedenle de merkez teşkilatındaki birimlerin gerçek ihtiyaçları belirlenmemiş olduğundan bazı birimlerde ihtiyaçtan fazla personel

çalıştırılması (örneğin Eğitim ve Yayın Daire Başkanlığı'nda ihtiyaç olmadığı halde 200'ün üzerinde teknik personel bulunması) bazı birimlerde ise ihtiyacı karşılayabilecek sayıda personel bulunamaması sonucu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca norm kadro olmadığı için Bakanlığın ana hizmet alanları ile ilgili olarak istihdam edilmiş olan teknik personel (ziraat mühendisi, ziraat teknikeri, veteriner, orman mühendisi, orman teknikeri, laborant gibi) uzmanlık alanları dışındaki yerlerde (örneğin Özel Kalem Müdürlüğü, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı gibi) çalıştırılmaktadır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri uyarınca kamu kaynaklarının verimli kullanılması, kamu hizmetlerinin (gerçek iş yüklerine göre) gerektirdiği unvanda, nitelikte ve sayıda personel istihdamının sağlanabilmesi amacıyla norm kadro uygulamasına geçilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 22: Bakanlık Tarafından Yurt Dışına Gönderilen Devlet Memurlarının Mecburi Hizmet Yükümlülüğü Takibinin Yapılmaması

Tarım ve Orman Bakanlığında mesleklerine ait hizmetlerde yetiştirilmek, eğitilmek, bilgilerini artırmak, staj, öğrenim veya ihtisas yaptırılmak üzere yurt dışına gönderilen personelin, mecburi hizmet yükümlülüğünü yerine getirip getirmemesine karşılık alınan Yüklenme Senedi ile Muteber İmzalı Mütessesil Kefalet Senetlerinin ilgili hesaplarda muhasebeleştirilmedikleri tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 456 ıncı maddesine göre; mevzuatları gereği muhasebe birimlerine teminat ve depozito olarak teslim edilen teminat ve garanti mektuplarıyla şahsi kefalete ilişkin belgeler ve bunlardan ilgililerine geri verilen veya paraya çevrilenlerin izlenmesi için 910 ve 911 hesap No.lu Alınan Teminat Mektupları Hesabı ve 911- Alınan Teminat Mektupları Emanetleri Hesabının kullanılacağı, belirtilmiştir.

Yurt dışına gönderilecek Devlet Memurları hakkında 1416 sayılı Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 657 sayılı Kanunu'nun değişik 80 inci maddesi dayanak gösterilerek çıkarılan Yetiştirilmek Amacıyla Yurt Dışına Gönderilecek Devlet Memurları Hakkında Yönetmelik hükümleri uygulanmaktadır. Yönetmeliğe göre Devlet memurları hizmetle ilgili kurum ve kuruluşlarına, yetiştirme eğitim merkezlerine, araştırma enstitüsü veya kuruluşlarına, üniversite, yüksekokul, enstitü ve diğer öğretim kuruluşlarına, millî ve milletlerarası resmi ve özel kuruluşlara gönderilebilirler.

Mezkûr Yönetmelik hükümlerine göre yurtdışına gönderilenler yurtdışında kaldıkları sürenin iki katı kadar, kurumlarına mecburi hizmet görmekle yükümlüdürler. Evvelce yüklendiği mecburi hizmeti tamamlamadan yurtdışına gönderilenlerin, eski yükümlülüklerinin artan kısmı yenisine eklenmektedir. Mecburi hizmetini tamamlamadan görevlerinden ayrılanların veya bir ceza nedeniyle memurluktan çıkarılmış olanların, hizmetlerinin eksik kalan kısmına ait giderleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Mecburi hizmet ile ilgili yükümlülükler" başlıklı 225 inci maddesinde belirtilen esaslara göre ödemeleri gerekmektedir.

Muhasebat Genel Müdürlüğünün 16 Sıra Nolu Genel Tebliği' nde ise, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun mecburi hizmet karşılığı Devlet hesabına yurt içi veya yurt dışında okutulan ya da yetiştirilmek, eğitilmek, bilgilerini artırmak veya staj yapmak üzere 3 ay ve daha fazla süreyle dış memleketlere gönderilen memurlardan; ilgili mevzuatında belirlenen süre içinde mecburi hizmet yükümlülüğünü yerine getirmek için başvurmayanlar veya atanma için gerekli belgeleri tamamlamayanların yol giderleri de dâhil olmak üzere, kendilerine kurumlarınca yapılmış bütün giderleri yüzde elli fazlasıyla, atandıktan sonra mecburi hizmetini tamamlamadan ayrılanların veya bir ceza sebebiyle görevine son verilenlerin, mecburi hizmetini eksik kısmı ile orantılı tutarı yüzde elli fazlasıyla, ödemek zorunda oldukları ifade edilmiştir.

Ayrıca Tebliğ'de 657 sayılı Kanununun "Yurt Dışı Eğitim Masraflarının Tahsili Başlıklı" Ek 34'üncü maddesi gereğince, ilgili kanunlarına göre öğrenim yapmak, yetiştirilmek, eğitilmek, bilgilerini artırmak, staj yapmak veya benzeri bir nedenle geçici süreli görevlendirilmek suretiyle, üç ay veya daha fazla süre ile yurt dışına gönderilen kamu personelinden ve 1416 sayılı Kanun hükümleri uyarınca yurt dışına gönderilen öğrencilerden mecburi hizmet yükümlülüğünü yerine getirmeden ayrılanlar ile eğitimdeki başarısızlığı veya kendi kusuru nedeniyle yurt dışından geri çağrılan ya da başarısız olarak geri dönenlerin; kendileri için kurumlarınca fiilen döviz olarak yapılmış olan her türlü masrafları aynı döviz cins ve miktarı üzerinden borçlandırılarak, tahsil tarihindeki T.C. Merkez Bankasınca tespit ve ilan edilen efektif satış kuru üzerinden Türk Lirası olarak, ödemek zorunda oldukları hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Tebliğ'de 657 sayılı Kanunun "Yurtdışı Eğitim Masraflarının Tahsili" başlıklı Ek 34'üncü maddesinde hüküm altına alınan, yurt dışına gönderilecek personelden, örneği Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmış "Yüklenme Senedi ile Muteber İmzalı Mütessesil Kefalet Senedi" alınması gerektiği de ifade edilmiştir.

Eğitim süresince personel için yapılan ödemelerin mevzuat uyarınca Kurum

bütçesinden ya da kamu kaynağından karşılanması nedeniyle anılan personelin eğitim sonrasında, mecburi hizmet yükümlülüğünün takip edilerek, yerine getirmeyenlerden idarece yapılan masrafların "Yüklenme Senedi ile Muteber İmzalı Mütessesil Kefalet Senedi" ni yüklenenler ve/veya kefillerinden mütessesilen alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede;

-İlgililerden alınan Yüklenme Senedi ile Muteber İmzalı Mütessesil Kefalet Senetlerinin muhasebe birimlerine bildirilmediği ve 910-Alınan Teminat Mektupları hesabında muhasebeleştirilmediği,

-Yüklenme ve kefalet senetlerinin personel dosyasında saklandığı, fakat mecburi hizmet yükümlüleri için yapılan masrafların ve yükümlülük sürelerinin takibinin yapıldığı herhangi başkaca bir kaydın/sistemin bulunmadığı,

-Görevden erken ayrılan veya idarece görevine son verilenler hakkında mecburi hizmet yükümlülerinden alınması gereken tutarların tahsilinde standart bir usulün bulunmadığı, hususları tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesine göre; muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleri olarak tanımlanmış ve bu işlemleri yürütenlerin muhasebe yetkilisi olduğu hüküm altına alınmıştır. Bakanlığın muhasebe yetkilileri; merkezde Bakanlık merkez saymanlık müdürü, illerde muhasebe müdürleri, ilçelerde mal müdürleridir.

Aynı Kanunun "Yetkisiz tahsil ve ödeme" başlıklı 72'nci maddesine göre; Kanunların öngördüğü şekilde yetkili kılınmamış hiçbir gerçek veya tüzel kişi, kamu adına tahsilat veya ödeme yapamaz. 5018 sayılı Kanun'un 61'inci ve 72'nci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde; para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerinin muhasebe yetkilisinin sorumluluğunda gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, mecburi hizmet karşılığı yurtdışına gönderilen personel ve kefillerinden alınan Yüklenme Senedi ile Muteber İmzalı Mütessesil Kefalet Senetlerinin alınması saklanması ve gerektiğinde hak sahiplerine iadesi işlemlerinin Bakanlığın muhasebe yetkilileri tarafından gerçekleştirilmesi gerekir iken, muhasebe yetkilisi/muhasebe

yetkilisi mutemedi olmayan kişiler tarafından “yetkisiz tahsil ve ödeme” kuralına aykırı olarak alındığı, saklandığı ve hak sahiplerine iade edildiği veya nakde çevrildiği anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla,

-Geçmiş yıllarda yurtdışına gönderildiği halde mecburi hizmetini tamamlamayanların envanterinin sağlıklı bir şekilde çıkarılması,

-Yetkisi bulunmayan kişilerden ve birimlerden, yetkili muhasebe birimlerine devrinin sağlanarak 910 ve 911 nolu Teminat Mektupları hesabında muhasebeleştirilmesi ve mali tablolarda raporlanması,

-Sonraki yıllarda bu kapsamda yürütülecek işlemlerin sistemli ve zamanında muhasebeleştirilmesinin sağlanmasına ilişkin görev, yetki ve sorumluluklara ilişkin düzenleme yapılması,

sağlanmalıdır.

BULGU 23: Tedvir ve Vekâleten Görevlendirmelerde Kanuna Riayet Edilmemesi ve Görevlendirme Sürelerinin Makul Olmaması

Tarım ve Orman Bakanlığında personel görevlendirmelerinde; mevzuatta istisnai ve geçici nitelikte bir usul olarak görülen tedviren ve vekâleten görevlendirmelerin kurum genelinde yaygın ve makul süreleri aşacak şekilde uygulandığı görülmektedir.

Anayasa'nın 128'inci maddesi, memurların ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, hak ve yükümlülüklerinin, aylık ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceğini hükme bağlamış bulunmasına karşın tedviren görevlendirme işleminin kanuni dayanağı bulunmamaktadır. Personele ilişkin yasal düzenlemelerde, “tedviren görevlendirme” şeklinde bir görevlendirmeye yer verilmemiştir.

2451 sayılı Bakanlıklar Ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun'da, Başbakanlık ve bakanlıklarla, bunlara bağlı kuruluşlarda, atama ve nakillerin bu Kanun'da belirtilen usullere göre yapılacağı hükme bağlanmıştır. Kanun'un 2'nci maddesine göre; ekli (1) sayılı cetvelde gösterilen unvanları taşıyan görevlere Bakanlar Kurulu Kararı ile ekli (2) sayılı cetvelde gösterilen unvanları taşıyan görevlere müşterek kararlar atama yapılabilecektir. 2451 sayılı Kanun 15.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile mülga olmuştur. 703 sayılı KHK'nin geçici 5, geçici 6 ve geçici 7'nci maddelerinde bu KHK ile kapatılan veya adı değiştirilen kurumlarda görevli birimlerin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeni kurulan, adı değiştirilen

veya birleştirilen kurumlara devredilmiş sayılacağı ve devredilen kurumlarda görevli personelin de mevcut statü, kadro ve pozisyon unvanıyla devredilmiş olacağı ve bu maddelerin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde Cumhurbaşkanlığı kararıyla belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde devir ve atama işlemlerinin gerçekleştirileceği hükme bağlanmıştır. 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanan 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde de; Kararnameye ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde gösterilen kadro ve pozisyonlardaki personele ve bu cetvellerde sayılmayan diğer personelin atamasında nasıl bir yol izleneceği, bu personelin görev süreleri ve göreve atanma ve görevden almada görevli personelin kimler olacağı belirlenmiştir.

14.07.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda görevlendirme şekilleri tereddüte mahal bırakmayacak kadar açıktır. Bunlar ise asaleten, vekâleten ve ikinci görev olarak üç şekilde tanımlanmıştır.

Bununla birlikte, devlet memurluğunda kadrolarda asil olarak bulunanların yerine zaman zaman o kadroya ilişkin görevleri yürütmek amacıyla bir başka memur görevlendirilebilmektedir. Esasında, asilin görevini yürütmek üzere o kadroya görevlendirilen personel o kadroya asil olarak atanma niteliğini taşıyorsa vekâleten atama, o kadroya asil olarak atanma niteliğini taşımayan bir personel görevlendirmesi ise tedviren görevlendirme olmaktadır.

Diğer taraftan, 99 Seri Numaralı Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nde:

“Asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcıları yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesi mümkün görülmektedir.”

Denilmek suretiyle, tedvir uygulamasından söz edilmiş; fakat bu yola sadece istisnai hallerde (asil ya da vekil olarak atanabilecek hiçbir memurun bulunmaması durumunda hizmetin aksamaması için) başvurulabileceği açıkça belirtilmiştir.

17.05.1987 tarihli Resmi Gazete 'de yayımlanan 99 Seri Numaralı Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinde;

“1 - Bir görevin vekâleten yürütülmesi halinde görevin gerekleri ve nitelikleri değişmeyeceğinden bu görevi vekâleten yürütecek olanların asil memurda aranan şartlara sahip olmaları gerekmektedir. Bu sebeple;

a) 1-4 üncü dereceli kadrolara vekâlet edeceklerin 657 sayılı Kanunun 68'inci maddesinde belirtilen şartları haiz olmaları,

b) 5-15 inci dereceli kadrolara vekâlet ettirileceklerin öğrenim durumları itibariyle tespit olunan yükselinebilecek dereceyi aşmamak kaydıyla vekâlet ettirilecekleri kadronun derecesinin, kazanılmış hak aylık derecesinin üç üst derecesinden fazla olmaması, gerekmektedir.

2. Asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunamadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcıları yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesi mümkün görülmektedir.

3 - 657 sayılı Kanunun vekâlet ücreti ödenmesine ilişkin 175'inci maddesine göre, tedvir dolayısıyla herhangi bir ödeme yapılması mümkün bulunmamaktadır.”

Denilmektedir.

Personel mevzuatına ilişkin diğer düzenlemelerde de “tedviren görevlendirme” uygulamasına cevaz veren herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Tedviren görevlendirmenin; boş bir kadronun bulunması, bu boş kadroya asilde aranan koşullara sahip vekâleten görevlendirilecek personel bulunmaması halinde, hizmette aksama yaşanmaması amacıyla asaleten atama veya vekâleten görevlendirme yapılincaya kadar geçici ve istisnai durumlarda başvurulabilecek bir yöntem olduğu anlaşılmaktadır.

Vekâlet, en genel şekliyle bir kimsenin görevinin diğer bir kişi tarafından üstlenilmesi anlamına gelmektedir. Personel hukuku açısından ise vekâlet, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86'ncı maddesi uyarınca yapılan bir görevlendirmedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine göre vekâlet aylığına ve vekâlet edilen kadronun zam ve tazminatlarına hak kazanılabilmesi için; söz konusu hükümde öngörülen biçimde boşalmış olan kadroya vekâleten yapılacak atamanın, 657 sayılı Kanunun 86'ncı maddeden bahisle ve atamanın vekâleten olduğu açıkça belirtilmek suretiyle asili atamaya yetkili makam tarafından yapılması gerekmektedir. Vekillerin, genel ve ilgili özel mevzuatı uyarınca asaleten atanmada aranan tüm şartları (asaleten atanmada sınav şartı aranılan kadro veya görevler için bu sınavlara girebilme hakkının elde edilmiş olması dâhil) bir arada taşınmaları gerektiği de açıklanmıştır.

Bu maddenin ilk fıkrasına göre; “memurların kanunî izin, geçici görev, disiplin cezası

uygulamasını veya görevden uzaklaştırma nedeniyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanır.”

Vekâleten atama hizmet gereği yapılan geçici bir uygulama olup, söz konusu kadrolara yasal koşulları taşıyanların atanması suretiyle sona erdirilmesi esastır.

Yukarıda yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere, tedvir veya vekâleten görevlendirme, o göreve atanacak asilde aranan şartları taşıyan memur bulunup bulunmaması durumuna göre personel mevzuatında öngörülen istisnai ve geçici nitelikteki görevlendirme usulleridir. Bir görevin asaleten atanmış memurlarca yürütülmesi esastır. Ancak asilde aranan şartları taşıyan memur varsa bu göreve vekâleten; eğer asilde aranan şartları taşıyan memur yoksa hizmette aksama yaşanmaması için tedviren görevlendirme mümkün olabilmektedir. Dolayısıyla Kanun’a göre, tedviren veya vekâleten atanmış personel, aylar, yıllar boyunca değil, makul bir süreyle sınırlı olarak görevde kalmalıdır. Bu süre, asıl görevlinin atanması işlemi için yapılması gereken hazırlık ve atama işlemleriyle sınırlı olmalıdır.

Tarım ve Orman Bakanlığındaki tedviren ve vekâleten görevlendirmeler de bir üst göreve görevlendirilenler daha fazla yetki ve sorumluluk altına girerken, tedviren görevlendirmede atandıkları üst görevin mali haklarından faydalanmamış olmaktadır.

Yapılan araştırmada 2019 sonu itibarıyla;

- Merkez teşkilatında 2 Genel Müdür, 23 Genel Müdür Yardımcısı, 20 Daire Başkanı, 60 Şube Müdürü ve 1 Özel Kalem Müdürü olmak üzere toplam 104 üst düzeyli yönetici ile taşra teşkilatında 15 adedi İl Müdürü olmak üzere 105 adet çeşitli müdür ve yardımcısı kadrolarının, 657 sayılı Kanunun 86ncı maddesi ne göre vekâleten yürütüldüğü,

Merkez teşkilatında 12 Genel Müdür, 4 Genel Müdür Yardımcısı, 4 Daire Başkanı olmak üzere toplam 20 üst düzeyli yönetici ile taşra teşkilatında 29 İl Müdürü kadrolarının, ise tedviren görevlendirilenlerce yürütüldüğü,

Görülmüştür. Bu görevlerin uzun sürelerde devam ettiği ve dolayısıyla bu görevlendirmelerin makul görülemeyecek şekilde süreleri aştığı görülmektedir.

Tarım ve Orman Bakanlığında değişik kadro unvanlarındaki tedviren görevlendirme ve vekâleten atamalarda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun’a (15.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile mülga) ve 10.7.2018 tarihli Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine uygunluğuna riayet

edilmediği ve görevlendirme sürelerinin makul olmadığı değerlendirilmektedir. Kurum genelinde yaygın ve yıllara sâri nitelikte olan bu görevlendirmelerin;

- Kamu hizmetlerinin görölmesinde aksamaya ve mali hak kayıplarına yol açma riski taşıdığı,

- Kamu idaresinde gerek merkezde gerekse illerde yöneticilerin sık değişmesi ve yönetim kademelerinde vekil görevlendirme oranının yüksekliği nedenleriyle aynı konuda birbirinden farklı uygulamalar olduğu,

- Sorunların sürüncemede kaldığı,

-Yeni atanan yöneticilerin uygulamaları önemli ölçüde değiştirecek nitelikte müdahalelerde bulunmasının iç kontrolü de zafiyete uğrattığı,

- İş barışına ve liyakata zarar veren bir duruma yol açtığı,

değerlendirilmektedir.

BULGU 24: Tarım Ürünü Olmayan ve Tüketim Amacıyla Kullanılan Sanayi Ürünlerinin İhalesiz Olarak Satın Alınması

Bakanlık tarafından, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 3'üncü maddesinin (a) bendi kapsamında ihalesiz olarak tüketime yönelik satın alma yapıldığı görölmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 3. maddesinin (a) bendinde aynen: “Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları ile 6831 sayılı Orman Kanunu gereğince orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden yapılacak hizmet alımları, Ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç bu Kanuna tâbi değildir.” Denilmektedir.

Madde hükmüne göre istisna kapsamında tarım kredi kooperatiflerinden herhangi bir alım yapılabilmesi için:

- Bizzat alınan ürünün; işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere alınmış olması,
- Doğrudan üreticilerden veya ortaklarından alınması,
- Üreticilerin veya ortaklarının üretimi olması,
- Tüketim amacına yönelik olmaması

- Tarım veya hayvancılıkla ilgili olması
- Alımın hizmet niteliğinde olmaması, şartlarının tümünün birlikte bulunması gerekir.

Bakanlığın 2019 yılı Tarım Kredi Kooperatiflerinden yaptığı, akaryakıt, kömür, piknik masası, gübre (mamul madde),zirai malzeme, gibi malzemelerin hiçbiri müstahsiller tarafından üretilen ürün olmadığı gibi, bunların tamamı tüketime yöneliktir. Bu nedenle Tarım Kredi Kooperatiflerinden Kanunun 3/a maddesi kapsamında ihalesiz olarak satın alınması mevzuata uygun değildir. Bu tür alımların, mevzuata uygun olarak ve rekabet yaratılarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 25: İl Müdürlükleri Tarafından Hurdaya Ayrılan Taşınırın Satışının Yapılması Konusunda Gerekli İşlemlerin Yapılmaması

İl Müdürlüklerinin denetimleri esnasında il müdürlüklerinin elinde çok sayıda hurdaya ayrılmış dayanıklı taşınırın (bilgisayar ekranı, bilgisayar kasası, yazıcı, telefon, gibi) mevcut olduğu, il müdürlükleri tarafından hurdaya ayrılmış bu taşınırın satış işlemleri ile ilgili gerekli işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 101'inci maddesinde Devlete intikali gereken taşınır ve taşınmazlarla hakların Hazineye maledilmesi işlemlerini yürütmek, taşınmazların tescilini, taşınır malların tasfiyesini sağlamak ve Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin hizmet dışı kalan taşınırının satışını yapmak, Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında sayılmıştır

311 Sıra No.lu Milli Emlak Genel Tebliği'nde de özetle Devlete intikal eden taşınır mallar ile genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin hizmet dışı kalan taşınır mallarının satış işlemlerinin Defterdarlık veya Mal Müdürlüklerince yapılacağı ifade edilmiştir. Bu taşınırlardan kamu hizmetleri için gerekli görülenlerin talep edildiği takdirde satışa konu yapılmayarak genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine bedelsiz verilebileceği düzenlenmiştir. Yine maden aksamı hurda malzemelerin ise Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu Genel Müdürlüğüne satışı yapılması gerektiği ifade edilmektedir.

İl Müdürlüklerinin elinde mevcut olan hurdaya ayrılmış taşınırlarla ilgili gerekli işlemlerin yapılması gerektiği, yapılmamasının idareler açısından gelir kaybı doğuracağı ve ekonomik değeri olan bu hurda taşınırların kaybolma ve çalınma riskinin olabileceği

değerlendirilmektedir.

BULGU 26: Denizlerde ve İç Sulardaki Balıkçı Gemilerine %20 Gemi Boyu Artışının Yönetmelik Yerine İdari Kararla Verilmesi

Su Ürünleri Ruhsat Tezkeresine ilişkin işlemlerin 1380 Sayılı Su Ürünleri Kanunu ve Su Ürünleri Yönetmeliğinin ilgili hükümleri çerçevesinde yürütüldüğü halde gemilerdeki Boy artışı Uygulamasının 2000 yılında alınmış olan bakan oluruna dayandırıldığı görülmüştür.

1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun "Su ürünleri ruhsat tezkereleri ve izinleri" başlıklı 3'üncü maddesinde, Su Ürünleri Ruhsat Tezkeresi su ürünleri istihsalini bir nizama bağlamak amacıyla ihdas olunmuş olup, ticari olarak su ürünleri avcılığı yapmak isteyenlerin almak zorunda olduğu belge olarak düzenlenmiştir.

Ruhsat Tezkeresi Alma Yükümlülüğü, Usulü ve Şekli" başlıklı 4'üncü maddesinin "Ruhsat tezkeresi verilmesi işlemi, su ürünleri avcılığının sürdürülebilirliğinin sağlanması ve stoklar üzerindeki av baskısının azaltılması amacıyla Bakanlıkça durdurulabilir." hükmü çerçevesinde, 29 Mart 2002 tarihinden sonra balıkçı gemilerine yeni ruhsat tezkeresi verilmemektedir.

Balık stoklarının korunması, av baskısının azaltılması, aşırı avcılığı önlemek ve sürdürülebilir balıkçılığın sağlanması için on metre ve üzerindeki balıkçı gemisini kendi isteği ile avcılıktan çıkararak gemi sahiplerinin desteklenmesi için Bakanlık tarafından ilk olarak 2012 yılında bir tebliğ yayınlamış ve balıkçı gemilerinde geri-alım programı başlatılmıştır.

Aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere; 2012 yılındaki Ruhsat Tezkeresi olan gemi sayısı 16998 adetken, gönüllülük esasına dayalı olarak başvuruların alındığı program sonucunda 2019 yılı sonu itibarıyla toplam 164.141.484 TL ödeme yapılarak 1264 adet balıkçı gemisi filodan çıkarılmıştır. Ancak 2012 yılındaki destek kapsamında 10 metrenin üzerinde destekleme ödemesi yapılarak 1264 gemi çekilmesine rağmen 10 metrenin üzerindeki gemi sayısı azalmadığı aksine 10 metreden fazla ruhsat tezkereli gemi sayısının arttığı görülmektedir.

Tablo 5: BSÜGEM'in Geri Alım Kapsamındaki Gemi Sayılarına İlişkin Verileri

Geri Alım Programları 2012/51 -2013/25- 2014/26-2016/40- 2017/35 Numaralı Tebliğler	Çıkarılan Balıkçı Gemisi (Adet) (B)	Destekleme Ödemesi (TL)	Çeşitli Nedenlerle Çıkarılan Balıkçı Gemisi (Adet) (C)	Toplam Çıkarılan Gemi Sayısı A+B	Olmaması Gerekten 10 M Den Fazla Gemi Sayısı	Boy Grupları (M) 10 M den Fazla Gemi Sayısı
---	--	-------------------------------	--	---	--	---

						A- (B+C)	(Bakanlık Verilerine Göre)
2012	2538 Baz Alınmıştır (A)						
I. Program 2013	10 m ve üzeri	364	62.083.850	237	601	1937	2294
II. Program 2014	10 m ve üzeri	456	54.028.571	104	560	(1937- 560) 1377	2225
III. Program 2015	10 m ve üzeri	191	22.515.942	6	197	(1377- 197) 1180	2249
2016	10 m ve üzeri	-----	-----	17	17	(1180- 17) 1163	2381
IV. Program 2017	10 m ve üzeri	214	22.426.063	43	257	(1163- 257) 906	2287
V. Program 2018	10 m ve üzeri	39	4.087.058	108	147	(906- 147) 759	?
		1264	164.141.484				

Gemi boylarındaki artışa ilişkin olarak yasal mevzuat araştırıldığında; iki sebebinin bulunduğu; birincisinin; 2002 tarihinden sonra mevcut teknelere sadece bir kez kullanılmak kaydıyla %20 boy artış hakkı tanınmış olmasından ve 2002 yılından sonra filoya yeni tekne girişi olmadığı için boy gruplarındaki tekne sayılarının değişiminin, tekne boylarındaki artışlarla teknenin bir üst gruba çıkması şeklinde gerçekleşmesinden kaynaklandığı; ikincisinin ise Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca çıkarılan Gemi ve Su Araçlarının Tonilatolarını Ölçme Yönetmeliği¹ hükümleri gereğince balık avlama gemilerinin tonilatolarındaki değişiklikten kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Ancak yasal mevzuat incelendiğinde; Boy artışı Uygulamasının Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğünün 02.02.2000 tarih ve SÜHD-91-912-199-151 sayılı Gemi Ruhsatı Tezkeresi konulu yazıya verilen Bakan olurlarına dayandırıldığı anlaşılmaktadır. Söz konusu bakan olurlarında;

“...Diğer taraftan, % 10 luk boy artış sınırlamasına riayet etmeksizin daha fazla boy büyütmesi yapılan gemiler için boy artış oranı, Bakanlığımızca görülen lüzum üzerine

¹ Yönetmeliğin adı 07.06.2013 tarih ve 28670 RG yayımlanan değişiklikle Gemilerin Tonilatolarını Ölçme Yönetmeliği ismini almıştır.

Makam'ın 31.01.2000 tarihli Olur'u ile % 20' ye çıkarılmış bulunmaktadır.”denilmektedir.

22.11.2019 tarih ve 30956 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak 01.01.2020 tarihinde yürürlüğe giren, 7191 sayılı Su Ürünleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 1 inci maddesiyle 1380 sayılı Su Ürünleri Kanununun “Su ürünleri ruhsat tezkereleri ve izinleri” başlıklı 3 üncü maddesi değiştirilerek, ruhsat tezkerelerinin veya izinlerin verilmesine, yenilenmesine, süresine, iptaline vb. unsurları kapsayan konularda yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir.

Kanunla verilen yetki çerçevesinde; balık stokların korunması, av baskısının azaltılması, aşırı avcılığı önlemek ve sürdürülebilir balıkçılığın sağlanmasına yönelik olarak alınmış olan bakanlık tedbirleriyle uyumlu olarak %20 gemi boyu uzatılmasına ilişkin olarak ikincil mevzuatta düzenleme yapılmasının kanunun gereği olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 27: Sulak Alanları Koruma Çalışmaları ve Ulusal Su Planının Uygulanmasında Veri Paylaşımı İhtiyacının Bulunması

Sulak alanlarda faaliyet izni olmaksızın açılan su kuyularının bakanlığın sulak alanları koruma çalışmalarını olumsuz etkilediği görülmüştür.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 410 uncu maddesiyle; Tabiatın korunmasına yönelik politikalar geliştirilmesi amacıyla çalışmalar yapmak, korunan alanların tespiti, sulak alanların korunması, yönetimi, geliştirilmesi, işletilmesi ve işlettilmesini sağlamak ve Su kaynaklarının korunmasına ve sürdürülebilir bir şekilde kullanılmasına dair politikaların oluşturulması amacıyla çalışmalar yapmak, ulusal su yönetimini koordine etmek görevleri Tarım ve Orman Bakanlığına verilmiştir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 120 inci maddeleriyle Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü kurulmuş ve 121'nci maddesiyle de Su tahsislerini yapmak, yerüstü ve yeraltı sularını kalite yönünden izlemek, atık sular sebebiyle yerüstü ve yeraltı sularının kirlenmesinin tespiti hâlinde durumu ilgili bakanlığa bildirmek görevleri ve yetkileri düzenlenmiştir.

Ülkemizin uluslararası sözleşmeler kapsamında taraf olduğu uluslararası öneme haiz sulak alanların korunmasına yönelik RAMSAR sözleşmesi kapsamında; 2872 Sayılı Çevre Kanununun 9 uncu maddesine istinaden çıkarılan Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği kapsamında, 14 sulak alan Ramsar Alanı, 56 Ulusal Öneme Haiz Sulak Alan, 12 Mahalli

Öneme Haiz Sulak Alan olmak üzere toplamda 998.794 ha büyüklüğünde 82 sulak alan ilan ve tescil edilmiş olup adı geçen yönetmelik kapsamında 14 Ramsar Alanı ve 56 Ulusal Öneme Haiz Sulak Alan olmak üzere toplam 70 sulak alanın yönetim planı yapılmıştır.

Sulak alanlar, merkez teşkilatında Doğa Koruma ve Milli Parklar (DKMP) Genel Müdürlüğüne bağlı Hassas Alanlar Dairesi altında bir Çalışma Grubu olarak hizmet vermekte olup, taşrada da Tarım ve Orman Bölge Müdürlüklerine bağlı Doğa Koruma ve Sulak Alanlar Şube Müdürlükleri ve İl Şube Müdürlükleri tarafından yönetilmektedir.

Sulak Alanların Korunması Yönetmeliğinin “Su alımı” başlıklı 8 inci maddesinde, sulak alanlar da yerüstü ve yeraltı suyu alınamayacağı, sulak alanlardaki su rejimini etkileyebilecek her türlü faaliyet için planlama aşamasında ulusal öneme haiz sulak alanlar ve Ramsar Alanlarında Genel Müdürlüğün, Mahalli Öneme Haiz Sulak Alanlar ve diğer sulak alanlarda ise Bölge Müdürlüğünün uygun görüşü alınacağı belirlenmiştir.

Sulak alanlarda izinsiz olarak açılan su kuyusu bulunup bulunmadığına ilişkin olarak, Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğünden izinli su kuyuları listesi talep edilmiştir. Bu verilerin sulak alanlardaki uygun görüş verilen su kuyularıyla karşılaştırılması sonucunda, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere; DSİ tarafından 3226 su kuyusu bildirilmiştir. Bölgelerde izin ve görüşlere ilişkin sağlıklı kayıt sistemi bulunmamasından ötürü veri derlemek suretiyle DKMP 15 Bölge Müdürlüğünün 10 undan alınabilen veriler doğrultusunda 3170 su kuyusunu izinsiz faaliyet gösterdiği bilgisine ulaşılabilmektedir. 2, 7, 10, 12, 14 üncü Doğa Koruma ve Milli Parklar bölge Müdürlüklerinden) cevap gelmediğinden tabloya dahil edilmemiştir.

Tablo 6: Bölge Müdürlükleri Bazında Sulak Alanlarda Faaliyet İzni Olmaksızın Açılan Su Kuyuları-DSİ Kayıtlarında Yer Alan Su Kuyuları Karşılaştırılması

Sulak Alan	DKMP Bölge Müdürlükleri	Sulak Alan Faaliyet İzni Olmayan Kuyu Sayısı	DSİ’den bildirilen Su Kuyusu sayısı
Akşehir-Eber Gölleri Sulak Alan Tescil Sınırı	8	294	294
Seyfe Gölü Sulak Alanı Tampon Bölge Sınırı	8	4	4
Beyşehir Gölü Sulak Alanı Tampon Bölge Sınırı	8	55	55
Çavuşçu Gölü Sulak Alanı Tampon Bölge Sınırı	8	34	34
Kozanlı (Gökgöl) Sulak Alanı Tampon Bölge	8	2	2

Ekşisu Sazlıkları Sulak Alan Tescil Sınırı	13	6	6
Güney Keban Baraj Gölü Sulak Alan Tescil	15	177	177
Hazar Gölü Sulak Alan Tescil Sınırı	15	89	92
Ulaş Gölleri Sulak Alan Tescil Sınırı	15	11	6
Gediz Deltası Ramsar Alanı ve tampon bölge	4	16	21
Gölmarmara Gölü Sulak Alan Tescil Sınırı	4	300	347
Küçük Menderes Deltası Sulak Alanı Tampon	4	114	119
Ladik Gölü Sulak Alan Tescil Sınırı	11	1	1
Yeşilirmak Deltası Sulak Alanı Tampon Bölge	11	2	2
Avlan Gölü Sulak Alan Tescil Sınırı	6	3	3
Beyşehir Gölü Sulak Alanı Tampon Bölge Sınırı	6	13	13
Burdur Gölü Ramsar Alanı ve Tampon bölge	6	772	772
Çorak Gölü Sulak Alan Tescil Sınırı	6	7	7
Eğirdir Gölü Sulak Alanı Tampon Bölge Sınırı	6	276	276
Göhlisar Gölü Sulak Alan Tescil Sınırı	6	27	27
Karakuyu Sazlıkları Sulak Alan Tescil Sınırı	6	1	1
Salda Gölü Sulak Alanı Tampon Bölge Sınırı	6	71	71
Yarışlı Gölü Sulak Alan Tescil Sınırı	6	41	41
Acıgöl Sulak Alanı Tescil Sınırı Karakuyu Sazlıkları Sulak Alan Tescil Sınırı Akşehir-Eber Gölleri Sulak Alan Tescil Sınırı	5	Afyonkarahisar il müdürlüğü tarafından DSİ 'yle yazışma yapılmış	
Acıgöl Sulak Alanı Tescil Sınırı	5	21	21
Balıkdanı Sulak Alan Tescil Sınırı	5	10	8
Işıklı-Gökgöl Sulak Alan Tescil Sınırı	5	14	15
Meriç Deltası Sulak Alanı Tampon Bölge Sınırı	1	74	77
Acarlar Longozu Sulak Alan Tescil Sınırı	1	2	2
Büyük Akgöl Sulak Alanı Tescil Sınırı	1	2	2
İzmit Körfezi Sulak Alanı Tampon Bölge Sınırı	1	127	127
Efteni Gölü Sulak Alan Tescil Sınırı	9	4	4
Seyfe Gölü Ramsar Alanı,Seyfe Göü Sulak Alanı	9	81	81

Tol Gölü Sulak Alan Tescil Sınırı	9	4	4
Yeniçağa Gölü Sulak Alan Tescil Sınırı	9	26	35
Gölbashi Gölleri Sulak Alanı Tampon Bölge	3	182	182
Karkamış Taşkın Ovası Sulak Alan Tescil Sınırı	3	307	307
	Toplam	3170	3236

Diğer taraftan; 2019-2023 Yıllarını kapsayan Tarım ve Orman Bakanlığının Ulusal Su Planı kapsamında; belgesiz yeraltı suyu kuyularının tespitinin yapılması, bütün kuyuların verilerinin (debi, tahsis, su kalitesi, kullanım durumu vs.) güncellenerek, yeraltı suyu seviyeleri, aşırı çekimler ve kullanımlar belirlenmesi amacıyla yeraltı suyu kuyularına sayaç takılması için çalışmaların yapılması planlanmıştır.

Bu plan çerçevesinde Sulak alanlarda ki su azalışlarının önüne geçilebilmesi için de sistem desteğine ihtiyaç bulunmaktadır.

DKMP Genel Müdürlüğünün bu kapsamdaki çalışmalarında; Bakanlık bünyesinde bulunan sistemlere (DSİ tarafından kullanılan Su Veri Tabanı sistemi, Orman Genel Müdürlüğünce kullanılan Orman Bilgi Sistemi) erişilebilir olmasının, Sulak alan yönetim bilgi sistemi, tapu, parsel sorgu sistemi ile veri paylaşılması ve eşgüdümlü çalışması sağlanarak Ulusal Su Planının uygulanmasında ve Sulak Alanlarla ilgili izin süreçlerinde karar destek sistemi ihtiyacının karşılanmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 28: Su Ürünleri Yetiştiricilerine Aşılama ve Boylama için Alan Gösterilmemesinin Üretim Kaybına Sebep Olması

Denizlerde yapılan su ürünleri yetiştiriciliği kapsamında işletmelerce yapılması zorunlu olan aşılama- boylama işlemlerini kafeslerini kıyıya yakın, sığ ve korunaklı bölgelere çekerek, mevzuat hükümlerine aykırı olarak yaptığı görülmüştür.

2872 Sayılı Çevre Kanunu'nun 9 uncu maddesi kapsamında yürürlüğe giren Denizlerde Balık Çiftliklerinin Kurulamayacağı Hassas Alan Niteliğindeki Kapalı Koy ve Körfez Alanlarının Belirlenmesine İlişkin Tebliğ ile Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından çıkarılan 725 sayılı İlke Kararı'nda yer alan "sit alanlarında ve sit alanlarına kıyısı bulunan koylarda, 2863 sayılı Kanunun 35 inci maddesi kapsamında su altında korunması gerekli kültür ve tabiat varlıklarının bulunduğu bölgelerde Bakanlar Kurulu Kararı ile dalış yasağı getirilen alanlarda su ürünleri üretim ve yetiştirme tesisi yapılamayacağı" ifadesi nedeniyle aşılama ve boylama

faaliyetlerinin yapılmasına müsaade edilmemektedir.

Denizlerde yapılan su ürünleri yetiştiriciliği kuluçkadan hasada gelinceye kadar, oldukça teknik bilgi tecrübe gerektiren bir faaliyettir. Hastalık nedeniyle yaşanan yavru balık ölümlerinin önüne geçilebilmesi amacıyla 20-30 grama gelen her yavru balıklar birey olarak tek tek enjeksiyon yöntemiyle hastalıklara karşı aşılanmaktadır.

Diğer taraftan balığın genetik yapısı, dış etkenler ve yemleme dolayısıyla her balık aynı oranda büyüme performansı gösterememekte kafeslere 2-3 gram ağırlığında bırakılan yavru balıklar, ilerleyen dönemlerde farklı büyüklüklerde olabilmektedir, aynı boydaki balıkların aynı havuzlara ayrıldığı " boylama" işlemi mutlaka yapılması gereken bir faaliyettir.

Uygulamada aşılama- boylama işlemlerinin açık deniz şartlarında dalga ve rüzgârın etkisi altında yapılması mümkün olmadığından işletmeler mecburen kafeslerini kıyıya yakın, sığ ve korunaklı bölgelere çekerek, mevzuat hükümlerine aykırı olarak yapılmaktadır.

Aşılama ve boylama işlemi yapılmadan yavru balıkların açık deniz kafeslerinde stoklanması ciddi bir maliyet artışına ve büyük oranda üretim kaybına yol açmakta olup milli servet ve emek heba olmaktadır.

Su ürünleri yetiştiriciliği yoluyla elde edilen üretim; besin değerinin yüksek olması nedeniyle gıda ihtiyacının karşılanmasına, avcılıkla elde edilen balıkçılık üretiminde doğal stokların azalmasının önlenmesine ve korunmasına imkan verirken, istihdam da sağlamaktadır.

Bu nedenlerle; Su ürünleri yetiştiriciliğinde ihtiyaç duyulan aşılama ve boylama alanları, Tarım ve Orman Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Kültür ve Turizm Bakanlığı ile diğer ilgili kurum ve kuruluşların uygun görüşü alınarak belirlenmesi sağlanarak üretim kaybının önüne geçilmesi için tedbir alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 29: Yem Amaçlı Kullanılacak Hayvansal Yan Ürünlerinin Taşıma ve Depolama Şartlarının Belirlenmemesi

Kesimhanelerde kesilen ve insan tüketimi dışında, yem amaçlı kullanılacak hayvansal yan ürünlerin, taşıma ve depolama şartlarının belirlenmediği görülmüştür.

Kesimhane deki kesim sonrası sürecin incelenmesinde;

1. Kesimhanede kesilen hayvanların etleri ve yan ürünlerin nakilleri.

1.1. Yurt İçinde Canlı Hayvan Ve Hayvansal Ürünlerin Nakilleri Hakkında Yönetmeliğinin;

- Etlerin nakilleri (Md.21) İl içi et nakillerinde kesim raporu bulundurulur. Kesimhanelerden başka illere yapılacak et nakillerinde veteriner sağlık raporunun bulundurulması zorunludur.
- Kesimhanelerden kanatlı hayvan karkasları bütün olarak nakledilir. Bütün olarak ambalajlanan kanatlı hayvan karkaslarının kesimhanelerden parçalama tesislerine, soğuk hava deposuna veya işleme tesislerine il içi naklinde kesimhanenin resmî veteriner hekimi veya yetkilendirilmiş veteriner hekimi tarafından düzenlenmiş kesim raporu bulundurulur. Kesimhanelerden başka illere yapılacak kanatlı hayvan karkaslarının naklinde veteriner sağlık raporunun bulundurulması zorunludur
- Deri, bağırsak, sakatat, kan, tırnak ve kemik nakilleri (Md.22) Deri, bağırsak, sakatat, kan, tırnak ve kemiklerin il içi nakillerinde kesim raporu bulundurulur. Kesimhanelerden iller arasında yapılacak deri, bağırsak, sakatat, kan, tırnak ve kemik nakillerinde veteriner sağlık raporunun bulundurulması zorunludur.
- Yün, tiftik ve yapağı nakilleri (Md.23) Yün, tiftik ve yapağının il içi nakli, nakil beyannamesi ile yapılır. İller arasında yapılacak sevklerde nakil beyannamesi veteriner sağlık raporuna çevrilir.

Kesimhanede kesilen hayvanlardan elde edilen ürünlerin İl içi ve İl dışı nakillerinde düzenlenen kesim raporu ve veteriner sağlık raporları Türk Veteriner Bilgi Sistemi (TÜRKVET) kayıt sistemi üzerinden düzenlenmektedir

1.2.İnsan Tüketimi Amacıyla Kullanılmayan Hayvansal Yan Ürünler Yönetmeliği çerçevesinde faaliyet gösteren işletmecilerin, faaliyetleri kapsamına giren hayvansal yan ürünlerle ilgili tüm aşamalarında bu Yönetmelik hükümlerine uygun olmalarını sağlar.

Bakanlık, belirtilen şartların işletmeciler tarafından yerine getirilmesini izler ve kontrol sisteminin oluşturulmasını ve devamlılığını sağlar. Bu kapsamda kurulacak olan işletmeler, Bakanlıkça kayıtlı ve onaylı olmalıdır.

Hayvansal yan ürünler; taşıdığı risk durumuna göre; Kategori I, Kategori II ve Kategori III olmak üzere sınıflandırılmıştır.

Kesimhanede sağlıklı hayvanlardan elde edilen yan ürünler;

-İşletmeci tercihi ile insan gıdası olarak kullanılacak ise gıda zincirine gireceğinden gıda amaçlı üretim yapan ve gıda mevzuatına göre hareket edilmesi gerekir.

-Yan ürün (Kategori II ve III sınıftaki) biyogaz ve kompost tesislerinde kullanılacak ise hayvansal yan ürün mevzuatına göre kayıt/ onay almış Hayvansal Yan Ürün Kullanan Biyogaz Ve Kompost Tesislerinin Çalışma Usul İle Esaslarına İlişkin Talimatı hükümleri uygulanacaktır.

-Ancak yan ürün yem amaçlı kullanılacak ise hayvansal yan ürünlerin taşıma ve depolama şartlarının (nakilde eşlik edecek belgelerin, gerekli sağlık sertifikalarının vs.) belirlenmesine ilişkin genel düzenleme olmasına rağmen özel bir düzenleme (talimat vb) bulunmamaktadır.

Yem zincirine girecek ve yem amaçlı kullanılacak hayvansal yan ürünlerin taşıma ve depolama şartlarının belirlenmesinin, hayvansal yan ürünlerin tedarik edildiği işletmeden kullanıcı işletmeye kadar olan zinciri, hem kayıt altına almış olacak, hem de sağlıklı bir üretim koşullarının sağlanmasına katkıda bulunacaktır.

BULGU 30: Tütün ve Alkol Piyasasındaki Denetleme ve İnceleme Görevleri için Personel Altyapısı Oluşturulmaması

4733 sayılı Kanun ile düzenleyici ve denetleyici vasfı devam etmekte olan Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığının tütün, tütün mamulleri ve alkol piyasasında faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişilerin işlemlerini daha etkin ve verimli bir şekilde inceleyip denetleyebilmesi açısından inceleme ve denetimi gerçekleştirecek olan personelle ilgili hukuki düzenlemede eksik olduğu düşünülmektedir.

4733 Sayılı Tütün Ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun, 20.11.2017 tarihli ve 696 sayılı KHK ile yapılan düzenleme ile Tütün, Tütün Mamulleri Ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun şeklinde değiştirilerek, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu kapatılmıştır. 01.02.2018 tarihli ve 7079 Sayılı Kanun ile de 696 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeler aynen kanunlaşmıştır. Devamı süreçte Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesinde müstakil Daire Başkanlığı statüsünde Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığının görevleri, 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 426. maddesi;

“MADDE 426 - (1) Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığının görev ve yetkileri şunlardır:

- a) 3/1/2002 tarihli ve 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanunla Bakanlığa verilen görevleri yerine getirmek,
- b) 8/6/1942 tarihli ve 4250 sayılı İspirto ve İspirto İçkiler İnhisarı Kanunu ile Bakanlığa verilen görevleri yerine getirmek,
- c) 7/11/1996 tarihli ve 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun ile Bakanlığa verilen görevleri yerine getirmek,
- ) Bakan tarafından verilen diğere görevleri yapmak.”

şeklinde düzenlenmiştir.

4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanunun “Görevler” başlıklı 4/B maddesinin “f” bendinde yer alan ; “*Tütün, tütün mamulleri ve alkol piyasasında faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişilerin işlemlerini görev alanı itibarıyla incelemek ve denetlemek, yasadışı ticareti önleyecek faaliyetleri yürütmek, gerektiğinde bu hususlarda yetkili kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği yapmak, piyasalarda görülen aksaklıklara ilişkin çalışmalar yürütmek.*” hükmü dikkate alındığında ve diğere kanun hükümleri incelendiğinde Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığının mevcut uygulamalar ve hukuki düzenlemeler doğrultusunda düzenleyici ve denetleyici vasfını devam ettirdiği anlaşılmaktadır.

696 sayılı KHK ile Bakanlığa 6 adet kadro ihdas edilmiş olup, halen Başkanlık görevlerini 15.05.2018 tarih ve E.1403072 sayılı yazı ile güncellenen Tarım ve Orman Bakanlığı Merkez Teşkilatı Görev Yönergesine ilave edilen Tütün ve Tütün Mamulleri Daire Başkanlığı, Alkol ve Alkollü İçkiler Daire Başkanlığı, Piyasa Düzenleme ve Kontrol Daire Başkanlığı ve İdari İşler ve Koordinasyon Daire Başkanlığı olmak üzere 4 daire başkanlığı ile yürütmektedir. Bu yönergede ilgili daire başkanlıklarına inceleme ve denetleme görevleri verildiği görülmüştür.

4733 sayılı kanunun mülga 4/A maddesinin (g) bendinde bulunan; “*Denetim Daire Başkanlığı; Kurumun düzenlediği piyasalarda faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişilerin işlem ve hesaplarını incelemek ve denetlemek, gerektiğinde bu hususlarda yetkili kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği yapmak, piyasalarda görülen aksaklıklara ilişkin çözüm önerilerinde bulunmak.*” hükmü ile görevi belirlenmiş olan müstakil Denetim Daire Başkanlığının oluşturulmadığı, denetim görevinin her bir ilgili daire başkanlıklarına dağıtıldığı görülmüştür.

Ayrıca 4733 sayılı kanun kapsamında tütün, tütün mamülleri ve alkol piyasasında faaliyet gösteren işlemlerinin denetiminin hangi personel tarafından yapılacağı hususunda da

bir açıklık bulunmamaktadır. Teşkilatlanmaya ilişkin 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Tarım ve Orman Bakanlığına ait hükümleri 410-440 maddeleri arasında yer almış olup, “uzman istihdamı” başlıklı 440 ıncı maddede, “Bakanlıkta 657 sayılı Kanunun ek 41 inci maddesine göre Tarım ve Orman Uzmanı ve Tarım ve Orman Uzman Yardımcısı istihdam edilebilir” hükmü yer almaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ek 41 inci maddesinde ise; “Bu madde kapsamında istihdam edilen uzman ve uzman yardımcılarına teşkilatlanmaya ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla diğer görevlerinin yanı sıra yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde araştırma, analiz, teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yaptırılabilir...” ifadesi ile merkez ve taşrada görevli “uzman” ünvanlı personele araştırma, analiz, teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yaptırılabilmesi için yetkinin teşkilatlanmaya ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Ancak teşkilat kararnamesinde Tarım ve Orman uzmanlarının inceleme ve denetim yetkilerinin olduğuna dair bir hüküm bulunmamaktadır.

4733 sayılı Kanun ile düzenleyici ve denetleyici vasfı devam etmekte olan Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığının tütün, tütün mamulleri ve alkol piyasasında faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişilerin işlemlerini daha etkin ve verimli bir şekilde inceleyip denetleyebilmesi açısından inceleme ve denetimi gerçekleştirecek olan personelle ilgili hukuki düzenlemenin yapılmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 31: Kırsal Kalkınma Yatırımı Projelerinin Tamamlanma Sürelerinin Ötelenmesinin Ekonomik Kayıplara Yol Açması

Kırsal Kalkınma Destekleri Kapsamında Tarıma Dayalı Yatırımların Desteklenmesi Hakkında Tebliğ ile düzenlenmiş olan projelerin tamamlanma sürelerinin Bakanlık tarafından daha sonra yayımlanan Tebliğlerle sık sık değiştirildiği, bu durumun ise yatırımların gecikmeli olarak faaliyete geçmesine ve dolayısıyla da ülke adına ekonomik kayıpların yaşanmasına yol açtığı değerlendirilmiştir.

11. ve 12. Etap yatırım projelerinin tamamlanma tarihleri Tebliğ ile düzenlenmiştir. Tebliğlerin Yatırım Süresi başlıklı 10. Maddesindeki düzenleme şöyledir.

MADDE 10 – (1) Yatırım projelerinin fiziki olarak tamamlanma son tarihi’dir. Bu tarih itibarıyla fiziki olarak tamamlanamayan projeler, yatırımcıların talebi ve il müdürlüğünün uygun görmesi halinde kendi kaynakları ile doksan günü aşmamak üzere verilecek süre içinde fiziki gerçekleşmesi tamamlanır. tarihinde veya ek süre sonunda fiziki gerçekleştirmeleri tamamlanmış olan ancak yasal izinlerini alamamış yatırımlar için ise

yatırımcının başvurması halinde doksan günü aşmamak üzere yasal izinleri alabilmesi için süre verilir.

Tebliğde düzenlenmiş bulunan bu husus Tebliğ eki Uygulama Esaslarında da yinelenmiş ve Tebliğ kapsamında imzalanacak bütün hibe sözleşmelerinde işin bitim tarihinin Tebliğde düzenlenmiş süre olarak belirtileceği ve taslak hibe sözleşmesinde de yazılmış olan bu tarihin kesinlikle değiştirilmeyeceği ifade edilmiştir. Yine yatırım süresinin uzatılması ile ilgili şu düzenlemeye yer verilmiştir. “Mücbir sebepler dışında, yatırımın süresi içerisinde fiziki olarak tamamlanamaması halinde yatırımcının gerekçeleriyle birlikte tarihinden en az bir ay öncesinden talep etmesi ve idarece de uygun görülmesi halinde projenin kalan kısmının yatırımcı tarafından kendi kaynakları ile tamamlaması şartıyla il müdürlüğünce en fazla doksan gün süre uzatımı verilir.

Verilen süre uzatımı sonunda da yatırım tamamlanamaz ise Genel Müdürlüğün uygun görüşü doğrultusunda il müdürlüğünce hibe sözleşmesi feshedilir ve teminat Hazineye irat kaydedilir. Ayrıca yapılan hibe ödemeleri 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Hükümlerine göre hesaplanarak geri alınır.”

Maddede ki düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere mücbir sebep halleri dışında yatırımın tamamlanmasına engel bir durum var ise başvurunun bireysel olarak yatırımcı tarafından İl Müdürlüğü’ne yapılması ve İl Müdürlüğü tarafından yapılacak değerlendirme sonucunda o yatırımcıya ilave süre verilmesi söz konusu olabilecektir. Oysa uygulamada Bakanlık tarafından yatırımcıların tamamı için proje tamamlanma sürelerinin sürekli olarak ötelendiği anlaşılmaktadır. Bu durumda da yatırımcıların yatırımı geciktirmesinin gerçekten engel bir durumdan mı kaynaklandığı yoksa sözleşmeye aykırı davranıştan mı kaynaklandığı yönünde bir değerlendirme yapılmamaktadır. Dolayısıyla yatırım planlanan sürede ekonomiyi kazandırılmadığı gibi sözleşmeye aykırı davranış sonucu gelir kaydedilmesi gereken teminatlar da gelir kaydedilememektedir.

Bakanlık tarafından verilen ilave süreler ve projelerin ilk ve daha sonraki tamamlanma tarihleri aşağıdaki 1 ve 2 no.lu tablolarda yer almaktadır.

Tablo 7: 11. Etap Yatırımlarına Ait Süre Uzatımı

2016/37 No.lu Tebliğ ve 2016/37 No.lu Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğler	Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi ve Sayısı	Projelerin Son Tamamlanma Tarihi
2016/37	21.10.2016/29864	01.12.2017
2016/51	03.12.2016/29907	31.08.2018

2018/36	31.08.2018/30521	01.04.2019
2019/25	30.03.2019/30730	01.08.2019
2019/36	03.08.2018/30851	16.09.2019

Tablo 8: 12. Etap Yatırımlarına Ait Süre Uzatımı

2017/22 No.lu Tebliğ ve 2017/22 No.lu Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğler	Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi ve Sayısı	Projelerin Son Tamamlanma Tarihi
2017/22	13.09.2017/30179	01.10.2018
2018/14	24.03.2018/30370	31.05.2019
2019/24	29.03.2019/30729	30.11.2019
2019/58	22.11.2019/30730	28.02.2020

Yatırımların belirlenen sürelerde tamamlanamamasının yatırımcılar özelinde değerlendirilmeyerek geneli için süre uzatımları verilmesinin hem ülkenin ekonomik kayıplara uğramasına yol açtığı, hem mevzuattaki düzenlemelere aykırı olduğu, hem de yatırımcılar tarafından süre uzatımı beklentisini yükselterek sözleşme hükümlerine uyulmaması sonucunu doğurduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 32: Alkolden Alınan Vergilerin Kayıp ve Kaçakların Önlenmesi için Amaç Dışı Alkol Kullanımına İlişkin Önleyici Kontrollerin Yetersizliği

Etil alkol gıda, kozmetik, içki, yakıt, ilaç ve kimya sanayi alanlarında kullanılan bir ürün olup, 30.10.2011 tarih ve 28100 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, yayımlanma tarihi itibarıyla yürürlüğe giren Etil Alkol ve Metanolün Üretimi ile İç ve Dış Ticaretine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Etil alkolün piyasaya arzı” konusunun hükme bağlandığı 20 nci maddesinde etil alkolün kullanım alanları itibarıyla altı farklı kategoride piyasaya arz edilmesi tanımlanmıştır. Bunlar:

- a) Evsel kullanım amaçlı etil alkol
- b) Genel kullanım amaçlı etil alkol
- c) Tıbbi kullanım amaçlı etil alkol
- ç) Analiz amaçlı analitik saflıkta etil alkol
- d) Sanayi girdisi olan etil alkol

e) Yakıt biyoetanölü

Etil alkol arz miktarlarının seyrinden, 2013 yılından itibaren özellikle evsel ve tıbbi kullanım amaçlı etil alkol kullanılarak yapılan yasadışı alkollü içki üretiminde önemli artış yaşandığı izlenmektedir.

Bahis konusu alkollerde görülen arz fazlasının, merdiven altı tesislerde üretilen ve bandrolsüz olarak veya sahte ya da usulsüz bandrol kullanılarak piyasaya sürülen sahte ürünlerin ve tüketicilerin şahsi tüketimleri için evlerinde ürettikleri alkollü içkilerin yapımında kullanıldığı değerlendirilmektedir.

Tüketicilerin 2013 yılından itibaren, marketlerde ve internet ortamında satışa sunulan “özel kitleri / aromaları” ve etil alkolü suyla karıştırarak evde alkollü içki yapımına yöneldiği bilinmektedir.

Ağırlıklı olarak gıda hazırlanmasında kullanılmak üzere marketlerde satışa sunulan evsel kullanım amaçlı etil alkolün yıllık kullanımı 2013 yılında 12.117 litre iken, kullanım miktarı 2014 yılında 26.448 litre, 2015 yılında 88.501 litre, 2016 yılında 178.984 litre, 2017 yılında ise 2.319.704 litre olarak gerçekleşmiştir.

Çok büyük kısmının (evlerde veya merdiven altı tesislerde) yasadışı alkollü içki üretimi için kullanıldığı anlaşılmaya başlandı. 30.12.2017 tarih ve 30286 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Etil Alkol ve Metanolün Üretimi ile İç ve Dış Ticaretine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile “Evsel kullanım amaçlı etil alkol: Bu etil alkoller, sadece etil alkol üretim tesisinde veya uygun distile alkollü içki üretim tesisinde 70 cl veya 1 litrelik cam şişelerde mutlak alkol miktarı üzerinden 100 litresine 1,2 gram denatonyum benzoat katılması suretiyle ambalajlanır veya ambalajlı olarak ithal edilir” hükmü getirilerek evsel kullanım amaçlı etil alkolün denatüre edilmek suretiyle acılaştırılarak sahte alkollü içki yapımında kullanımının engellenmesi hedeflenmiş ve bir ölçüde başarı sağlanmış olmakla birlikte 2018 yılında 1.203.043 litre, 2019 yılında ise 2.358.953 litre evsel kullanım amaçlı etil alkol satışı gerçekleştirildiği görülmüştür.

Alınan bu tedbirin ardından bu kez hastane ve eczanelerin kullanımı için piyasaya sunulan tıbbi amaçlı etil alkolün satışında önemli artış görülmüştür. Şöyle ki; tıbbi kullanım amaçlı etil alkolün yıllık kullanım miktarı 2013 yılında 1.414.988 litre iken, 2014 yılında 2.353.065 litre, 2015 yılında 1.857.345 litre, 2016 yılında 2.425.290 litre, 2017 yılında 3.272.660 litre, 2018 yılında (bir önceki yıla göre % 81, 2013 yılına göre ise % 319 artışla) 5.927.772 litre, 2019 yılında ise 7.755.972 litre (bir önceki yıla göre % 31, 2013 yılına göre ise

% 448 artışla) olarak gerçekleşmiştir. Fiili talebi yaklaşık 1,5 milyon litre/yıl olmasına rağmen 2019 yılı satışının 6 milyon litreye ulaşmış olması, en az 4 – 4,5 milyon litre tıbbi kullanım amaçlı alkolün sahte distile alkollü içki üretiminde kullanıldığını işaret etmektedir.

Evsel ve tıbbi etil alkol arzının kontrol altına alınabilmesi için; Eczanelerin tıbbi etil alkol alımlarının 2 litre ile sınırlandırılması amacıyla 28.09.2019 tarihinde, 2 ve 5 litrelik tıbbi kullanım amaçlı etil alkolün piyasaya arzının sağlık kuruluşunun talebi şartına bağlanması amacıyla 07.10.2019 tarihinde etil alkol üreticilerine Başkanlık tarafından yazı yazılmıştır.

4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanununun cezalar ile ilgili 7 nci maddesine göre “...idari para cezalarını vermeye mahalli mülki amir yetkilidir” hükmü kapsamında 2019 yılında kolluk kuvvetleri tarafından 1 litrelik evsel kullanım amaçlı etil alkole ilişkin 1.388 adet yakalama gerçekleştirildiği TADB’na bildirilmiştir. Ancak, 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanunda evsel kullanım amaçlı etil alkolün denatüre edilerek piyasaya arz edilmesi düzenlemesine aykırı olarak satış yapılması ile ilgili açık bir yaptırım hükmü bulunmamaktadır.

2019 yılı kullanımı yaklaşık 2,3 milyon litre seviyesinde olan evsel kullanım amaçlı etil alkolün denatüre edilmiş olarak piyasaya arzının zorunlu olduğu, bu nedenle asli arz amacı olan gıda yapımında kullanımına hizmet etmesinin mümkün olmadığı, hali hazırda gerçekleşen yıllık 2,3 milyon litre seviyesindeki arzın yasadışı alkollü içki yapımına yöneldiği göz önünde bulundurulduğunda söz konusu ürünün arzının yasaklanmasının uygun olacağı değerlendirilmekte olup, gerekli yönetmelik değişikliği hazırlıklarının devam ettiği gözlenmiştir.

2019 yılı evsel kullanım alkolü arzının sifıra yakın olması gerekirken 2,3 milyon litre olduğu, 2019 yılı tıbbi kullanım alkolü arzının yaklaşık 1,5 milyon litre olması gerekirken 7,7 milyon litre olarak gerçekleştiği ve bu verilere göre 2019 yılı arz fazlasının yaklaşık 8 milyon litre seviyesinde gerçekleştiği, bu miktar etil alkolün yasadışı alkollü içki üretimi amacıyla kullanılması halinde elde edilecek distile alkollü içki miktarı 20 milyon litre seviyesinde olup, yasal yerli distile alkollü içki pazarı 2019 yılı sonu itibarıyla yaklaşık % 25 oranında daralmıştır. 2018 yılında 50 milyon litre olan yurt içi alkollü içki üretimi 2019 yılında 40 milyon litre seviyesinde gerçekleşmiştir.

Sadece özel tüketim vergisi (ÖTV) kaybının 2019 yılı için en az 1,56 milyar TL’ye ulaştığı hesaplanmakta olup, paylaşılan arz rakamları üreticilerin ve ithalatçıların beyanlarından elde edildiğinden, fiili arz miktarı konusunda kesin veri bulunmamaktadır.

Yasadışı alkollü içki üretiminin önüne geçilebilmesi için;

- Etil alkol üreticilerinin tesislerindeki üretim hatlarına yerleştirilecek teknik ekipmanla arz miktarının kayıt altına alınması,

- Etil alkolün internetten satışını engellemeye yönelik yasal düzenleme yapılması,

- Etil alkol piyasasındaki ticaretin elektronik ortamda izlenebilmesi için ihtiyaç duyulan yazılımın ve teknik altyapının temin edilmesi,

- Denatürasyon işlemi sonucunda asli amacı olan gıda yapımında kullanımı mümkün olmadığı için, evsel amaçlı etil alkol arzının tamamen yasaklanması, piyasada bulunan ve yasal olmayan etil alkolün akıbetini belirleyecek mevzuatın geliştirilmesi,

- Piyasa denetimlerinin yoğun şekilde ve ilgili mevzuat konusunda eğitilmiş personel eliyle yapılmasını sağlamak için Başkanlığın Bakanlık taşra teşkilatından etkin şekilde yararlanabilmesine olanak sağlamak üzere hazırlanan “Taşra Teşkilatı Yönergesi”nin yürürlüğe girmesi,

gerekmektedir.

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
(Mülga GTHB) Mali Tablolarla Birlikte Sunulması Gereken Açıklama ve Notların Bulunmaması	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga GTHB) Bakanlık Tarafından İşletilen Sosyal Tesislere İlişkin Mali İşlemlerin 5018 Sayılı Kanuna Uygun Biçimde Yürütülmemesi ve Raporlanmaması	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga GTHB) Tarımsal Destekleme Ödemelerinde Gerçekleştirme İşlemleri Tamamlanmaksızın Bütçeden Harcama Yapılması	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga GTHB) Tarım Kanunu Uyarınca Yasaklı Olan Ve Beş Yıl Süreyle Hiçbir Destekleme Programından Yararlanmaması Gereken Tarımsal İşletmelerin Takibinin Sağlıklı Yapılamaması	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga GTHB) Çiftçilere Yapılan Tarımsal Destekleme Ödemelerinde Haksız ve Yersiz Ödemeler Sonucu Çiftçilerden Geri Alınması Gereken	2018	Yerine Getirilmedi	

Toplam Tutarın Tespitinin Yapılamaması			
(Mülga GTHB) İlama Bağlı Ödeme Bilgilerinin ve Tahkim Komisyonu Kararlarının Çiftçi Kayıt Sisteminde Yer Almaması	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga GTHB) 2018 Yılı Fark Ödemesi Desteği Ödemelerinde Gerçek Üreticilerin Mağdur Edilmemesi İçin Gerekli Önlemlerin Alınması	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga GTHB) Kırsal Kalkınma Destekleri Kapsamında Tarıma Dayalı Yatırımların Desteklenmesi Programı 11. Ve 12. Etapta Bakanlık ile Hibe Sözleşmesi İmzalayan Yatırımcıların Büyük Kısmının Taahhütlerini Yerine Getirmemiş Olması	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga GTHB) Genç Çiftçi Projesi İçin TİGEM Tarafından Satın Alınan Bazı Hayvanların İşe Ait Teknik Şartnamelerde Belirtilen Özellikleri Taşımaması	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga GTHB) Genç Çiftçi Projesinde Genç Çiftçilerin Takip Süresi İçinde Elden Çıkardıkları Hayvanların Yerine Alınanların Yakın Dereceli Akrabalardan Satın Alınmış Gibi Gösterilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	

(Mülga GTHB) İyi Tarım Uygulamalarında Güvenilir Gıda Arzının ve İzlenebilirliğin Sağlandığı Kontrol ve Sertifikasyon Sisteminin Yetersiz Kalması	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga GTHB) Kontrol ve Sertifikasyon Ücretleri ile İlgili Veri Çalışması Yapılmamasının Destek Ödemelerinin Etkisinin Analiz Edilmesini Güçleştirmesi	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga GTHB) Hayvan Hastalıklarıyla Mücadele İçin Kullanılan Aşıların Soğuk Zincir Altyapısının Yetersizliği Nedeniyle Zayi Olması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
(Mülga GTHB)Türkvat'ın Her Yaştan Hayvan Kaydına Açılmasının; Sisteme Sanal Hayvan Kayıtları Yapılmasına Yol Açması, Bu Yönüyle Destekleme Ödemelerinde Kamu Zararı Riski Oluşturması;	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga GTHB) Bakanlık Tarafından İthaline İzin Verilen Hayvanlar Listesinde Yer Almayan Hayvan İrklarının Ülkeye Girişine İzin Verilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İthaline izin verilen hayvanlar listesinde yer almayan hayvan ırklarının ülkeye girişine izin verilmesi konusunda Bakanlığın tüm birimlerinde aynı uygulamanın yapılması

			konusunda önlemler alınmıştır ancak işlemin takibi gerekmektedir.
(Mülga GTHB) İthal Edilen Hayvanların Bazılarında 21 Günlük Karantina Süresine Uyulmadan Hayvan Kaydının Yapılması	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga GTHB) Kaçak Balık Avcılığı İle Mücadele Kapsamında; 1380 Sayılı Su Ürünleri Kanununda Yer Alan Zapt ve Müsadere Müeyyidelerinin Ceza Kanununun Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi Sathında Değerlendirilememesi Nedeniyle Uygulanabilirliğini/Caydırıcılığını Yitirmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
(Mülga GTHB) Yapım ve Hizmet Alım İşlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun'da Düzenlenen Ana İhale Usulleri Yerine; Kanunun İstisnai Olarak Uygulanmasını Öngördüğü Pazarlık Usulüyle Gerçekleştirilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Sonraki yapılacak ihalelerde teşkilatlar talimatla uyarılmıştır, söz konusu işleme ilişkin takip gerekmektedir.
(Mülga GTHB) Elektrik Dağıtım Tesisi Giderlerinin Bakanlık Bütçesinden Karşılanması ve Talep Edilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga GTHB) 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 22/d Maddesi Kapsamında Doğrudan Temin Yoluyla Yapılan Alımlarda Yasaklılık Kontrolünün	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

Yapılmaması			
(Mülga GTHB) Bakanlığın İl Müdürlüklerinde İthal Araçlar Kiralanması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bu hususta merkez ve taşra teşkilatının yazı yazılarak talimatlandırılmıştır, takibi gerekmektedir.
(Mülga GTHB) Bakanlığın Taraf Olduğu Tüm Davalarla İlgili Dosyaların Takibine ve Raporlanmasına Yönelik Bir Sistemin Kurulmamış Olması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
(Mülga GTHB) 4342 Sayılı Mera Kanununun 18 inci Maddesinde Öngörülen Mera Araştırma Bölümlerinin Kurulmaması	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga GTHB) Uzun Süreli Kiralanan Meraların Kira Sözleşmelerinden Doğan Gelirlerin Niteliklerine Göre İlgili Hesaplara Kaydedilmemesi Ve Mali Tablolarda Raporlanmaması	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga GTHB) Kapatılan İl Özel İdarelerinden Tarım İl Müdürlüklerine Devredilen Alacaklar ve yapılan tahsilatın Muhasebeleştirilmemesi ve Raporlanmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Konu hakkında ilgili il müdürlüklerine talimat verildiği ifade edilmiş olup, düzeltme işlemlerinin yapılıp yapılmadığı hususunda bir bilgi sunulmamıştır.
(Mülga OSİB) Korunan Alanların Kaynak Değerlerine Uygun Tek Bir Korunan Alan Kategorisi Belirlenmesi İhtiyacı	2018	Yerine Getirilmedi	

(Mülga OSİB) Korunan Alanlara İlişkin Uzun Devreli Gelişme Planları, Gelişme Planları ve Yönetim Planlarının Tamamlanmamış Olması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Toplamda 437 adet korunan alandan 261 adedinin planlarının tamamlandığı, eylem planı hazırlanarak kalan alanlar için çalışmaların devam ettiği ve tamamının 2021 yılında bitirileceği bildirilmiştir.
(Mülga OSİB) Korunan Alanların İşletilmesiyle İlgili Olarak Yapılan Sözleşmelerde Yer Alan Sigorta Ettirilmeye Dair Hükümlerin Müstecirlerce Yerine Getirilememesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Teknik nedenlere sigortalama yapılmadığı ifade edilmiş ancak düzeltme işlemlerinin yapıp yapılmadığı hususunda bilgi sunulmamıştır.
(Mülga OSİB) Yapım ve Hizmet Alım İşlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun'da Düzenlenen Ana İhale Usulleri Yerine; Kanunun İstisnai Olarak Uygulanmasını Öngördüğü Pazarlık Usulüyle Gerçekleştirilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Sonraki yapılacak ihalelerde teşkilatlar talimatla uyarılmıştır, söz konusu işleme ilişkin takip gerekmektedir.
(Mülga OSİB) 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 22/d Maddesi Kapsamında Doğrudan Temin Yoluyla Yapılan Alımlarda Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
(Mülga OSİB) Pazarlık Usulü (51/g) Şartları Mevcut Olmadığı Halde Bazı Korunan Alanların Belediyelere 51/g İle Kiraya	2018	Yerine Getirilmedi	

Verilmesi			
(Mülga OSİB) Bakanlığa Bağlı Bölge Müdürlükleri Tarafından İthal Araçlar Kiralanması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bu hususta merkez ve taşra teşkilatının yazı yazılarak talimatlandırılmıştır, süreç devam etmekte olup takibi gerekmektedir.
(Mülga GTHB-Mülga OSİB) Bakanlığın Mülkiyetinde, Yönetiminde Ve Kullanımında Olup Fiili Envanterleri Tamamlanan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması Ve Mali Tablolarda Gösterilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga GTHB) 2017 Yılı Sonunda Sayıştay Denetimine Sunulan Mali Tabloların Geriye Dönük Kayıtlarla Sonradan Değiştirilmesi Suretiyle 2018 Yılı Açılışına Esas Bazı Mali İşlemlerin Denetim Dışı Bırakılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
(Mülga GTHB) Muhasebe Yetkilisi Sıfatı Bulunmayanlar Tarafından Banka Hesabı Açılması Suretiyle Mali İşlemlerin Kayıt Dışında Kalması	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga GTHB) Bakanlıkça Uygulanan İdari Para Cezalarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması ve Bakanlık Faaliyet Hesaplarında Raporlanmaması	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga GTHB) Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere Kullandırılan Kredilerden Kaynaklanan Alacak	2018	Yerine Getirilmedi	

Tutarının Gerçek Tutarı Göstermemesi			
(Mülga GTHB) Gerçek Ve Tüzel Kişilere Kiralanan Veya Tahsis Amacı Değişikliği Yapılan Meralar İçin İlgililerden Alınan Teminatların Muhasebeleştirilmemesi ve Mali Tablolarda Raporlanmaması	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga GTHB) Mera Kanununa Göre Tespit, Tahdit Ve Tahsisi Bakanlıkça Mera, Yaylak Ve Kışlak Olarak Tescil Edilen Taşınmazların İlgili Hesaplara Kaydedilmemesi Ve Mali Tablolarda Raporlanmaması	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga OSİB) Muhasebe Yetkilisi Sıfatı Bulunmayanlar Tarafından Banka Hesabı Açılması Suretiyle Mali İşlemlerin Kayıt Dışında Kalması	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga OSİB) Bakanlıkça Uygulanan İdari Para Cezalarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması, Bakanlık Faaliyet Hesaplarında Raporlanmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Merkezi Yönetim Muhasebe Sistemi ve Gelir İdaresinin Takip ve Tahsil Sistemindeki yetersizlikler nedeniyle tamamlanamamıştır.
(Mülga OSİB) Elektrik Dağıtım Tesisi Giderlerinin Bakanlık Bütçesinden Karşılanması ve Talep Edilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	

TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI
DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Mülga GTHB Döner Sermaye İşletmelerinin Faaliyet Alanlarına Göre Dağılımı

Tablo 2: Mülga GTHB Döner Sermaye İşletmelerinin Personel Durumu

Tablo 3: Mülga OSİB Döner Sermaye İşletmelerinin Personel Durumu

Tablo 4: 2019 Yılı Bilançosunda Devreden 120 Alacaklar Hesabı

Tablo 5: Merkez Hissesi 2018-2019 Gelir Gider Tablosu

Tablo 6: %10 Limit Aşım Tablosu

KISALTMALAR

BÜGEM	: Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü
DHDB	: Destek Hizmetleri Daire Başkanı
DKMP	: Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü
DMİS	: Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi
DSİBMY	: Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
EYDB	: Eğitim ve Yayın Daire Başkanlığı
GKGM	: Gıda Kontrol Genel Müdürlüğü
GTHB	: Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
HAYGEM	: Hayvancılık Genel Müdürlüğü
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
OSİB	: Orman ve Su İşleri Bakanlığı
R.G	: Resmi Gazete
TAGEM	: Tarımsal Araştırmalar Genel Müdürlüğü
TRGM	: Tarım Reformu Genel Müdürlüğü
TOB	: Tarım ve Orman Bakanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Mülga OSİB ve Mülga GTHB'nın TOB Altında Birleştirilmesine Rağmen Bunlara Ait Döner Sermaye İşletmelerinin Birleştirilmemesi ve 2019 Yılı Mali Tablolarının Ayrı Ayrı Verilmesi
2. (Mülga GTHB, mülga OSİB) Dönem Sonunda Sayıştaya Verilmesi Gereken Defter ve Belgelerin Tam Verilmemesi
3. (Mülga OSİB) Müstecirler Tarafından İşletilen Alanlardan Doğan Alacakların Alacak Hesaplarında İzlenmemesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. (Mülga GTHB) Döner Sermaye İşletmelerince Bazı Kamu Kurumlarına ve Firmalara Verilen Hizmet Bedellerinden Olan Alacakların Yasal Takibe Alınmaması
2. (Mülga OSİB) Milli Park Ve Tabiat Parklarından Turizm Yatırımlarına Tahsis Edilenlerden Elde Edilecek Bazı Gelirlerin Tarım ve Orman Bakanlığının Döner Sermaye Bütçesine Gelir Kaydedilememesi
3. (Mülga GTHB)Merkez Hissesine ait Gelir Giderler ile Varlık ve Yükümlülüklerin Dönem Sonu Mali tablolarında Sayıştaya Verilmemesi
4. (Mülga GTHB) Kamu İhale Kanunu'nun 22 nci Maddesindeki Parasal Limitler Dahilinde Yapılacak Harcamaların Yıllık Toplamının İşletmelerin Bütçelerine Konulan Ödeneklerin %10'unu Aşması
5. (Mülga GTHB) Tarım Ürünü Olmayan ve Tüketim Amacıyla Kullanılan Sanayi Ürünlerin İhalesiz Olarak Satın Alınması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Döner sermayeli işletmeler, genel ve özel bütçeli idarelerin kanunlarla verilen temel ve sürekli kamu görevlerine bağlı olarak ortaya çıkan, piyasada fiyatlandırılabilir olan ve genel idare ilkelerine göre yürütülmesi mümkün olmayan mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetleri sürdürebilmek için oluşturulan birimlerdir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde bu Kanunun merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, sosyal güvenlik kurumlarının ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsadığı ifade edilmiştir. 22/12/2005 tarih ve 5436 sayılı "Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un 10'uncu maddesi 24 üncü fıkrasında ise bu Kanun kapsamında kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmelerinin 31/12/2010 tarihine kadar yeniden yapılandırılacağı ve döner sermaye işletmeleri yeniden yapılandırılmaya kadar bunların bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması ve muhasebesi ile kontrol ve denetimi Maliye Bakanlığınca yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir.

Bu maddeye dayanılarak, 01.05.2007 tarihli ve 26509 sayılı Resmi Gazetede "Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği" yayınlanarak yürürlüğe girmiş ve genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulmuş olan döner sermayeli işletmelerin iş ve işlemleri ile bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması ve muhasebesi ile kontrol ve denetimine ilişkin usul ve esaslarını ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Ancak anılan Yönetmelik işletmelerin kurumsal yapısına, organlarına, birimlerine ve hiyerarşik yapısına ilişkin bir düzenleme getirmemiştir.

5018 sayılı Kanunla getirilen kamu mali yönetim sistemine döner sermaye işletmelerinin de uyarlanmasını sağlayacak yasal düzenlemeler henüz yapılmamıştır.

10 Temmuz 2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 439 uncu maddesinde Tarım Orman Bakanlığı döner sermaye işletmeleri ile ilgili olarak da Bakanlık ihtiyaç duyduğu hallerde ve lüzum gördüğü merkezlerde Bakanın onayı ile görev ve hizmetleriyle ilgili döner sermayeli işletmeler kurabileceği, işletmelerin faaliyet alanları, gelirleri, giderleri, merkeze aktarılacak tutarların harcanması ve denetimi ile ilgili hususların Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle

düzenleneceği ifade edilmiştir. Ancak Kararname de çıkarılacağı ifade edilen Yönetmelik henüz çıkarılmamıştır.

Mülga 645 sayılı “Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”nin “Döner Sermaye” başlıklı 22 inci maddesine istinaden Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak Bakanlıkça çıkarılmış ve 18/10/2012 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanmış olan Orman ve Su İşleri Bakanlığı Döner Sermayeli İşletmeler Yönetmeliği çerçevesinde faaliyet göstermiştir.

969 sayılı Tarım ve Köy İşleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanun’da döner sermaye işletmelerinin faaliyetleri sayılmıştır. Kanuna göre bu faaliyetler öğretim, eğitim ve yayım yapmak, denemeler yapmak ve araştırmalarda bulunmak, tohum, toprak ve ilaç analizleri yapmak, bitki ve hayvan ürünlerini çiftçiye örnek teşkil edecek şekilde değerlendirmek amacıyla imalatta bulunmak, tohum, damızlık fide, fidan, bağ çubuğu ve hayvan yetiştirmek, üretilen, yetiştirilen ve imal edilen maddeleri satmak, zirai mücadele ve zirai karantina hizmetlerini ifa etmek, mücadele neticesinde elde edilen ürünlerden kıymetlendirilmesi mümkün olanları kıymetlendirmek, bu faaliyetlerin ifasında gereken hallerde özel ve tüzel şahıslarla işbirliği yapmak, bu faaliyetlerin gerektirdiği bina vesair tesisleri yapmak ve yaptırmak olarak belirtilmiştir.

Mevcut işletmeler 31.12.2015 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri Uygulama Yönetmeliği çerçevesinde faaliyet göstermektedir.

02.07.2018 tarih ve 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”nin Geçici 1 inci maddesinin 2 nci fıkrasında maddenin yürürlüğe girdiği tarihte teşkilatlarına ilişkin kanun veya kanun hükmünde kararnemeleri yürürlükten kaldırılan bakanlıkların veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarının döner sermaye işletmelerinin, her türlü taşınır, araç, gereç ve malzeme, demirbaş ve taşıtlar, her türlü borç ve alacaklar, hak ve yükümlülükler, yazılı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıtlar ve dokümanları ve kadro ve pozisyonlarında bulunan personeli ile birlikte, ilgili bakanlığın veya kamu kurum ve kuruluşunun birimlerinin ve/veya görevlerinin bünyesinde düzenlendiği bakanlıkta veya kamu kurum ve kuruluşunda kurulan döner sermaye işletmesine, başka bir işleme gerek kalmaksızın devredilmiş sayılacağı düzenlenmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Mülga Orman ve Su İşleri Bakanlığı Doğa Koruma Milli Parklar Genel Müdürlüğünün (DKMP) merkezde Merkez Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü ve DKMP Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi olmak üzere 2 adet, taşrada ise 81 adedi İl Şube Müdürlüklerine bağlı, 10 adedi Milli Park Müdürlüklerine bağlı olmak üzere toplam 93 adet döner sermaye işletmesi bulunmaktadır. Biri merkezde diğerleri 81 ilde olmak üzere toplamda 82 adet sayman kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 11'i asil, 24 'ü görevlendirme, 58'i ise vekâleten görevlerini yerine getirmektedirler. DKMP Genel Müdürlüğü ve 12 adet Milli Park Müdürlükleri'nin saymanlık görevleri ve muhasebe işlemleri, Milli Park Müdürlüklerinin bulunduğu ilin döner sermaye saymanı tarafından yerine getirilmektedir.

Bakanlığın yeniden yapılandırılması öncesinde Müsteşara bağlı olan Merkez İşletme Müdürlüğü 2018 yılı Temmuz ayından itibaren Bakan Yardımcısına bağlı olarak faaliyet göstermektedir.

Mülga Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın 969 sayılı "Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanun" uyarınca 1 adedi merkezde iki yüz dört (204) adedi taşrada olmak üzere toplam 205 adet döner sermaye işletmesi bulunmaktadır. Döner sermaye işletmeleri bütçelerinin, hesaplarının, bilançolarının incelenmesi, düzenlenmesi, makam onayına sunulması ve döner sermaye ile ilgili diğer işlerin yapılması açısından Bakanlığın Destek Hizmetleri Başkanlığı'na bağlı olarak faaliyet göstermektedir.

Tarım Orman Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri bağlı oldukları Başkanlık/Müdürlük/Kurum/Kuruluş bünyesinde hizmet vermekte, bağlı oldukları idarenin görev alanları içerisinde faaliyet göstermekte, her işletme kendi bütçeleri ile bağımsız olarak kendi gelir gider döngüsünü devam ettirmektedirler.

Bu İşletmelerin muhasebe hizmetleri döner sermaye saymanları tarafından yürütülmektedir. Saymanlar bakanlığın personelinden asaleten veya vekâleten görevlendirilmiş olup idare tarafından atanmıştır. 205 işletmedeki saymanlardan 82 si asil, 97'si vekâleten, 26 sı da görevlendirme olarak sayman görevini yürütmektedir. Mülga GTHB' nın saymanlığı bulunmayan işletmelerinin muhasebe hizmetleri ise il müdürlüklerinin döner sermaye saymanlıklarınca yerine getirilmektedir.

Mülga GTHB Merkez Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü merkezde, İl Döner Sermaye

İşletme Müdürlükleri ise İl Müdürlükleri içerisinde, diğerleri ise illerde teknik olarak ilgili olduğu Genel Müdürlüğe bağlı olarak faaliyet göstermektedir.

Tablo 1: Mülga GTHB Döner Sermaye İşletmelerinin Faaliyet Alanlarına Göre Dağılımı

		Bağlı Olduğu Merkez Birimi	Adet
1-	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı (Bakanlık hizmet birimlerinin tamamını kapsamaktadır.)	Destek Hizmetleri Dairesi	1
2-	İl Müdürlükleri		81
3-	Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlükleri	GKGM	30
4-	Ulusal Gıda Referans Laboratuvar Müdürlüğü	GKGM	1
5	Zirai Karantina Müdürlükleri	GKGM	11
6-	Zirai Mücadele Araştırma Enstitüsü Müdürlükleri	TAGEM	3
7-	Tohum Sertifikasyon Test Müdürlükleri	BÜGEM	6
8-	Araştırma Enstitüsü Müdürlükleri	TAGEM	
a	Tarımsal	TAGEM	24
b	Hayvancılık	TAGEM	4
c	Tarım ve Hayvancılık	TAGEM	3
ç	Su Ürünleri	TAGEM	1
d	Toprak –Gübre ve Su Kaynakları	TAGEM	1
e	Toprak Su ve Tarımsal Meteoroloji	TAGEM	1
f	Toprak Su ve Çölleşme İle Mücadele	TAGEM	1
g	Biyolojik Mücadele	TAGEM	1
ğ	Gıda ve Yem Kontrol	TAGEM	1
h	Uluslararası Tarımsal Araştırma ve Eğitim Merkezi	TAGEM	1
ı	Su Ürünleri Araştırma, Üretim ve Eğitim	TAGEM	1
9-	Veteriner Kontrol Enstitüsü Müdürlükleri	GKGM	8
10-	Şap Enstitüsü Müdürlüğü	GKGM	1
11-	Veteriner Sınır Kontrol Noktası Müdürlükleri	GKGM	10
12-	El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlükleri	EYDB	6
13-	Zirai Üretim İşletmesi Tarımsal Yayım ve Hizmetiçi Eğitim Merkezi Müdürlükleri	EYDB	2
14-	Tarım Alet ve Makine Test Merkezi Müdürlüğü	TRGM	1
15-	Fidan ve Fide Test Merkezi Müdürlüğü	BÜGEM	1

16-	Zeytincilik Üretim İstasyonu Müdürlüğü	BÜGEM	1
17-	Kafkas Arısı Üretim, Eğitim ve Gen Merkezi Müdürlüğü	HAYGEM	1
18-	Uluslararası Tarımsal Eğitim Merkezi Müdürlüğü	EYDB	1
19-	Merkez İkmal Müdürlüğü	DHDB	1
TOPLAM			205

Tablo 9: Mülga GTHB Döner Sermaye İşletmelerinin Personel Durumu

Memur Personel	127
İşçi Personel	103
Geçici İşçi	52
4/D İşçi Personel	1040

Tablo 10: Mülga OSİB Döner Sermaye İşletmelerinin Personel Durumu

Memur Personel (Merkez)	7
Geçici İşçi	199
Daimi İşçi	259

1.3. Mali Yapı

Döner Sermaye İşletmelerinde Bakanlığın ve Muhasebat Genel Müdürlüğünün DMIS (Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi) muhasebe programları kullanılmaktadır. Aylık, üç aylık mizanlar, gelir gider cetvelleri ve tablolar elektronik ortamda Merkez Döner Sermaye Saymanlığına aktarılmaktadır.

Bakanlık Döner Sermaye İşletmeleri, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan ve 01.05.2007 tarihli ve 26509 sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe giren Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ne göre “Tek Düzen Muhasebe Sistemi’ni kullanmaktadırlar.

Mülga OSİB döner sermaye işletmelerinin Konsolide 2019 yılı bilançosunda sermayesi 100.000.000,00 TL olup, toplam aktif büyüklüğü 348.167.619,99 TL’dir. Döner sermaye gelir toplamı 166.641.285,28 TL, gider toplamı 124.767.263,25 TL olup, gelir tablosunda yılsonu itibarıyla tahakkuk eden 2019 yılı net karı 37.210.358,16 TL’dir.

Mülga GTHB döner sermaye işletmelerinin konsolide 2019 yılı bilançosunda sermayesi 104.075.565,27TL olup, toplam aktif büyüklüğü 449.196.173,75TL’dir. Döner sermaye işletmelerinin gelir toplamı 864.927.726,35 TL, gider toplamı 677.589.905,75 TL olup, gelir tablosunda yılsonu itibarıyla tahakkuk eden net karı 223.266.803,47 TL’dir.

Mülga OSİB döner sermayesinin konsolide bütçe çalışması mevcut olduğu için geliri az olan işletmelere döner sermaye bütçesinden ödenek aktarma yapılabilmekte ve genel bütçe imkanları ile karşılanamayan her türlü harcama konsolide döner sermaye bütçesinden yapılabilmektedir. Mülga Gıda Tarım Hayvancılık Bakanlığı döner sermaye işletmelerinin her biri ayrı ayrı bütçe hazırlamaktadır.

Mülga OSİB döner sermaye işletmelerinin yaptığı faaliyetler dolayısıyla Kurumlar Vergisi mükellefiyeti bulunmakta olup; Mülga GTHB döner sermaye işletmeleri ise kanun gereği bu vergiden muafıdır.

Mülga OSİB Döner Sermaye İşletmeleri yılsonlarında elde ettiği/edeceği kardan %10 oranında Hazineye pay aktarmakta iken Mülga GTHB Döner Sermaye İşletmeleri aylık gayrisafi hasılatın %15 ini Hazineye pay olarak aktarmaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esasların 5 inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay'a 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.

703 sayılı KHK'nin geçici 1'inci maddesinin 9 uncu bendi ile 22 nci bendi uyarınca Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığının devir işlemlerinin 31.12.2018 tarihine kadar tamamlanması öngörülmüştür. Ancak Mülga GTHB ve Mülga OSİB'in kapatılarak Tarım Orman Bakanlığına birleştirilme/devir işlemleri bütçeler ve kamu idaresi hesapları bakımından 31.12.2019 tarihinden önce de tamamlanamamış, bir başka deyişle 31.12.2018 tarihinden evvelki bir tarihte kaldırılan Bakanlıklara ait kapanış ve devir bilançoları çıkarılmamış, ilgili Bakanlıklar adına çıkarılmış olan bütçeler ve yürütülen muhasebe işlemleri aynen uygulanmaya devam edilmiştir. Dolayısıyla 2019 yılı sonunda Tarım Orman Bakanlığı adına tek bir bilanço ve faaliyet sonuçları tablosu düzenlemek yerine iki ayrı dönem sonu mali tabloları düzenlenmiş ve Sayıştay'a sunulmuştur. Bu nedenle denetimlerimiz Tarım Orman Bakanlığı yerine dönem sonunda sunulan mülga Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına ve mülga Orman ve Su İşleri Bakanlığına ait sunulan aşağıdaki belgeler dikkate alınarak yürütülmüş ve sonuçlandırılmıştır.

Tarım ve Orman Bakanlığı (Mülga Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı) Döner Sermaye İşletmelerine ait konsolide tablolar;

- Geçici Ve Kesin Mizan
- Bilanço
- Gelir Tablosu

Mülga Orman ve Su İşleri Bakanlığı Döner Sermaye İşletmelerine ait konsolide tablolar;

- Geçici ve Kesin Mizan
- Bilanço
- Gelir Tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve gelir 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 27 ve 28 nci maddeleri gereğince; Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı kaldırılmış ve yerine kurulan Tarım ve Orman Bakanlığına devredilmiştir.

703 sayılı Kararname ile devir işlemlerinin 31.12.2018 tarihine kadar tamamlanması öngörülmüş olup, Sayıştay'a sunulacak mali tabloların yeni kurulan Tarım ve Orman Bakanlığına ait olacağı öngörüsü ile denetim planlaması yapılmıştır.

Ancak Mülga GTHB ve Mülga OSİB'in kapatılarak Tarım ve Orman Bakanlığına birleştirilme/devir işlemleri bütçeler ve kamu idaresi hesapları bakımından 31.12.2018 tarihinden önce gerçekleştirilmemiş, bir başka deyişle 31.12.2018 tarihinden evvelki bir tarihte kaldırılan Bakanlıkların döner sermaye işletmelerine ait kapanış ve devir bilançoları çıkarılmamış, evvelce ilgili Bakanlık döner sermaye işletmeleri adına çıkarılmış olan bütçeler ve yürütülen muhasebe işlemleri aynen uygulanmaya devam edilmiştir.

Dolayısıyla 2019 yılı sonunda Tarım ve Orman Bakanlığı döner sermaye işletmeleri adına tek bir bilanço ve faaliyet sonuçları tablosu düzenlemek yerine mülga Bakanlıkların döner sermaye işletmeleri adına iki ayrı dönem sonu mali tabloları düzenlenmiş ve Sayıştay'a sunulmuştur. Denetimlerimiz Tarım ve Orman Bakanlığı yerine mülga iki ayrı Bakanlığın döner sermayeli işletmeleri adına düzenlenen tablolara göre yürütülmüştür.

Bu nedenle raporumuzdaki tespit edilen bulguların başlığında mülga Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına ait olan döner sermaye işletmeleri GTHB kısaltması ile Orman ve Su İşleri Bakanlığına ait olan döner sermaye işletmeleri OSİB kısaltması ile belirtilerek, İlgili mülga Bakanlıklar döner sermaye işletmeleri ile illiyeti sağlanmıştır.

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Mülga Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Mülga Orman Su İşleri Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı adı altında birleştirilmesine rağmen Mülga Bakanlıklara bağlı döner sermaye işletmelerinin birleştirilememesinden ötürü ayrı ayrı verilen mali tablolarına ilişkin denetim görüşlerimiz aşağıdadır.

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

Orman ve Su İşleri Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Mülga OSİB ve Mülga GTHB' nin TOB Altında Birleştirilmesine Rağmen Bunlara Ait Döner Sermaye İşletmelerinin Birleştirilmemesi ve 2019 Yılı Mali Tablolarının Ayrı Ayrı Verilmesi

Mülga OSİB'e ait ödenmiş sermayesi 82.107.897,95 TL, Mülga GTHB'ye ait ödenmiş sermayesi 102.880.240,45 TL olan Döner sermaye işletmelerinin, ait oldukları OSİB ve GTHB nin kapatılarak TOB altında birleştirilmelerine rağmen, kapatılan bakanlıklara verilen sermaye ile işletilen döner sermaye işletmeleri henüz birleştirilmemiş olup, mali işlemleri ayrı yürütülmeye devam edildiklerinden, 2019 yılı dönem sonunda TOB na verilmiş olan toplam 184.988.138,4-TL sı döner sermayenin işletilmesi sonucunda oluşan sonuçları raporlayan bilanço ve gelir tablosu (mali tablo seti) sunulmadığı görülmüştür.

9 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 703 Sayılı KHK'nın; 27 nci maddesi ile GTHB'nin teşkiline dair 639 sayılı KHK, 28 inci maddesi ile OSİB in teşkiline dair 645 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmış, aynı KHK'nın Geçiş Hükümleri başlıklı Geçici 1 inci maddesinin ikinci fıkrasında, kaldırılan Bakanlıkların döner sermaye işletmelerinin tüm varlıklarıyla beraber hiçbir işleme gerek kalmaksızın Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile uhdesine geçen bakanlığa devredileceği belirtilmiş, aynı KHK' nin geçici 1'inci maddesinin 22'nci bendi uyarınca bakanlıkların birleşme işlemlerinin 31.12.2018 tarihine kadar tamamlanması hükme bağlanmıştır.

10.07.2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Bakanlıklar başlıklı Altıncı Kısım Ondördüncü Bölüm 410-440 ıncı maddelerinde görev ve yetkileri ile teşkilatı düzenlenen Tarım ve Orman Bakanlığı kurulmuş olup, 439 ncu maddesi döner sermayelerin kuruluşuna ilişkindir. 439 ncu maddenin 4 ncü fıkrasında “*İşletmelerin faaliyet alanları, gelirleri, giderleri, merkeze aktarılacak tutarların harcanması ve denetimi ile ilgili hususlar Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir*” denilmektedir.

Mülga 645 sayılı KHK hükümlerine göre OSİB'e verilmiş 82.107.897,95 TL'lık ödenmiş sermaye ile kurulmuş 93 adet, 969 sayılı kanunla Mülga GTHB'ye verilmiş 102.880.240,45 TL'lık ödenmiş sermaye ile kurulmuş 205 adet döner sermaye işletmesi bulunmakta iken, bakanlıkların birleşmesi sonucunda TOB'a verilmiş toplam 184.988.138,40-TL'si döner sermaye ve 298 adet döner sermaye işletmesi bulunmaktadır. Birleşme ile GTHB ve OSİB'e verilmiş olan döner sermayelerin toplamı TOB'a verilmiş olmaktadır. Dolayısıyla verilen toplam döner sermaye işletmelerinin faaliyet alanları, gelirleri, giderleri, merkeze

aktarılabacak paylar ve denetimi ile ilgili hususlar 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 439 uncu maddesine göre çıkarılacak yönetmelik ile yürütülmesi gerekmektedir. Ancak bahse konu yönetmelik henüz çıkarılmadığından, döner sermayeler yürürlükten kaldırılan eski hükümlere göre faaliyetlerini yürütmektedirler.

2019 yılında da Bakanlık bünyesinde bulunan iki farklı yasaya göre kurulmuş bulunan döner sermaye işletmeleri birleştirilmesinin tamamlanamadığı, mülga OSİB ve mülga GTHB'nin döner sermaye işletmelerinin ayrı ayrı faaliyetlerine devam ettikleri, aynı illerde teşkilatlı olanların muhasebe birimlerinin ve tuttıkları defterlerin ayrı yürütülmeye devam edildiği, 2019 yılı sonu mali tablolarının ayrı ayrı düzenlendiği görülmüştür.

10/07/2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 439 uncu maddesinde döner sermaye teşkilatı ile ilgili hususlar düzenlenmiş olsa da; Mülga GTHB ve Mülga OSİB'e bağlı olarak faaliyet gösteren işletmelerin birleştirilerek tek bir mevzuata tabi olabilmesi ve 10/07/2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 439 uncu maddesine uygun olarak teşekkül ettirilerek faaliyetlerine devam edebilmesi için 969 sayılı Tarım ve Köy İşleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanunla ilgili yasal düzenlemeye ihtiyaç olduğu kamu idaresince ifade edilmiştir.

TOB'a verilmiş toplam 184.988.138,4-TL döner sermayenin işletilmesi için gerekli yönetmeliğin düzenlenmesi,

Bu kapsamda kaynakların ekonomik ve verimli kullanılmasını teminen, benzer işlemleri yürüten iki ayrı teşkilat ve kadro yapısının da sadeleştirilmesi,

Dönem sonunda 184.988.138,4-TL'si sermayenin işletilmesine dair sonuçları gösteren ve mevzuatla düzenlenmesi öngörülen mali tabloların düzenlenerek sunulması,

Sağlanmalıdır.

BULGU 2: (Mülga GTHB, mülga OSİB) Dönem Sonunda Sayıştay'a Verilmesi Gereken Defter ve Belgelerin Tam Verilmemesi

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi Ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul Ve Esaslara göre hesap dönemi sonunda verilmesi gereken defter ve belgelerin tam olarak Sayıştay'a verilmediği anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi Ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul Ve Esasların 5 inci madde (3) fıkrasına göre;

Hesap dönemi sonunda verilecek defter, mali tablo ve belgeler şunlardır:

- a) Birleştirilmiş veriler defteri,
- b) Geçici ve kesin mizan
- c) Bilanço,
- ç) Belgeler;

- 1) Kasa sayım tutanağı,
- 2) Banka mevcudu tespit tutanağı,
- 3) Alınan çekler sayım tutanağı,
- 4) Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- 5) Teminat mektupları sayım tutanağı,
- 6) Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- 7) Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defterinin dönem sonunda verilmesi gereken belgeler olarak sayılmıştır.

d) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamındaki idarelerin bütçe uygulama sonuçlarına ait tablolar;

- 1) Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu
- 2) Bütçe Gelirleri Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu,

e) Faaliyet Sonuçları Tablosu veya Gelir Tablosu.

Yapılan incelemede Sayıştay'a verilmesi gereken; birleştirilmiş veriler defteri ve geçici mizan ile kasa sayım tutanağı, banka mevcudu tespit tutanağı, alınan çekler sayım tutanağı, menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı, teminat mektupları sayım tutanağı ve değerli kağıtlar sayım tutanağı, taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır icmal cetvelinin verilmediği anlaşılmıştır

Belgelerin noksan verilmesi nedeniyle mülga GTHB ve mülga OSİB na ilişkin Bilançolardaki;

100-Kasa hesabında kayıtlı tutarlar Kasa sayım tutanağı ile

102 Banka Hesabında kayıtlı tutarlar Banka mevcudu tespit tutanağı ile

101 Alınan Çekler hesabında kayıtlı tutarlar Alınan çekler sayım tutanağı ile

112 Kamu Kesimi Tahvil Senet ve Bonoları hesabında kayıtlı tutarlar 118 Diğer Menkul Kıymetler hesabında kayıtlı tutarlar Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı ile

108 Diğer Hazır Değerler hesabında kayıtlı tutarlar, Değerli kağıtlar sayım tutanağı ile doğrulanamamaktadır.

Teminat mektupları hesabı, sayım tutanakları ile Taşınır hesapları da, Taşınır kesin hesap cetveli sayım ve tespit tutanakları ile teyit edilememiştir. Bir başka deyişle bahis konusu hesaplarda kayıtlı tutarların fiili durumu tam ve gerçeğe uygun olarak sunulduğuna ilişkin bir değerlendirme yapılamamaktadır.

Yine birleştirilmiş veriler defteri sunulmadığı için, bilançoda raporlanan varlık ve yükümlülükler ile gelir tablosunda raporlanan gelir ve giderlerin kayıtlara dayalı olup olmadığı teyit edilememektedir.

Dönem sonlarında Tarım ve Orman Bakanlığı döner sermaye hesapları taşradaki işletmelerin muhasebe birimlerince Sayıştay'a verilmemekte, Bakanlık merkezinde konsolide edilmek suretiyle Sayıştay'a verilmektedir. Hesapların Merkezde konsolide edilmesinde ise, muhasebe birimlerinin dönem sonu mizan, bilanço ve gelir tablosuna dayanılarak birleştirme işlemi yapılmakta, fiili durum ile kayıtlı durumları karşılaştırılmamaktadır. Esasen döner sermaye işletmelerinin muhasebe birimleri itibarıyla bahse konu belgeler düzenlenmekte ise de, konsolidasyon işlemi bunların sistemli bir şekilde toplanması ve Sayıştay'a verilmesine yönelik bir konsolidasyon faaliyeti yürütülmemektedir.

Bu durum Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğindeki, muhasebe birimleri itibarıyla düzenlenen yönetim dönemi cetvellerinin Sayıştay'a sunulmasına ilişkin hüküm nedeniyle, bir ölçüde yanlış uygulamaya yol açmaktadır. Bu nedenle Hesapların Sayıştay'a verilmesine ilişkin Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğindeki hükümlerin çıkarılarak yanlış anlaşılmaların önüne geçilmelidir. Hesapların Sayıştay'a verilmesine ilişkin hususlar Sayıştay ca çıkarılan Esas ve Usullere göre gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu hususta diğer Yönetmeliklerdeki hükümler geçerliliğini yitirdiğinden, bunların ayıklanmasının da tereddütlerin giderilmesine katkı sağlayacağı

değerlendirilmektedir.

Denetim Görüşü oluşturulabilmesi için Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi Ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul Ve Esaslara göre verilmesi gereken defter, cetvel ve belgelerin zamanında ve tam olarak gönderilmesi için gerekli tedbirlerin alınması gerekir.

BULGU 3: (Mülga OSİB) Müstecirler Tarafından İşletilen Alanlardan Doğan Alacakların Alacak Hesaplarında İzlenmemesi

Müstecirler tarafından işletilen alanlardan sözleşmesine göre 2019 yılında tahsili gereken işletme bedellerinden tahsil edilemeyenleri 120 no.lu Alıcılar hesaplarında izlenmediği, yine sözleşmesine göre 2019 yılından sonraki dönemlerde tahakkuk ettirilecek gelirlerin ise nazım hesaplarda izlenmediği, bu suretle dönem sonu bilançosunda alacakların ve nazım hesapların doğru bilgileri raporlamadığı tespit edilmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 96 ncı maddesinde; *“Alıcılar Hesabı, işletmenin faaliyet konusunun oluşturan mal ve hizmet satışlarından kaynaklanan senede bağlanmamış alacaklarının izlenmesi için kullanılır.”* 9 Nazım Hesaplar başlıklı 523 üncü maddesinde *“ Nazım hesaplar grubu; varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarında izlenmeyen ve muhasebenin sadece bilgi verme görevi yüklediği işlemler ile idarenin muhasebe disiplini altında toplanması istenilen işlemleri ve gelecekte doğabilecek hak ve yükümlülüklerin izlenmesi için kullanılır.”* hükümleri bulunmaktadır. Bu hükümler uyarınca döner sermaye işletmelerinin henüz tahsil edilemeyen işletme bedellerine ilişkin alacaklarının 120 Alıcılar hesabında izlenmesi gerekir. Yine akdedilen sözleşmelere göre gelecek yıllarda doğabilecek olan haklardan olan *“işletme bedellerinin”* bilgi verme amaçlı olarak 9 Nazım Hesaplar grubunda izlenmesi gerekmektedir.

Bakanlıkça mesire yerleri vb. alanlar işletilmek üzere müstecirlere ihale ile verilmekte, ihale sonrası işleticilerle 5- 7 yıllık işletme sözleşmesi düzenlenmektedir. Sözleşmelere göre işletme bedelleri, sözleşme dönemi boyunca yılbaşlarında birer yıllık olarak tahsil edilmesi gerekmektedir. İhale ile belirlenen yıllık işletme bedelinin ilk yılı peşin, sonraki dönemlerde ise ihale bedelinin her yılın başında TÜFE oranında artırılması ile bulunacak tutarların işletme bedeli olarak tahsil edilmesi gerekmektedir.

İşletme bedellerinin takip ve tahsilinden DKMP Bölge Müdürlükleri sorumlu olup, ilgili sözleşmelerine göre tahakkuk ettirilmesi ve döner sermaye veznelerine/hesaplarına

yatırılmasını sağlamakla mükelleftir. Döner sermaye muhasebe birimleri ise DKMP Bölge müdürlüklerince tahakkuk ettirilen işletme bedelleri ilgili gelir ve 120 Alıcılar hesabına ve borçlusundan nakden veya mahsuben tahsil edildiğinde ise 120 Alıcılar hesabından düşülerek ilgisine göre Kasa, Banka veya ilgili hesaplara tahsilat kayıtlarını muhasebeleştirmekle mükelleftir. Alacaklardan süresi içerisinde tahsil edilemeyenleri ise, tahakkuk birimlerinin bildirimine istinaden takipli alacaklar hesaplarına aktarmak suretiyle muhasebeleştirmek ve dönem sonunda bu alacakların niteliklerine uygun hesaplarda raporlanmasını sağlamakla mükelleftir.

Yapılan inceleme ile DKMP Bölge müdürlüklerindeki sözleşmelere istinaden 2019 yılına ait tahsil edilmesi gereken işletme bedelleri toplamı 49.281.887,43 TL iken 2019 yılına ait işletme bedelleri tahsilat tutarı 43.964.375,26 TL'dir. Dolayısıyla 2019 yılına ait (4.663.879,05 TL Yıllık İşletme Bedeli;198.292,40 –TL Ağaçlandırma Bedeli ve 455.340,72 TL Diğer Bedeller olmak üzere) toplam 5.317.512,17-TL tahsil edilememiş alacağı olduğu, ancak bu alacakların 120 Alıcılar hesabında izlenmediği anlaşılmıştır.

Muhasebe kayıtlarının detaylı incelenmesinde, işletme bedellerine ilişkin tahsilat kayıtlarının tahsilinin izlendiği 600.02.10.02 kodlu gelir hesabına 55.584.937,82 TL kayıt yapıldığı görülmüştür. 2019 yılı tahakkuku tutarı 43.964.375,26 TL'den 11.620.562,56 TL fazla olan bu tahsilat kayıtlarının geçmiş yıllarda tahsil edilemeyip gelir ve Alıcılar hesaplarında da izlenmeyen işletme bedellerinin 2019 yılında tahsil edilenlerine ait olduğu anlaşılmıştır. Ancak 11.620.562,56 TL fazla tahsilatın geçmiş yıllara ait işletme bedelleri yanında gecikme faizi vb fer'ilerini de içerdiği halde, topluca 2019 yılı geliri olarak kayıtlara alınmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Bahse konu uyumsuzluğun nedeninin, işletme bedellerine ilişkin gelirlerin tahakkuk esası yerine nakit esasına göre muhasebeleştirilmesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Bir başka deyişle müstecirlerle yapılan sözleşmelere dayanılarak hesaplanan işletme bedellerine ait gelirler, hesaplandığında muhasebe birimine ilgili gelir ve Alıcılar hesaplarına kaydedilmek üzere bildirilmediği, haliyle muhasebe birimi ise ancak bu gelirleri banka hesaplarına yapılan ödemeler gerçekleştikçe gelir hesaplarına aldığı, tahsil edilmeyenleri Alıcılar hesaplarında izleyemediğinden, işletme gelirlerine ilişkin işlemlerin yılı gelir hesaplarına ve Alıcılar hesaplarına gerçekte olduğu tutardan farklı yansımaya yol açmaktadır.

Ayrıca müstecirlerle yapılan sözleşmelerden, kalan sözleşme sürelerine göre hesaplanan alacak tutarlarının da gelecek yıllarda doğabilecek kira geliri alacakları olduğu dikkate

alındığında, bu tutarların da 9 –Nazım Hesaplar grubunda izlenerek doğacak haklar konusunda bilgi verilmesi gerekirken, buna riayet edilmediği anlaşılmaktadır. Örnek olarak 2020 yılında doğacak olan alacaklar 46.952.189,95 TL Yıllık İşletme Bedeli 2.147.438,38 TL Ağaçlandırma Bedeli olmak üzere toplam 49.099.628,30-TL doğacak alacak hesaplanmıştır. Bu örnek hesaplama yıllarında sözleşmelerin geçerli süreleri dikkate alınarak tamamı üzerinden hesaplanarak, hesaplanan doğması muhtemel alacak tutarlarının 9 Nazım Hesaplar grubunda izlenmesi gerekirken, buna riayet edilmediği görülmüştür. Bu tür muhtemel alacakların kurum tarafından sözleşme yapıldığında ilgili hesaplarda izlenerek, ilgili yıllarda alacağı dönüşenleri düşülmek suretiyle, kalan sözleşme süresince doğacak alacakların izlenmesi sağlanacaktır.

DİBMY hükümlerine göre, alacaklara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınması, takip ve tahsil işlemlerinin usulüne uygun yapılmasının sağlanması, gelirlerin doğdukları mali yılın hesaplarına dahil edilebilmesi, bu gelirlerin kurumun yıllık mali tablolarında yer alması, ve bu işlemlerin (tarh, tahakkuk ve tahsil işlemleri) zamanında ve eksiksiz yürütülmesinde görevli olanların sorumluluklarının sağlanabilmesi, ve kamuoyuna doğru ve güvenilir bilgi sunulabilmesi için;

-Gelirlerin doğdukları mali yılın hesaplarına dahil edilerek muhasebeleştirilmesi,

-Geçmiş dönemlere ait alacakların envanter işlemleri yapılarak 120 Alıcılar Hesabına alınması, faaliyet döneminde tahakkuk eden alacakların muhasebe birimine zamanında bildirilerek 120 Alıcılar hesabına ait tahakkuk kayıtlarının zamanında yapılması,

-Dönem sonlarında envanter işlemleri yapılarak tahsil edilememiş alacakların 120 Alıcılar hesabında tam ve doğru olarak raporlanması

-Yürürlükteki sözleşmelerden kaynaklı doğması muhtemel haklar 9-Nazım Hesaplar grubunda izlenerek, kapsamlı bilgi verilmesi, sağlanmalıdır.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: (Mülga GTHB) Döner Sermaye İşletmelerince Bazı Kamu Kurumlarına ve Firmalara Verilen Hizmet Bedellerinden Olan Alacakların Yasal Takibe Alınmaması

5996 sayılı Kanuna dayanılarak alınan Resmi Kontrollere ilişkin ücretlerden doğan

alacakların yıllar itibarıyla arttığı ve bazı kamu ve özel hukuk tüzel kişilerinden olan alacakların hiç tahsil edilemedikleri anlaşılmıştır.

5996 Sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanununun Tanımlar başlıklı 3 üncü maddesinde; *“Bu kanunun uygulanmasında, Resmi Kontrol: Bu Kanun kapsamındaki faaliyetlerin bu Kanun hükümlerine uygunluğunun doğrulanması için, kontrol görevlilerinin, verilen yetki çerçevesinde gerçekleştirdikleri izleme, gözetim, denetim, muayene, karantina, numune alma, analiz ve benzeri kontrolleri” ifade eder.* “Resmî Kontrollerin, Veteriner ve Bitki Sağlığı Hizmetlerinin Finansmanı ve Harcamalar” başlıklı 35’inci maddesinde; *“(1) Bakanlık, bu Kanun kapsamında yürütülen faaliyetler ve yapılan resmî kontrollerin karşılığı olarak ücret alabilir. Hangi faaliyetlerden ve resmî kontrollerden ne miktarda ücret alınacağını da her yıl Aralık ayında Bakanlıkça belirlenir. (2) Bu Kanun kapsamında elde edilecek gelirlerden 21.12.1967 tarihli ve 969 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanun işe ilgili olan faaliyet gelirleri, döner sermaye bütçelerine gelir olarak kaydedilir ve bu gelirler öncelikli olarak bu Kanun kapsamındaki faaliyetlerin yürütülmesinde kullanılır. Diğer gelirler genel bütçeye gelir kaydedilir.”*

Hükümleri bulunmaktadır.

Anılan Kanun hükmü çerçevesinde Bakanlıkça her yıl yayınlanan birim fiyat listelerinde analiz ve resmi kontrol ücretlerine yer verilmektedir. Bahse konu ücretler, 5996 sayılı Kanun kapsamında “resmî kontrol” tanımına göre *“bu Kanun hükümlerine uygunluğunun doğrulanması için, kontrol görevlilerinin, verilen yetki çerçevesinde gerçekleştirdikleri izleme, gözetim, denetim, muayene, karantina, numune alma, analiz ve benzeri kontrolleri”* kapsamındaki hizmetler için alınacak ücretler olup, tarifede belirtilen ücretleri peşin olarak yatırmayanlara hizmet verilmemesi gerekir. Ancak hizmet verildiği halde bedeli tahsil edilemeyen hizmetler; Cumhuriyet Savcılıklarına ve mahkemelere verilen analiz hizmetleri ile belediyelere verilen kesimhane ve parçalama hizmetleridir. Anılan idareler de kamu hizmeti sunmakta olup, faaliyetlerini bütçelerine konulan ödeneklerle karşılamaktadırlar. Bu idarelerin verdikleri hizmetlerin aksamaması bakımından gösterilen tolerans, verilen hizmet bedellerinin hiç tahsil edilememesine, dolayısıyla da bu hizmetler için katlanılan maliyetlerin de Bakanlığın döner sermaye işletmeleri üzerinde kalmasına yol açmaktadır. Döner sermaye işletmeleri, verdikleri hizmet bedellerinin tahsilinde ve rızaen tahsil edemediklerinde yasal yollara başvurma da dahil olmak üzere yetersiz kaldıkları anlaşılmakta olup, bir yandan da bu

alacakların 5996 sayılı kanununun 42/5 maddesindeki; “*Bu Kanunda verilen süreler içinde ödenmeyen tutarlar ile belirlenen idari para cezaları, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilir.*” hükmüne istinaden Bakanlıkça takip ve tahsil edilemediği, Zira 6183 sayılı Kanuna göre tahsilat için Bakanlıkların teşkilat ve kadroları yetersiz kalmakta, tahsilat için uygun kadro ve teşkilat yapısı olan tahsile yetkili olan Vergi Dairelerince uygulanabilmekte olduğu ileri sürülerek tahsilat yapılamadığı dile getirilmektedir. Ancak 42 inci madde hükümleri dikkatle incelendiğinde, idari yaptırım ve yaptırım niteliğindeki İdari Para cezaları gibi müeyyideler için geçerli olduğu, döner sermayelerce verilen hizmet bedellerini kapsamayacağı anlaşılmıştır. Bu nedenle mevzu bahis mazeretin geçerliliği bulunmamaktadır.

Konunun Bakanlık ile ilgili idareler nezdindeki girişimlerle çözülebileceği değerlendirilmektedir.

Öte yandan savcılıklar ve mahkemeler, tetkik ve laboratuvar hizmetlerini bir soruşturma veya dava nedeniyle talep etmekte olup, tetkik ve laboratuvar bedellerini haksız çıkan tarafa yansıtma, bir başka deyişle dava nedeniyle üstlenilen masrafları haksız çıkan taraftan alabilme imkanı da bulunmaktadır. Ancak TOB Döner Sermaye İşletmelerince mahkeme veya savcılıklara verilen fakat tahsil edilemeyen 6.373.607,55-TL sı hizmet bedellerinin ilgili haksız çıkan taraflara yansıtılma imkanı da bulunmamaktadır. Zira mahkeme tarafından dava masrafı olarak kabul edilmemiştir. Sonuç olarak, tahlil bedelleri Mahkeme/savcılıklar üzerinden ilgililerce karşılanması gerekir iken, TOB Döner sermaye işletmelerince karşılanmasına yol açmaktadır.

Yine belediyelerde olan alacakların, rızaen ödenmemesi halinde belediyelerce TOB’un birimlerine verdikleri hizmetlerden kaynaklanan -örneğin su satış- alacaklarına mahsup edilmesi, gibi tahsilat yöntemleri ile tahsilat sağlanabileceği değerlendirilmektedir.

Bu mevzuat çerçevesinde yılı içinde verilen bu hizmetlerden tahsil edilemeyen gelirler 120 Alıcılar Hesabında detayı aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere 2020 yılına devreden konsolide alacak tutarı 21.785.011,55 TL’dir.

Tablo 4: 2019 Yılı Bilançosunda Devreden 120 Alacaklar Hesabı

<i>Alacaklar</i>	<i>Tutar(TL)</i>
Mahkeme ve Savcılıklardan Alacaklar	6.373.607,23
Belediyelerden Alacaklar	644.449,2
Kesimhanelerden Alacaklar	4.926.422,77

Diğerlerinden Alacaklar	9.840.532,35
Toplam Alacaklar	21.785.011,55

Söz konusu husus 2016, 2017 ve 2018 yıllarında da denetime konu edilmiştir. Hizmet satın alanların aldıkları hizmetin bedelini düzenli olarak ödemediği, bu nedenle alacakların yıldan yıla ciddi artış gösterdiği; tahsilinde güçlük yaşanan bu tutarların İşletmeleri nakit sıkıntısına düşürdüğü ve işletmelerin sermayesini olumsuz etkilediği anlaşılmıştır.

a) Devam eden ve ileride daha da artması muhtemel olan Kamu İdarelerine sunulan hizmet bedellerine ait alacakların tahsilatının mevzuata uygun olarak sağlanması, sorumlu idare ve kişilere yansıtılması için ilgili idarelerle görüşülerek uygun bir usul geliştirilmesi,

b) Gerçek ve tüzel kişilere verilecek hizmetlerin ise bedelleri peşin/avans alınarak verilmesi, bu kapsamda işlem süreçlerinin belirlenerek döner sermaye işletmelerinin talimatlandırılması,

c) Alacaklar hesabındaki alacakların ise, ilgilileri bütün döner sermaye işletmelerine bildirilerek, yeni talep edecekleri hizmet sunumundan önce eski borçlarının kapatılması vb usullerle, tahsil edilemeyen alacakların tahsili sağlanması,

gerekli tedbirlerin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: (Mülga OSİB) Milli Park Ve Tabiat Parklarından Turizm Yatırımlarına Tahsis Edilenlerden Elde Edilecek Bazı Gelirlerin Tarım ve Orman Bakanlığının Döner Sermaye Bütçesine Gelir Kaydedilememesi

2873 Sayılı Milli Parklar Kanununa tabi alanlardan elde edilen gelirlerden bazılarının mülga OSİB döner sermayesi yerine genel bütçeye gelir kaydedildiği görülmüştür.

2873 Sayılı Milli Parklar Kanununu (26.02.2014 tarih 6527/7 inci maddesiyle değişik) 17 nci maddesinde; *“Bu Kanuna tabi alanlardan elde edilecek gelirler, Orman ve Su İşleri Bakanlığı döner sermayesine gelir kaydedilir.”* hükmü,

Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmeliğe 30.12.2016 tarihinde eklenen 30/A maddesinde; *“Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesi, turizm merkezi içinde yer alan ve onaylı planlarla turizm kullanımına ayrılan Hazinesin özel mülkiyetinde ve Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazların turizm amaçlı*

tahsisi Bakanlık tarafından yapılır. 9/8/1983 tarihli ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanununa tabi korunan alanlarda ise turizm yatırımı için arazi tahsisi Orman ve Su İşleri Bakanlığının uygun görüşü alındıktan sonra Bakanlıkça yapılır. 2873 sayılı Milli Parklar Kanununa tabi korunan alanlardan elde edilecek her türlü gelir Orman ve Su İşleri Bakanlığı döner sermaye bütçesine gelir kaydedilir.” Hükümü bulunmaktadır.

18.Ekim 2012 tarihinde yayınlanmış olan Orman ve Su İşleri Bakanlığı Döner Sermayeli İşletmeler Yönetmeliğinin 7 nci maddesinin (2) (Ek:RG-28/6/2014-29044) ikinci fıkrasında; *“2873 sayılı Milli Parklar Kanununa tâbi milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanlarında kalmasına karşılık, aynı zamanda 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca, Bakanlar Kurulu Kararı ile ilan edilen kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesi veya turizm alan ya da merkezi içerisinde yer alan ormanlık alanlar üzerinde turizm amaçlı kullanılmak üzere verilen kesin izin (arazi izni) ve tesis edilen üst haklarından dolayı Maliye Bakanlığınca takip ve tahsil edilmesi gereken, kesin izin (arazi izni)/üst hakkı bedelleri ve gayri safi yıllık gelir payları ile 4916 sayılı Kanunun geçici 2 nci maddesi uyarınca alınması gereken proje maliyet bedelinin % 3’ü oranındaki bedeller İşletmenin gelirleri dışındadır.”*

Hükümleri bulunmaktadır.

Yapılan incelemede; bakanlıkların birleştirilmeleri ile ilgili 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı karanamesinin 439 uncu maddesinin 4 üncü fıkrası uyarınca *“İşletmelerin faaliyet alanları, gelirleri, giderleri, merkeze aktarılacak tutarların harcanması ve denetimi ile ilgili hususlar Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.”* hükümü de yerine getirilememiş, TOB’a bağlı döner sermaye yönetmeliği çıkarılmamıştır.

TOB'a bağlı döner sermaye yönetmeliğinin çıkarılmamasından ötürü Bakanlığa bağlı döner sermaye işletmeleri 2019 yılındaki faaliyetlerini (mülga GTHB) Döner Sermaye İşletmeleri Uygulama Yönetmeliği ile (mülga OSİB) Döner Sermaye Yönetmeliği hükümlerine göre yürütmeye devam etmişlerdir.

Döner Sermaye Gelirlerinin incelenmesinde ise; 2873 Sayılı Milli Parklar Kanununa tabi taşınmazlardan 2634 Sayılı Turizm Teşvik Kanununa göre turizm yatırımı için ihtiyaç duyulanları, gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine Kültür ve Turizm Bakanlığınca tahsis edilebilmekte olup bu tahsislerden elde edilen gelirlerin Mülga OSİB Döner Sermayesine

İşletmelerine gelir kaydı yapılamaması gerekirken, genel bütçeye gelir kaydedildiği görülmüştür. 2873 sayılı Kanunun açık hükmüne rağmen bazı gelirlerin genel bütçeye gelir kaydına ilişkin uygulamanın, mülga OSİB Döner Sermayeli İşletmeler Yönetmeliğinin 7 nci maddesinin ikinci fıkrasındaki " ...işletme gelirleri dışındadır." hükmüne dayandırıldığı anlaşılmaktadır. Bir başka deyişle 2873 sayılı Kanunun 17 nci maddesindeki; *"Bu Kanuna tabi alanlardan elde edilecek gelirler, Orman ve Su İşleri Bakanlığı döner sermayesine gelir kaydedilir."* hükmünün, OSİB Döner Sermayeli İşletmeler Yönetmeliğinin 7 maddesinde "işletme gelirleri dışında" sayılan gelir çeşitleri bakımından uygulanmadığı anlaşılmaktadır. 2873 sayılı Yasada herhangi bir istisnaya yer verilmeksizin bu kanuna tabi alanlardan elde edilecek tüm gelirleri kapsadığı dikkate alındığında, uygulamanın yasadaki düzenlemeye aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

2873 sayılı Kanuna uygun olarak bu kanuna tabi alanlardan elde edilecek gelirlerin TOB Döner sermayelerine gelir kaydedilmesini engelleyen düzenlemelerin yürürlükten kaldırılarak yasaya uygun hale getirilmesi,

Yeni bir bakanlığa dönüşen TOB'un bağlı döner sermaye işletmelerinin yürütülmesine ilişkin eski yönetmeliklerin yasal dayanakları kalmadığından, 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı karanamesi uyarınca düzenlenmesi gereken döner sermaye yönetmeliğinin bir an önce düzenlenmesi,

gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: (Mülga GTHB)Merkez Hissesine ait Gelir Giderler ile Varlık Ve Yükümlülüklerin Dönem Sonu Mali tablolarında Sayıştay'a Verilmemesi

Bakanlıkça çeşitli amaçlarla kullanılmak üzere Döner Sermayeli İşletmelerin gayrisafi hasılatlarından azami %5 e kadar ayrılan Merkez Hissesine ait işlemlerin, Döner Sermayeli işletmelere ait muhasebe sisteminin dışında yürütüldüğü, başka bir ifadeyle Merkez Hissesine ait yıllık faaliyet gelir ve giderleri ile varlık ve yükümlülükleri dönem sonu mali tablolarında raporlanmadığı görülmüştür.

969 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanun'un 3 üncü maddesi üçüncü fıkrasında; *"(Ek fıkra: 3/6/2011-KHK-639/32 md; Döner sermaye işletmeleri, münhasıran Bakanlığın kaliteli ve verimli hizmet sunumunun sağlanması, genel bütçe imkânlarıyla karşılayamadığı ihtiyaçların giderilmesi, eğitim, araştırma ve geliştirme ile kontrol faaliyetlerinin desteklenmesi ve Bakanlıkça yapılacak diğer giderlere iştirak etmek amacıyla aylık gayrisafi hâsılattan aylık*

tahsil edilen tutarın yüzde beşini geçmemek üzere Bakanlıkça belirlenecek oranı Bakanlık Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı Döner Sermaye Muhasebe Birimi Hesabına aktarırlar. Bu hesapta toplanacak tutarların harcanmasına ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlıkça belirlenir.”

969 sayılı Kanun 3 üncü maddesine dayanılarak “Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığına Bağlı Döner Sermaye İşletmelerinden Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı Döner Sermaye Muhasebe Birimi Hesabına Aktarılabacak Tutarların Tespiti Ve Harcanmasına İlişkin Esas Ve Usuller” 8/6/2011’den itibaren yürürlüğe girmiştir. Bu Esas ve Usullere göre;

Merkez Döner Sermaye Saymanlığınca; 969 sayılı Kanunun 3 üncü maddesine istinaden İşletmelerin aylık gayrisafi hasıllardan tahsil ettikleri tutarın Bakanlıkça belirlenen (azami %5) oranındaki tutarı Merkez hissesi adıyla Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı Döner Sermaye Muhasebe biriminde toplanacağı,

Payların esas ve usullerde belirlenen hesaplama göre aylık olarak Merkez hissesi hesabına yatırılacağı, 5 inci maddesinde sayılan giderlere harcanacağı,

Bu payların ayrı hesaplarda izleneceği ve Bakanlık Destek Hizmetleri Başkanlığı Döner Sermaye İşletmesinin faaliyet gelir ve giderleri ile karıştırılmayacağı,

Aktarılan paylardan Hazine hissesi ve Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu Payları aktarılmayacağı, ancak bunlardan elde edilen faiz vb. diğer gelirlerinden bu payların aktarılacağı,

Aktarılan tutarların aktarmayı yapan işletmelerce gider kaydedileceği,

Merkez Muhasebe Birimine aktarılan gelirlerden harcanmayanları ertesi yıla devredeceği,

Mali ve Hizmet alım işlerinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun uygulanacağı,

Diğer iş ve işlemlerde Döner Sermaye İşletmelerinin tabi olduğu mevzuat hükümlerinin uygulanacağı, hususları belirlenmiştir.

Yukarıda zikredilen mevzuata göre, Merkez Hissesi olarak 969 sayılı Kanunun 3 üncü. Maddesine göre toplanan paylar, yine aynı maddedeki amaçlarla, belirlenen Esas ve Usullere uygun olarak harcanması mümkün bulunmaktadır. Toplanacak payların muhasebesine ilişkin

özel bir hüküm bulunmadığından, Esas ve Usullerde belirtildiği üzere Döner Sermayeli İşletmelerin tabi olduğu mevzuatın uygulanması gerekmektedir. Bir başka deyişle Merkez hissesine ait işlemlerin bütçe ve muhasebe işlemlerinde Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

Mülga GTHB Döner Sermayeli İşletmeler dönem sonu bilanço ve gelir tablosunun incelenmesinde; Döner Sermaye işletmelerinin gelirlerinden ayrılan Merkez Hissesi paylarına ait gelirlerin ve yapılan harcamalara ait giderlerin Döner Sermayeli İşletmeler Konsolide Gelir Tablosunda ve merkez hissesi ile elde tutulan banka dahil olmak üzere tüm varlıkların ve yükümlülüklerin ise Döner sermayeli İşletmeler Konsolide Bilançosunda gösterilmediği anlaşılmıştır.

Merkez Hissesi Hesabının 2019 yılı gelirleri; 36.740.672,56-TL işletmelerden aktarılan paylardan 1.537.601,39-TL faiz gelirlerinden olmak üzere toplam 38.278.273,95-TL' dir. 2018 yılında toplanarak harcanmadığı için 2019 yılına devredilen banka mevcudu 27.792.548,28 TL sı dikkate alındığında, merkez hissesine ait 2019 yılı harcanabilir kaynak toplamı 66.070.822,23-TL'dir.

2019 yılında Ayrıca GTHB Döner Sermaye İşletmeleri Uygulama Yönetmeliği'nin 40ıncı maddesindeki "salgın vb olağanüstü hallere istinaden Bakana tanınan yetkiye istinaden İşletmelerden 42.000.000-TL karşılıksız ilave tutarda merkez hissesi paylarından ayrı olarak Merkez Hissesi hesabına kaynak sağlanmıştır.

9.344.893,87-TL merkez hissesi harcamaları, 54.150,07-Vergi Fon Kesintisi olmak üzere toplam 9.399.043,94-TL gideri bulunmaktadır. Ayrıca 64.482.929,00-TL Kulak küpesi alım gideri ile birlikte toplam 2019 yılı giderleri 73.881.972,94- TL'dir.

2020 yılına harcanmayarak devreden tutar ise 34.188.849,29 TL'dir.

Tablo 5: Merkez Hissesi 2018-2019 Gelir Gider Tablosu

	2018 Yılı (TL)	2019 Yılı (TL)
Önceki Yılda Devreden Banka Tutarı	44.890.333,62	27.792.548,28
Merkez Hisse Gelirleri	35.902.462,64	36.740.672,56
Karşılıksız Kaynak Aktarma (D.S Yönetim maddesine göre)	0	42.000.000,00
Faiz Gelirleri	4.138.908,52	1.537.601,39

Yılı Gelir Toplamı	40.041.371,16	80.278.273,95
Yılında Harcanabilecek Kaynak Toplamı	84.931.704,78	108.070.822,23
Yılı Giderleri	11.649.187,45	7.799.708,93
Ticari Mal Alımları(Kulak Küpesi)	42.739.600,00	64.482.929,00
İade Ve İndirimler Giderleri	839.246,10	54.150,07
Diğer Giderler	1.911.122,95	1.545.184,94
Gider Toplamı	57.139.156,50	73.881.972,94
Ertesi Yıla Devredilen Tutar	27.792.548,28	34.188.849,29

Yukarıda 2018-2019 karşılaştırmalı gelir, gider ve dönem sonu bakiyesi verilen Merkez Hissesine ait payların gelir, gider ve dönem sonu banka mevcutları ile diğer varlık ve yükümlülüklerine ilişkin işlemler mali tablolara yansıtılmamış, mali tablolar bu işlem tutarları kadar noksan olup, gerçeğe uygun raporlanmamıştır.

1.1.2018 tarihinden önce, işletmeler tarafından bu amaçla açılmış banka hesabına gönderilen Merkez Hissesi payına ait paralar, Destek Hizmetleri Döner Sermaye Saymanlığının 102-Banka hesabına kaydedilir iken, diğer taraftan 366-Merkez Hissesi hesabına alacak kaydı yapılmakta, yapılan harcamalar ise (gider kaydedilemediği için) 366-Merkez Hissesi hesabına borç kaydedilerek, bir borcun iadesi gibi işleme tabi tutulmaktaydı. Halbuki borç iade süreci, harcama sürecinin gerekliliklerini karşılamamaktadır. Borç iadesi ödemeleri, ödeme emrine bağlanmamakta, dolayısıyla harcama ve gerçekleştirme işlemleri gibi ön mali kontrole ilişkin süreçler devre dışında kalmaktadır. İşlemleri yürütenlerin harcama süreci ile beliren harcama yetkililiği ve gerçekleştirme görevliliğine ilişkin sorumluluk sistemi de devre dışı kalmaktadır Hatalı uygulama 31.12.2017 tarihine kadar devam etmiştir. Hatalı uygulamanın bütçeleştirme ve muhasebeleştirmeye ilişkin temel kurallara aykırılıkları tenkit edilerek 2016 Yılı Mali Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.

1/1/2018 tarihinden itibaren 366-Merkez Hissesi hesabı üzerinden gider gerçekleştirilmesi uygulamasına son verilmiş, 366 No.lu hesap kapatılarak, hesapta kayıtlı tutarların gelir ve gider işlemlerinin usulüne uygun yapılmasını teminen, Muhasebe yetkilisi aynı olan ancak Muhasebe biriminin defterleri dışındaki defterlere kaydedilen bir uygulamaya

dönüştüğü anlaşılmaktadır. Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı Döner Sermaye Muhasebe Birimi, İşletme faaliyetlerine ait işlemlerini DMIS muhasebe otomasyon sisteminde yürütmekte iken, Merkez Hissesine ait işlemleri DMİS dışında, lokal bir muhasebe programı üzerinden muhasebeleştirilerek takip edildiği bir uygulamaya dönüştürmüştür.

Sonuç olarak Merkez Hissesine ait gelir ve gider işlemleri ile varlık ve yükümlülükleri Döner Sermayeli İşletmeler Konsolide tabloları dışında raporlanmış olup, Muhasebesi dışarıda tutulan merkez hissesine ait Sayıştay'a verilmesi gereken defterler arasında sayılan Birleştirilmiş Veriler Defteri de verilmemiştir. Yine dönem sonu sayım ve tespit tutanakları da verilmemiştir. Haliyle işlemlerin tabi oldukları mevzuata uygun olup olmadıkları da denetlenememiştir.

969 sayılı Kanun ve buna dayanılarak düzenlenen Esas ve Usullerde belirtilen amaçlarda harcanmak üzere toplanan Merkez Hissesine dair gelir ve gider işlemlerinin bütçeleştirilmesinde ve muhasebeleştirilmesinde Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin uygulanacağı,

Merkez Hissesi paylarına ait gelir ve gider bütçesinin hazırlanması ve makama sunulması görev ve sorumluluğu Destek Hizmetleri Daire Başkanlığınca,

Muhasebesinin Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı Döner Sermaye Muhasebe Birimince yürütüleceği, sorumlusunun ise bu birimin Muhasebe Yetkilisine ait olacağı,

Bu birimlerce yürütülen işlemlerin sonuçlarının raporlanması sorumluluğu da muhasebe yetkilisi ile birlikte Üst Yönetici tarafından tayin olunanlarca yürütülmesi,

İşlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, bütün mali işlemlerin gerçeğe uygun ve noksansız olarak muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasının sağlanması,

İçin gerekli tedbirlerin alınması gerekir.

BULGU 4: (Mülga GTHB) Kamu İhale Kanunu'nun 22 nci Maddesindeki Parasal Limitler Dahilinde Yapılacak Harcamaların Yıllık Toplamının İşletmelerin Bütçelerine Konulan Ödeneklerin %10'unu Aşması

4734 sayılı kanunun 4964 sayılı kanunla değişik 62 nci maddesinin (ı) bendinde “*bu kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10 unu Kamu İhale*

Kurulu'nun uygun görüşü olmadıkça aşlamaz” hükmüne rağmen, doğrudan temin usulü için belirlenen oranın aşıldığı görülmüştür.

Doğrudan temin usulü; 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 4 üncü maddesinde tanımlandığı üzere idarelere ihtiyaçlarını ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın 22 nci maddede sayılan bütün bentler için ihale komisyonu kurma ve 10 uncu madde de sayılan yeterlilik koşullarını arama zorunluluğu olmaksızın idare tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin edilebildiği usuldür.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62 nci maddesinin (1) bendinde

“Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10 unu Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.” denilmektedir.

Söz konusu hüküm gereği, idarelerce İlgili bütçe tertiplerindeki gerçekleşen, onaylı yılı bütçelerindeki Yapım-Mal-Hizmet sınıflamalarındaki her bir tertip için gider rakamlarının %10 sınırının aşılmadığının kontrolü gerekir.

2019 yılı itibariyle İşletmelerin aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere mal-yapım-hizmet alımı için yasal %10 sınırını aştığı ve Kamu İhale Kurumu'ndan yazılı izin alınması gerektiği halde bu işlemin yapılmadığı görülmüştür.

İşletmelerin İlgili bütçe tertiplerinde gerçekleşen gider rakamlarının, onaylı yılı bütçelerindeki Yapım-Mal-Hizmet sınıflamalarındaki gider tertiplerinin toplamının %10'nunu aşmaması için gerekli tedbirlerin alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Tablo 11: %10 Limit Aşım Tablosu

Tablo 1 Limit Aşımı Olan İdareler	Artan – Aşım			Artan – Aşım				Artan – Aşım				
	İşletmenin Adı	Mal	Hizmet	Yapım	İşletmenin Adı	Mal	Hizmet	Yapım	İşletmenin Adı	Mal	Hizmet	Yapım
Adana TİM	+	+	-		Aydın İncir Araştırma Enstitüsü Müdürüğü	+	+	-	Diyarbakır Ziraî Müc. Araştırma Enst. Müd.	+	+	+
Adana Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü	+	+	-		Pamuk araştırma Enst. Döner Sermaye İşletmesi	-	+	-	Trakya Tarımsal Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi	+	+	-
Afyonkarahisar TİM	-	-	+		Balıkesir TİM	+	-		Edirne Kapıkule VSKN Müd.	+	-	-
Afyonkarahisa Gıda Kont.Lab.Md.D. ün. Ser.İşl.	+	+	-		Balıkesir Bandırma Koyunculuk Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü	+	+	-	Elaazığ TİM	-	+	-
Ankara TİM	+	+	-		Bingöl TİM	+	+	-	Erzurum TİM	+	+	-
Tohumculuk Tescil ve Sertifikasyon Merkez Müd.	+	+	+		Bitlis TİM	+	+	-	Gümüşhane TİM	-	+	-
Ankara GKLMDS	+	+	-		Bursa GKLMDS	-	-	+	İstanbul TİM	+	-	-
Antalya Tohumculuk Tescil ve Sertifikasyon Döner Sermaye İşletmesi	-	-	+		Bursa Karacabey Fidan Fide Test Müd.	+	+	-	Eskişehir Geçit Kuşuğu Tar. Arz. Ens. Müd.	+	+	-
Antalya Ziraî Karantina Müdürlüğü	+	-	-		Çorum TİM	-	+	-	Antepfistığı Araştırma Enstitüsü	+	+	-
Mersin GKLMDS	+	+			İst.Pendik Limanı VSKNM	+	-	-	Niğde TİM	+	-	-
İstanbul GKLMDS	+	-	-		İzmir GKLMDS	+	+	+	Manisa Baydeta Tohum Sertifikasyon Test Müdürlüğü	+	+	+
İstanbul Pendik Vet.Kont.Ens.M. d. DSS	+	+	-		İzmir Menemen Uluslararası Tar. Arz. Eğit. Mrk.DS	+	+	+	Sakarya Mısır Arz. Ens. DSS	+	+	-
Samsun GKLMDS	+	+			Tokat TİM	+	+	+	Trabzon GKLMDS	+	+	-
Samsun Karadeniz Tarımsal Araştırma Ens. Döner Ser. İşl.	+	+			Tokat Orta Karadeniz Geç. Kuş. Tar. Arz. Ens. Müd. Dön. Ser. İşl.	+	+	-	Bayburt TİM	+	+	-
Samsun Veteriner Kont.Ens.DSS	+	+	+		Trabzon Ziraî Kar.	+	+	+	Osmaniye TİM	+	+	+

Kısıltmalar: İI Tarım ve Orman Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi (TİM)
GKLMDS: Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü

BULGU 5: (Mülga GTHB) Tarım Ürünü Olmayan ve Tüketim Amacıyla Kullanılan Sanayi Ürünlerin İhalesiz Olarak Satın Alınması

Bakanlığa bağlı döner sermaye işletmeleri tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 3. maddesinin (a) bendi kapsamında ihalesiz olarak tüketime yönelik satın alma yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 3. maddesinin (a) bendinde aynen: “Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları ile 6831 sayılı Orman Kanunu gereğince orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden yapılacak hizmet alımları, Ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç bu Kanuna tâbi değildir.” denilmektedir.

Madde hükmüne göre istisna kapsamında tarım kredi kooperatiflerinden herhangi bir alım yapılabilmesi için:

- Bizzat alınan ürünün; işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere alınmış olması,
- Doğrudan üreticilerden veya ortaklarından alınması,
- Üreticilerin veya ortaklarının üretimi olması,
- Tüketim amacına yönelik olmaması
- Tarım veya hayvancılıkla ilgili olması
- Alımın hizmet niteliğinde olmaması

şartlarının tümünün birlikte bulunması gerekir.

Bakanlık döner sermaye işletmelerinin 2019 yılı Tarım Kredi Kooperatiflerinden yaptığı, araçlara sigorta (mali sorumluluk, vb) yapılması, akaryakıt, kömür, konveyör bant, slaj örtüsü, gübre (mamul madde),zirai malzeme, bakır sülfat gibi malzemelerin hiçbiri müstahsiller tarafından üretilen bir ürün olmadığı gibi, bunların tamamı tüketime yöneliktir. Bu nedenle söz konusu ürünlerin Tarım Kredi Kooperatiflerinden Kanunun 3/a maddesi kapsamında ihalesiz olarak satın alınması mevzuata uygun değildir. Bu tür alımların mevzuata uygun olarak rekabet yaratılarak yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

7. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
(Mülga GTHB) Bazı Kamu Kurumlarına ve Firmalara Verilen Hizmet Bedellerine Ait Tahsil Edilemeyen Döner Sermaye İşletmeleri Alacaklarının Bulunması	2018	Yerine Getirilmedi	
(Mülga GTHB) Döner Sermaye İşletmelerinde Saymanlık ve Veznedarlık Görevinden Ayrılmaların Devir İşlemleri Yapılmadan Gerçekleşmesi	2018	Yerine Getirilmedi.	
(Mülga GTHB) Döner Sermaye İşletmelerinin Sürdürülebilirliklerini Sağlamak İçin Ürettikleri Mal Ve Hizmetlerin Satış Bedellerinin Sağlıklı Belirlenmesi Gerektiği	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bakanlık tarafından çalışmalara başlanmış olup, söz konusu işleme ilişkin tarafımıza bir bilgi sunulmamıştır.
(Mülga GTHB) Bazı İşletmelerin Ürettikleri Mal ve Hizmetlerin Birim Fiyatlarının Komisyon Kararıyla Sağlıklı Belirlenememesi Nedeniyle Gelir Kaybına Uğraması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bakanlık tarafından çalışmalara başlanmış olup, söz konusu işleme ilişkin tarafımıza bir bilgi

			sunulmamıştır.
(Mülga GTHB) Üç Yıl Üst Üste Zarar Eden İşletmelerin Bulunması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Zarar eden işletmelerin durumu bir rapor halinde Bakanlık Makamına sunulacağı bildirilmiştir.
(Mülga GTHB) Aşı ve Kúpelerin Ücretsiz Verilmesi Uygulamasının Genel Bütçe Yerine Döner Sermayelerce Yürütülmesi Sonucunda Öz kaynakların Azalması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi.	
(Mülga OSİB) Döner Sermaye İşletmelerinde Muhasebe Kayıtları İle Ayniyat Kayıtları Arasında Tutarsızlıkların Bulunması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İlgili birimlerin talimatlandırıldığı bildirilmiştir ancak düzeltildiğine ilişkin bilgi sunulmamıştır.
(Mülga OSİB) Ayrı Tüzel Kişiliği Olmadığı Halde, Döner Sermaye İşletmeleri Adına Taşınmaz Edinilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Hazine adına tescil işlemleri için yazı ile Bölge Müdürlüklerinin talimatlandırıldığı ifade edilmiş olup, takibi gerekmektedir.
(Mülga GTHB) Döner Sermaye İşletmeleri Giderleri İçinde Personele Yapılan Ödemelerin Önemli Oranda Yer Tutması	2018	Yerine Getirilmedi	

(Mülga GTHB) Araştırma Enstitülerinin Döner Sermaye İşletmeleri İçin Önemli Gelir Kalemlerinden Biri Olan Araştırma Geliştirme Payının Sağlıklı Tahsil Edilememesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Araştırma Enstitülerine alacakların takibi için talimat gönderilmiştir ancak işlemlerin gerçekleştiğine ilişkin işlemler takip edilecektir.
(Mülga GTHB) Banka Hesaplarının Kayıt Dışında Kalmasının Önlenmesi Ve Raporlamanın Tam Olarak Yapılması Amacıyla, Söz Konusu Hesapların Muhasebe Yetkilisi Sorumluluğunda Açılması, İzlenmesi Ve Takip Edilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İlgili birimler talimatlandırılmış olup, Muhasebe Yetkilisinin banka hesaplarına ilişkin sorumluluğu ile ilgili bilgi sunulamamıştır.

**KAMU İDARESİ TARAFINDAN
SUNULAN MALİ TABLOLAR**

TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI 2019 YILI MALİ TABLOLARI

		2017 YILI		2018 YILI		2019 YILI	
		Mülga GTHB	Mülga OSİB	Mülga GTHB	Mülga OSİB	TOB	TOB
	MÜLGA GIDA TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI (GTHB), MÜLGA ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI (OSİB), TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI (TOB) BİLANÇOSU						
	AKTİF						
	DÖNEN VARLIKLAR	226.510.809,40	24.610.533,43	460.169.879,59	23.399.075,57	510.803.584,02	
	A Hızlı Değerler	4.405.039,76	285.212,55	184.513.661,76	911.640,24	182.383.728,19	
	100 KASA HESABI			22.054,66	3.952,72	26.846,01	
	102 BANKA HESABI	3.769.093,38		179.566.551,90	7.541,02	175.424.062,21	
	103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-35.729,78		-188.587,78		-18.156,02	
	104 PROJE ÖZEL HESABI	671.676,16	285.194,07	4.865.758,24	859.935,40	6.374.329,99	
	106 DÖVİZ GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)			-7.675,93		-7.675,93	
	108 DİĞER HAZIR DEĞERLER HESABI			255.560,67	40.009,80	580.160,36	
	109 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI		18,48		201,30	4.161,57	
	B Menkul Kıymet ve Varlıklar						
	C Faaliyet Alacakları	1.475.760,46	159.146,82	3.170.151,26	270.305,39	11.093.245,98	
	120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	410.547,84	62.886,61	1.344.616,44	143.427,17	4.829.373,61	
	121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	219.266,26	90.624,59	884.395,54	119.493,35	5.245.849,80	
	122 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHIRLİ ALACAKLAR HESABI			532,75		532,75	
	126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	845.946,36	5.635,62	940.606,53	7.384,87	1.017.489,82	
	D Kurum Alacakları		4.813.606,21		4.813.606,21	4.813.606,21	
	132 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI		4.813.606,21			4.813.606,21	
	E Diğer Alacaklar	5.934.644,25	7.525.598,24	6.031.090,23	7.638.657,76	20.779.293,16	
	140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	5.934.644,25	7.525.598,24	6.031.090,23	7.638.657,76	20.779.293,16	

F	Stoklar	85.713.982,85	3.328.891,23	105.101.231,73	1.770.608,58	93.352.652,18
	150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	85.713.322,05	3.328.891,23	105.068.622,53	1.770.608,58	93.290.860,53
	157 DİĞER STOKLAR HESABI	660,80		32.609,20		61.791,65
G	Ön Ödemeler	128.923.269,58	8.498.078,38	154.904.727,41	7.994.257,39	196.704.877,33
	162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	128.923.269,58	8.498.078,38	154.904.727,41	7.994.257,39	196.704.877,33
H	Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Maliyetleri					
I	Gelecek Aylara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları			6.389.799,97		1.619.767,34
	180 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI			6.389.799,97		3.815,46
	181 GELİR TAHAKKUKLARI HESABI					1.615.951,88
J	Diğer Dönen Varlıklar	58.112,50		59.217,23		56.413,63
	197 SAYIM NOKSANLARI HESABI	58.112,50		59.217,23		56.413,63
II	DURAN VARLIKLAR	2.312.576.638,2	416.687.637,4	2.866.993.389,7	415.764.175,7	3.451.444.463,0
		3	7	1	1	9
A	Menkul Kıymet ve Varlıklar					
B	Faaliyet Alacakları	818.592,48	14.066,61	1.167.955,55	41.236,92	1.540.131,94
	226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	818.592,48	14.066,61	1.167.955,55	41.236,92	1.540.131,94
C	Kurum Alacakları	573.583.173,86	94.083.517,53	539.597.547,83	94.083.517,53	610.595.667,75
	232 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	573.583.173,86	94.083.517,53	539.597.547,83	94.083.517,53	610.595.667,75
D	Mali Duran Varlıklar	100.430.198,28	53.132.203,03	102.979.049,55	53.132.203,03	156.111.252,58
	242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H	100.430.198,28	100.000.000,0	102.979.049,55	100.000.000,0	202.979.049,55
	247 SERMAYE TAAHHÜTLERİ HESABI (-)		0		0	
			-46.867.796,97		-46.867.796,97	
E	Maddi Duran Varlıklar	1.637.465.397,4	269.457.850,3	2.223.240.397,8	268.515.159,4	2.683.101.170,8
		9	0	1	9	7
	250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	1.274.613.981,2	124.205.151,0	1.808.986.821,0	124.205.151,0	1.972.194.322,8
		9	4	2	4	2
	251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI		64.385.919,08	60.652,00	64.431.513,10	64.912.165,10
	252 BİNALAR HESABI	99.815.089,22	154.654.894,9	102.242.846,82	153.978.401,7	272.307.629,09

	253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	440.282.512,08	4	5.335.953,61	507.768.354,80	4.937.975,73	4	552.053.862,36				
	254	TAŞITLAR HESABI	90.447.997,19		27.254.843,81	103.349.687,92	25.536.621,62		134.330.681,57				
	255	DEMİRBAŞLAR HESABI	315.938.913,49		41.868.940,89	347.333.465,62	37.543.543,20		449.747.182,10				
	257	BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-726.049.417,66		-	-875.041.137,40	-		-				
					221.192.431,2		227.318.531,9		1.207.936.044,3				
					3		2		4				
	258	YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	142.416.321,88		72.944.578,16	228.539.707,03	85.200.484,98		445.491.372,17				
F		Maddi Olmayan Duran Varlıklar	39.999,00		0,00	7.764,40	0,00		0,00				
	260	HAKLAR HESABI	91.216.802,46		176.903.942,8	92.488.977,37	180.636.470,7		279.502.098,77				
				1			3						
	267	DİĞER MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HESABI	6.352.382,09			6.352.382,09			6.352.382,09				
	268	BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-97.529.185,55		-	-98.833.595,06	-		-285.854.480,86				
					176.903.942,8		180.636.470,7						
				1			3						
G		Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar											
H		Gelecek Yıllara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları											
I		Diğer Duran Varlıklar	239.277,12		0,00	674,57	-7.941,26		96.239,95				
	294	ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	35.143.497,76		3.937.775,38	39.942.322,96	6.858.893,90		54.056.625,74				
	299	BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-34.904.220,64		-3.937.775,38	-39.941.648,39	-6.866.835,16		-53.960.385,79				
		AKTİF TOPLAMI	2.539.087.447,6	3	441.298.170,9	3.327.163.269,3	439.163.251,2	8	3.962.248.047,1				
					0	0			1				

	2017 YILI		2018 YILI		2019 YILI	
	Mülga GTHB	Mülga OSİB	Mülga GTHB	Mülga OSİB	TOB	TL
PASİF						
III KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	629.643.327,86	225.786.347,86	327.793.536,57	188.090.558,61	541.825.354,21	
A Kısa Vadeli İç Mali Borçlar						
B Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar						
C Faaliyet Borçları	530.419.407,65	207.959.242,25	211.194.490,59	167.950.517,52	401.446.481,06	
320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	35.881.776,81	17.770.838,04	77.214.591,67	7.021.499,40	31.378.658,88	
325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ	494.537.630,84	190.188.404,21	133.979.898,92	160.929.018,12	370.067.822,18	
D Emanet Yabancı Kaynaklar	34.861.025,47	5.367.639,38	18.663.795,77	7.043.120,58	38.144.550,35	
330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	5.924.034,45	1.800.259,30	7.021.837,11	1.743.239,29	11.090.008,10	
333 EMANETLER HESABI	28.936.991,02	3.567.380,08	11.641.958,66	5.299.881,29	27.054.542,25	
E Alınan Avanslar						
F Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakedişleri						
G Ödenecek Diğer Yükümlülükler	7.422.671,83	619.073,15	31.926.332,98	1.234.665,75	13.927.292,80	
361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	6.610.841,23	568.585,49	10.576.522,34	1.086.122,32	12.602.275,56	
362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA	811.830,60	50.487,66	21.349.494,14	148.543,43	1.324.700,74	
363 KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI			316,50		316,50	
H Borç ve Gider Karşılıkları	56.913.808,74	11.840.393,08	65.976.728,65	11.862.254,76	88.184.976,35	
372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	56.913.808,74	11.840.393,08	65.976.728,65	11.862.254,76	88.184.976,35	
I Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları			5.006,41		7.692,44	
380 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER			5.006,41		7.692,44	

J	HESABI Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	26.414,17			27.182,17		114.361,21
	397 SAYIM FAZLALARI HESABI	26.414,17			27.182,17		114.361,21
IV	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	656.518.067,55	136.839.677,30		711.042.901,03	173.345.831,58	1.006.197.915,33
A	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar						
B	Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar						
C	Faaliyet Borçları						
D	Diğer Borçlar		287,32		5.302,55	198.887,98	443.296,70
	430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		287,32		5.302,55	198.887,98	443.296,70
E	Alınan Avanslar						
G	Borç ve Gider Karşılıkları	656.518.067,55	136.839.389,98		711.037.598,48	173.146.943,60	1.005.747.495,54
	472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	656.518.067,55	136.839.389,98		711.037.598,48	173.146.943,60	1.005.747.495,54
H	Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları						7.123,09
	480 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI						7.123,09
I	Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar						
V	ÖZ KAYNAKLAR	1.252.926.052,22	78.672.145,74		2.288.326.831,70	77.726.861,09	2.414.224.777,57
A	Net Değer	1.303.503.569,82	17.715.268,87		2.011.243.493,74	3.478.213,27	2.528.194.897,26
	500 NET DEĞER HESABI	1.303.503.569,82	17.715.268,87		2.011.243.493,74	3.478.213,27	2.528.194.897,26
B	Değer Hareketleri	62.209.966.777,31	49.641.127.658,26		82.635.363.087,26	66.946.557.710,99	160.784.599.257,09
	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	62.209.966.777,31	49.641.127.658,26		82.635.363.087,26	66.946.557.710,99	160.784.599.257,09
C	Yedekler						

D	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	14.178.249,14	8.398.993,12	18.185.342,48	13.485.043,58	512.008.059,20
	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	14.178.249,14	8.398.993,12	18.185.342,48	13.485.043,58	512.008.059,20
E	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	-43.592.634.017,06	-35.455.982.540,74	-62.278.729.637,39	-49.593.655.824,97	- 126.162.903.642,62
	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI	-43.592.634.017,06	-35.455.982.540,74	-62.278.729.637,39	-49.593.655.824,97	-
F	Dönem Faaliyet Sonuçları	-18.682.088.526,99	-14.132.587.233,77	-20.097.735.454,39	-17.292.138.281,78	126.162.903.642,62
	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-18.682.088.526,99	-14.132.587.233,77	-20.097.735.454,39	-17.292.138.281,78	-35.247.673.793,36
	PASİF TOPLAMI	2.539.087.447,63	441.298.170,90	3.327.163.269,30	439.163.251,28	3.962.248.047,11

	Bilanço Dipnotları :					
	900 GÖNDERİLECEK BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI		680.720.654,48			
	901 BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI		-			
			14.845.351.085,64			
	902 BÜTÇE ÖDENEK HAREKETLERİ HESABI		14.164.630.431,16			
	903 KULLANILACAK ÖDENEKLER HESABI					
	904 ÖDENEKLER HESABI					
	905 ÖDENEKLİ GİDERLER HESABI					
	910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	499.219.657,92	24.684.891,43	238.325.612,51	13.733.270,62	270.799.862,85
	911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	499.219.657,92	24.684.891,43	238.325.612,51	13.733.270,62	270.799.862,85
	920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	833.311.536,52	128.614.387,47	1.110.955.501,87	587.443.486,63	1.416.824.752,7 4
	921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	833.311.536,52	128.614.387,47	1.110.955.501,87	587.443.486,63	1.416.824.752,7 4

948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	114.838.195,64	35.476.578,14	140.652.249,66	37.890.348,12	232.582.845,67
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	114.838.195,64	35.476.578,14	140.652.249,66	37.890.348,12	232.582.845,67
958 DOĞRUDAN DIŞ PROJE KREDİLERİNDEN AÇILAN AKREDİTİFLER HESABI			7.090,53		362.006,97
959 DOĞRUDAN DIŞ PROJE KREDİLERİNDEN AÇILAN AKREDİTİFLER HESABI			7.090,53		362.006,97
993 MADDİ DURAN VARLIKLARIN KİRA VE İRTİFAK HAKKI GEL HESABI					3.526,27
998 DİĞER NAZIM HESAPLAR HESABI	702,31				
999 DİĞER NAZIM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI	702,31				3.526,27

MÜLGA GIDA TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI (GTHB), MÜLGA ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI (ÖSİB), TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI (TOB) FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kodu	GİDERİN TÜRÜ	2017 YILI		2018 YILI		2019 YILI	
			Mülga GTHB TL	Mülga ÖSİB TL	Mülga GTHB TL	Mülga ÖSİB TL	Mülga ÖSİB TL	TOB TL
630		GİDERLER HESABI	19.348.007.905,14	14.199.359.663,38	21.186.772.775,97	17.354.321.770,64	36.429.799.295,97	
630	01	Personel Giderleri	3.384.098.081,67	307.228.139,41	4.005.397.609,18	348.318.898,14	5.153.519.227,16	
630	01	Memurlar	2.417.207.408,64	172.326.186,64	2.803.492.720,48	192.430.992,12	3.574.228.013,69	
630	01	Sözleşmeli Personel	143.624.457,42	2.440.249,56	309.327.035,31	7.298.113,03	401.317.822,75	
630	01	İşçiler	767.083.732,02	127.784.607,92	870.415.030,09	147.264.083,58	1.172.134.627,10	
630	01	Geçici Personel	54.093.649,18	4.677.095,29	18.757.295,86	1.325.709,41	5.169.904,94	
630	01	Diğer Personel	2.088.834,41		3.405.527,44		668.858,68	
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	591.498.325,45	54.669.177,70	688.339.514,72	60.234.225,25	881.146.001,72	
630	02	Memurlar	416.482.885,14	28.764.791,98	471.192.611,51	31.849.038,66	595.844.034,15	
630	02	Sözleşmeli Personel	22.269.499,08	559.944,49	47.522.764,44	1.354.385,36	62.996.339,33	
630	02	İşçiler	143.076.695,56	24.532.919,66	166.756.317,36	26.805.172,99	221.859.831,41	
630	02	Geçici Personel	9.578.558,21	804.963,14	2.536.297,47	225.476,74	221.625,91	
630	02	Diğer Personel	1.435,52		1.575,07		767,50	
630	02	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	89.251,94	6.558,43	329.948,87	151,50	223.403,42	
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	395.252.005,85	41.951.996,47	394.763.905,74	39.906.533,17	262.965.598,12	

630	03	01	Üretim Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	2.384.822,69	10.250.574,36	11.205.508,76
630	03	02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	256.457.066,63	227.478.764,13	67.854.349,33
630	03	03	Yolluklar	33.396.330,84	54.879.748,44	58.947.035,09
630	03	04	Görev Giderleri	6.410.817,55	7.753.095,41	10.475.944,65
630	03	05	Hizmet Alımları	78.552.975,15	83.055.173,71	101.472.267,60
630	03	06	Temsil ve Tanıtma Giderleri	7.764.090,52	769.378,78	1.186.252,73
630	03	07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	7.679.584,97	7.916.166,49	8.365.526,34
630	03	08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	2.606.317,50	2.661.004,42	3.458.713,62
630	05		Cari Transferler	13.087.835.583,09	14.914.240.823,39	20.308.751.884,61
630	05	01	Görev Zararları	5,73		176.000,00
630	05	02	Hazine Yardımları	311.166.000,00	300.000.000,00	3.241.641.000,00
630	05	03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	7.930.959,37	8.510.639,49	12.071.784,35
630	05	04	Hane Halkına Yapılan Transferler	12.721.871.892,21	14.556.012.046,00	16.972.921.071,15
630	05	06	Yurtdışına Yapılan Transferler	46.866.725,78	49.718.137,90	81.942.029,11
630	07		Sermaye Transferleri	237.995.241,08	201.016.142,46	8.880.803.427,08
630	07	01	Yurtiçi Sermaye Transferleri	237.995.241,08	199.816.948,86	8.875.861.858,58

630	07	02	Yurtdışı Sermaye Transferleri				1.199.193,60			4.941.568,50
630	11		Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	544.091,50	28.729,87	1.456.376,57	550.115,92		31.076.564,55	
630	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Ku	531.819,50	28.729,87	524.566,22	504.142,40		319.488,34	
630	11	03	Stokların Değerlenmesinden Oluşan Olumsuz Farklar	12.272,00		0,50			902,72	
630	11	04	Kur Değişikliği Dışındaki Değer ve Miktar Değişimi						7.852,48	
630	11	99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri			931.809,85	45.973,52		30.748.321,01	
630	12		Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	115.270.523,72	9.625.624,69	34.330.548,04	1.727.645,23			
630	12	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklan	113.983.507,40	9.530.965,54	33.719.088,08	1.717.649,04			
630	12	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde	75.594,24	3.124,83	10.728,62	3.312,44			
630	12	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Ret	222,03		2.673,94				
630	12	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gird	1.211.200,05	91.534,32	598.057,40	6.683,75			

630	13	Amortisman Giderleri	134.970.389,59	63.928.221,53	159.802.781,07	17.668.947,71	206.568.361,60
630	13	01 Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	119.604.598,89	24.016.208,28	155.768.334,22	12.734.894,75	197.077.204,10
630	13	02 Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	14.865.150,47	39.396.397,34	1.306.498,08	3.732.527,92	6.385.176,17
630	13	03 Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	500.640,23	515.615,91	2.727.948,77	1.201.525,04	3.105.981,33
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	210.216.683,20	11.252.598,00	324.306.168,96	6.955.495,85	236.934.432,09
630	14	01 Kırtasiye Malzemeleri	18.996.999,57	1.736.622,01	19.157.842,57	996.481,92	24.191.902,95
630	14	02 Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	521.006,40	89.362,37	774.325,94	18.467,25	778.529,42
630	14	03 Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	61.050.268,73	906.514,46	156.044.333,67	517.487,44	64.682.289,46
630	14	04 Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	33.715.838,70	154.845,70	29.550.621,56	107.734,15	29.255.854,53
630	14	05 Temizleme Ekipmanları	5.004.925,48	537.337,63	6.209.299,03	285.349,00	7.592.648,10
630	14	06 Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiyeye Malzemeleri	8.668.202,90	862.397,91	7.614.326,66	653.923,11	10.526.615,81
630	14	07 Yiyecek	551.462,46	83.615,09	820.485,66	49.061,72	831.795,37
630	14	08 İçecek	232.959,59	158.545,29	334.986,22	151.248,43	387.300,87
630	14	09 Canlı Hayvanlar	4.981.633,46	136.707,70	5.701.265,39	85.363,50	3.076.693,02
630	14	10 Zirai Maddeler	27.971.772,45	13.877,80	36.659.810,67	7.282,50	51.821.080,25
630	14	11 Yem	7.799.699,29	8,00	9.867.091,47		5.093.334,42
630	14	12 Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	23.688.011,50	776.084,93	28.928.876,66	1.696.155,93	19.542.256,05

630	14	13	Yedek Parçalar	13.795.898,99	223.583,21	14.726.672,15	198.008,56	12.740.247,23
630	14	14	Nakil Vasıtaları Lastikleri	793.518,87	84.905,75	631.183,92	29.647,82	927.895,13
630	14	15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	580.222,20	142.526,93	977.995,19	96.644,85	186.038,17
630	14	16	Spor Malzemeleri Grubu	2.892,00		4.431,16	297,00	3.109,30
630	14	17	Basıncılı Ekipmanlar	335.256,09	26.597,79	208.200,12	513,69	258.857,62
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	1.526.114,52	5.319.065,43	6.094.420,92	2.061.828,98	5.038.044,39
630	15		Karşılık Giderleri	24.776.717,32	17.934.975,64	47.422.384,42	18.042.298,40	102.389.177,39
630	15	04	Kıdem Tazminatı Karşılıkları	24.776.717,32	17.934.975,64	47.422.384,42	18.042.298,40	102.389.177,39
630	20		Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	44.629.141,96	100.791,79	5.427.662,09	136.533,70	333.344,28
630	20	01	Gelirlerden Alacaklardan Silinenler	3.814,68		201,30	515,40	198.741,37
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	44.623.871,32	100.791,79	5.427.460,79	136.018,30	134.602,91
630	20	03	Kurum Alacaklardan Silinenler	1.455,96				
630	25		Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid	1.652.233,94	262.237,31	2.132.165,67	938.817,34	9.243.900,21
630	25	01	Genel Bütçeye Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	1.195.785,86	259.892,26	1.919.282,46	938.817,34	8.872.308,75
630	25	02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	456.448,08	2.345,05	98.397,08		172.810,58

630	25	05	Mahalli İdarelere Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid			114.486,13		198.780,88
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	1.117.776.328,08	141.048.777,40	400.427.790,51	199.301.889,67	335.663.446,71
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	1.117.776.328,08	141.048.777,40	400.427.790,51	199.301.889,67	335.663.446,71
630	99		Diğer Giderler	1.492.558,69	8.824.802,72	7.708.903,15	333.218,13	20.403.930,45
630	99	94	Hazine Taşınmazlarının Satışından Mahalli İdarelere Paylar			49.737,68		
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	1.492.558,69	8.824.802,72	7.659.165,47	333.218,13	20.403.930,45
GİDERLER TOPLAMI (A)				19.348.007.905,14	14.199.359.663,38	21.186.772.775,97	17.354.321.770,64	36.429.799.295,97

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kodu	GELİRİN TÜRÜ	2017 YILI		2018 YILI		2019 YILI	
			Mülga GTHB TL	Mülga OSİB TL	Mülga GTHB TL	Mülga OSİB TL	TOB TL	
600		GELİRLER HESABI	665.919.378,15	66.387.277,61	1.190.258.984,69	71.906.755,73	1.365.897.767,88	
600	01	Vergi Gelirleri	384.960.856,78	51.109.092,25	619.083.238,26	58.510.007,21	531.985.607,10	
600	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	302.192.180,57	34.785.908,51	356.608.293,73	39.092.952,89	455.988.602,46	
600	01	Mülkiyet Üzerinden					0,00	

600	01	03	Alınan Vergiler	44.222.703,64	11.540.434,39	221.892.348,83	13.830.612,76	24.162.009,77
600	01	05	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	38.544.628,97	4.423.036,64	39.947.761,73	5.013.550,91	46.957.848,20
600	01	06	Damga Vergisi	1.343,60	359.712,71	634.833,97	572.890,65	4.877.146,67
600	01	09	Harçlar					0,00
600	01	09	Başka Yerde sınıflandırılmayan Vergiler					0,00
600	03	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	35.043.613,01	324.542,00	78.977.890,53	652.877,73	265.633.146,46
600	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	3.558.975,71	84.801,55	4.616.496,28	104.854,35	1.517.937,85
600	03	02	Malların kullanma veya faaliyette bulunma izni ge			5.504,06		216.615.251,99
600	03	04	Kurumlar Hasılatı	158.368,87		575.449,59	468,75	2.346,93
600	03	05	Kurumlar Karları			23.347.751,50	272.590,91	0,00
600	03	06	Kira Gelirleri	31.325.870,08	239.740,45	50.268.727,82	274.963,72	47.496.371,69
600	03	09	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	398,35		163.961,28		1.238,00
600	04	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	60.001.456,59	1.263.921,79	69.158.431,19	1.267.742,19	47.404.899,85
600	04	01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	1.237.158,54	180.690,57	24.144.517,79	1.197.915,00	4.465.167,72
600	04	02	Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan	272.478,54			23.026,88	0,00

600	04	03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	6.942.954,95	607.001,62	5.234.426,79	38.467,97	7.966.471,61
600	04	04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	3.731.708,07	457.777,15	6.983.944,80	8.332,34	16.371.842,43
600	04	05	Proje Yardımları	47.817.156,49	18.452,45	31.913.475,16		18.231.466,49
600	04	06	Özel Gelirler	0,00		882.066,65		369.951,60
600	05		Diğer Gelirler	178.912.513,36	12.018.490,29	402.027.636,58	10.187.854,17	473.024.804,02
600	05	01	Faiz Gelirleri	1.707.605,33	32.151,28	7.120.373,11	59.615,03	17.919.836,35
600	05	02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	14.766,79		3.212.548,97	0,00	303.829,69
600	05	03	Para Cezaları	47.595.064,62	5.285.609,99	84.465.022,70	4.800.859,57	105.696.379,99
600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler	129.595.076,62	6.700.729,02	307.229.691,80	5.327.379,57	349.104.757,99
600	06		Sermaye Gelirleri					0,00
600	06	01						0,00
600	06	03	Menkul Kıymet ve Varlık Gelirleri					0,00
600	11		Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	315.067,29	50.286,86	1.737.311,43	387.962,80	774.800,73
600	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur	299.145,15	50.286,86	753.116,24	387.962,80	396.103,25
600	11	03	Stokların Değerlenmesinden Oluşan Olumlu Farklar	12.272,00				0,02
600	11	08	Kur Değişikliği Dışındaki Değ.	160,00				

600	11	99	Mik.Değişiml.Kaynak. Gelir	3.490,14				984.195,19		378.697,46
600	15	04	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	891.850,70	355,89			13.335.956,40		1.094.666,89
600	15	04	Konusu Kalmayan Karşılık Gelirleri	891.850,70	355,89			13.335.956,40		1.094.666,89
600	25	01	Kıdem Tazminatı Karşılıklarından Kaynaklananlar	5.794.020,42	1.620.588,53			5.938.520,30	900.311,63	45.979.842,83
600	25	01	Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	2.794.924,04	1.618.243,48			3.519.140,57	864.390,71	39.829.891,64
600	25	02	Gen Bütçep Kamu İd Bedelsiz Olarak Al Mali Olmayan VEİEd Gel	3.826,65	2.345,05			815,00		24.886,20
600	25	05	Özel Bütçep Kamu İd Bedelsiz Ol Al Mali Olmayan VEİEd Gel	2.995.269,73				2.418.564,73	35.920,92	6.125.064,99
GELİRLER TOPLAMI (B)				665.919.378,15	66.387.277,61			1.190.258.984,69	71.906.755,73	1.365.897.767,88
İNDİRİM, İADE VE İSKONTONUN TÜRÜ										
610			İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI	0,00	0,00			101.221.663,11	9.723.266,87	183.772.265,27
610	01		Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay					98.692.186,26	9.580.800,91	178.163.196,27
610	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan					98.320.382,74	9.578.437,04	178.043.338,74

610	01	03	Vergiler				353.480,37			5.238,00
610	01	05	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri							
610	01	05	Damga Vergisi				13.526,96		1.881,07	88.125,30
610	01	06	Harçlar				4.796,19		482,80	26.494,23
610	03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay				136.952,26		4.845,98	1.529.807,42
610	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri				21.172,28		100,00	16.467,32
610	03	02	Malların kullanma veya faaliyette bulunma izni							994.076,07
610	03	05	Kurumlar Kararları							7.668,08
610	03	06	Kira Gelirleri				115.779,98		4.745,98	510.616,93
610	03	09	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri							979,02
610	04		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Ret				900,00			220,62
610	04	03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar							220,62
610	04	05	Proje Yardımları				900,00			
610	04	06	Özel Gelirler							
610	05		Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid				2.391.624,59		137.619,98	4.079.040,96

610	05	01	Faiz Gelirleri				3.148,73	133,52	266.748,49
610	05	03	Para Cezaları				855.334,77	124.263,37	2.357.297,68
610	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler				1.533.141,09	13.223,09	1.454.994,79
İNDİRİM, İADE VE İSKONTO TOPLAMI (C)				0,00			101.221.663,11	9.723.266,87	183.772.265,27
NET GELİR (D=B-C)				665.919.378,15	66.387.277,61		1.089.037.321,58	62.183.488,86	1.182.125.502,61
ENFLASYON DÜZELTMESİ (E)									
FAALİYET SONUCU [A-(D+E)] (+ / -)				-18.682.088.526,99	-14.132.972.385,77		-20.097.735.454,39	-17.292.138.281,78	-35.247.673.793,36

TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ 2019 YILI MALİ TABLOLARI

TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI 2019 YILI 93 ADET DKMP DÖNER SERMAYE İŞLETMESİNİN BİRLEŞTİRİLMİŞ BİLANÇOSU

	Önceki Dönem	Cari Dönem		Önceki Dönem	Cari Dönem
AKTİF VARLIKLAR		348.167.619,99	PASİF(KAYNAKLAR)		348.167.619,99
I-DÖNEN VARLIKLAR	-	294.847.281,99	III- KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	-	220.104.588,84
A- Hazır Değerler	-	42.763.958,74	A- Ticari Borçlar	-	18.388.846,78
1- Kasa		596,44	1- Satıcılar		6.748.312,62
2- Alınan Çekler			2- Alınan Depozito ve Teminatlar		9.208.608,40
3- Bankalar		42.762.210,15	3- Diğer Ticari Borçlar		2.431.925,76
4- Verilen Çekler ve Ödeme Emirleri (-)		-	B- Diğer Borçlar	-	195.366.171,06
5- Diğer Hazır Değerler		1.152,15	1- Personale Borçlar		438.004,59
B- Menkul Kıymetler	-	-	2- Diğer Çeşitli Borçlar		194.928.166,47
1- Hisse Senetleri			C- Alınan Avanslar		1.505.631,04
2- Kamu Kesimi Tah.Snt.ve Bonoları			1- Alınan Sipariş Avansları		1.503.585,74
3- Diğer Menkul Kıymetler		-	2- Alınan Diğer Avanslar		2.045,30
4- Menkul Kıymet Değ.Düş.Krş.lığı(-)					

C- Ticari Alacaklar		-								
1-	Alıcılar		4.576.240,02							-
2-	Alacak Senetleri		4.507.440,02							
3-	Alacak Senetleri Reeskontu (-)									3.944.022,54
4	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar		2.355,00							1.992.857,95
5	Verilen Depozito ve Tem.		66.445,00							287.138,80
6	Şüpheli Diğer Alacaklar		1.926.454,58							1.637.865,84
7	Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)		1.926.454,58							
										26.159,95
D- Diğer Alacaklar										
1-	Personelden Alacaklar		194.924.903,29							-
2-	Diğer Çeşitli Alacaklar		917,49							10.495.229,23
3-	Şüpheli Diğer Alacaklar		194.923.985,80							10.495.229,23
4-	Şüpheli Diğer Alackl. Karşılığı (-)		79.281,92							-
			79.281,92							
D- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakedişleri										
1-	Yıllara Yaygın İnş ve Onarım Hakediş Bedelleri									
E- Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler										
1-	Ödenecek Vergi ve Fonlar									
2-	Ödenecek Sosyal Güvenlik kesintileri									
3-	Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri									
4-	Ödenecek Döner Sermaye katkı Payları									
5-	Vad. Geçmiş, Erteleilmiş veya Tak. Vergi ve Diğ. Yük.									
6-	Ödenecek Diğer Yükümlülükler									
F- Borç ve Gider karşılıkları										
1-	Dönem Karı Vergi ve Diğer Yas. Yük. Karşılıkları									
2-	Dönem Karının Peşin Ödenen Verg. ve Diğ. Yük. (-)									
3-	Kıdem Tazminatı Karşılığı									
4-	Maliyet Giderleri Karşılığı									

E- Stoklar	-								
1- İlk Madde ve Malzeme			890.653,23		5- Diğer Borç ve Gider Karşılıkları				
2- Yarı Mamüller			801.608,62		G- Gelecek Ayl. Ait Gelirler ve Gid. Tahakkukları				899.917,42
3- Mamüller					1- Gelecek Aylara Ait Gelirler				899.917,42
4- Ticari Mallar					2- Gider Tahakkukları				
5- Diğer Stoklar					H- Diğer Kısa Vadeli yabancı Kaynaklar				-
6- Stok Değer Düşüklüğü Karşılığı(-)					1- Hesaplanan KDV				
7- Verilen Sipariş Avansları			89.044,61		2- Merkez ve Şubeler Cari hesabı				-
F- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Maliyetleri	-				3- Sayım ve Tesellüm Fazlaları				-
1- Yıllara Yaygın İnş. ve On. Maliyetleri					4- Diğer Çeşitli Yabancı Kaynaklar				
2- Taşeronlara Verilen Avanslar					KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR TOPLAMI				220.104.588,84
G- Gelecek Ayl. Ait Gid. ve Gel. Tahakkukları	-		20.434,31						
1- Gelecek Aylara Ait Giderler			20.434,31		IV- UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR				8.744.775,04
2- Gelir Tahakkukları					A- Ticari Borçlar				-
H- Diğer Dönen Varlıklar	-		51.671.092,40		1- Satıcılar				-
1- Devreden KDV					2- Alınan Depozito ve				

				51.670.698,75	Teminatlar		
2-	İndirilecek KDV			-	3- Diğer Ticari Borçlar		
3-	Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar			-	B- Diğer Borçlar		-
4-	İş Avansları			-	1- Diğer Çeşitli Borçlar		
5-	Personel Avansları			-	2- Kamuya Olan Ertelen,veya Taksitlendirilmiş Borçlar		
6-	Sayım ve Tesellüm Noksanları			393,65	C- Alınan Avanslar		-
7-	Diğer Çeşitli Dönen Varlıklar			-	1- Alınan Sipariş Avansları		
8-	Diğer Duran Varlıklar Karşılığı				2- Alınan Diğer Avanslar		
	DÖNEN VARLIKLAR TOPLAMI			294.847.281,99	D- Borç ve Gider Karşılıkları		4.962.272,52
	II-DURAN VARLIKLAR			53.320.338,00	1- Kıdem Tazminatı Karşılığı		4.962.272,52
A-	Ticari Alacaklar			867.526,80	E- Gelecek Yıllara Ait Gelir ve Gider Tahakkukları		3.782.502,52
1-	Alıcılar			13.424,18	1- Gelecek Yıllara Ait Gelirler		3.782.502,52
2-	Alacak Senetleri				2- Gider Tahakkukları		
3-	Alacak Senetleri Reeskontu (-)				UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR TOPL.		8.744.775,04
4-	Verilen Depozito ve Tem.			854.088,44			
5-	Diğer Ticari Alacaklar			14,18	V- ÖZKAYNAKLAR		119.318.256,11
6-	Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)				A- Ödenmiş Sermaye		82.107.897,95

B-	Diğer Alacaklar	-	7.739,96	1-	Sermaye			100.000.000,00
1-	Personelden Alacaklar		-	2-	Ödenmemiş Sermaye (-)			17.892.102,05
2-	Diğer Çeşitli Alacaklar		7.739,96	3-	Sermaye Düzeltmesi Olumlu Farkları			
3-	Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)			B-	Sermaye Yedekleri			-
				1-	M.D.V. Yeniden Değerleme Artışları			
	C- Mali Duran Varlıklar	-	-	C-	Kar Yedekleri			-
1-	Diğer Mali Duran Varlıklar			1-	Özel Fonlar			
2-	Diğer Mali Duran Varlıklar Karşılığı (-)			D-	Geçmiş Yıllar Karları			
D-	Maddi Duran Varlıklar	-	51.872.768,37	E-	Geçmiş Yıllar Zararları (-)			-
1-	Arazi ve Arsalar		93.047,58	F-	Dönem Net Karı (Zararı)			37.210.358,16
2-	Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri		4.357.233,56	1-	Dönem Net Karı			37.210.358,16
3-	Binalar		17.454.287,71	2-	Dönem Net Zararı (-)			
4-	Tesis, Makine ve Cihazlar		5.982.569,90					
5-	Taşıtlar		1.396.064,09					
6-	Demirbaşlar		25.882.826,42					
7-	Diğer Maddi Duran Varlıklar							

8-	Birikmiş Amortismanlar (-)		25.551.926,72						
9-	Yapılmakta Olan Yatırımlar		22.257.812,81						
10	Verilen Avanslar		853,02						
-									
E-	Maddi Olmayan Varlıklar	-	95.338,10						
1-	Haklar		143.000,00						
2-	Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar		27.747,00						
3-	Birikmiş Amortismanlar (-)		75.408,90						
4-	Verilen Avanslar								
F-	Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar	-							
1-	Arama Giderleri								
2-	Hazırlık ve Geliştirme Giderleri								
3-	Birikmiş Tükenme Payları (-)								
4-	Verilen Avanslar								
G-	Gelecek Yılı, Ait Gid. ve Gelir Tahakkukları	-							
1-	Gelecek Yıllara Ait Giderler								
2-	Gelir Tahakkukları								
H-	Diğer Duran Varlıklar	-	476.964,77						

1-	Gelecek Yıllarda İndirilecek KDV												
2-	Gelecek Yıllar İhtiyacı Stoklar												
3-	Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Dur.Varl.			-									
4-	Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar			476.964,77									
5-	Diğer Çeşitli Duran Varlıklar												
6-	Stok Değer Düşüklüğü Karşılığı(-)												
7-	Birikmiş Amortismanlar (-)			-									
8-	Alınan Teminatlar Alacaklı Hesabı												
	DURAN VARLIKLAR TOPLAMI						53.320.338,00			ÖZ KAYNAKLAR R TOPLAMI			119.318.256,11
	AKTİF TOPLAMI						348.167.619,99			PASİF TOPLAMI			348.167.619,99
Kayıtlara uygunluğu tasdik olunur. 31/12/2019													
	Banka Teminat Mektupları - 900/901			22.129.410,06									
	Demirbaş Değerleri - 940/941			3.024,99									
	Gider Taahhütleri Hesabı - 980/981			19.760.096,61									

Basılan Para ve Değerli Kağıtlar Hesabı - 992.01-A.i.K.-Üye	1.260.900,00			
Basılan Para ve Değerli Kağıtlar Hesabı - 992.02: A.i.K.-Üye Olmayan	463.200,00			

T.C TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI 93 ADET DOĞA KORUMA VE MİLLİ PARKLAR DÖNER SERMAYE İŞLETMESİNİN 2019 YILI BİRLEŞTİRİLMİŞ GELİR TABLOSU				
	ÖNCEKİ DÖNEM- 2018	CARİ DÖNEM- 2019		
A	113.271.375,29	155.739.949,97		
600	112.567.335,20	154.505.769,45		
	0,00	0,00		
602	704.040,09	1.234.180,52		
B	5.948.485,07	6.636.316,75		
610	3.122.877,07	3.036.508,41		
611	2.825.608,00	3.597.522,50		
612	0,00	2.285,84		
C	107.322.890,22	149.103.633,22		
D	28.053.153,58	27.689.968,65		
620	0,00	0,00		
621	0,00	0,00		
622	28.053.153,58	27.689.968,65		
	0,00	0,00		
BRÜT SATIŞ KARI VE ZARARI	79.269.736,64	121.413.664,57		

E	FAALİYET GİDERLERİ	58.271.768,05	81.589.851,14
630	1-Araştırma Ve Geliştirme Giderleri(-)	0,00	0,00
631	2-Pazarlama Satış Ve Dağıtım Gider.(-)	0,00	0,00
632	3-Genel Yönetim Giderleri(-)	58.271.768,05	81.589.851,14
FAALİYET KARI VE ZARARI		20.997.968,59	39.823.813,43
F	DIĞ.FAALİYETLER.OLA.GEL.VE KAR.	3.673.728,10	6.043.233,23
	1-İştiraklerden Temettü Geliri		
	2-Bağlı Ortaklıklardan Temettü Geliri		
642	3-Faiz Gelirleri	2.435.050,56	3.077.509,80
	4-Komisyon Gelirleri		
	5-Konusu Kalmayan Karşılıklar	9.388,90	562.946,44
	6-Menkul Kıymet Satışları	0,00	0,00
646	7-Kambiyo Karları	0,00	0,00
647	8-Reeskont Faiz Gelirleri	0,00	0,00
649	9-Faaliyetler.İl. Diğ.Olağan Gel.ve Kar.	1.229.288,64	2.402.776,99
	10-Enflasyon Düzeltme Karları		
G	DIĞ.FAALİYETLER.OLA.GİDER VE ZARAR(-)	850.821,69	2.578,41
	1-Komisyon Giderleri		
654	2-Karşılıklar Giderleri	846.104,28	422,50
	3-Menkul Kıymet Satış Zararları (-)	0,00	0,00
	4-Kambiyo Zararları(-)	0,00	0,00
	5-Reeskont Faiz Giderleri(-)	0,00	0,00

659	6-Diğer Olağan Gider ve Zararlar	4.717,41	2.155,91
	7-Enflasyon Düzeltme Zararları		
H	FINANSMAN GİDERLERİ(-)	0,00	0,00
	1-Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri(-)		
	2-Uzun Vadeli Borçlanma Giderleri(-)		
	OLAĞAN KAR VE ZARARLAR	23.820.875,00	45.864.468,25
I	OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	3.918.139,40	4.858.102,08
671	1-Önceki Dönem Gelir ve Karları	3.671.639,35	380.085,33
679	2-Diğer Olağandışı Gelir Ve Karlar	246.500,05	4.478.016,75
J	OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR(-)	13.391.836,92	3.016.982,94
680	1-Çalışmayan Kısmı Gider ve Zararları(-)	0,00	0,00
681	2-Önceki Dönem Gider ve Zararları(-)	148.249,37	21.210,81
689	3-Diğer Olağandışı Gider ve Zararları(-)	13.243.587,55	2.995.772,13
	DÖNEM KARI-ZARARI	14.347.177,48	47.705.587,39
K	DÖNEM KARI VERGİ VE DIĞ.YAS.YÜK.KARŞ(-)	1.772.426,48	10.495.229,23
	DÖNEM NET KARI-ZARARI	12.574.751,00	37.210.358,17
	DİPNOTLAR :	D.S.İ.B.M.Y.Örnek No:26	
Kayıtlara uygunluğu tastik olunur. 31.12.2019			

TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI (MÜLGA GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI) DESTEK HİZMETLERİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI Döner Sermaye İşletmeleri 2019 Yılı Konsolide Bilançosu		
	2018	2019
1. DÖNEN VARLIKLAR		
A- Hazır Değerler	329.352.513,85	339.696.317,74
1- Kasa Hesabı	430.016,64	502.443,01
2- Alınan Çekler Hesabı	134.376,00	12.000,00
3- Bankalar Hesabı	328.887.253,85	339.541.358,56
4- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı (-)	99.132,64	359.483,83
5- Döviz Hesabı	0,00	0,00
6- Diğer Hazır Değerler Hesabı		
B- Menkul Kıymetler	0,00	0,00
1- Hisse Senetleri Hesabı		
2- Kamu Kesimi Tahvil, Senet ve Bonoları Hesabı	0,00	0,00
3- Diğer Menkul Kıymetler Hesabı	0,00	0,00
4- Menkul Kıymet. Değ. Düş. Karşılığı Hesabı (-)		
C- Ticari Alacaklar	19.638.437,18	24.170.388,94
1- Alıcılar Hesabı	16.669.989,97	21.785.011,55
2- Alacak Senetleri Hesabı	13.280,00	13.312,00
3- Alacak Senetleri Reeskontu Hesabı (-)	0,00	0,00
4- Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	1.818.704,60	1.583.385,86
5- Verilen Depozito ve Teminatlar	804.459,53	788.679,53
6- Diğer Ticari Alacaklar Hesabı	0,00	0,00
7- Şüpheli Ticari Alacaklar Hesabı	4.231.780,48	6.177.828,43
8- Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı Hesabı (-)	3.899.777,40	6.177.828,43
D- Diğer Alacaklar	1.359.609,58	1.661.056,99

1- İşletmeler Arası Mâli Borçlardan Alacaklar Hesabı	270.000,00	165.000,00
3- Personelden Alacaklar Hesabı	948.095,02	1.389.381,90
3- Diğer Çeşitli Alacaklar Hesabı	107.647,29	106.675,09
4- Şüpheli Diğer Alacaklar Hesabı	593.703,68	593.091,33
5- Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı Hesabı (-)	559.836,41	593.091,33
E- Stoklar	27.356.995,99	46.936.913,51
1- İlk Madde ve Malzeme Hesabı	8.341.648,64	12.964.704,92
2- Yarı Mamuller-Üretim Hesabı	6.926.872,40	7.529.153,94
3- Mamuller Hesabı	4.624.955,74	11.692.863,46
4- Ticari Mallar Hesabı	6.992.588,01	13.930.080,04
5- Diğer Stoklar Hesabı	8.374,31	264.797,00
6- Stok Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabı (-)		
7- Verilen Sipariş Avansları Hesabı	462.556,89	555.314,15
F- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Maliyetleri	0,00	0,00
1- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Maliyetleri Hesabı		
2- Taşeronlara Verilen Avanslar Hesabı		
G- Gelecek Aylara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	450.506,54	441.874,79
1- Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı	331.932,12	427.091,72
2- Gelir Tahakkukları Hesabı	118.574,42	14.783,07
H- Diğer Dönen Varlıkları	10.789.816,31	13.339.663,48
1- Devreden KDV Hesabı	10.527.219,25	12.814.853,31
2- İndirilecek KDV Hesabı		
3- Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar Hesabı	0,00	0,00
4- İş Avansları Hesabı	79.429,14	163.788,12
5- Personel Avansları Hesabı	4.050,00	0,00
6- Sayım ve Tesellüm Noksanları Hesabı	179.117,92	361.022,05
7- Diğer Çeşitli Dönen Varlıklar Hesabı		
8- Diğer Dönen Varlıklar Karşılığı Hesabı (-)		

DÖNEN VARLIKLAR TOPLAMI		388.947.879,45	426.246.215,45
II-DURAN VARLIKLAR		2018	2019
A- Ticari Alacaklar		173.091,01	156.061,43
1- Alıcılar Hesabı			
2- Alacak Senetleri Hesabı			
3- Alacak Senetleri Reeskontu Hesabı (-)			
4- Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı	173.091,01		156.061,43
5- Diğer Ticari Alacaklar Hesabı			
6- Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı Hesabı (-)	0,00		0,00
B- Diğer Alacaklar	8.064,67	259.411,10	
1- İşletmeler Arası Mali Borçlardan Alacaklar Hesabı	0,00		0,00
2- Personelden Alacaklar Hesabı	0,00		0,00
3- Diğer Çeşitli Alacaklar Hesabı	8.064,67		259.411,10
4- Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı Hesabı (-)			
C- Mali Duran Varlıklar	0,00	0,00	0,00
1- Diğer Mali Duran Varlıklar Hesabı			
2- Diğer Mali Duran Varlıklar Karşılığı Hesabı (-)			
D- Maddi Duran Varlıklar	27.472.266,78	22.460.957,52	
1- Arazi ve Arsalar Hesabı	182,73		182,73
2- Yeraltı ve Yüüstü Düzenleri Hesabı	606.217,64		662.196,04
3- Binalar Hesabı	2.382.952,27		2.382.952,27
4- Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	52.485.978,18		55.017.170,14
5- Taahhüt Hesabı	33.990.870,91		33.990.870,91
6- Demirbaşlar Hesabı	60.452.604,63		59.870.527,43
7- Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı	6.341.267,10		6.584.209,99
8- Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	129.039.354,89		136.308.803,79
9- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	0,00		0,00

10- Verilen Avanslar Hesabı	251.548,21	261.651,80
E- Maddi Olmayan Duran Varlıklar	57.915,89	73.528,25
1- Haklar Hesabı	276.247,23	264.447,23
2- Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesabı	301.886,67	327.861,67
3- Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	526.829,01	525.181,65
4- Verilen Avanslar Hesabı	6.611,00	6.401,00
F- Özel Tükennmeye Tabi Varlıklar	0,00	0,00
1- Arama Giderleri Hesabı		
2- Hazırlık ve Geliştirme Giderleri Hesabı		
3- Birikmiş Tükennme Payları Hesabı (-)		
4- Verilen Avanslar Hesabı		
G- Gelecek Yıllara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	0,00	0,00
1- Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı	0,00	0,00
2- Gelir Tahakkukları Hesabı		
H- Diğer Duran Varlıklar	6,13	0,00
1- Gelecek Yıllarda İndirilecek KDV Hesabı		
2- Gelecek Yıllar İhtiyacı Stoklar Hesabı		
3- Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar H.	333.341,58	197.836,13
4- Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar Hesabı		
5- Diğer Çeşitli Duran Varlıklar Hesabı	0,00	0,00
6- Stok Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabı (-)		
7- Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	333.335,45	197.836,13
DURAN VARLIKLAR TOPLAMI	27.711.344,48	22.949.958,30
AKTİF (VARLIKLAR) TOPLAMI	416.659.223,93	449.196.173,75
ALINAN TEMİNATLAR HESABI	11.465.636,97	14.551.714,16
VERİLEN TEMİNATLAR HESABI	150.000,00	290.444,62

DEMİRBAŞ GİDERLERİ HESABI	907.330,84	889.275,92
KONSİNYE MALLAR HESABI	2.983.291,53	13.435.185,58
GİDER TAAAHHÜTLERİ HESABI	7.489.986,90	5.867.565,39

1- KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		
A- Mali Borçlar	260.000,00	160.000,00
1- İşletmeler Arası Mali Borçlar	260.000,00	160.000,00
B- Ticari Borçlar	9.374.774,37	12.189.094,15
1- Satıcılar Hesabı	7.861.361,64	10.475.869,65
2- Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	1.344.630,70	1.619.369,17
3- Diğer Ticari Borçlar Hesabı	168.782,03	93.855,33
C- Diğer Borçlar	4.805.644,67	4.063.992,25
1- Personelle Borçlar Hesabı	2.630.913,41	2.640.252,15
2- Diğer Çeşitli Borçlar Hesabı	2.174.731,26	1.423.740,10
D- Alınan Avanslar	10.894.169,47	8.667.288,94
1- Alınan Sipariş Avansları Hesabı	10.815.705,91	8.596.616,82
2- Alınan Diğer Avanslar Hesabı	78.463,56	70.672,12
E- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakedişleri	0,00	0,00
1- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakediş Bedelleri Hesabı		
F- Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	30.994.428,70	46.324.277,49
1- Ödenecek Vergi ve Fonlar	7.565.513,66	11.445.350,71
2- Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	958.063,56	1.231.112,52
3- Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri	21.572.148,12	32.417.311,08
4- Ödenecek Döner Sermaye Katkı Payları	717.407,24	898.275,67
5- İstihkaklardan Vergi Borçlarına Karşılık Yapılan Kesintiler		
6- İstihkaklardan SGK Prim Borç. Karşılık Yapılan Kesintiler		
7- Merkez Hissesi	0,00	0,00
8- Ödenecek katma Değer Vergisi Tevkifatları		

9- Vadesi Geçmiş, Ertelemiş veya Taks. Vergi ve Diğer Yük.	0,00	99.098,54
10- Ödenecek Diğer Yükümlülükler	181.296,12	233.128,97
G- Borç ve Gider Karşılıkları	5.226.312,64	430.442,12
1- Dönem Kârı Vergi ve Diğer Yas. Yük. Karşılıkları Hesabı		
2- Dönem Kârının Peşin Ödenen Vergi ve Diğer Yüküml. H. (-)	5.226.312,64	430.442,12
3- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı		
4- Maliyet Giderleri Karşılığı Hesabı		
5- Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesabı		
H- Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	229.571,57	231.607,51
1- Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı	11.848,25	11.848,25
2- Gider Tahakkukları Hesabı	217.723,32	219.759,26
I- Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	2.191.749,21	358.496,12
1- Hesaplanan KDV Hesabı	0,00	0,00
2- Merkez ve Şubeler Cari Hesabı Hesabı	0,00	0,00
3- Sayım ve Tesellüm Fazlaları Hesabı	2.191.749,21	358.496,12
4- Diğer Çeşitli Yabancı Kaynaklar Hesabı	0,00	0,00
KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR TOPLAMI	63.976.650,63	72.425.198,58
II- UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		
A- Mâli Borçlar	0,00	0,00
1- İşletmeler Arası Mâli Borçlar Hesabı	0,00	0,00
B- Ticari Borçlar	38.488,10	78.924,43
1- Satıcılar Hesabı	0,00	0,00
2- Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	38.488,10	78.924,43
3- Diğer Ticari Borçlar Hesabı		
C- Diğer Borçlar	19.183,52	365.154,19
1- Diğer Çeşitli Borçlar Hesabı	19.183,52	365.154,19
2- Kamuya Olan Ertelemiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar H.	0,00	0,00
D- Alınan Avanslar	18.968,50	1.024.831,50
1- Alınan Sipariş Avansları Hesabı	18.968,50	1.016.219,54

2- Alınan Diğer Avanslar Hesabı	0,00	8.611,96
E- Borç ve Gider Karşılıkları	26.062.547,06	39.239.967,95
1- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	26.062.547,06	39.239.967,95
F- Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	6.171.725,28	16.418.528,41
1- Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı	6.171.725,28	16.418.528,41
2- Gider Tahakkukları Hesabı	0,00	0,00
UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR TOPLAMI	32.310.912,46	57.127.406,48

	2018	2019
III- ÖZKAYNAKLAR	2018	2019
A- Ödenmiş Sermaye	101.595.466,88	102.880.240,45
1- Sermaye Hesabı	103.019.049,55	104.075.565,27
2- Ödenmiş Sermaye Hesabı (-)	1.423.582,67	1.195.324,82
B- Sermaye Yedekleri	0,00	0,00
1- M.D.V. Yeniden Değerleme Artışları Hesabı		
C- Kâr Yedekleri	0,00	0,00
1- Özel Fonlar Hesabı		
D- Geçmiş Yıllar Kârları	0,00	0,00
E- Geçmiş Yıllar Zararları (-)	5.630.417,49	6.503.475,23
F- Dönem Net Kân (Zararı)	224.406.611,45	223.266.803,47
1- Dönem Net Kânı Hesabı	228.056.595,35	224.285.616,34
2- Dönem Net Zararı Hesabı (-)	3.649.983,90	1.018.812,87
ÖZKAYNAKLAR TOPLAMI	320.371.660,84	319.643.568,69
PASİF (KAYNAKLAR) TOPLAMI	416.659.223,93	449.196.173,75
ALINAN TEMİNATLAR ALACAKLI HESABI	11.465.636,97	14.551.714,16

VERİLEN TEMİNATLAR ALACAKLI HESABI	150.000,00	290.444,62
DEMİRBAŞ GİDERLERİ ALACAKLI HESABI	907.330,84	889.275,92
KONSİNYE MALLAR ALACAKLI HESABI	2.983.291,53	13.435.185,58
GİDER TAAAHHÜTLERİ ALACAKLI HESABI	7.489.986,90	5.867.565,39
Kayıtlara Uygunluğu Tastik Olunur. 31.12.2019		
DİPNOTLAR:		

TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI (MÜLGA GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI)
DESTEK HİZMETLERİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI
Döner Sermaye İşletmeleri 2019 Yılı Konsolide Gelir Tablosu

	2018	2019
A- BRÜT SATIŞLAR	601.966.162,94	864.927.726,35
1- Yurt İçi Satışlar	600.682.941,44	793.746.894,14
2- Yurt Dışı Satışlar	37.375,51	170.212,57
3- Diğer Gelirler	1.245.845,99	71.010.619,64
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	4.225.142,26	4.896.078,96
1- Satıştan İadeler (-)	1.682.750,06	1.566.843,73
2- Satış İskontoları (-)	0,00	0,00
3- Diğer İndirimler (-)	2.542.392,20	3.329.235,23
C- NET SATIŞLAR	597.741.020,68	860.031.647,39
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	81.781.902,03	124.646.925,67
1- Satılan Mamuller Maliyeti (-)	21.347.213,54	37.965.888,57
2- Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	11.638.393,88	28.879.291,80

3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)	48.545.327,71	57.479.243,42
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)	250.966,90	322.501,88
BRÜT SATIŞ KARI VE ZARARI	515.959.118,65	735.384.721,72
E- FAALİYET GİDERLERİ	322.123.478,98	436.272.848,42
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	3.584.899,58	7.766.285,78
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	111.407,93	141.822,76
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	318.427.171,47	428.364.739,88
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	193.835.639,67	299.111.873,30
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR	38.459.660,70	37.320.966,24
1- İştiraklerden Temettü Gelirleri		
2- Bağlı Ortaklıklardan Temettü Gelirleri		
3- Faiz Gelirleri	23.805.735,04	24.217.198,75
4- Komisyon Gelirleri		
5- Konusu Kalmayan Karşılıklar	403.252,29	662.323,22
6- Menkul Kıymet Satış Karları		
7- Kambiyo Karları	896,68	4.198,34
8- Reeskont Faiz Gelirleri		
9- Faaliyetle İlgili Diğer Olağan Gelir ve Karlar	14.249.776,69	12.437.245,93
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR (-)	2.074.529,64	110.523.173,76
1- Komisyon Giderleri (-)		
2- Karşılık Giderleri (-)	1.722.306,14	110.136.149,02
3- Menkul Kıymet Satış Zararları (-)		
4- Kambiyo Zararları (-)	0,00	73,36
5- Reeskont Faiz Giderleri (-)	0,00	0,00
6- Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)	352.223,50	386.951,38

H- FINANSMAN GİDERLERİ (-)	0,00	0,00
1- Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri (-)		
2- Uzun Vadeli Borçlanma Giderleri (-)		
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	230.220.770,73	225.909.665,78
I- OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	2.321.996,52	3.504.095,59
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları	122.888,51	44.279,35
2- Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	2.199.108,01	3.459.816,24
J- OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)	8.136.155,80	6.146.957,90
1- Çalışmayan Kısmı Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	4.276.145,03	969.688,43
3- Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	3.860.010,77	5.177.269,47
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	224.406.611,45	223.266.803,47
K- DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞ. YAS. YÜK. KARŞILIKLARI (-)		
J- DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	224.406.611,45	223.266.803,47
DİPNOT :	31.12.2019	

TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI (MÜLGA GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI)	
DESTEK HİZMETLERİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI	
Döner Sermaye İşletmeleri Konsolide	
	2019 YILI
GELİRLER DÖKÜM CETVELİ	

Madde No	GELİRİN ÇEŞİDİ	TUTARI	TOPLAM
1	BRÜT SATIŞLAR		
	a) 600 YURT İÇİ SATIŞLAR	793.746.894,14	
	b) 601 YURT DIŞI SATIŞLAR	170.212,57	
	c) 602 DİĞER GELİRLER	71.010.619,64	
	d)		864.927.726,35
2	DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR		
	a) 642 FAİZ GELİRLERİ	24.217.198,75	
	b) 644 KONUSU KALMAYAN KARŞILIKLAR	662.323,22	
	c) 646 KAMBIYO KARLARI	4.198,34	
	d) 649 DİĞER OLAĞAN GELİR VE KARLAR	12.437.245,93	
			37.320.966,24
3	OLAĞAN DIŞI GELİR VE KARLAR		
	a) 671 ÖNCEKİ DÖNEM GELİR VE KARLARI	44.279,35	
	b) 679 DİĞER OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	3.459.816,24	
	c)		
			3.504.095,59
4	BRÜT GELİRLER TOPLAMI		905.752.788,18

BRÜT GELİRLERDEN İNDİRİLECEK TUTARLAR		
a) 610 SATIŞTAN İADELER (-)	1.566.843,73	
b) 611 SATIŞ İSKONTOLARI (-)	0,00	
c) 612 DİĞER İNDİRİMLER (-)	3.329.235,23	
	4.896.078,96	
BRÜT GELİRLERDEN İNDİRİLECEK TUTARLAR TOPLAMI	4.896.078,96	
KALAN TOPLAM TUTAR	900.856.709,22	
Kayıtlara Uygunluğu Tasdik Olunur.	31.12.2019	

TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI (MÜLGA GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI)	
DESTEK HİZMETLERİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI	
Döner Sermaye İşletmeleri Konsolide	
	2019 YILI
GİDERLER DÖKÜM CETVELİ	

Madde No	GİDERİN ÇEŞİDİ	TUTARI	TOPLAM
1	SATIŞLARIN MALİYETİ		
	a) 620 SATILAN MAMULLER MALİYETİ	37.965.888,57	
	b) 621 SATILAN TİCARİ MALLAR MALİYETİ	28.879.291,80	
	c) 622 SATILAN HİZMET MALİYETİ	57.479.243,42	
	d) 623 DİĞER SATIŞLARIN MALİYETİ	322.501,88	
			124.646.925,67
2	FAALİYET GİDERLERİ		
	a) 630 ARAŞTIRMA VE GELİŞTİRME GİDERLERİ	7.766.285,78	
	b) 631 PAZARLAMA, SATIŞ VE DAĞITIM GİDERLERİ	141.822,76	
	c) 632 GENEL YÖNETİM GİDERLERİ	428.364.739,88	
			436.272.848,42
3	DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR		
	a) 654 KARŞILIK GİDERLERİ	110.136.149,02	
	b) 656 KAMBIYO ZARARLARI	73,36	
	c) 659 DİĞER OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR	386.951,38	
	d) 657 REESKONT FAİZ GİDERLERİ (-)	0,00	
			110.523.173,76
4	OLAĞAN DIŞI GİDER VE ZARARLAR		

a) 680 ÇALIŞMAYAN KISIM GİDER VE ZARARLARI	0,00	
b) 681 ÖNCEKİ DÖNEM GİDER VE ZARARLARI	969.688,43	
c) 689 DİĞER OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR	5.177.269,47	
	6.146.957,90	
GENEL TOPLAM		677.589.905,75
Kayıtlara Uygunluğu Tasdik Olunur.	31.12.2019	

TİCARET BAKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

TİCARET BAKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2019 Yılı Ödenek Kullanımı (TL)

Tablo 2: 2019 Yılı Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırılması Dağılımı

Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması

Tablo 4: 2019 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)

Tablo 5: İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından Yapılan 2019 Yılı Harcamaları

Tablo 6: Serbest Bölgeler İtibarıyla Geçici Teminat Hesaplarına Ait Bilgiler

Tablo 7: İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payı Hesabına Ait İcmal Tablosu

Tablo 8 : 2019 Yılında İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payından Yapılan Harcamalar

Tablo 9: Tebliğ'in 6/(3) Fıkrası Bentlerine Göre Vergi Resim Harç ve İstisna Belgeleri Tablosu

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AHL	İstanbul Atatürk Havalimanı
ASBAŞ	Antalya Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi Anonim Şirketi
AVM	Alışveriş Merkezi
BAİB	Batı Akdeniz İhracatçılar Birliği
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
BKİ	Bölge Kurucu ve İşleticisi
DFİF	Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu
EİB	Ege İhracatçı Birlikleri
ESBAŞ	Ege Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi Anonim Şirketi
GASBAŞ	Gaziantep Serbest Bölgesi Kurucu ve İşleticisi A.Ş.
GYMY	Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
HES	Hidroelektrik Santral
ISO	International Organization for Standardization (Uluslararası Standartlar Örgütü)
İDTM	İstanbul Dünya Ticaret Merkezi
İİB	İstanbul İhracatçı Birlikleri
İMMİB	İstanbul Maden ve Metaller İhracatçı Birlikleri
İTKİB	İstanbul Tekstil ve Konfeksiyon İhracatçı Birlikleri
İTO	İstanbul Ticaret Odası
İZTO	İzmir Ticaret Odası
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KOSBAŞ	Kocaeli Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi Anonim Şirketi
MYMY	Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
PR	Public Relations (Halkla İlişkiler)
SBUY	Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
THYAO	Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığı
TİF	Taşınır İşlem Fişi
TİM	Türkiye İhracatçılar Meclisi

TMŞ	Teknik Müşavirlik Şirketi
TL	Türk Lirası
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
UR-GE	Uluslararası Rekabetçiliğin Geliştirilmesinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ
USD	United States Dollar (Amerikan Doları)
VRHİB	Vergi Resim Harç İstisnası Belgesi
YİD	Yap-İşlet-Devret

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu Gider Hesabına Ait İşlemlerin Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi ve Hesapta Bulunan Tutarın Atıl Olarak Bekletilmesi
2. Serbest Bölge Firmalarına Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Gelir Payları ile Bunlardan Takibe Alınan Tutarların Muhasebeleştirilmemesi
3. Ticaret Bakanlığı Tarafından İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından Kullanılan Tutarın Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi
4. Gümrük Vergileri Ek Tahakkuk ve Ceza Tutarlarının Muhasebeleştirilmemesi
5. Yap-İşlet-Devret Modeli ile Yapılan Gümrük Kapılarına İlişkin İşlemlerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
6. Tahsisli Kullanılan Bakanlık Ana Hizmet Binasının Taşınmazlar Hesabında İzlenmemesi
7. Bakanlığın Döner Sermayeli İşletmelerine Tahsis Edilmiş Olan Sermaye Tutarına Mali Tablolarda Hatalı Yer Verilmesi
8. Serbest Bölgelerden Çeşitli Nedenlerle Geri Getirilmek Üzere Çıkarılan Ürün veya Makineler İçin Toplanan Teminatların Takiplerinin Yapılmaması, Teminat Hesaplarında Gelir Kaydedilmesi Gereken Paraların Atıl Durumda Bekletilmesi ve Bakanlık Hesaplarında İzlenmemesi
9. Mülga Dış Ticaret Müsteşarlığına Tahsis Edilen Hazine Arazilerinin Tahsis Şartlarını Kaybetmesi, Bu Arazilerin Cins Tashih İşlemlerinin Yapılmamış Olması
10. Serbest Bölgelerde Tahsisli Kullanılan Hazine Taşınmazlarının Varlık Hesaplarında İzlenmemesi
11. Bakanlık Adına Ayrılan Kantar Payı Gelirlerinin Özel Bir Şirket Hesabında Tutulması ve Harcamalarının Kamu İhale Kanunu Hükümlerine Uyulmadan Yapılması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. İÇ Ticaret Hizmetlerini Geliştirmek Amacıyla Ayrılan Payların ve Yapılan Harcamaların

Kamu Mali Sistemine Dahil Edilmemesi

2. Turquality® Programından Yararlanabilmek İçin Ön Koşul Olan Gelişim Yol Haritası Hazırlanması İşlerinin, İhalesiz Olarak Bakanlıkça Belirlenmiş Firmalara Verilmesi ve Söz Konusu İşlerin Fiyatları Arasında Çok Büyük Farkların Bulunması
3. Tampon Alanda Gümrük İşlemleri İçin Organize Sanayi Bölgesi'nden Gelen Tırlara Otopark ve Kantar Hizmeti Sunulması ve Bu Kapsamda Elde Edilen Faaliyet Dışı Kazançlar İçin KDV Kanunu'nun İstisna Hükümlerinden Yararlanılması
4. İhracata Yönelik Devlet Yardımlarının Dolaylı Vergiler Dâhil Verilmesi Sebebiyle Şirketlerin İndirim Konusu Yaptıkları KDV Tutarlarının Desteklenmesi
5. UR-GE Projeleri Kapsamında Sağlanan Alım Heyeti Desteklerinde Katma Değer Vergisi Tevkifatının Hesaplanmasında Sorunlar Bulunması
6. Tohumluk Kredilerinin Envanter, Takip, Tahsilat ve Muhasebe İşlemlerinin Yapılmaması
7. Uluslararası Katılıma Açık Kamu İhalelerinde Sağlanan Vergi, Resim ve Harç İstisnası Uygulamalarında Hata ve Mevzuat Eksikliklerinin Bulunması
8. Ege Serbest Bölgesi Genişleme Alanında ESBAŞ'ın Yasalara Aykırı Olarak İnşaata Başlaması ve Kiralama Yapması, Bu İşlemlere Yetkili Merciler Tarafından İzin/Onay Verilmesi
9. Bakanlık Temsilcilerine Ödenecek Ücretlere İlişkin Olarak Açılan Banka Hesaplarından Gerçekleştirilen İşlemlerin Muhasebeleştirilmemesi ve Bu Hesaplarda Biriken Tutarların Mevzuatta Belirtilen Amaç Dışında Harcanması
10. TURQUALITY® Programı Kapsamında Desteklenen Firmaların, Çoğunluk Hisseleri Yabancı Şirketlere Satılan Markalarının Desteklenmeye Devam Edilmesi
11. Mal Turquality®'si Kapsamında Desteklenmesi Gereken Bir Ayakkabı Markasının, Hizmet Turquality®'si Kapsamında Desteklenmesi Dolayısıyla Daha Fazla Oranda Destekten Faydalanması
12. Yurt Dışındaki Birimlerin Kira Giderlerinin 10 Baz Puan Fazla Ödenmesi
13. Gümrük Müdürlüklerinin Kurulacağı Alanların Protokollerle Belirlenmesi Sürecinde İşletmeciye Sağlanacak Gelirler ve Yüklenecek Maliyetlerin Dikkate Alınmaması

14. Yurt Dışında Gerçekleştirilen Fuar Katılımları Kapsamında Desteklenen “2018 Premiere Vision Paris Şubat Fuarı” Organizasyonu İçerisinde “Danışmanlık Ücreti” Ödenmesi
15. Yurtdışı Teşkilatına Gönderilen Avansların Süresinde Kapatılmaması
16. Hizmet Turquality®’si Kapsamında, Bir Ayakkabı Firmasının Kiraladığı Yurtdışı Birimi İçin Birim Alan Kirası Ödenmesi Gerekirken, Yapılan Sözleşme ile Belirlenen Kira Bedeline Ortak Kullanım Giderlerinin de Dahil Edilmesi
17. Hizmet Turquality®’si Kapsamında, Bir Ayakkabı Firmasının Yurtdışı Birimleri İçin Zorunlu Ön Koşul Olan Ticaret Müşavirliği Onayı Yerine Genel Müdürlük Yazısı Dikkate Alınarak Desteklenmesi
18. Ticaret Bakanlığının İhracatı Artırmaya Yönelik Sunduğu Devlet Destek ve Yardımlarının Etkin Bir İzleme ve Etki Değerlendirmesine Tabi Tutulmaması
19. Serbest Bölge Gelirlerinin Kontrolünün Sağlandığı Bir Otomasyon Sisteminin Olmaması
20. KOSBAŞ Tarafından Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi ile Yapılması Taahhüt Edilen Depoların İnşa Edilmemesi
21. Yurt Dışı Ofis Desteği Ödemelerinin Düzenlemelere Uygun Yapılmaması
22. Tasarım Desteği Mevzuatında “Tasarım” ve “Ürün Geliştirme” Tanımlarının Yapılmaması Olması ve Tasarım/Ürün Geliştirme Sayılamayacak Faaliyetlerin Desteklenmesi
23. Tasarım Desteği Kapsamında Alınan Alet/Teçhizat Malzemenin Rayice ve İçerik Olarak Belirlenen Kapsama Uygunluğu Konularında Bilirkişi/Uzman Çalıştırılmasında Hatalı Uygulamalar Bulunması
24. Tasarım Projelerinde İstihdam Edilen Personele İlişkin Konularda Mevzuat Eksiklikleri Bulunması
25. Tasarım Proje Bütçelerinin Ayrıntılı Hazırlanmaması ve Bütçelere Uyulmadan Harcama Yapılması
26. UR-GE Tebliği’ne Göre Gerçekleştirilen “Görsel ve Yazılı Tanıtım Giderleri”ne İlişkin Basılı Materyallerin Yurtdışı Çıktılarını Tevsik Edici Belgelerin İbrahimine Dair Mevzuat Hükümünün Bulunmaması

27. UR-GE Projeleri Kapsamında Sağlanan Desteklerde Çeşitli Gider Kalemlerinin Rayiçlere Uygunluğunun Kontrolünü Sağlayan Düzenlemelerin Bulunmaması

28. “UR-GE Projelerinin Desteklenmesi” Kapsamında Firmalardan Bazılarının Sektörlere Göre Belirlenen Küme Dışında Kaldıkları Halde Aynı Küme İçerisinde Değerlendirilerek Desteklenmesi

29. UR-GE Kapsamında Desteklenen “Yurtdışı Alım Heyeti”ndeki Katılımcıların Şirket Bilgilerinin Temin Edilmemesi, Şirket/Kişi İlişkilerini İspatlayan Belge Talebinin ve Katılımcı Seçim Kriterlerinin Mevzuatta Bulunmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın “Görev ve Yetki” başlıklı 104'üncü maddesi uyarınca hazırlanan ve 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu kurumlarının teşkilat ve idari yapısı yeniden belirlenmiştir. Söz konusu Kararname'nin 441'inci maddesi ile Ticaret Bakanlığına verilen başlıca görevler şunlardır:

- İç ve dış ticaret hizmetlerine ilişkin ana hedef ve politikaların belirlenmesine yardımcı olmak ve belirlenen dış ticaret politikasını geliştirmek amacıyla çalışmalar yapmak ve gerekli koordinasyonu sağlamak,
- Gümrük politikasının hazırlanmasına yardımcı olmak ve uygulamak; gümrük hizmetlerinin süratli, etkili, verimli, belirlenmiş standartlara uygun şekilde yürütülmesini sağlamak ve denetlemek,
- 27.10.1999 tarihli ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu, gümrük işlemleriyle ilgili diğer mevzuat ve uluslararası sözleşmelerin uygulanmasını sağlamak; gümrükçe onaylanmış bir işlem veya kullanıma ilişkin iş ve işlemleri yürütmek; gümrük kontrolüne tabi kişi, eşya ve araçların muayene ve kontrolünü yapmak,
- Gümrük tarifesini hazırlamak; gümrük vergileri ile gümrük idarelerince tahsil edilmesi gereken vergi, fon ve diğer malî yüklerin tahakkuk, tahsil, takip ve kontrolünü yapmak; ertelenmiş kontrol ve sonradan kontrol hizmetlerini yürütmek; ihtilaflı durumlarda uzlaşmaya ilişkin işlemleri düzenlemek ve yürütmek; gümrük işleriyle ilgili istatistikî bilgileri üretmek, toplamak, değerlendirmek ve açıklamak,
- Gümrüklü yer ve sahalarda münhasıran, Türkiye Cumhuriyeti Gümrük Bölgesinde gerektiğinde ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle kaçakçılığı önlemek, izlemek ve soruşturmak,
- Kara ve demiryolu kapıları ile gümrük teşkilatı bulunan hava ve deniz limanlarında, serbest bölgeler, antrepolar ile gümrüklü yer ve sahalarda ve Türkiye Cumhuriyeti Gümrük Bölgesinde gümrük muhafaza görevlerini yerine getirmek,
- Bakanlığın sorumluluğunda bulunan tüketici ürünlerinin piyasa gözetimi ve

denetimini yapmak veya yaptırmak,

- Ticaret odaları, sanayi odaları, ticaret ve sanayi odaları, deniz ticaret odaları, ticaret borsaları, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, esnaf ve sanatkâr meslek kuruluşlarına ait hizmetleri, ilgili diğer bakanlıklarla işbirliği suretiyle yürütmek, Türkiye İhracatçılar Meclisi ve İhracatçı Birliklerine ilişkin çalışmaları yürütmek,
- Evrensel kabul görmüş tüketici haklarının sağlanması ve korunmasına yönelik hukukî ve idarî tedbirleri almak, tüketicinin korunmasını sağlayıcı inceleme ve düzenlemeler yapmak,
- Esnaf ve sanatkârlar ile kooperatifçiliğe ilişkin politika, ilke ve hedeflerin ilgili kuruluşlarla işbirliği yapılarak belirlenmesi ve stratejiler geliştirilmesi amacıyla çalışmalar yapmak,
- Şirketler, kooperatifler ve ticaret sicili memurlukları ile esnaf ve sanatkâr sicil kayıtlarıyla ilgili hizmetleri yürütmek ve bunları denetlemek,
- Dünya ticaretinden alınan payın artırılmasını ve sürdürülebilir ihracat artışını sağlamak üzere ihracatın pazar ve ürün çeşitliliğini genişletmeye yönelik gerekli tedbirleri almak ve buna yönelik destek yöntemlerini geliştirmek ve uygulamak,
- İthalatın ülke ekonomisinin yararına gerçekleştirilmesi ve yerli sanayinin korunması ile ilgili gerekli tedbirleri almak ve ticaret politikası savunma araçlarını uygulamak,
- Türkiye Cumhuriyetinin yabancı devletler ve uluslararası kuruluşlarla olan ikili, bölgesel ve çok taraflı ticarî ve ekonomik ilişkilerini düzenlemek, yürütmek ve bu konularda ilgili mevzuatı çerçevesinde anlaşmalar yapmak, uluslararası kuruluşların Bakanlığın yetki ve görev alanına giren konulardaki çalışmalarını takip etmek ve bu konularda görüş oluşturmak,
- Dış ticarete konu ürünlerin güvenli, mevzuata ve standartlara uygun olmasını sağlamak, bu amaçla ithalatta ve ihracatta denetim yapmak ve yaptırmak, ticarete teknik engellerin önlenmesine ilişkin çalışmalar yürütmek,
- Ülkemizin ticaret ve gümrük hizmetlerine ilişkin ana politikalarının etkinliğinin artırılması ve ekonomik faaliyetlerin dış ticarete dönük yapılandırılması için kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla teknoloji ve girişimcilik odaklı proje, bilimsel çalışma ve eğitim alanında işbirliği faaliyetlerini yürütmek.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre Ticaret Bakanlığı; merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatından oluşmaktadır.

Merkez teşkilâtının hizmet birimleri şunlardır:

- İhracat Genel Müdürlüğü,
- İthalat Genel Müdürlüğü,
- İç Ticaret Genel Müdürlüğü,
- Gümrükler Genel Müdürlüğü,
- Uluslararası Anlaşmalar ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü,
- Dış Temsilcilikler ve Uluslararası Etkinlikler Genel Müdürlüğü,
- Serbest Bölgeler, Yurtdışı Yatırım ve Hizmetler Genel Müdürlüğü,
- Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü,
- Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğü,
- Esnaf, Sanatkarlar ve Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü,
- Ticaret Araştırmaları Genel Müdürlüğü,
- Ürün Güvenliği ve Denetimi Genel Müdürlüğü,
- Risk Yönetimi, Tasfiye ve Döner Sermaye Genel Müdürlüğü,
- Personel Genel Müdürlüğü,
- Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı,
- Strateji Geliştirme Başkanlığı,
- Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı,
- Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı,
- Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği,
- Özel Kalem Müdürlüğü.

Taşra teşkilâtı, 18.02.2019 tarihinde yeniden yapılandırılmıştır. Taşra teşkilâtı biri henüz faaliyete geçmeyen 19 Gümrük ve Dış Ticaret Bölge Müdürlükleri, 81 Valilik Ticaret İl Müdürlükleri ile doğrudan merkeze bağlı 18'i faal olmak üzere toplam 21 Serbest Bölge Müdürlüklerinden oluşmaktadır. Gümrük ve Dış Ticaret Bölge Müdürlüklerine bağlı 164 Gümrük, 32 Gümrük Muhafaza Kaçakçılık ve İstihbarat, 21 Tasfiye İşletme, 19 Personel, 12 Laboratuvar Müdürlüğü, 19 Hukuk Grup Başkanlığı, 40 Ticaret Denetmenleri Grup

Başkanlığı bulunmaktadır.

Bakanlık geniş bir yurt dışı teşkilatına sahip olup, 2019 yıl sonu itibariyle, 108 Ticaret Müşavirliği, 51 Ticaret Ataşeliği (15 Gümrük Müşavirliği, 5 Gümrük Ataşeliği) ve 2 Ticaret Ofisi (San Fransisko ve Kazablanka) ile uluslararası kuruluşlar nezdinde 3 Daimi Temsilcilikten (OECD/Paris, DTÖ/Cenevre ve AB/Brüksel) oluşan 164 yurt dışı temsilciliği bulunmaktadır.

Ticaret Bakanlığının 31.12.2019 tarihi itibariyle toplam personel sayısı 20.519 olup, bunların 4.097'si merkezde, 15.298'i taşra teşkilatında, 282'si yurt dışı teşkilatında, 842'si ise döner sermaye işletmelerinde görev yapmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Ticaret Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir.

31.12.2018 tarihli ve 30642 sayılı Resmi Gazete'de (Mükerrer) yayımlanarak yürürlüğe giren 7156 sayılı 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Ticaret Bakanlığına toplam 5.693.753.000 TL ödenek tahsis edilmiştir. Söz konusu ödenek toplamı 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Genel Bütçeli İdarelere (I Sayılı Cetvel) verilen ödenek tutarının %0,60'ına tekabül etmektedir.

Ticaret Bakanlığı tarafından sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre 2019 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 1: 2019 Yılı Ödenek Kullanımı (TL)

Yıl İçinde Alınan	Yapılan Tenkisler	Kalan	Yıl İçindeki Ödemeler	Mahsup Dönemi İçindeki Ödemeler	Toplam
5.431.547.832,31	313.213.594,74	5.118.334.237,57	5.118.334.237,57	-	5.118.334.237,57

Bakanlığa 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile tahsis edilen başlangıç ödeneği 5.693.573.000 TL iken yıl içerisinde eklenen ve düşülen ödeneklerle birlikte bu tutarın toplam 5.431.547.832,31 TL'si ödenek gönderme belgesine bağlanmıştır. Ödenek gönderme belgesine bağlanan ödeneklerin tenkis işlemlerini müteakip, yıl içinde yapılan ödeme işlemleri ise 5.118.334.237,57 TL olarak gerçekleşmiştir.

Ticaret Bakanlığının faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından 34.411.183,91 TL; İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payından 23.951.310,90 TL ve Kantar Payı Gelirleri Hesabından 42.102.367,00 TL olmak üzere toplam 100.464.861,81 TL kaynak kullanılmıştır.

Öte yandan Ticaret Bakanlığınca, bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı kapsamında 2019 yılında sağlanan fonlardan 4.140.804,24 Avro kaynak kullanılmıştır.

Yukarıdaki tabloda gösterilen harcamaların türleri itibariyle dağılımı ve bunların toplam harcamalar içerisindeki oranları aşağıda gösterilmektedir.

Tablo 2: 2019 Yılı Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırılması Dağılımı

Bütçe Gideri Türü	Gider Toplamı (TL)	Oranı (%)
01 Personel Giderleri	1.349.134.160,50	26,36
02 Sosyal Güvenlik Giderleri	187.877.158,01	3,67
03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	282.949.176,44	5,53
05 Cari Transferler	3.161.021.338,34	61,76
06 Sermaye Giderleri	132.972.404,28	2,60
07 Sermaye Transferleri	4.380.000,00	0,08
Toplam	5.118.334.237,57	100,00

Bakanlık tarafından sunulan Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosuna göre tahsil edilen 2019 yılı bütçe gelirleri, ret ve iade tutarları, net bütçe gelirleri ile gelir türü itibariyle net bütçe gelirlerinin toplam net bütçe gelinine oranı aşağıdaki tabloda belirtilmektedir.

Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması

Bütçe Geliri Türü	Gelir (TL)	Ret ve İadeler (TL)	Net Bütçe Geliri (TL)	Oranı (%)
01 Vergi Gelirleri	150.116.445.015,32	913.804.538,16	149.202.640.477,16	98,59
03 Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	251.635.955,13	61.596,21	251.574.358,92	0,17
04 Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	349.332,29	0,00	349.332,29	0,0002
05 Diğer Gelirler	2.198.312.317,00	325.257.989,36	1.873.054.327,64	1,24
06 Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00
08 Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	152.566.742.619,74	1.239.124.123,73	151.327.618.496,01	100,00

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre Bakanlığın gelir ve giderleri ile faaliyet sonucu ise

aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

Tablo 4: 2019 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)

Faaliyet Giderleri	Faaliyet Gelirleri	İndirim, İade, İskonto Toplamı	Net gelir	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu
5.262.434.402,53	154.345.574.263,96	2.789.864.169,86	151.555.710.094,10	146.293.275.691,57

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bakanlık mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ve ikincil mevzuat ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve mali raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

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.” denilmektedir.

5018 sayılı Kanun kapsamındaki tüm kamu idarelerinin muhasebe sistemlerinde tek düzenin sağlanması amacıyla önce çerçeve nitelikteki Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, daha sonra Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çıkarılmış ve merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe kayıt ve işlemlerini bu Yönetmelik'e uygun olarak yerine getirmesi benimsenmiştir. Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esaslıdır. Kamu hesapları mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri mali yıl hesaplarında gösterilirken; bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir. Bütün muhasebe işlemlerinin kanıtlayıcı belgelere dayandırılması zorunludur. Bakanlık, harcamalarda kullanılan ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgeler açısından da Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne tabi bulunmaktadır. Bakanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklara bağlı muhasebe birimleri tarafından yürütülmektedir.

Öte yandan, kağıt ortamında yürütülen iş ve işlemlerle ilgili olarak süreçlerin yeniden

ele alınarak elektronik belge kullanımının yaygınlaştırılması ve kamu mali yönetim sistemi içerisinde yer alan bilişim sistemlerinin birlikte çalışabilirlik prensibi doğrultusunda entegre edilmesi amacıyla geliştirilen “Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi” projesi kapsamında; entegrasyona açık ve elektronik belge altyapısına uygun “Yeni Devlet Muhasebesi Bilişim Sistemi” ile “Yeni Harcama Yönetim Sistemi” kullanımına geçiş 2018 yılı itibarıyla tamamlanmış olup, işlemler söz konusu modüller kullanılarak gerçekleştirilmektedir.

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 310'uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu, Nakit Akış Tablosu, Öz Kaynak Değişim Tablosu ve Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu olduğu; 314-316'ncı maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

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 ve denetim ekibince Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesi gereğince temin edilen defter, tablo ve belgelerden aşağıda sayılanlar 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,
- İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetveli,
- Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu,
- Bütçe Gelirleri Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu,
- Faaliyet Sonuçları Tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablolarına 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca; 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, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin kurulması gerekmektedir.

26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile iç kontrol için “kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol

faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme” bileşenleri temelinde standartlar ve sağlanması gereken genel şartlar belirlenmiş ve bu alandaki çalışmaların hazırlanacak eylem planları ile izlenmesi öngörülmüştür.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Ticaret Bakanlığına bağlı birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir. Bu kapsamda Bakanlık “Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı (İKEP)” Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygun olarak hazırlanmış, 10.05.2019 tarihinde Bakan Yardımcılığı Makamının Onayı ile yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Onay ile “İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu” ile “İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Çalışma Grupları” oluşturulmuştur.

Kamu İç Kontrol Standartlarına uyum düzeyini arttırarak ortak dilin geliştirilmesi amacıyla merkez teşkilatı birimlerinin çalışma gruplarında görevlendirilen personelin katılımıyla toplantılar düzenlenmiş, tüm taşra teşkilatı birimlerinin iç kontrol sistemine uyum düzeyinin değerlendirilmesi amacıyla da 361 birim ve bağlı alt birimde görev yapan yönetici personelin katılımı ile anket çalışmaları yapılmıştır.

Bununla birlikte, Bakanlığın 2019-2023 tarihlerini kapsayan Stratejik Planı yürürlüğe girmiş, bu çerçevede 2019 yılı Performans Programı ile İdare Faaliyet Raporu da oluşturularak kurumsal web sitesinde yayımlanmıştır. Bakanlık 2019-2023 Stratejik Planı’nın bilinirliğinin artırılması amacıyla tüm kurum personeline duyuru yapılmıştır. Eğitim ve pilot birim uygulama çalışmaları kapsamındaki sonuçlar değerlendirilerek, “Ticaret Bakanlığı Kurumsal Risk Yönetimi Yönergesi Taslağı” hazırlanmıştır.

Diğer taraftan, Bakanlık Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı’nın 2019 yılı uygulama sonuçları ve birimlerden alınan revize talepleri üst yönetici onayına sunulmak üzere İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu’nun değerlendirmesine sunulmuştur. “Üst Yöneticinin İç Kontrol Güvence Beyanı” yayımlanmış ve bu beyan ile üst yönetici tarafından, iç kontrol sisteminin işlemlerin yasallık ve düzenliliğine ilişkin yeterli güvenceyi sağladığı bildirilmiştir.

Bu açıklamalar çerçevesinde, Bakanlığın iç kontrol sisteminin mevzuata uygun olarak oluşturulduğu ve işleyişinin de etkin olduğu görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ticaret Bakanlığının 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç 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 DAYANAKLARI

BULGU 1: Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu Gider Hesabına Ait İşlemlerin Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi ve Hesapta Bulunan Tutarın Atıl Olarak Bekletilmesi

Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu (DFİF) gelir ve gider hesapları üzerinde yapılan incelemelerde; Fon kaynaklarından kullanılan kredilerden toplanan nakdin herhangi bir muhasebe biriminin hesaplarında izlenemediği ve atıl olarak bekletildiği anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kanun’un Ek 2’nci maddesindeki düzenlemelerle; Fonun gelirlerinin bütçeye gelir kaydedileceği, giderlerinin ise bütçeye konulan ödeneklerle gerçekleştireceği, Fon gelirlerinden kredi anapara geri dönüşleri, kredi faizleri, borçlanma ve satış hasılatının genel bütçeye gelir kaydedilmeksizin Fonun gider hesabına aktarılacağı hükme bağlanmıştır.

DFİF’nin kurulması ile fon giderlerinin izlenmesi için Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) Ankara Şubesi nezdinde açılan 450.408.002 No.lu Gider Hesabı, kredi anapara ve faizlerinin aktarılması amacıyla açık tutulmakta olup, 31.12.2019 itibariyle hesabın bakiyesi 9.448.950,38 TL’dir.

Söz konusu husus 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporuna da alınmış ve konu ile ilgili bir kanun değişikliği yapılması gerekliliği belirtilmiştir.

Ancak, 2019 yılı denetimleri sırasında, gerekli kanun değişikliğinin yapılmadığı anlaşılmış olup, buna bağlı olarak, TCMB tarafından Ticaret Bakanlığı Saymanlık

Müdürlüğünün TCMB nezdinde bulunan tahsilat hesabına gelir kaydedilmek üzere aktarma yapılması mümkün olamamıştır.

Söz konusu hesabın Bakanlık muhasebe birimi hesabına dâhil edilememesinden dolayı hesaba ait işlemler muhasebeleştirilmemekte ve Bakanlık mali tablolarında yer almamaktadır. Dolayısıyla hesapta bulunan 9.448.950,38 TL atıl bir şekilde bekletilmekte ve hesaba ilişkin dönemsel bildirimler ile ancak muhasebe dışı birimlerce izlenebilmektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, söz konusu mevzuat değişikliğinin gerçekleştirilerek hesapta biriken tutarların Bakanlık mali tablolarında yer almasının sağlanması gerektiği yönündeki değerlendirme devam etmektedir.

BULGU 2: Serbest Bölge Firmalarına Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Gelir Payları ile Bunlardan Takibe Alınan Tutarların Muhasebeleştirilmemesi

İşletici/Bölge Kurucu ve İşleticisi (BKİ) tarafından serbest bölge kullanıcılarına kiraya verilen taşınmazların kira gelir payları ile bunlardan takibe alınan tutarların muhasebeleştirilmediği ve kurum mali tablolarına yansıtılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Kayıt Zamanı*" başlıklı 50'nci, "*Kamu Gelir ve Giderlerinin Yılı ve Mahsup Dönemi*" başlıklı 51'inci ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Kayıt Zamanı, Kamu Gelir ve Giderleri ile Bütçe Gelir ve Giderlerinin Yılı*" başlıklı 16'ncı maddelerinde öngörüldüğü üzere, genel yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinin kayıt yöntemi olarak tahakkuk esaslı muhasebe uygulanmaktadır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinin (a) bendinde, kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemlerinin tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izleneceği; 315'inci maddesinde bütün gelir ve giderlerin tahakkuk ettikleri dönemin faaliyet sonuçları tablosunda gösterileceği; 346'ncı maddesinde ise kamu idarelerine ait gelir ve giderlerin tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterileceği belirtilmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin; 50-59, 138-139'uncu ve ilgili diğer maddelerinde, kurum gelirlerinin muhasebeleştirilmesinde hangi hesapların kullanılacağı ve kullanılacak hesapların açıklamaları, niteliği ve işleyişi ile gelirlerin tarh ve tahakkuk ettirilmelerine ilişkin düzenlemelere ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

Serbest bölgeyi işleten gerçek veya tüzel kişilerle yapılan sözleşmeler uyarınca, İşletici veya Bölge Kurucu İşleticiler tarafından kullanıcılara kiraya verilen Hazine taşınmazlarının kira bedellerinden ayrılan payların, kiranın tahakkuk ettiği ayı takip eden ayın 20'nci günü mesai bitimine kadar özel hesaba yatırılması gerekmektedir.

Buna göre, kullanıcılar tarafından kiranın tahakkuk ettiği ayı takip eden ayın 20'nci günü yatırılması gereken eden kiralardan oluşan gelir paylarının aynı gün 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç kaydı yapılarak izlenmesi, söz konusu gelirlerin vadesinde ödenmemesi durumunda ise 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilmek üzere vergi dairelerine veya gelir servislerine intikal ettirilmesi ve 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabından alacak kaydı yapılarak çıkarılması ve takipli alacak olarak 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde; bölge müdürlükleri hesaplarına yatırılan kira gelir payı dâhil serbest bölge gelirlerinin nakit esasına göre haftanın son işgünü itibariyle TCMB nezdinde Bakanlık adına açılan özel hesaba aktarıldığı ve 102-Banka Hesabına borç, 600.3.1.2.17-Gelirler Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800.3.1.2.17-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kayıtları yapmak suretiyle muhasebeleştirildiği ancak, tahakkuk esasına göre tutulması gereken kayıtların (özellikle vadesinde yatırılmayan paylar için) muhasebe sisteminde izlenmesini ve ilgili olduğu ay mali tablolarına yansıtılmasını sağlayacak tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

31.12.2019 tarihi itibariyle, serbest bölge müdürlüklerinden tahakkuk etmesi gereken 11.430.855,06-USD kira gelir payından 368.711,42-USD ile buna ilişkin tahakkuk eden 1.368,79-USD gecikme zammının tahsil edilemediği anlaşılmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik hükümlerine tabi olmayan serbest bölge özel hesap kira gelir payı tutarlarının yukarıda bahsedilen genel düzenlemelere göre muhasebeleştirilmesi ve kurum mali tablolarına yansıtılması gerekmektedir.

Bu itibarla, serbest bölge gelirleri içinde yer alan kira gelir payları ile bunlardan takibe alınan tutarların tahakkuk esasına göre 2019 yılında muhasebeleştirilmemesi sonucunda Bilançoda 120 ve 121 Gelirlerden Alacaklar/ Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesapları itibariyle 11.430.855,06 USD tahakkuk tutarları kadar, Faaliyet Sonuçları Tablosunda ise 600.3.1.2.17 Gelirler hesabı itibariyle tahsilatı yapılmayan toplam 370.080,21 USD pay ve

gecikme zammı tutarı kadar hataya neden olunmuştur.

BULGU 3: Ticaret Bakanlığı Tarafından İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından Kullanılan Tutarın Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi

Ticaret Bakanlığı tarafından, 01.01.2019–31.12.2019 tarihleri arasında İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından kullanılan toplam 34.411.183,91 TL'nin Bakanlık mali tablolarında gösterilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 7'nci maddesinde ele alınan mali saydamlık ilkesine göre her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında, denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi öngörülmüştür.

Bu Kanun'a ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin tüm gelirleri hazine veznelerine girer, giderleri bu veznelerden ödenir. Bu idareler özel vezne açamaz.

Aynı Kanun'un, muhasebe sisteminin düzenlendiği 49'uncu maddesinde, kamu hesaplarının, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemler ile garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, tutulacağı ifade edilmiştir.

5910 sayılı Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun gereğince çıkarılan "Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik" in 48'inci maddesinin altıncı fıkrasına dayanılarak düzenlenen Yönerge'yle "İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabı" oluşturulmuştur.

İhracatçıları örgütlendirmek ve işbirliğini geliştirmek suretiyle ihracatı artırarak ekonomik gelişmeye katkıda bulunmak üzere ihracatçı birlikleri ile Türkiye İhracatçılar Meclisinin kuruluşu, işleyişi, görevleri, organları, gelirleri, harcamaları ve denetimleri ile üyelerinin hak ve yükümlülüklerine ilişkin usul ve esasları düzenleyen 5910 sayılı Kanun'un "Bütçe ve giderlerin" anlatıldığı 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında; *"Birlikler tarafından, dış ticaret hizmetleri ve alt yapısının geliştirilmesi ve yürütülebilmesi için tayin ve tespit olunacak işlerin, faaliyetlerin, projelerin ve amaçların gerçekleştirilmesine yönelik ortaya çıkan giderler ile bu amaçla yapılan hizmet ve idari giderlerin karşılanmasını teminen, bir önceki yılın birlik gelirlerinden hesap edilerek izleyen yılın Ocak ve Temmuz aylarında iki eşit*

taksit halinde ödenmek üzere yüzde sekiz oranında pay ayrılır. Bu hususa ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir.” denilmektedir.

Bu hüküm çerçevesinde yürürlüğe giren Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik’in;

“İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabı”nın anlatıldığı 48’inci maddesinin üçüncü fıkrasında; dış ticaret hizmetleri ve altyapısının geliştirilmesi ve yürütülebilmesini teminen oluşturulan İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından karşılanan giderler,

Altıncı fıkrasında; İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından harcamaların Bakanlık onayı ile yapılacağı ve bu hesaba ilişkin diğer hususların Bakanlık tarafından belirleneceği,

“Denetim” başlıklı 50’nci maddesinde de; TİM ve birlikler ile bunların kurduğu vakıf, şirket, işletmeler ve iştirakler idari ve mali yönden Bakanlığın denetimine tabi olduğu,

Denetime ilişkin usul ve esasların, Bakanlık tarafından belirleneceği düzenlenmiştir.

Bu çerçevede çıkarılan İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabına İlişkin Yönerge’nin 6, 7 ve 8’inci maddelerinde müşterek hesaptan karşılanacak giderler düzenlenirken Yönetmelik’in 48’inci maddesi üçüncü fıkrasına atıfta bulunarak (özellikle 7 ve 8’inci maddelerde) Ticaret Bakanlığının görev alanı içerisine giren ve maddelerde ayrıntısı verilen konulara ilişkin giderlerin de karşılanabileceği belirtilmiştir. Mevzuatta belirtilen bu hükümlere binaen 2019 yılında Ticaret Bakanlığı tarafından müşterek hesaptan toplam 34.411.183,91 TL kullanılmış olup, 2019 yılsonu itibari ile hesap mevcudu 44.465.817,94 TL’dir. Hesabın ayrıntılı dökümü aşağıdadır:

Tablo 5:İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından Yapılan 2019 Yılı Harcamaları

	01/01/2019- 31/12/2019 Arası
Harcama Konusu	Ödeme Tutarı (TL)
TİM’ne 2019 Bilgi Ekonomisi ve İnnovasyon Haftası kapsamında yapılan ödeme	1.253.160,00
TİM ve İhracatçı Birlikleri Faaliyetleri için sağlanan mali destek ödemeleri	2.780.338,01
Tanıtım Faaliyetleri(Ticaret/Alım Heyetleri Organizasyon Giderleri Müşterek Hesap Ödemesi)	5.804.350,94

TİM Faaliyetlerinin Desteklenmesi için bütçesine sağlanan katkı	1.000.000,00
Devlet Yardımları Otomasyon Projesi 1. ödemesi ile 2019 İhracat Ana Planı Lansman Org.Gideri	998.250,50
Anti dumping ve telafi edici vergi soruşturmaları için yurtdışından alınan avukatlık hizmet giderleri	1.140.420,00
Konaklama Gideri	2.421.472,02
Yurtiçi-Yurtdışı Heyet Giderleri	3.570.500,62
Yurtdışı Ofis ve Araç Kira Gideri	812.257,82
Diğer Çeşitli Giderler (tercüme, kambiyo işlem masrafı, ulaşım giderleri, yasal ödemeler, kur farkı, hizmet alınan firma adına yapılan ödemeler, v.b)	1.400.952,66
Yurtdışı Yerel Personel Aylık Maaş Ücretleri	6.795.990,41
Yurtdışı Mahalli Sekreter Aylık Maaş Gideri	4.831.183,75
Yurtdışı Personele ilişkin Yasal Ödemeler (SGK, Muhtasar v.b)	1.602.307,18
T O P L A M HARCAMA:	34.411.183,91
Müşterek Hesabın 01/01/2019 tarihi itibariyle hesap mevcudu:	18.253.300,55
31/12/2019 tarihi itibariyle hesapta bulunan meblağ:	44.465.817,94
01/01/2019-31/12/2019 tarihleri arasındaki faiz/nema geliri:	5.670.984,61

İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabı her ne kadar TİM nezdinde açılmış bir hesap olsa da “Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik”in yukarıda yer verilen 48 ve 50’nci maddeleri ile de hükme bağlandığı üzere, İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından harcamaların Bakanlık onayı ile yapılması, bu hesaba ilişkin diğer hususların Bakanlık tarafından tespit edilmesi ile TİM ve birlikler ile bunların kurduğu vakıf, şirket, işletmeler ve iştiraklerin idari ve mali yönden Bakanlığın denetimine tabi olması, denetime ilişkin usul ve esasların, Bakanlık tarafından belirlenmesi, bu hesabın denetim ve yönetim yetkisinin Ticaret Bakanlığında olduğunu göstermektedir.

Diğer taraftan Müşterek Hesap olmasaydı bu hesaptan karşılanan faaliyetler Bakanlık kapsamında gerçekleştirileceğinden, Müşterek Hesabın kullanılması, doğrudan olmasa da

dolaylı şekilde Bakanlık bütçesinde olumlu bir artışa yol açmaktadır.

Ayrıca Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'nin 1'inci maddesinde bu Tebliğ'in amacının kapsamda yer alan kurumların mali kaynaklarının etkin ve verimli kullanabilmesi ve izlenebilmesini teminen kamu haznedarlığı uygulamasına ilişkin esas ve usullerin belirlemek olduğu, "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinin üçüncü bendine göre genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin fon, hesap, özel hesap, havuz ve benzeri adlarla yönettikleri her türlü banka hesabının bu Tebliğ hükümlerine tabi olduğu belirtilmiştir.

Bu itibarla Ticaret Bakanlığının denetim ve yönetim yetkisinin olduğu ve hatta yurtdışı personel sabit maaş giderlerinin dahi karşılandığı İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabı'ndan, Bakanlığın faaliyet alanına giren giderlerinin karşılanması amacıyla 2019 yılında 34.411.183,91 TL kullanıldığı ve hesapta 2019 yılsonu itibari ile 44.465.817,94 TL hesap mevcudu bulunmasına rağmen Bakanlık mali tablolarında gösterilmediği tespit edilmiş olup, söz konusu uygulama 5018 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinde bahsedilen hazine birliğine, 7'nci maddesinde belirtilen mali saydamlık ilkesine ve 49'uncu maddesinde belirtilen muhasebe sistemine aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla, Bakanlıkça, kamu hizmetlerinin görülmesine ilişkin yapılan tüm harcamaların mali sonuç doğuran diğer işlemler gibi hesaplara kaydedilmesi, kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması ve mali tablolarda gösterilmesi gerektiği yönündeki değerlendirme devam etmektedir.

BULGU 4: Gümrük Vergileri Ek Tahakkuk ve Ceza Tutarlarının Muhasebeleştirilmemesi

Bakanlık, Bölge Müdürlükleri ve Gümrük Müdürlükleri tarafından denetim raporları, ikincil kontroller ve sonradan kontrol programı, vb. kapsamında tamamlanmış gümrük işlemleri üzerinden gerçekleştirilen denetimler sonucunda tespit edilen ve buna istinaden gümrük müdürlüklerince kesilen ek tahakkuk ve ceza tutarları ile bunlardan takibe alınan ya da tecil edilenlerin muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 73'üncü maddesinin birinci fıkrasına göre, gümrük idarelerinin eşyanın tesliminden sonra ve beyannamedeki bilgilerin doğruluğunu saptamak amacıyla eşyanın ithal veya ihraç işlemlerini veya sonraki ticari işlemlere ilişkin ticari belge ve verileri kontrol etme yetkisi bulunmaktadır. Bu amaçla 27.10.2008 tarihli ve 27037 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Sonradan Kontrol ve Riskli İşlemlerin Kontrolü Yönetmeliği"

ile sonradan kontrolün uygulama esas ve usulleri belirlenmiştir. Buna göre çeşitli risk analizi kriterlerine dayanılarak belirlenen kişi ve işlemler üzerinde merkezi denetim elemanları tarafından sonradan kontrol yapılmakta ve sonucunda varsa vergilendirme için önemli tespitler, muhtemel vergi tutarı değişiklikleri ve yol gösterici nitelikteki tespitlerin de yer aldığı değerlendirme raporu düzenlenmektedir.

Diğer taraftan, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Taşra Teşkilatı Çalışma Yönetmeliği'nin 17'nci maddesi gereğince, gümrük idareleri tarafından işlemi tamamlanmış ve serbest dolaşıma girmiş ürünlerle ilgili olarak Gümrük Veri Ambarı Sistemi, Bilgisayarlı Gümrük Etkinlikleri Sistemi, Karar Destek Sistemi ve ilgili diğer programlar kullanılarak ve gerektiğinde yükümlünün ticari belge ve verileri üzerinden inceleme yapılması ve mevcut bulunması halinde eşyanın fiziki muayene yolu ile ikincil olarak kontrol edilmesi de mümkün bulunmaktadır. Bu kapsamda; Bölge Müdürlükleri bünyesinde yer alan Kontrol Şubelerince tarife, kıymet, menşei, sistem, beyan farkı, vergi oranları, vergi matrahları gibi vergilendirmeyi etkileyen muhtelif konularda incelemeler yapılmaktadır.

Beyannamenin incelenmesi, eşyanın tesliminden sonraki kontroller veya yukarıda sayılan diğer incelemeler sonucunda, ilgili gümrük rejimine ilişkin hükümlerin yanlış veya eksik bilgilere dayanarak uygulandığının saptanması halinde ise gümrük müdürlükleri tarafından ek tahakkuk ve ceza işlemi uygulanmaktadır.

Bakanlıktan temin edilen veriler üzerinde yapılan incelemede, Bakanlık birimleri tarafından gerçekleştirilen denetimler sonucunda tespit edilen hususlara yönelik olarak gümrük müdürlüklerince 2019 yılında 1.202.168.730,27 TL ek tahakkuk ve 3.219.405.328,84 TL ceza olmak üzere toplam 4.421.574.059,11 TL ek tahakkuk ve ceza kesildiği; bunlardan toplam 571.587.367,50 TL'lik kısmın ödeme veya herhangi bir sebeple kapanmış olduğu; 87.615.297,59 TL'lik ek tahakkuk/ceza tutarı ile ilgili süreçlerin tamamlanmış ve söz konusu tutarın kesinleşmiş olduğu; geriye kalan 3.762.371.394,02 TL'lik ek tahakkuk/ceza tutarı ile ilgili süreçlerin ise devam ettiği görülmüştür.

MYMY'nin 51, 54, 57, 138 ve 140'ıncı maddelerine istinaden, cari yılda tahakkuk ettirilen gelirler için bir yandan 120/220-Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç, diğer yandan 600-Gelirler Hesabına alacak; tahakkuk ettirilen alacaklardan kesinleşerek takibe alınanlar için 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına borç, ilgisine göre 120-Gelirlerden Alacaklar, 122/222-Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar, 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına alacak kaydı yapılması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede;

- Bakanlık birimleri tarafından gerçekleştirilen denetimler sonucunda tespit edilen hususlara yönelik olarak gümrük müdürlüklerince 2019 yılında kesilen ve süreci devam eden toplam 3.762.371.394,02 TL ek tahakkuk ve ceza tutarının 120-Gelirlerden Alacaklar ve 600-Gelirler Hesabında,

- Gümrük müdürlükleri tarafından kesilen ek tahakkuk ve ceza tutarlarından 2019 yılı içerisinde kesinleşerek 6183 sayılı Kanun kapsamında takip edilmesine karar verilen toplam 87.615.297,59 TL'lik tutarın 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında

muhasabeleştirilmediği, dolayısıyla mali tablolara yansıtılmadığı tespit edilmiştir.

Hâlbuki yukarıda da açıklandığı üzere, mevzuatı gereğince gelir olarak tahakkuk ettirilen her türlü gelir ile bunlardan takip ve tecile konu edilenlerin ilgili alacak ve gelir hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

Her ne kadar, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 61'inci maddesi genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe hizmetlerinin Hazine ve Maliye Bakanlığınca yürütüleceği hükmüne amir ise de, yine aynı Kanun'un 8'inci maddesi de her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden sorumlu oldukları hükmünü içermektedir. Dolayısıyla, söz konusu ek tahakkuk ve ceza kararlarının muhasebeleştirilmesi ve bu suretle mali tablolarda yer almasını temin etme sorumluluğu Ticaret Bakanlığına ait bulunmaktadır.

Söz konusu husus, 2017 ve 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da ele alınmış ancak konuyla ilgili olarak herhangi bir gelişme sağlanamamıştır.

Bu itibarla, Bakanlığa bağlı çeşitli birimler tarafından gerçekleştirilen denetimler sonucunda tespit edilen ve gümrük müdürlüklerince kesilen ek tahakkuk ve ceza tutarları ile bunlardan takibe alınan ya da tecil edilenlerin sırasıyla 120/220-Gelirlerden Alacaklar, 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar, 600-Gelirler Hesabında muhasebeleştirilmemesi nedeniyle 2019 yılı Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda toplam 3.849.986.691,61 TL'lik hataya neden olunmuştur.

BULGU 5: Yap-İşlet-Devret Modeli ile Yaptırılan Gümrük Kapılarına İlişkin İşlemlerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Ticaret Bakanlığı tarafından Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli ile yaptırılan/modernize edilen gümrük kapılarına dair iş ve işlemlerin hatalı muhasebeleştirildiği görülmüştür.

YİD modeliyle yaptırılan/modernize edilen gümrük kapılarına dair iş ve işlemlerin muhasebeleştirilmesi, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.01.2015 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (GYMY), 27.12.2014 tarihli ve 29218 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.01.2015 tarihinden itibaren yürürlüğe giren MYMY ile 08.07.2015 tarihli ve 29410 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri” başlıklı 45 sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Tebliğ) hükümlerine tabi bulunmaktadır.

GYMY’nin 24’üncü maddesinde, hizmet imtiyaz sözleşmesine konu varlıkların maddi duran varlıklar hesap grubu içindeki hizmet imtiyaz varlıkları hesabında gerçeğe uygun değeriyle muhasebeleştirileceği, kamu idaresine ait olan varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenlerin ise hizmet imtiyaz varlıkları hesabına kayıtlı değeri üzerinden kaydedileceği; Geçici 1’inci maddesinde ise Yönetmelik’in yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olan ya da yapımı süren kamu özel iş birliği modeli çerçevesindeki sözleşmelere konu varlıklar ile bunlara ilişkin yükümlülük, garanti ve taahhütlerin envanterinin 15.09.2015 tarihine kadar yapılacağı,

MYMY’nin; 184’üncü maddesinde, kamu idaresine ait maddi duran varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenlerin işletme süresinin başladığı tarihte 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedileceği,

478’inci maddesinde, kamu özel işbirliği modeli çerçevesinde girişilen taahhüt tutarları ile bunlara ilave edilen taahhüt artış tutarları ve güncellemelerden kaynaklanan taahhüt artışlarının 922-Kamu Özel İşbirliği Modeli Taahhütleri Hesabına borç, 923-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabına alacak; girişilen taahhütlerden yerine getirildiği ilgili kamu idaresince bildirilen tutarların sözleşme fiyatları üzerinden 923-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabına borç, 922-Kamu Özel İşbirliği Modeli Taahhütleri Hesabına alacak kaydedileceği

Hükme bağlanmıştır.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından kamu özel iş birliği modeli çerçevesinde yaptırılan yatırım ve hizmetlere ilişkin muhasebe işlemlerini düzenlemek amacıyla Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Tebliğ'in 7'nci maddesinde, yapımı tamamlanarak işletme süresi başlayan hizmet imtiyaz varlığının, 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına borç; gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelirin, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde gelir kaydedilecek kısmı 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmı ise 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği,

9'uncu maddesinde de özetle; işletme hakkının devri halinde ilgili duran varlığın kayıtlı değeri üzerinden 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına borç, ilgili duran varlık hesabına alacak kaydı yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Anılan maddede ayrıca, İdare ile İşletmeci arasında imzalanan sözleşmeye dayanarak İdareye ödenecek tutarlar kesinleştiğinde 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak, tahsil edildiğinde ise bir taraftan 102- Bankalar Hesabına borç ve 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına alacak diğer taraftan 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydı yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Bakanlık tarafından YİD modeli ile yaptırılan/modernize edilen gümrük kapılarına dair iş ve işlemlerin incelenmesi sonucunda, muhasebeleştirme işlemlerinin anılan düzenlemeler doğrultusunda yapılmadığı, yukarıda sayılan hesaplar itibariyle 2019 yılı Bilanço ve Dipnotları ile Faaliyet Sonuçları Tablosunda toplamda 562.130.478,00 TL hataya neden olduğu görülmüştür.

BULGU 6: Tahsisli Kullanılan Bakanlık Ana Hizmet Binasının Taşınmazlar Hesabında İzlenmemesi

Hazine mülkiyetinde bulunup Milli Emlak Genel Müdürlüğüne mülga Gümrük ve Ticaret Bakanlığına ana hizmet binası yapılmak üzere tahsis edilen arazide inşaat çalışmaları bitirilerek geçici kabul işlemleri tamamlanmış olmasına rağmen binaların tahsisli kullanılan taşınmazlar hesabında muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince, taşınır ve taşınmaz edinilmesi, yönetilmesi, trampası, elden çıkarılması, ecrimisilin tahsil ve takibinde izlenecek yöntem ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin yönetimi ve korunması, işgalli malların tahliyesi gibi

hususların ilgili kanunlarında düzenleneceği ifade edilmiştir. Maddede ayrıca, bu malların kaydı ile taşınmaların muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığınca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği ifade edilmiştir.

Maliye Bakanlığınca verilen yetkiye istinaden çıkarılan ve 13.09.2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı BKK ile yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde taşınmaz ve haklar, kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere arazi, arsa, bina, yer altı ve yer üstü düzenleri ile sınırlı aynî haklar ve kişisel haklar olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik'in 5'inci maddesinde ise, taşınmazların kayıt ve kontrol işlemlerine ilişkin usul ve esaslar açıklanmıştır. Mezkûr maddenin ikinci fıkrasında; tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında, kayıt işlemlerinin taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsadığı ve 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 işlemlerinin kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılması gerektiği belirtilmiştir. Anılan Yönetmelik'in 7'nci maddesinde de, tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydının Ek 6'daki Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formunda yer alan bilgileri içerecek şekilde yapılması öngörülmüştür.

Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde ise, 5'inci maddenin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların, bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı ifade edilmiştir. Bu düzenlemeye göre, 30.09.2014 tarihine kadar kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerce taşınmazların fiili envanterinin tamamlanması, 01.10.2014 tarihi itibarıyla bu taşınmazların ilgili muhasebe birimlerince fiili

envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması ve 31.12.2017 tarihine kadar rayiç değerlerin tespit edilerek muhasebe kayıtlarının bu değerler üzerinden güncellenmesi gerekirdi.

Tahsis işleminde, tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mal, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili kamu idaresinin kullanımına bırakılmaktadır. Adına tahsis yapılan idarenin kullanımına bırakılan kamu kaynaklarının tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işleminin ilgili kamu idaresince muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Kendisine taşınmaz tahsis edilen kamu idaresinin tahsis işlemini nasıl muhasebeleştireceği ise Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 172, 174 ve 176'ncı maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, kamu idaresine tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabında izlenmesi gerekmektedir. Öte yandan Yönetmelik'in 186'ncı maddesine göre de tahsise konu edilen taşınmazların, tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 500-Net Değer Hesabına alacak, ilgili maddi duran varlık hesaplarına borç, ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının da 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilmek suretiyle izlenmesi gerekmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabını düzenleyen 187'inci maddesinde ise, gerek yılı içinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarların, bir taraftan bu hesaba borç, kesintilerin ilgili hesaplara, ödenecek tutarın 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği, tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların ise bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yaptırılan “Gümrük Müsteşarlığı Hizmet Binası İnşaatı İle Altyapı ve Çevre Düzenlemesi İnşaatı Yapım İşİ” adı altında A Blok ve B Blok binalarının yapım işleri tamamlanmış, A Blok için Geçici Kabul Tarihi 22.06.2012 ve Kesin Kabul Tarihi 15.07.2013 olarak, B Blok için Geçici Kabul Tarihi 24.11.2015 ve Kesin Kabul Tarihi de 14.05.2018 olarak gerçekleştirilmiştir.

Diğer taraftan A Blok binası ve arsasının tapusu 01.12.2015 tarihinde cins

değişiklikleri işlemi yapılarak Hazine Müsteşarlığı Varlık Kiralama Anonim Şirketi adına tescillenmiş, ardından 13.05.2019 tarihinde de hem A hem B Blok binalarının arsalarıyla birlikte yeni tapularının Maliye Hazinesi adına tescil işlemi gerçekleştirilmiştir.

31.12.2019 tarihine kadar Bakanlık tarafından A Blok binası için hakediş ödemeleri takip tablosunda yer aldığı üzere 61.363.641,38 TL ve B Blok binası için ise 19.867.889,50 TL ödeme yapılmıştır. Bu zamana kadar yapılmış olan toplam 81.231.530,88 TL 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabında kayıtlı bulunmaktadır.

Hâlbuki yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, Bakanlığa tahsisli taşınmazlardan geçici kabulü yapılan bu işlere ilişkin toplam 81.231.530,88 TL'nin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak, 252-Binalar (Tahsisli Kullanılan) Hesabına da borç kaydedilmek suretiyle ve birikmiş amortisman tutarlarının da 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilerek muhasebeleştirilmesi gerekirdi.

Bu itibarla, İdare tarafından tahsisli kullanılan ana hizmet binası A ve B Bloklarına ilişkin işlemlerin 252.3-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabına borç, 500.12-Net Değer (Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) Hesabına alacak kaydı ile muhasebeleştirilmemesi ve bu taşınmazlara ilişkin olarak 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının da kullanılmaması nedeniyle 2019 yılı Bilançosunda bu hesaplar itibarıyla 81.231.530,88 TL hataya neden olunmuştur.

BULGU 7: Bakanlığın Döner Sermayeli İşletmelerine Tahsis Edilmiş Olan Sermaye Tutarına Mali Tablolarda Hatalı Yer Verilmesi

Döner sermaye işletmelerine tahsis edilmiş olan sermaye tutarının Bakanlık mali tablolarında hatalı muhasebeleştirildiği görülmüştür.

10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin “*Döner Sermaye İşletmesi*” başlıklı 467’nci maddesinde, Bakanlığın, bu Bölümde sayılan görevleri yerine getirmek üzere gerekli olan yerlerde ve sayıda döner sermaye işletmesi kurabileceği, döner sermaye işletmesine tahsis olunan sermayenin ihtiyaç duyulması halinde Cumhurbaşkanı tarafından beş katına kadar artırılabilceği, döner sermaye faaliyetlerinden elde edilen kârların, ödenmiş sermaye tahsis edilen tutara ulaşıncaya kadar sermayeye ekleneceği, ödenmiş sermaye tutarı tahsis edilen sermaye tutarına ulaştıktan sonra, yılsonu

kârının hesap dönemini izleyen Nisan ayının sonuna kadar genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili muhasebe birimi hesabına yatırılacağı, tahsis edilen sermayenin, aynî yardımlar, döner sermaye faaliyetlerinde kullanılmak üzere işletmeye verilen mallar ile döner sermaye faaliyetlerinden elde edilecek kârlardan oluştuğu ifade edilmiştir.

2019 yıl sonu itibariyle Bakanlığa bağlı olan Risk Yönetimi, Tasfiye ve Döner Sermaye Genel Müdürlüğü tarafından idari ve mali yönden yönetilen 21 Tasfiye İşletme Müdürlüğü bulunmaktadır.

Öte yandan 18.05.2019 tarih ve 30778 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği’nin “*Sermaye*” başlıklı 12’nci maddesinde, Döner Sermaye İşletmeleri için 100.000.000 (yüz milyon) Türk Lirası sermaye tahsis edildiği belirtilmiştir.

Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere, Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri için tahsis edilen sermaye tutarı 30.000.000 TL’den 100.000.000 TL’ye arttırılmış ve ödenmiş sermaye bu tutara ulaşana kadar da elde edilen kârların sermayeye eklenmesi öngörülmüştür.

Diğer taraftan 27.12.2014 tarih ve 29218 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “242 Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı” başlıklı 162’nci maddesinde, bu hesabın kamu idarelerinin bütçelerine konulan ödeneklere dayanarak, döner sermayeli kuruluşlara verdikleri aynî ve nakdî sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı; 163’üncü maddesinde, döner sermayeli kuruluşlara gerek nakdî ve gerekse aynî sermaye şeklindeki iştirâklerin gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedileceği, sermaye katılımı tutarlarının döner sermayeli kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği, döner sermayeli kuruluşların sermaye hareketleri işlemlerine ilişkin belgelerin ilgili kamu idarelerine gönderileceği, kamu idarelerince sermaye hareketleri işlemlerine ilişkin hazırlanan muhasebeleştirme belgeleri ve eki belgelerin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimlerine gönderileceği ve muhasebeleştirme işlemlerinin yerine getirileceği, döner sermayeli kuruluşlara verilen sermayenin işletilmesi sonucunda ortaya çıkan ve özel kanunlarında sermayeye eklenmesine yetki verilen kârların bütçe ve ödenek hesapları ile ilişkilendirilmek suretiyle hesaplara kaydedileceği, ancak, sermayeye eklenen kârlardan yılı bütçe olanaklarıyla karşılama imkânı olmadığı anlaşılan tutarların, ödeneği temin edildiğinde bütçe ve ödenek hesaplarıyla ilişkilendirilmek üzere hesaplara alınacağı, bütçe ödenekleriyle ilişkilendirilmeden hesaplara alınan tutarlardan ödeneği temin edilenlerin, ödeneğinin temin

edildiği yılın bütçesine gider kaydedileceği ifade edilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in 242 Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının işleyişini düzenleyen 164'üncü maddesinde ise, döner sermayeli kuruluşlara verilen sermayenin işletilmesi sonucunda ortaya çıkan ve özel kanunlarında sermayeye eklenmesine yetki verilen kârların, bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak; diğer taraftan 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedileceği, ayrıca, ödeneği temin edildiğinde söz konusu tutarın 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Döner Sermaye İşletmelerinin yılsonu bilançosunun 500-Sermaye Hesabında 100.000.000 TL kayıt bulunurken Bakanlığın yılsonu bilançosunda 242-Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında 30.000.000 TL kayıt olduğu görülmüştür. Halbuki sermaye katılımı tutarlarının döner sermayeli kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerekmektedir.

Mevcut durumda ise, döner sermaye işletmelerinin 30.000.000 TL olan ödenmiş sermaye tutarı 100.000.000 TL'ye çıkarılmış ve arttırılan sermaye tutarının geçmiş yıl kârlarından karşılanmasına karar verilmiş, 100.000.000 TL'lik sermaye tutarının tamamı da geçmiş yıl kârından karşılanmak suretiyle ödenmiştir. Hal böyle iken, geçmiş yıl kârından karşılanmış olan 70.000.000 TL'nin 242-Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına borç ve 600-Gelirler Hesabına alacak; diğer taraftan 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilmesi, ayrıca, ödeneği temin edildiğinde söz konusu tutarın 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilerek muhasebeleştirilmesi gerekirdi.

Bu itibarla, arttırılmış ve geçmiş yıl kârından ödenmiş olan 70.000.000 TL'lik sermaye tutarının yukarıda bahsedilen hesap kodları kullanılarak muhasebeleştirilmemesi sonucu 2019 yılı Bilançosunda bu tutar itibariyle hataya neden olunmuştur.

BULGU 8: Serbest Bölgelerden Çeşitli Nedenlerle Geri Getirilmek Üzere Çıkarılan Ürün veya Makineler İçin Toplanan Teminatların Takiplerinin Yapılmaması, Teminat Hesaplarında Gelir Kaydedilmesi Gereken Paraların Atıl Durumda Bekletilmesi ve Bakanlık Hesaplarında İzlenmemesi

Serbest Bölgelerden fuarlarda sergilenmek, bakım-onarım veya ileri derecede işçilik görmek amacıyla çıkarılan ürün veya makinelerin takibi için mevzuat gereği teminat

toplanmakta olup, söz konusu ürün veya makinelerin 12 ay içerisinde serbest bölgeye geri getirilip getirilmediğinin, teminat hesaplarındaki tutarların 12 ayı geçip geçmediklerinin, teminatların firmalar tarafından talep edilip edilmediğinin takip edilmediği, söz konusu tüm işlemlerin takibi için herhangi bir otomasyon sisteminin bulunmadığı, buna bağlı olarak teminat hesaplarında yıllardır atıl olarak bekleyen tutarların bulunduğu ve bu tutarların Bakanlık hesaplarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin “Serbest Bölge Gelirleri ve Tahsilat Yapılmayacak Haller” başlıklı 41'inci maddesinin (b) fıkrasının 1'inci bendinde, imalatçı kullanıcılar ile 06/02/2004 öncesi faaliyet ruhsatı alan kullanıcılar tarafından gerçekleştirilecek mal hareketlerinde uygulanacak esaslar aşağıda açıklanmıştır:

“... ”

f) Sergilenmek, fuarlarda teşhir edilmek üzere bölgeden Türkiye'ye geçici olarak mal gönderilmesi, yurt içinden getirilen bir malın evsafına uygun olmaması veya bozuk çıkması gibi nedenlerle değiştirilmek ya da tamir edilmek üzere mahrecine iade edilmesi halinde Özel Hesap Ücreti alınmaz. Ancak 58'inci madde gereğince Türkiye'ye çıkarılacak mallardan binde 9 oranında teminat alınır. Söz konusu malların 12 ay içerisinde bölgeye getirilmemesi halinde, bu teminatlar çözülerek Özel Hesaba gelir kaydedilir.”

Aynı maddenin Fason İmalat İle **Bakım-Onarım Faaliyetleri ve İleri Derecede İşçilik İşlemlerinde** uygulanacak esaslarının belirlendiği (b) fıkrasının 4'üncü bendinde ise;

“a) Kullanıcının kendisine ait olan mallar için bölge dışında fason imalat veya ileri derecede işçilik işlemleri yaptırması halinde bu işlemlerden katma değer üzerinden binde 1 oranında Özel Hesap Ücreti alınır. Ancak 58'inci madde gereğince Türkiye'ye çıkarılacak mallardan binde 9 oranında teminat alınır. Teminat alınan malların 12 ay içerisinde bölgeye getirilmemesi halinde bu teminatlar çözülerek Özel Hesaba gelir kaydedilir.

b) Kullanıcının kendisine ait olmayan, fason imalat, bakım-onarım faaliyetleri ve ileri derecede işçilik işlemleri amacıyla bölgeye geçici olarak getirdiği malların bölgeye giriş ve çıkışında Özel Hesap Ücreti alınmaz. Söz konusu malların bölgede işçilik gördükten sonra bölgeden nihai çıkışında bölgede yaratılan katma değer üzerinden binde 1 oranında Özel Hesap Ücreti alınır. Ancak belirtilen kapsamdaki mallardan kullanıcıların yurtdışından getirerek fason imalat, bakım-onarım faaliyetleri ve ileri derecede işçilik işlemleri için Türkiye'ye çıkaracağı mallardan 58'inci madde gereğince binde 9 oranında teminat alınır.

Teminat alınan malların 12 ay içerisinde bölgeye getirilmemesi halinde bu teminatlar çözümlenerek Özel Hesaba gelir kaydedilir.” denilmektedir.

Mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere, sergilenmek, fuarlarda teşhir edilmek üzere bölgeden Türkiye’ye geçici olarak mal gönderilmesi, fason imalat ile bakım-onarım faaliyetleri ve ileri derecede işçilik işlemleri için serbest bölge dışına çıkarılan ürün ve makineler için teminat alınması, malların 12 ay içerisinde bölgeye getirilmemesi halinde, bu teminatların çözümlenerek Özel Hesaba gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede söz konusu malların 12 ay içerisinde serbest bölgeye dönüp dönmediklerinin takip edildiği bir otomasyon sisteminin olmadığı, 12 ayı geçen teminatların tespitinin yapılmadığı ve bu teminatların firmalar tarafından talep edilip edilmediğinin de takibinin yapılmadığı görülmüştür. Tüm bu sebeplerden dolayı teminat hesaplarında yıllardır atıl olarak bekleyen tutarlar bulunmakta ve bu tutarlar Bakanlık hesaplarında izlenmemektedir.

Tablo 6:Serbest Bölgeler İtibarıyla Geçici Teminat Hesaplarına Ait Bilgiler

Sıra No	Firma	Alınan Teminatın Tarihi / Tutarı		
		Yıllar	(ABD Doları)	(TL)
1	İstanbul Endüstri ve Ticaret Serbest Bölge Md.	2007-2020	93.037,98	274.145,00
2	Kocaeli Serbest Bölge Müdürlüğü	2012-2020	14.221,00	1.292.966,00
3	Bursa Serbest Bölge Müdürlüğü	2015-2020	82.474,38	465.760,44
4	Mersin Serbest Bölge Müdürlüğü	2013-2020	52.168,90	0,00
5	İzmir Serbest Bölge Müdürlüğü	2013-2020	12.651,00	83.601,00
6	Ege Serbest Bölge Müdürlüğü	2015-2020	716.259,04	1.284.523,90
7	Kayseri Serbest Bölge Müdürlüğü	2019-2020	0,00	83.495,65
8	Antalya Serbest Bölge Müdürlüğü	2014-2020	8.258,00	45.865,00
9	Gaziantep Serbest Bölge Müdürlüğü	2012-2020	628,00	342,00
10	Rize Serbest Bölge Müdürlüğü	-	0,00	0,00
11	Avrupa Serbest Bölge Müdürlüğü	2014-2020	281.579,82	41.174,70
12	Tübitak-Mam Teknoloji Serbest Bölge Md.	2019-2020	0,00	1.062,17
13	Samsun Serbest Bölge Müdürlüğü	-	0,00	0,00
14	İstanbul Trakya Serbest Bölge Müdürlüğü	2013-2020	108.617,86	31.747,00
15	Adana-Yumurtalık Serbest Bölge Müdürlüğü	2013-2020	23.142,00	4.779,00
16	Denizli Serbest Bölge Müdürlüğü	2015-2020	68,88	1.268,97
17	Trabzon Serbest Bölge Müdürlüğü	-	0,00	0,00
18	İstanbul İhtisas Serbest Bölge Md.	2019-2020	0,00	132.942,75
TOPLAM TUTAR:			1.393.106,86	3.743.673,58

Yukarıdaki tablodan, tüm serbest bölgelerde toplam **1.393.106,86 USD** ve **3.743.673,58 TL** tutarın teminat hesaplarında atıl olarak bekletildiği ve bakanlık hesaplarında izlenmediği görülmektedir.

Bu itibarla, Serbest Bölgelerden fuarlarda sergilenmek, bakım-onarım veya ileri derecede işçilik görmek amacıyla çıkarılan ürün veya makinelerin, 12 ay içerisinde serbest bölgeye geri getirilmesi, teminat hesaplarındaki tutarlardan 12 ayı geçenlerin tespiti ve teminatların firmalar tarafından talep edilip edilmediğinin takipleri için bir otomasyon sisteminin kurulması, teminat hesaplarında atıl olarak bekletilen tutarlardan 12 ayı geçenlerin tespit edilip gelir kaydedilmesi ve Bakanlık hesaplarında izlenmesi gerekmektedir. Sonuç olarak söz konusu tutarların Kurum mali tablolarında yer almaması nedeniyle 600-Gelirler Hesabı hatalı veri üretmiş olmaktadır.

BULGU 9: Mülga Dış Ticaret Müsteşarlığına Tahsis Edilen Hazine Arazilerinin Tahsis Şartlarını Kaybetmesi, Bu Arazilerin Cins Tashih İşlemlerinin Yapılmaması Olması

Maliye Bakanlığı tarafından mülga Dış Ticaret Müsteşarlığı'na “*Dış Ticaret Müsteşarlığı Taşra Teşkilatı Olan Bölge Müdürlüğü ve Müsteşarlık Bağlı Kuruluşları ile Gümrük Müdürlüğü, Vergi Dairesi ve Kambiyo Müdürlüğü Hizmet Birimlerinin Yer Alacağı Prestij Hizmet Alanı (PH) Olarak Kullanılmak*” amacıyla tahsis edilen ve 07.11.2019 tarihinde muhasebe kayıtlarına alınan Hazine arazileri üzerinde, Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM), İstanbul İhracatçı Birlikleri (İİB), İstanbul Maden ve Metaller İhracatçı Birlikleri (İMMİB) ile İstanbul Tekstil ve Konfeksiyon İhracatçı Birlikleri'nin (İTKİB) hizmet binalarının bulunduğu, Gümrük ve Dış Ticaret Bölge Müdürlüğü'nün de bu binaların bir kısmında hizmet verdiği,

Ayrıca 07.11.2019 tarihinde binalar hesabına kayıt edilen taşınmazların tapuda halen arazi olarak gözüktüğü, söz konusu arazilerin cins tashihinin yapılmadığı,

Tespit edilmiştir.

13.09.2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde “taşınmaz ve haklar”; *kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere arazi, arsa, bina, yer altı ve yer üstü düzenleri ile sınırlı aynî haklar ve kişisel haklar* olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik'in 5'inci maddesinde,

Kayıt işlemlerinin taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsadığı ve 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 işlemlerinin kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılması gerektiği, belirtilmiştir.

Diğer taraftan Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde; kamu idarelerinin kullanımında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacağı ve tahsis edilen taşınmazlar bakımından bu yükümlülüğün kullanan idareye veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye ait olduğu belirtilmektedir.

Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde ise, 5'inci maddenin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların, bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı ifade edilmiştir. Bu düzenlemeye göre, 30.09.2014 tarihine kadar kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerce taşınmazların fiili envanterinin tamamlanması, 01.10.2014 tarihi itibarıyla bu taşınmazların ilgili muhasebe birimlerince fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması ve 31.12.2017 tarihine kadar da rayiç değerlerin tespit edilerek muhasebe kayıtlarının bu değerler üzerinden güncellenmesi gerekirdi.

Kamu idarelerine ait mali tabloların doğru ve güvenilir bir şekilde üretilebilmesi amacıyla, mülkiyeti hazineye ait olup bir başka kamu idaresine tahsis edilen taşınmazların tahsis edildikleri kamu idarelerinin mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir.

Kendisine taşınmaz tahsis edilen kamu idaresinin tahsis işlemini nasıl muhasebeleştireceği ise Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin (MYMY) 172, 174 ve 176'ncı maddelerinde açıklanmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmeliğin "İşgallere Karşı Koruma" başlıklı 8'inci maddesinde;

"(1) Adına tahsis yapılan kamu idaresi, tahsisli taşınmazın işgal ve tecavüzlere karşı

korunması ile ilgili her türlü tedbiri almak, işgal ve tecavüz halinde yasal yollara başvurmak ve durumu; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler için defterdarlık veya mal müdürlüklerine, diğerlerinde taşınmaz maliki kamu idaresine bildirmek zorundadır.” denilmektedir. Yönetmeliğin “Tahsisin Kaldırılması” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“(1) Tahsis işlemi;

a) **Kamu hizmetinin sona ermesi,**

b) **Taşınmazın tahsis amacı dışında kullanılması veya maliki kamu idaresinin izni olmaksızın üçüncü kişilere kullandırılması,....,**

ç) **Taşınmazın tahsis amacının değişmesi,....,**

f) **Tahsis amacının ortadan kalkması halinde,**

durumlarında, tahsis yapılan kamu idaresinin görüşü alınmaksızın tahsisi yapan kamu idaresinin merkez veya taşra birimlerince resen kaldırılabilir

(3) Birinci fıkranın (f) bendine göre tahsisin kaldırılması işlemi, adına tahsis yapılan idarenin isteği üzerine de, tahsisi yapan malik kamu idaresi tarafından yapılabilir.” denilmektedir.

Yönetmelik’in “İzinsiz Kullanımlarda Bedel Alınması” başlıklı 11’inci maddesinin 2’nci fıkrasında da;

“(1) Kamu idaresine ait bir taşınmazın tahsis işlemi yapılmadan bir başka kamu idaresi tarafından kullanımı hâlinde, taşınmazın maliki olan kamu idaresince, kendi taşınmaz kira ihalesi komisyonunca **belirlenen tutardaki tazminat taşınmazı kullanan kamu idaresinden alınır.**

(2) Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler için ise; Maliye Bakanlığı yerel birimince ilgili mevzuatına göre **tespit edilen ecrimisil alınır... Ancak, Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler için (Değişik ibare:RG-14/8/2014-29088) genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden ecrimisil alınmaz.”** denilmektedir.

Yapılan incelemede;

26.02.1996 tarih ve 3121-73832/5971 sayılı yazı ile İstanbul İli, Bahçelievler ilçesi, Yenibosna Köyü, Köyaltı yöresinde bulunan Hazineye ait 24 pafta, 11219 (11.800,00 m2) ve 11307 (98.695,00 m2) parsel nolu taşınmazlar ile,

21.10.1996 tarih ve 3121-73832/33673 sayılı yazı ile İstanbul İli, Bahçelievler ilçesi, Yenibosna Köyü, Köyaltı yöresinde bulunan Hazineye ait 24 pafta, 3406 (94.811,00 m2) parsel nolu taşınmazın, Müsteşarlık Taşra Teşkilatı olan İhracat Bölge Müdürlüğü ve Gümrük Müdürlüğü ile, Vergi Dairesi ve Kambiyo Müdürlüğü hizmetlerinde kullanılmak üzere Dış Ticaret Müsteşarlığı'na tahsis edildiği,-

Daha sonra 23.12.2003 tarih ve B.07.0.MEG.0.11/3121-73832/44756 sayılı yazı ile tahsis amacının “*Dış Ticaret Müsteşarlığı Taşra Teşkilatı Olan Bölge Müdürlüğü Ve Müsteşarlık Bağlı Kuruluşları İle Gümrük Müdürlüğü, Vergi Dairesi Ve Kambiyo Müdürlüğü Hizmet Birimlerinin Yer Alacağı Prestij Hizmet Alanı (PH) Olarak Kullanılmak* ” olarak değiştirildiği,

Taşınmazlardan 24 pafta 3406 no'lu 94.811 m2'lik parselin, 2011/2266 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında Sultanbeyli İlçesinde gerçekleştirilecek dönüşüm projelerinde trampa yoluyla yapılacak kamulaştırmalarda kullanılmak üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na, sonrasında da özel bir şirkete trampa yoluyla devir edildiği,

tespit edilmiştir.

Trampa yolu ile özel bir firmaya devir edilen parselin imar çalışmaları tamamlanmıştır. Değişiklik çerçevesinde mülga Dış Ticaret Müsteşarlığına tahsisi devam eden diğer iki parselde de (11219-11.800,00 m2 ve 11307-98.695,00 m2) etki edecek şekilde yol ve dini tesis yapılma kararı alınmıştır. Ancak, söz konusu iki parsel tapu kayıtlarında halen tarla vasfında gözükmektedir. Mülga Dış Ticaret Müsteşarlığı'na tahsisli mevcut iki parsel üzerinde şu an Müsteşarlık Taşra Teşkilatı olan İhracat Bölge Müdürlüğü ve Gümrük Müdürlüğü ile, Vergi Dairesi ve Kambiyo Müdürlüğü ile TİM ve 17 İhracatçı Birliğinin kullandığı binalar mevcuttur.

Ayrıca söz konusu arazinin cins tashihi de yapılmamıştır. Halen tarla vasfında gözükmekte olup, binalar tapuya kayıtlı değildir. Gümrük ve Dış Ticaret Bölge Müdürlüğünün kullanımında olan 5.474.874,73 TL değerindeki kısım 07.11.2019 tarihli kayıt ile binalar hesabına kayıt edilmiştir. Binalar hesabına kayıt edilen birimlerin tapuda cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

Yol ve dini tesis yapılma kararı alınmış olan Bakanlığa tahsisli hazine arazileri ile ilgili herhangi bir imar düzenlemesi yapılmamışken, özel sektör ile takasta kullanılan parselin imar düzenlemesi içerisinde alınan karar ile kamu parsellerinden pay alınmıştır. Tahsisi devam eden bu iki parsel (11219-11.800,00 m2 ve 11307-98.695,00 m2) etki edecek şekilde yapılmış olan imar düzenlemesinin de gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, bu taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygunluğunun sağlanması açısından Bakanlığın durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki ilgili muhasebe birimince (Milli Emlak Genel Müdürlüğü) gerekli cins tashihleri yapılarak rayiç bedel üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir. Ayrıca Bakanlığa tahsisli taşınmazların fiili envanterinin yapılarak mevcut kullanım şekillerinin kontrol edilmesi ve buna göre işlemlerin tamamlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Serbest Bölgelerde Tahsisli Kullanılan Hazine Taşınmazlarının Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu uyarınca Bakanlar Kurulu Kararı ile mülga Ekonomi Bakanlığı'na tahsis edilen Hazine mülkiyetindeki taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince, taşınır ve taşınmaz edinilmesi, yönetilmesi, trampası, elden çıkarılması, ecrimisilin tahsil ve takibinde izlenecek yöntem ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin yönetimi ve korunması, işgalli malların tahliyesi gibi hususların ilgili kanunlarında düzenleneceği ifade edilmiştir. Maddede ayrıca, bu malların kaydı ile taşınırın muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığınca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği öngörülmüştür.

Maliye Bakanlığınca verilen yetkiye istinaden hazırlanan ve 13.09.2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde "taşınmaz ve haklar"; kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan, eklenti ve bütünlüğü parçaları dâhil olmak üzere arazi, arsa, bina, yer altı ve yer üstü düzenleri ile sınırlı aynı

haklar ve kişisel haklar olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik'in 5'inci maddesinde ise, taşınmazların kayıt ve kontrol işlemlerine ilişkin usul ve esaslar açıklanmıştır. Mezkûr maddenin ikinci fıkrasında; tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı; tapuda kayıtlı olan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta mallarının, genel hizmet alanlarının ve Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen diğer taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında, kayıt işlemlerinin taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsadığı ve 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 işlemlerinin kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılması gerektiği belirtilmiştir. Yönetmelik'in 7'nci maddesinde de, tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydının Ek 6'daki "Sınırlı Ayni Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu"nda yer alan bilgileri içerecek şekilde yapılması öngörülmüştür.

Diğer taraftan Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde; kamu idarelerinin kullanımında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacağı ve tahsis edilen taşınmazlar bakımından bu yükümlülüğün kullanan idareye veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye ait olduğu belirtilmektedir.

Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde ise, 5'inci maddenin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların, bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı ifade edilmiştir. Bu düzenlemeye göre, 30.09.2014 tarihine kadar kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerce taşınmazların fiili envanterinin tamamlanması, 01.10.2014 tarihi itibarıyla bu taşınmazların ilgili muhasebe birimlerince fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması ve 31.12.2017 tarihine kadar da

rayiç değerlerin tespit edilerek muhasebe kayıtlarının bu değerler üzerinden güncellenmesi gerekirdi.

Kamu idarelerine ait mali tabloların doğru ve güvenilir bir şekilde üretilmesi amacıyla, mülkiyeti hazineye ait olup bir başka kamu idaresine tahsis edilen taşınmazların tahsis edildikleri kamu idarelerinin mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir.

Kendisine taşınmaz tahsis edilen kamu idaresinin tahsis işlemini nasıl muhasebeleştirileceği ise Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin (MYMY) 172, 174 ve 176'ncı maddelerinde açıklanmıştır. Buna göre, kamu idaresine tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre 250-Arazi ve Arsalar, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252-Binalar Hesaplarının “03-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar” yardımcı hesabına borç, 500.12-Net Değer (Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) Hesabına alacak kaydı ile izlenmesi gerekmektedir. Öte yandan Yönetmelik'in 185–187'nci maddelerine göre de maddi duran varlık bedellerinin yararlanma süresi içerisinde giderleştirilmesi ve net ekonomik değerinin gösterilmesini sağlamak amacıyla 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının da kullanılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Serbest Bölgeler Kanunu uyarınca Bakanlar Kurulu Kararı ile mülga Ekonomi Bakanlığı'na tahsis edilen hazine mülkiyetindeki taşınmazlara ilişkin olarak tapu kayıtlarında arazi ve tarla olarak görünen Ege, Adana-Yumurtalık, Kocaeli, İstanbul Atatürk Havalimanı, Samsun Serbest Bölge arazileri üzerine inşa edilen 563 adet üstyapı ile ilgili olarak yukarıda bahsedilen düzenlemeler doğrultusunda yapılması gereken fiili envanter çalışmalarının, akabinde emlak değerleri ile muhasebe kayıtlarına alma işlemlerinin 31.12.2014 tarihi itibarıyla yapılmadığı, dolayısıyla 31.12.2017 tarihi itibarıyla de söz konusu taşınmazların rayiç değerleri ile güncellenemediği tespit edilmiştir.

2018 yılı Sayıştay Denetim Raporuna da konu edilen bu husus, Antalya ve Mersin birimleri tarafından düzeltilmiş olup, diğer birimlerde çalışmalar devam etmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, Bakanlığa tahsisli taşınmazların fiili envanterinin yapılarak mevcut kullanım şekilleri ile maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınmaya dek emlak vergi değerleri üzerinden 01.10.2014 tarihi itibarıyla kayıtlara alınması, 2017 yılı sonuna kadar da rayiç değerleri üzerinden birikmiş amortismanları ile birlikte muhasebeleştirilmesi gerekirdi.

Bu itibarla, Ticaret Bakanlığı tarafından tahsisli kullanılan taşınmazların (Binalar), 252.3-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabına borç, 500.12-Net Değer (Tahsisli Kullanılan

Taşınmazlar) Hesabına alacak kaydı ile muhasebeleştirilmemesi ve 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılmaması nedeniyle 2019 yılı Bilançosunda bu hesaplar itibariyle hataya neden olunmuştur.

BULGU 11: Bakanlık Adına Ayrılan Kantar Payı Gelirlerinin Özel Bir Şirket Hesabında Tutulması ve Harcamalarının Kamu İhale Kanunu Hükümlerine Uyulmadan Yapılması

Ticaret Bakanlığı, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) ve özel bir Şirket arasında gümrük kapılarının Yap-İşlet-Devret (YİD) modeliyle yaptırılması/modernize edilmesi amacıyla imzalanan uygulama sözleşmeleri kapsamında, işletme süresince elde edilen gelirlerden Bakanlık payına düşen kısmın yasal düzenlemelere aykırı olarak imzalanan protokol ile Şirket adına açılan banka hesaplarında tutulduğu, yapılan harcamalardan Şirketin sorumlu olmayacağına dair anılan protokole hüküm konulduğu ve bu gelirlerden yapılan harcamalarda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine uyulmadığı görülmüştür.

Bakanlık, TOBB ve Şirket arasında Nusaybin, Sarp, Habur, Kapıkule, Cilvegözü Gümrük Kapılarının modernize edilmesine yönelik imzalanan uygulama sözleşmelerinin muhtelif maddelerinde; TOBB (veya Şirket) tarafından, 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 218'inci maddesi hükmü çerçevesinde, İdarenin talepleri doğrultusunda, gümrük idarelerinin büyük onarım, teknik donanım, kırtasiye ve demirbaş ile tefriş ihtiyaçlarını aynı olarak karşılamak ve yeni gümrük tesisleri inşa etmek üzere, sözleşme süresince her yıl elde edilecek kantar ücretinin %25'inin ayrılacağı, Dilucu, Çıldır, Kapıköy, Halkalı, Esendere, Hamzabeyli ve İpsala Gümrük Kapılarının modernize edilmesine yönelik imzalanan uygulama sözleşmelerinin muhtelif maddelerinde ise sözleşme çerçevesinde elde edilecek kantar ücretinin %25'inin İdare payı olarak ayrılacağı ve ayrılan bu paya ilişkin işlemlerde uygulanacak usul ve esasların, Bakanlık ve Şirket arasında yapılacak bir protokolle belirleneceği ifade edilmiştir. Sözleşmelerde ayrıca, İdarece gerek duyulması veya Şirket tarafından teklif edilerek İdarece uygun görülmesi halinde, yatırım döneminde ticari işletmelere geçici olarak izin verilebileceği, bu süre içerisinde Şirketin söz konusu ticari faaliyetlerden kendi payına düşen gelirlerin %25'inin Bakanlık payı olarak ayrılacağı ve ayrılan paya ilişkin işlemlerde uygulanacak usul ve esasların da Bakanlık ve Şirket arasında yapılacak bir protokolle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Uygulama sözleşmelerinin ilgili maddelerinden anlaşılacağı üzere, YİD modeli ile yaptırılan/modernize edilen ve Şirket tarafından işletilen gümrük kapılarından sözleşme

süresince elde edilecek kantar ücreti ile yatırım döneminde ticari faaliyetlerden elde edilecek gelirlerin %25'inin gümrük idarelerinin büyük onarım, teknik donanım, kırtasiye ve demirbaş ile tefriş ihtiyaçlarını aynı olarak karşılamak ve yeni gümrük tesisleri inşa etmek amacıyla ayrılması ve ayrılan paylara ilişkin işlemlerde uygulanacak usul ve esasların da Bakanlık ve Şirket arasında yapılacak bir protokolle belirlenmesi öngörülmüştür.

Bahse konu payların kullanımına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Bakanlık, TOBB ve Şirket arasında 11.10.2011 tarihinde imzalanan Protokol'de ise; Protokol'ün, gümrük kapılarının YİD Sözleşmeleri kapsamında yapımı, işletilmesi ve devrine ilişkin yürürlükte olan sözleşmeler ile imzalanacak sözleşmeleri kapsadığı, Protokol'ün süresinin sözleşme sürelerinin tamamının bittiği tarihe kadar devam edeceği, Şirketin bu payı ayrı bir banka hesabında tutacağı, ayrılan payın yatırılacağı banka ve bankada açılacak hesabın türü, süresi, faiz oranı vb. hususların İdarenin onayı alınmak suretiyle Şirket tarafından belirleneceği, temin edilecek mal ve hizmetlerin şartname ve sözleşmeye uygunluğunun talep eden birimce muayene ve/veya kontrol edilerek tutanağa bağlanacağı, bu tutanakla uygun görülenlerin temin işlemlerinin Şirket tarafından yerine getirilerek talepte bulunan birime tesliminin sağlanacağı, payın kullanım yeri, şekli, zamanı vb. hususlara ilişkin usul ve esasların belirlenme yetkisinin İdareye ait olduğu, harcama belgelerinin İdare adına düzenleneceği, temin ve teslim edilen mal veya hizmetin bedelinin teslim işleminden sonra teslim ve tesellüm belgesinin Şirkete intikalinden itibaren takip eden on gün içerisinde Şirket tarafından ödeneceği, belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde düzenlenerek Şirkete intikal ettirilmiş belgelere dayanılarak yapılan harcamalardan dolayı Şirketin hiçbir şekilde sorumlu tutulmayacağı ifade edilmiştir.

Buna göre kantar ücreti veya diğer gelirlerden Bakanlık adına ayrılan paylardan yapılacak harcamalara ilişkin yetki Bakanlıkta olmasına rağmen söz konusu paylar Şirket adına açılmış bulunan bir banka hesabında tutulmaktadır.

10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 456'ncı maddesi ile Risk Yönetimi, Tasfiye ve Döner Sermaye Genel Müdürlüğünün görevleri düzenlenmiş, maddenin birinci fıkrasının (1) bendinde, Yap-işlet-devret sözleşmeleri kapsamında alınan Bakanlık payının sözleşmelerde yer aldığı şekilde kullanımına yönelik işlemleri yapmak veya yaptırmak görevi ile Gümrükler Genel Müdürlüğünün görevlerinin sayıldığı 447'nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde, gümrük idarelerinin denetimi

altındaki alanlarda yükleme, boşaltma, nakletme, elleçleme, ambarlama, tartım ve benzeri hizmetleri yapmak veya yaptırmak görevinin ilgili genel müdürlüklere ait olduğu belirtilmiştir.

Görüleceği üzere, gümrük idarelerinin denetimi altındaki alanlarda tartım ve benzeri hizmetleri yapmak veya yaptırmak Ticaret Bakanlığının görevleri arasında yer almaktadır. Ancak bu görev bazı gümrük alanlarında YİD sözleşmeleri ile İşletmeciye devredilmiş bulunmaktadır. Sözleşme kapsamında işletilen alanlarda elde edilen kantar payı gelirlerinden ise % 25 Bakanlık payı ayrılmakta ve bu paylar, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 456'ncı maddesinin birinci fıkrasının (I) bendinde belirtildiği gibi sözleşmelerde yer aldığı şekilde kullanılmak üzere Risk, Tasfiye ve Döner Sermaye Genel Müdürlüğünün yönetimine bırakılmaktadır. Bu bağlamda söz konusu Bakanlık payları sözleşmelerde belirtilen ihtiyaçların karşılanması için tahsis edilmiş bir gelir niteliği taşımaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49'uncu maddesi ve buna dayanılarak çıkartılan yönetmeliklerde gelir ve giderlerin muhasebe sisteminde izlenmesine yönelik ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda hazırlanan ve 17.10.2017 tarihli ve 30213 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik" ile yılları merkezi yönetim bütçe kanunu ya da diğer kanun hükümleri gereğince belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi veya projelerin desteklenmesi ve benzeri amaçlar için banka nezdinde kamu idaresi adına açılan ve işlemleri muhasebe birimi tarafından yürütülen hesaplar özel hesap olarak tanımlanmış ve bu Yönetmeliğe tabi kılınmıştır.

Buna göre Bakanlık, TOBB ve Şirket arasında imzalanan uygulama sözleşmelerine dayanılarak kantar ücreti veya diğer gelirlerden Bakanlık adına ayrılan paylar Bakanlık açısından bir kamu geliri olup, bu payların Bakanlık adına açılacak bir banka hesabında izlenmesi ve bu hesaba yatırılan tutarlar ile bu hesaptan yapılan ödemelerin Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik hükümleri doğrultusunda muhasebeleştirilmesi ve bu suretle Bakanlık mali tablolarında yer alması gerekmektedir. Bu kapsamda, anılan Yönetmelik'in 6'ncı maddesi gereğince, bahse konu paylar Bakanlık adına açılan banka hesabına aktarıldığında 102-Banka Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak; paydan harcama yapıldığında ise 630-Giderler Hesabı veya varlığa dönüştürülecek bir kullanım unsuru ise ilgili varlık hesabına borç 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilmek suretiyle

muhasebeleştirilmesi sağlanmalıdır.

Söz konusu husus, 2015, 2016, 2017 ve 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da ele alınmış ancak konuyla ilgili olarak herhangi bir gelişme sağlanamamıştır.

Diğer taraftan, Uygulama Sözleşmeleri, Protokol ve Bakanlık adına ayrılan paylardan yapılan harcamalar üzerinde yapılan incelemelerde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

A. 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 27'nci maddesinde, Kanun'un emredici hükümlerine, ahlaka, kamu düzenine, kişilik haklarına aykırı veya konusu imkânsız olan sözleşmelerin kesin olarak hükümsüz olduğu; sözleşmenin içerdiği hükümlerden bir kısmının hükümsüz olmasının, diğerlerinin geçerliliğini etkilemediği, ancak bu hükümler olmaksızın sözleşmenin yapılmayacağına açıkça anlaşılması halinde, sözleşmenin tamamının kesin olarak hükümsüz olacağı ifade edilmiştir. Buna göre taraflarca bağtlanan sözleşme hükümlerinin Kanun'un emredici hükümlerine uygun olması gerekmektedir.

YİD modeli ile yaptırılan/modernize edilen gümrük kapılarına ilişkin sözleşmelerde, işletme süresi, yukarıda bahsedilen Bakanlık paylarının İdare için ayrılacağı göz önünde bulundurularak belirlenmektedir. Diğer bir ifadeyle, bu şekilde bir pay öngörülmeseydi işletme süreleri mevcut halinden daha kısa olacak ve gümrük kapıları belirlenen sürelerden daha önce İdareye devredilecekti. Bu itibarla, Bakanlık payı olarak adlandırılan tutar, İdareye ait bir görevin devredilmesi sonucu ortaya çıkan ve kamu gücüne dayanılarak elde edilen bir gelir niteliği taşımaktadır. Bu şekilde elde edilmiş bir gelirin saklanması, kaydedilmesi ve harcanmasına ilişkin süreçlerin de yasal düzenlemelere uygun olması gerekmektedir. Bu nedenle söz konusu sözleşmelerde yer alan "Kantar Payının" kullanımına ilişkin usul ve esasların protokolle düzenleneceğine yönelik maddeler mevzuata uygun bulunmamaktadır.

B. Uygulama sözleşmelerinin Kanun'a aykırı olduğu değerlendirilen maddelerine dayanılarak Bakanlık, TOBB ve Şirket arasında 11.10.2011 tarihinde imzalanan Protokol'e göre, kantar gelirlerinden Bakanlık adına ayrılan pay, banka nezdinde Şirket adına açılan bir hesapta tutulmaktadır. İdare tarafından talep edilen mal ve hizmetler, Şirket tarafından temin edilmek suretiyle ödemeleri gerçekleştirilmektedir. Temin usulüne Şirket karar vermekte ve Protokol'ün 7'nci maddesi ile Şirket'e bu işlemten dolayı herhangi bir sorumluluk yüklenmemektedir.

Öncelikle Bakanlığa ait bir kamu kaynağının özel bir Şirkete ait banka hesaplarında tutulması kamu maliyesinin temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca Bakanlık

tarafından talep edilen işlerin temin işlemlerinin kamu harcama mevzuatına uyulmadan, özel bir Şirket tarafından gerçekleştirilmesi ve Protokolle Şirketin bu işlemlerden sorumlu tutulamayacağını belirtilmesi, şeffaf, saydam ve hesap verebilir bir kamu yönetimi anlayışıyla bağdaşmamaktadır.

C. Kantar payı gelirlerinin yıl içerisinde kullanımı Bakanlık Makamının 10.04.2019 tarih ve 73773257-840 sayılı Olur’unda belirtilen usul ve esaslara göre yapılmaktadır. Söz konusu Olur’da, kantar payı gelirlerinin tutulduğu hesaptan yapılacak mal ve hizmet teminine yönelik harcamaların, Bakanlık ile TOBB ve Şirket arasındaki Protokol uyarınca yapılması gerektiği ifade edilmektedir. Aynı Olur’da ayrıca, talep edilen hizmetlerin öncelikle genel bütçede bulunan ödeneklerden karşılanması, ödeneklerin yeterli olmaması durumunda kantar payı hesabından karşılanmasının yerinde olacağı belirtilmektedir.

Risk Yönetimi, Tasfiye ve Döner Sermaye Genel Müdürlüğünden temin edilen belge ve bilgilerin incelenmesi sonucunda, 2019 yılı Aralık ayı sonu itibariyle Bakanlık payı hesabında toplam 87.329.071,52 TL olduğu görülmüştür. Öte yandan 2019 yılı içerisinde Kantar Payı hesabından, 4734 sayılı Kanun hükümlerine ve herhangi bir denetime tabi olmadan Bakanlık ihtiyaçları için (organizasyon gideri, yazılım programı alım gideri, eğitim hizmeti gideri vb.) toplam 42.102.367,00 TL harcama yapılması onaylanmıştır.

5018 sayılı Kanun’a ekli I sayılı Cetvelde sayılan Ticaret Bakanlığının gerek genel bütçeden yapacağı harcamalar ve gerekse özel hesaplarından yapacağı harcamalar, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi bulunmaktadır. Bu nedenle 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 456’ncı maddesinin birinci fıkrasının (I) bendine göre özel bir gelir niteliği taşıyan Bakanlık payı gelirlerinden, Bakanlık adına yapılacak harcamaların Protokol hükümlerine göre değil 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması ve bu suretle denetime tabi kılınması gerekmektedir.

D. Bakanlık ihtiyaçları için Kantar Payından 2018 yılı içerisinde 78 adet araç (binek otomobil) ile Forklift ve Temizlik İş Makinası satın alınmış olmasına rağmen söz konusu araç ve taşıtların Taşınır İşlem Fişi (TİF) düzenlenmek suretiyle Bakanlık Taşınır Sistemine alınmadığı ve muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

18.01.2007 tarihli ve 26407 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “*Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu*” başlıklı 13’üncü maddesinin birinci fıkrasında, taşınırların, edinme şekline bakılmaksızın kamu

idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşının ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedileceği, ikinci fıkrasında ise giriş ve çıkış kayıtlarının TİF'e dayanılarak yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi Duran Varlıklar bölümünün "*Hesap grubuna ilişkin işlemler*" başlıklı 170'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin beşinci alt bendinde, maddi duran varlıklardan satın alma suretiyle edinilen taşınırın giriş işlemleri için düzenlenen taşınır işlem fişlerinin bir nüshasının ödeme emri belgesi ekinde, diğer şekillerde edinilen taşınırın girişleri ve hesaplarda kayıtlı taşınırın çıkışları için düzenlenen taşınır işlem fişlerinin birer nüshasının ise düzenleme tarihini takip eden on gün içinde ve her durumda malî yıl sona ermeden önce muhasebe birimine gönderilmesi ve muhasebeleştirilmesinin zorunlu olduğu; altıncı alt bendinde kamu idarelerinin bütçe dışı kaynaklardan edindiği maddi duran varlıkların gelirler hesabına kaydedilerek hesaplara alınacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, taşınırın edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince teslim alındığında giriş işleminin mutlaka TİF'e dayanılarak yapılması ve mali yıl sona ermeden muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, bütçe dışı kaynaklardan edinilen taşınırın teslim alındığında ilgili varlık hesabına (253/254) borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilmesi sağlanmalıdır.

Bakanlık, TOBB ve Şirket arasında 11.10.2011 tarihinde düzenlenen ilk Protokole ek olarak 18.05.2018 tarihinde düzenlenmiş olan Ek Protokol ile, İdarece talep edilmesi halinde, Şirket tarafından satın alınarak İdarenin kullanımına sunulacak olan her türlü taşınır ile ilgili harcama ve kayıt belgelerinin Şirket adına düzenlenebileceği, bu çerçevede İdare payının nakdi olarak değerlendirilebileceği gibi aynı olarak da değerlendirilebileceği, bahsedilen taşınırın İdarenin uygun göreceği bakım, onarım, araç lastiği, her türlü vergi ve sigorta, trafik cezası, HGS, OGS, yakıt, idari masraf, araç muayenesi vb. giderleri ile trafik ve diğer kaza, yargı kararları vs. sebeplerle yasaların Şirkete yükleyeceği veya Şirketin uğrayacağı tazminat ve zararların İdare payından ödeme yapılmak üzere İdarenin onayı alınarak Şirket tarafından karşılanacağı hükmü eklenmiştir. Bu hükmeye dayanılarak Kantar Payından 24.05.2018 tarihli ve 34627019 sayılı Bakanlık Onayı ile 78 adet araç için 11.856.580,00 TL

ve 25.01.2018 tarihli ve 31475591 sayılı Bakanlık Onayı ile de Forklift ve Temizlik İş Makinası için 263.836,20 TL ödeme yapılmıştır.

Ancak yapılan incelemede, Bakanlık ihtiyaçları için satın alınan bu araçlar ile iş makinasının Bakanlık tarafından TİF düzenlenerek taşınır kayıtlarına alınmadığı ve muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

Bakanlık ihtiyaçları için Kantar Payı Gelirlerinden edinilmiş olan araç ve iş makineleri için TİF düzenlenmemesi ve ilgili maddi duran varlık hesaplarında muhasebeleştirilmemesi nedeniyle 2019 yılı Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda yukarıda sayılan hesaplar itibarıyla toplam 12.120.416,20 TL'lik hataya neden olunmuştur.

Belirtilen gerekçelerle, gümrük kapılarının Yap-İşlet-Devret modeliyle yaptırılması/modernize edilmesi amacıyla imzalanan uygulama sözleşmeleri kapsamında, işletme süresince elde edilen gelirlerden Bakanlık payına düşen kısmın yasal düzenlemelere aykırı olarak imzalanan protokol ile özel bir Şirket adına açılan banka hesaplarında tutulması, yapılan harcamalardan Şirketin sorumlu olmayacağına dair anılan protokole hüküm konulması, bu gelirlerden yapılan harcamalarda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine uyulmaması ve bu paydan edinilen araç ve iş makinelerinin taşınır kayıtlarına alınmaması işlemleri mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirmek Amacıyla Ayrılan Payların ve Yapılan Harcamaların Kamu Mali Sistemine Dahil Edilmemesi

Bakanlığın görev alanına giren iç ticaret hizmetlerini geliştirme amacıyla, 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu'nun 78'inci maddesi ve bu Kanuna dayanılarak TOBB tarafından çıkarılan Yönetmelik uyarınca odalar, borsalar ve TOBB bütçelerinden her yıl ayrılan ve İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payı Hesabında biriken tutarların TOBB adına açılan bir banka hesabında toplandığı, bu hesaptan Bakan onayı ile Bakanlık ihtiyaçları için TOBB'un sorumluluğunda harcama yapıldığı, dolayısıyla ayrılan pay ve yapılan giderlerin kamu mali sistemi dışında yönetildiği anlaşılmıştır.

Söz konusu pay tutarlarının, aşağıda açıklanan nedenlerle, Bakanlık bütçesine aktarılması (özel hesap açılmak suretiyle), aktarılan söz konusu tutarlara kamu geliri vasfının

kazandırılması ve buradan Bakanlık iç ticaret hizmetlerini geliştirmek amacıyla yapılan giderlerin de kamu mali sistemine dahil edilmesi ve mevzuatın öngördüğü şekilde harcanarak kurum hesaplarına dahil edilmesi gerekmektedir.

5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu'nun 78'inci maddesinde, Bakanlık iç ticaret hizmetlerini geliştirmek üzere odalar, borsalar ve TOBB tarafından hazırlanan bütçelerde her yıl %1'ini geçmemek üzere pay ayrılacağı ve bu şekilde ayrılacak payların kullanılma esasları ile uygulamasının da yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

Bu Yasa hükmü gereği, TOBB tarafından hazırlanan 27.06.2008 tarihli ve 26919 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payının Kullanılması Hakkında Yönetmelik'te; *amacın*, Bakanlık iç ticaret hizmetlerini geliştirmek üzere odalar, borsalar ve TOBB bütçelerinden ayrılan payın kullanılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu; *payın kaynaklarının* odalar, borsalar ve TOBB bütçelerinden her yıl %1 oranında ayrılan tutarlar ile bunların değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlardan oluşacağı; bu *payların* odalar, borsalar ve TOBB tarafından Yönetim Kurulunun belirleyeceği ve TOBB adına açılacak banka hesabına mart ve eylül aylarında eşit iki taksitle yatırılacağı; payın yatırılmasında ve değerlendirilmesinde TOBB Yönetim Kurulunun yetkili olduğu; paydan *harcamaların* TOBB tarafından yapılacağı, harcamalarda Bakan onayının aranacağı ve paydan yapılacak satın alma ve yapım işlerinde TOBB'un satın alma usullerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Yönetmelik'te ayrıca payın muhasebesinin TOBB tarafından ayrı bir hesapta tutulacağı, paydan yapılan harcamaların TOBB hesaplarının tabi olduğu usulle denetleneceği ve paydan yapılan harcamalar ile gelirlere ilişkin bilgilerin her 3 ayda bir Bakanlığa bildirileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki Kanun ve Yönetmelik hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, iç ticaret hizmetlerini geliştirme payının amacı Bakanlık iç ticaret hizmetlerini geliştirmektir. Bunu gerçekleştirmek amacıyla odalar, borsalar ve TOBB bütçelerinden her yıl %1'i geçmemek üzere pay ayrılmaktadır. Ayrılan paylar, TOBB adına açılan bir banka hesabında tutulmakta ve harcamalar TOBB tarafından kendi satın alma usulleri uygulanarak yapılmaktadır.

2019 yılında iç ticaret hizmetleri geliştirme payında biriken tutarlar ile paydan yapılan harcama tutarına ilişkin ayrıntılı bilgi aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 7: İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payı Hesabına Ait İcmal Tablosu

İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payı Hesabı	Tutar (TL)
31.12.2018 Dönemi İtibariyle Pay Mevcudu	35.934.944,61
2019 Yılında TOBB, Oda ve Borsalardan Yapılan Pay Tahsilatı	23.352.651,48
2019 Yılında Paya İşleyen Toplam Nema Getirisi	6.932.887,47
2019 Yılı Gelir Toplamı (2018 yılından devir dâhil)	66.220.483,56
2019 Yılında Paydan Yapılan Harcamalar	23.951.310,90
31.12.2019 Dönemi İtibariyle Pay Mevcudu	42.269.172,66

Tablodan da anlaşılacağı üzere, 2019 yılı içerisinde anılan pay hesabında toplam 66.220.483,56 TL'lik tutar birikmiş olup yıl içerisinde bunun 23.951.310,90 TL'si harcanmıştır. Harcanmış olan bu tutar 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Ticaret Bakanlığına tahsis edilen 5.693.573.000,00 TL ödeneğin %0,42'sine tekabül etmektedir. Diğer taraftan 2019 yılı sonu itibariyle pay hesabının bakiyesi toplam 42.269.172,66 TL'dir.

Bu hesaptan yapılan harcamaların tamamı Bakanlığın çeşitli ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla gerçekleştirilmiş olup ayrıntısı aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 8 : 2019 Yılında İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payından Yapılan Harcamalar

Giderin Türü	Tutar (TL)
Hizmet binası kiralama ve tadilat işleri giderleri	6.471.965,42
MERSİS-HKS-ESBİS yazılımları teknik personel giderleri	2.594.112,00
Bakanlık Makamı mal ve hizmet alım giderleri	3.318.918,85
Araç kiralama, sigorta ve akaryakıt giderleri	3.195.056,10
Hizmet binası temizlik hizmeti giderleri	2.141.465,19
Proje, toplantı ve konferans organizasyonu giderleri	4.396.804,40
İş yapma kolaylığı danışmanlık giderleri	1.146.925,78
Diğer giderler	686.063,16
TOPLAM	23.951.310,90

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde kamu geliri, kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirler olarak tanımlanmıştır.

5174 sayılı Kanun'un 78'inci maddesinde Bakanlık iç ticaret hizmetlerini geliştirmek amacıyla söz konusu payların toplanacağı ifade edildiği için, niteliği itibariyle bu paylar kamu geliri olmakla beraber, 5174 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümlerine göre söz konusu tutarların yasal olarak kamu geliri vasfı bulunmamaktadır. Kanun'da ayrılan payın Bakanlığa aktarılması veya ödenmesi gibi bir ibareye yer verilmemiş

ve Yönetmelik'te ise bu paydan harcamaların TOBB tarafından yapılacağı ayrıntılı düzenlenmiştir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeler karşısında, iç ticaret hizmetlerinden sorumlu Bakanlığın, bu hizmetlerin geliştirilmesi amacıyla TOBB tarafından açılan hesapta toplanan paylar üzerinde tasarruf yetkisi bulunmamaktadır.

Diğer taraftan yapılan incelemede; yukarıda yer verilen Tablo:6'da görüleceği gibi, 2019 yıl sonu itibarıyla yapılan harcama tutarı düşüldükten sonra söz konusu pay hesabında halen 42.269.712,66 TL bulunduğu, Kanunen ayrılan pay tutarlarının önemli bir kısmının hesapta beklediği, dolayısıyla 5174 sayılı Kanun'un öngördüğü şekilde ayrılan payların tamamının da amaca yönelik olarak kullanılmamış olduğu anlaşılmaktadır.

17.10.2017 tarihli ve 30213 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik" ile yılları merkezi yönetim bütçe kanunu ya da diğer kanun hükümleri gereğince belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi veya projelerin desteklenmesi ve benzeri amaçlar için banka nezdinde kamu idaresi adına açılan ve işlemleri muhasebe birimi tarafından yürütülen hesaplar özel hesap olarak tanımlanmış ve bu Yönetmelik'e tabi kılınmıştır.

Bu doğrultuda, 5174 sayılı Kanun'un 78'inci maddesine dayanılarak Bakanlık iç ticaret hizmetlerini geliştirmek amacıyla odalar, borsalar ve TOBB tarafından hazırlanan bütçelerin her yıl %1'ini geçmemek üzere ayrılan paylar, 5018 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi kapsamında Bakanlık açısından kamu geliri niteliğinde olup, bunların TOBB yerine Bakanlık adına açılacak bir banka hesabında izlenmesini teminen ilgili mevzuatta gerekli değişikliklerin yapılması gerekmektedir.

Bu suretle hem yatırılan payların hem de paydan yapılan harcamaların, Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik hükümleri doğrultusunda muhasebeleştirilmesi ve Bakanlık mali tablolarında yer almasını teminen anılan Yönetmelik'in 6'ncı maddesi gereğince, bahse konu paylar Bakanlık adına açılan banka hesabına aktarıldığında 102-Banka Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak; paydan harcama yapıldığında ise 630-Giderler Hesabı veya varlığa dönüştürülecek bir kullanım unsuru ise ilgili varlık hesabına borç 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilmesi sağlanmış olacaktır.

Her ne kadar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olan TOBB, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Denetim Alanı" başlıklı 4'üncü maddesi ile Sayıştay denetiminin dışında yer alsada, bu kuruluşun bünyesinde toplanarak kamu kurumu yararına harcanan bu kaynak elbette Sayıştay denetim alanı içerisinde yer alacaktır. Aksi takdirde, bu pay bütçe dışında tutulduğu sürece, 5018 sayılı Kanun'un amacına aykırı hareket edilmiş olacak ve hesap verme sorumluluğu bu kamu kaynağı için ortadan kalkacaktır.

Söz konusu husus, 2015, 2016, 2017 ve 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da ele alınmış ancak konuyla ilgili olarak herhangi bir gelişme sağlanamamıştır.

Bu itibarla, odalar, borsalar ve TOBB bütçelerinden her yıl ayrılan payların ve yapılan harcamaların kamu mali sistemine dahil edilmesi için mevzuat düzenlemesine ihtiyaç bulunmaktadır.

BULGU 2: Turquality® Programından Yararlanabilmek İçin Ön Koşul Olan Gelişim Yol Haritası Hazırlanması İşlerinin, İhalesiz Olarak Bakanlıkça Belirlenmiş Firmalara Verilmesi ve Söz Konusu İşlerin Fiyatları Arasında Çok Büyük Farkların Bulunması

2006/4 Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve Turquality®'nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ ve 2015/9 sayılı Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar çerçevesinde Turquality® programından yararlanmak isteyen markaların yaptırmakla zorunlu oldukları "gelişim yol harita"larının yaptırılması işlerinin ihalesiz olarak Bakanlıkça belirlenmiş firmalara verildiği, bahse konu çalışmaların yaptırılması esnasında birbirinden çok farklı fiyatların oluştuğu ve söz konusu tutarların mal Turquality'sinde %50'sinin, hizmet Turquality'sinde ise %75'inin kamu kaynağından karşılandığı tespit edilmiştir.

2006/4 sayılı Tebliğ'inin "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"ç) **Gelişim Yol Haritası:** Destek kapsamına alınan şirketin mevcut bulunduğu konum, sahip olduğu vizyon ve kurumsal stratejileri ile operasyon ve destek süreçleri, organizasyonları ve teknolojik yetkinliklerinin detaylı olarak incelendiği, uluslararası en iyi uygulamalar göz önünde bulundurularak iyileştirme alanlarının tespit edildiği ve bu alanların şirketlerin stratejik öncelikleri doğrultusunda projelendirilip performans göstergeleri ile hedeflerinin yer aldığı ve destek kapsamına alınan şirketin destek kapsamındaki markasına ve destek dönemine ilişkin uygulayacağı Stratejik İş Planını içeren çalışmayı,

...

ı) **Stratejik İş Planı:** Şirketlerin, Gelişim Yol Haritalarında belirlenen hedefler doğrultusunda gerçekleştirecekleri faaliyetlerin, yöntemlerin ve bütçenin belirlendiği planı,

...

ifade eder” denilmektedir.

Aynı Tebliğ’in 16’ncı maddesinde ise; Şirketlerin desteklerden yararlanabilmeleri için, TURQUALITY®/Marka Destek Programı kapsamına alınan markalarına ilişkin bir defaya mahsus olmak üzere **Bakanlık tarafından yetkilendirilen danışmanlık şirketlerince gerçekleştirilecek Gelişim Yol Haritası yaptırmalarının zorunlu olduğu**, Şirketlerin bu fıkra uyarınca yaptığı harcamalarının en fazla 800.000 TL tutarında ve %50 oranında destekleneceği düzenlenmiştir.

Diğer taraftan, 2015/9 sayılı Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar’ın 12’nci maddesinin (1)’inci fıkrasında destek programı kapsamına alınan yararlanıcıların desteklenecek giderleri düzenlendikten sonra (2)’nci fıkrasında ;

“ (2) ... Gelişim Yol Haritası çalışmasını yaptırmaları zorunludur. Yararlanıcıların bu fıkra uyarınca yaptığı harcamalar, ilgili destek dönemi için en fazla 200.000 ABD Doları ve %75 oranında desteklenir.” Denilmektedir.

2006/4 Sayılı Tebliğ’e İlişkin Uygulama Usul ve Esasları Genelgesi’nin gelişim yol haritasını gerçekleştirmek üzere Bakanlıkça yetkilendirilecek danışmanlık firmalarına ilişkin kriterlerin belirlendiği 23’üncü maddesinde de; kapsama alınan şirkete uygulanacak gelişim yol haritasının TURQUALITY® programı yönetim danışmanlığı firması tarafından gerçekleştirileceği, bu firmaların sahip olmaları gereken özellikleri ve Bakanlıkça yetkilendirilmesinde sahip olmaları gereken kriterler belirlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere, Turquality® programından yararlanmak isteyen markalar gelişim yol haritalarını ve buna bağlı olarak stratejik iş planlarını yaptırmak zorundadırlar. Söz konusu çalışmaları ise Bakanlığın kriterlerini belirleyerek seçtiği 5 danışmanlık firması yapmaktadır. Hizmet Turquality’inde sadece iki firmaya bu imtiyaz tanınmış olup, 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yapılan eleştiriler üzerine Nisan 2019 tarihinde Hizmet Turquality’inde de danışmanlık firma sayısı 5’e

çıkarılmıştır. Ancak söz konusu imtiyaz sağlanırken herhangi bir ihale yapılmamış olup, bununla beraber hazırlanacak raporların Türk Lirası bazında bedellerini sınırlayacak veya tarife benzeri bir kriter de konulmamıştır. Dolayısıyla mevcut durum, aşağıda yer alan örneklerden görüleceği gibi ilgili firmaların talep ettiği bedeller arasında önemli tutarda fiyat farklarına da sebebiyet vermiştir.

Örneğin; 2019 yılı hizmet Turquality'sinde (%75 oranında ödenen) 1.134.540,00 TL'ye (%100'ü 1.512.720,00 TL) hazırlanan yol haritası olduğu gibi 383.633,00 TL (%100'ü 511.510,66 TL) gelişim yol haritası da bulunmaktadır. Sektör bazında değerlendirilecek olursa Turquality® programının en değerli ve en kapsamlı hizmetini sunan havacılık sektörünün ülkemiz adına lokomotif olan firma için ödenen bedel 569.761,00 TL (%100'ü 759.681,33 TL) olurken, havalimanı işletmeciliği yapan firma için tam iki katı tutarında (1.134.540,00 TL, %100'ü 1.512.720,00 TL) ödeme yapılmıştır. Yine benzer perakende mal satış sektörlerinde bulunan firmalardan birinin gelişim yol haritası bedelinin diğerinin 4 katı olduğu görülmüştür.

Bir diğer husus ise söz konusu danışmanlık firmalarının belirlenme kriterlerine ilişkin ilgili Tebliğ'de bir hüküm bulunmamasıyla birlikte, Genelge'nin 23'üncü maddesi ile düzenlenmiştir. Tüm bu destek ödemeleri kapsamında yapılacak tüm kamu giderlerinden, belirlenen kriterler çerçevesinde hangi şirketlerin faydalanacağına **genelge ile karar verilmiştir**.

Ayrıca Mal Turquality'sinden türemiş olan Hizmet Turquality'si uygulamasında üst limit ve destek oranının ne için daha fazla olduğunun da bir açıklaması yoktur. Mal Turquality'sinde üst limit ve destek oranı sırasıyla 800.000,00 TL / %50 olup, Hizmet Turquality'sinde ise sırasıyla 200.000,00 \$ / %75'tir.

Danışmanlık bedeli konusunda herhangi bir uygulama birliği olmadığı gibi, **ilgili danışman firmaların kendileri tarafından belirlenen fiyatları sınırlandıran veya kontrol eden herhangi bir mekanizma da bulunmamaktadır**.

Ayrıca yetkilendirilmiş danışmanlık firmaları ile destekten yararlanan firmalar arasında yapılan sözleşmeler incelendiğinde; **danışmanlık firmalarının alt yüklenici çalıştırabileceği açıkça belirtilmiştir**. Alt yüklenici çalıştırılmasının mümkün olması, danışmanlık firmaları ile ilgili belirlenmiş kriterleri hem boşa çıkarmakta, hem de kamu kaynakları yabancı danışmanlık firmalarına aktarılmaktadır. Amacı ihracatı artırmak ve döviz

kazandırmak olan desteklerin, uygulama aşamasında kamu kaynağını yabancı firmalara dağıtması bu amaçlarla da çalışmaktadır.

Bugüne kadar Bakanlıkça bu destek için toplam 77.165.643,25 TL ödenmiş olup, 2019 yılında ise toplam 14.737.423,00 TL harcama yapılmıştır. Yapılması zorunlu olan gelişim yol haritası için, yukarıda belirttiğimiz devletin ödediği rakamlara ilave olarak, destekten faydalanan firmaların danışmanlık firmalarına ayrıca ödediği kısımlar da eklenince, danışmanlık firmalarına aktarılan kaynaklar bugüne kadar toplamda 144.593.136,00 TL, 2019 yılında ise 38.945.115,00 TL olmuştur. Söz konusu rakamlara her firma için ayrıca ödenen ön inceleme bedelleri dahil değildir.

Bu itibarla, gelişim yol haritası desteği sağlanması kapsamında yapılan harcamalara ilişkin olarak; söz konusu danışmanlık hizmetlerine ilişkin kamu harcamalarının ihale yolu ile daha uygun maliyetle, daha şeffaf ve rekabetçi bir ortamda kamu yararı gözetilerek yapılması, alt yüklenici çalıştırıldığından danışmanlık firması belirleme kriterlerinin yerli firmaları da kapsayacak şekilde düzeltilmesi, söz konusu gelişim yol haritası ve stratejik planlara ilişkin standartların belirlenip, bedellerinin bir tarifeye bağlanmasının (ihale sonucunda), hem döviz kazandırma anlamında hem de kamu kaynaklarının daha etkin, etkili ve verimli kullanılması açısından uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 3: Tampon Alanda Gümrük İşlemleri İçin Organize Sanayi Bölgesi'nden Gelen Tırlara Otopark ve Kantar Hizmeti Sunulması ve Bu Kapsamda Elde Edilen Faaliyet Dışı Kazançlar İçin KDV Kanunu'nun İstisna Hükümlerinden Yararlanılması

Gaziantep Serbest Bölgesi Kurucu ve İşleticisi A.Ş. (GASBAŞ) tarafından, gümrük işlemleri için Organize Sanayi Bölgesi'nde faaliyette bulunan firmaların tampon alanda İç Gümrük Müdürlüğüne tahsis edilen idari binaya gelen tırlarına BKİ Faaliyet Ruhsatı çatısı altında otopark ile kantar hizmeti sunulduğu ve çit alanı kapsamında olmayıp tampon alan içerisindeki faaliyetler kapsamında elde edilen faaliyet dışı kazançlar için KDV Kanunu'nun istisna hükümlerinden yararlandığı görülmüştür.

07/07/1998 tarih ve 98/11368 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yer ve sınırları belirlenen özel arazili Gaziantep Serbest Bölgesinin, GASBAŞ tarafından 30 yıl süreyle kurulup işletilmesine izin verilmiştir. GASBAŞ ile akdedilen Kuruluş ve İşletme Sözleşmesinde, Şirketin Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde

Bakanlığa ve kullanıcı firmalara yönelik mali, idari ve hizmet yükümlülükleri belirlenmiştir.

3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun "Faaliyet Konuları ve Koordinasyon" başlıklı 4'üncü maddesinde serbest bölgelerde Yüksek Planlama Kurulunca uygun görülecek her türlü sınai, ticari ve hizmetle ilgili faaliyetlerin yapılabileceği;

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin "Kullanıcılar ile İlişkiler" başlıklı 27'nci maddesinde Şirketin; kullanıcıların Bölgeye gelen ve giden veya Bölgede bulunan mallar için ihtiyaç duydukları yükleme, boşaltma ve bölge içinde ihtiyaç duydukları diğer hizmetlerin ücreti karşılığında yapılmasından ve Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi hükümlerine göre Bölge'nin yurtiçinde ve yurtdışında tanıtımının yapılmasından sorumlu olduğu, bu amaçla bütçesine gerekli ödeneği koymakla yükümlü olduğu belirtilmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde;

1- Serbest Bölge'deki parsellerin %97,6'sının atıl vaziyette olduğu (Bölge'de kullanıcıların parsellerinin toplam parsel alanına oranının %2,4 olduğu); Bölge'nin yanında bulunan organize sanayi bölgelerinde doğalgaz altyapısı bulunurken Bölge'de bu altyapının bulunmadığı,

2-Buna karşılık Serbest Bölge sınırları içerisinde bulunan tampon alanda İç Gümrük Müdürlüğüne idari bina tahsis edilmesi suretiyle tampon alanın serbest bölgenin yanında bulunan Organize Sanayi Bölgesinde faaliyette bulunan firmaların gümrük işlemlerinin yürütülmesi bakımından bir merkez haline getirildiği; bunun sonucunda Serbest Bölge ile ilgisi bulunmayan tırların gümrük işlemleri için tampon alanda bulunan İç Gümrük Müdürlüğüne geldiği ve bu alanda GASBAŞ tarafından BKİ faaliyet ruhsatı altında söz konusu tırlara otopark ile kantar hizmeti sunulduğu; GASBAŞ'ın toplam gelirlerinin yaklaşık 2/3'ünün kullanıcı olmayan kişilere verilen hizmetlerden, diğer bir ifadeyle faaliyet dışı gelirlerden oluştuğu,

3-Diğer taraftan, bu kapsamda elde edilen faaliyet dışı kazançlar için 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 17/4-ı maddesinde yer alan "serbest bölgelerde verilen hizmetler... KDV'den müstesnadır." hükmünden istifade edildiği,

Tespit edilmiştir.

GASBAŞ tarafından serbest bölge mevzuatında ve kuruluş ve işletme sözleşmesinde yer verilen temel düzenlemelerin dışına çıkılarak farklı bir faaliyet alanına ağırlık verildiği ve

Şirketin serbest bölge işleticisinden ziyade bir çeşit gümrüklü tır parkı işleticisine benzediği anlaşılmaktadır.

Serbest bölge alanlarının, giriş ve çıkışları gümrük kontrolünde olan “çit alanı” ile serbest bölge müdürlüğü, gümrük müdürlüğü, işletici şirket idari binası ve diğer bazı hizmet tesislerinin bulunduğu “tampon alan” olarak nitelenen alanlar biçiminde düzenlendiği; dolayısıyla serbest bölgeler mevzuatı uyarınca sağlanan vergi istisna ve muafiyetlerinin yalnızca çit alanında uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir. Nitekim 3218 sayılı Kanun’un Geçici 2’nci maddesinde, serbest bölge alanını çevreleyen çit, kule ve kapı inşaatlarının tamamlanması, o serbest bölgenin faaliyete geçiş şartlarından biri olarak sayılmıştır.

Diğer taraftan, GASBAŞ tarafından tampon alanda kullanıcı olmayan kişilere yapılan ofis kiralamalarında ise KDV hesaplanmakta ve ödenmektedir.

Sonuç itibarıyla, serbest bölge mevzuatında ve kuruluş ve işletme sözleşmesinde belirtilen esaslara uygun olarak işleticilik faaliyetinin yerine getirilmesi ve işleticilik faaliyeti dışında elde edilen kazançlar bakımından KDV istisnasından yararlanılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: İhracata Yönelik Devlet Yardımlarının Dolaylı Vergiler Dâhil Verilmesi Sebebiyle Şirketlerin İndirim Konusu Yaptıkları KDV Tutarlarının Desteklenmesi

İhracata yönelik devlet yardımlarının dolaylı vergiler dâhil verilmesi sebebiyle şirketler tarafından indirim konusu yapılan KDV tutarlarının da devlet yardımlarına konu edildiği; bunun yanında devlet yardımları şirket hesaplarına aktarıldığında devlet yardımına konu edilen KDV tutarlarının şirketler tarafından KDV hesaplarına yansıtılmayarak tamamının gelir kaydedildiği görülmüştür.

2006/4 sayılı “*Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve Turquality®’nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ*”, **2015/9** sayılı “*Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar*”, **2015/8** sayılı “*Döviz Kazandırıcı Hizmet Ticaretinin Desteklenmesi Hakkında Karar*”, ihracata yönelik devlet yardımları kapsamında destek ödemesi yapılan mevzuatlardandır. Söz konusu Genel Müdürlükler tarafından ihracata yönelik devlet yardımları kapsamında 2019 yılında **2.096.935.601,00-TL** destek ödemesi yapılmıştır.

İnceleme neticesinde ödeme yapılmasına karar verilen şirketler, yararlanıcılar veya işbirliği kuruluşları ile ödeme miktarları Merkez Bankası'na bildirilmekte; ödemeye ilişkin, ibraz edilen belgelerdeki giderler (dolaylı vergiler dâhil), ilgili destek oranı üzerinden Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan ödenmektedir.

Yukarıda anılan destek mevzuatlarında destek ödemelerine ilişkin olarak; “*Ödemeye ilişkin, ibraz edilen belgelerdeki giderlerin (dolaylı vergiler dâhil) ABD Doları karşılığı Türk Lirası olarak Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan ödenir...*” düzenlemeleri yer almaktadır.

Diğer taraftan, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 29'uncu maddesine göre mükellefler, yaptıkları vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan KDV'den, faaliyetlerine ilişkin olarak, kendilerine yapılan teslim ve hizmetler dolayısıyla hesaplanarak düzenlenen fatura ve benzeri vesikalarda gösterilen KDV'yi indirebilmektedir. Mükellefler, faaliyetleri ile ilgili olarak satın aldığı veya ithal ettiği mallar veyahut yaptırdığı hizmetler dolayısıyla hesaplanan vergiyi, teslim ettiği mallar veya yaptığı hizmetler dolayısıyla hesaplanan KDV'den indirmekte ve aradaki farkı vergi dairesine yatırmaktadır. Bir vergilendirme döneminde indirilecek KDV toplamı, mükelleflerin vergiye tabi işlemleri dolayısıyla hesaplanan KDV toplamından fazla olduğu takdirde ise, aradaki fark bir sonraki vergilendirme dönemine devredilerek, o döneme ait indirilecek vergi tutarına eklenmektedir.

Destek programlarından yararlanan şirketlerden örnek olarak seçilen 15'i üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; şirketler tarafından mal veya hizmet alımlarında ödenen KDV tutarlarının şirketler tarafından indirim konusu yapıldığı ancak devlet destekleri şirket hesaplarına aktarıldığında ise devlet yardımlarına konu edilen KDV tutarlarının KDV hesaplarına yansıtılmadığı ve tamamının gelir kaydedildiği tespit edilmiştir. Söz konusu KDV tutarlarının şirket bünyesinde kalması sonucunda devlet yardımlarına konu edilen KDV tutarları şirketlerin faaliyet gelirine dönüşmektedir.

Bunun yanında, KDV tutarlarının devlet yardımlarına konu edilmesi sebebiyle destek programlarında öngörülen destek oranlarının ve üst limitlerin dolaylı olarak aşılması durumu da söz konusu olabilmektedir.

Öte yandan, KDV gider veya harcama olmayıp, devlete ödenmesi kanunen zorunlu olan bir yükümlülüktür. Dolayısıyla destek ödemelerinin dolaylı vergiler dâhil yapılması destek ödemelerine konu edilen KDV tutarlarının KDV hesaplarına yansıtılmayacağı sonucunu doğurmamaktadır. Ancak fiili durumda şirketlere destek ödemelerine konu edilen

KDV miktarı kadar mükerrer bir destek sağlandığı anlaşılmaktadır. Yararlanıcının mal ve hizmet satışı nedeniyle hesapladığı KDV’den mal ve hizmet alımında ödediği KDV’yi indirebildiği ve “Ödenecek KDV”nin bulunduğu durumlarda mükerrer destek ortaya çıkmaktadır.

Sonuç itibariyle, yukarıda açıklanan gerekçelerle ihracata yönelik devlet yardımları kapsamında, şirketler tarafından indirim konusu yapılan KDV tutarlarının desteklenmemesi gerekmektedir.

BULGU 5: UR-GE Projeleri Kapsamında Sağlanan Alım Heyeti Desteklerinde Katma Değer Vergisi Tevkifatının Hesaplanmasında Sorunlar Bulunması

Desteklenen Alım Heyeti projelerinde, ikametgâhı, işyeri, kanuni merkezi ve iş merkezi Türkiye’de bulunmayan firmalardan alınan hizmetlerden kesilen KDV tevkifatına ilişkin döviz kuru hesaplamalarında, ilgili işbirliği kuruluşunun faturanın düzenlendiği tarihi, ihracatçı birliklerinin ise ilgili giderin ödeme tarihini baz almasından dolayı, KDV tevkifatı miktarlarında tutarsızlıklar ortaya çıkmıştır.

2010/8 Sayılı Uluslararası Rekabetçiliğin Geliştirilmesinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ’in Uygulama Usul ve Esasları Genelgesi’nin “Ödeme” başlıklı 15’inci maddesinde;

“... ”

(8) Destek ödemelerinin hesaplanmasında ödeme belgesi tarihindeki kur esas alınır.” denilmektedir.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği’nin “İkametgâhı, İşyeri, Kanuni Merkezi ve İş Merkezi Türkiye’de Bulunmayanlar Tarafından Yapılan İşlemler” başlıklı 2.1.2.1’inci maddesinde;

“3065 sayılı Kanunun 1 inci maddesine göre bir hizmetin KDV’nin konusuna girebilmesi için Türkiye’de ifa edilmesi gerekmektedir. Aynı Kanunun (6/b) maddesinde ise Türkiye’de yapılan veya faydalanılan hizmetlerin Türkiye’de ifa edilmiş sayılacağı hükme bağlanmıştır.

Buna göre, ikametgâhı, işyeri, kanuni merkezi ve iş merkezi Türkiye’de bulunmayanların Türkiye’de yaptığı hizmetler ile bunların yurt dışında yaptığı ancak Türkiye’de faydalanılan hizmetler KDV’ye tabi olacaktır.

Bu gibi hizmet ifalarında mükellef, esas olarak hizmeti ifa eden olmakla birlikte, Türkiye’de ikametgâhı, işyeri, kanuni merkezi ve iş merkezi bulunmadığından, KDV’nin tamamı, hizmetten faydalanan yurt içindeki muhatap tarafından sorumlu sıfatıyla beyan edilip ödenecektir.” denilmektedir.

Mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere; işbirliği kuruluşlarının alım heyeti faaliyetlerinde, ikametgâhı, işyeri, kanuni merkezi ve iş merkezi Türkiye’de bulunmayan firmalardan alınan hizmetlerden KDV tevkifatı yapması gereklidir. İhracatçı Birlikleri destek ödemelerinin hesaplanmasında ödeme belgesi tarihindeki kuru esas almakla yükümlüdür.

Yapılan incelemelerde, Alım Heyeti projelerinde, ikametgâhı, işyeri, kanuni merkezi ve iş merkezi Türkiye’de bulunmayan firmalardan alınan hizmetlerden kesilen KDV tevkifatına ilişkin döviz kuru hesaplamalarında, baz alınan tarihler farklı olduğu için KDV tevkifatı tutarlarının farklı olduğu görülmüştür.

Bu durumun sebebi, hesaplamalar yapılırken işbirliği kuruluşunun fatura tarihini, ihracatçı birliğinin ise giderin ödemesinin yapıldığı tarihteki kuru baz almasıdır. Söz konusu durum, fatura tarihi ve ödeme tarihlerindeki kur farklılıklarına göre olumlu ya da olumsuz yönde fark çıkartabilmektedir.

Bu itibarla, UR-GE Tebliği kapsamında sağlanan alım heyeti desteklerinde, ikametgâhı, işyeri, kanuni merkezi ve iş merkezi Türkiye’de bulunmayan firmalardan alınan hizmetlerden kesilen KDV tevkifatına ilişkin döviz kuru hesaplamalarının, uygulamada doğruluk ve yeknesaklığı sağlamak amacıyla vergi mevzuatına yön veren ilgili kamu idaresi olan Gelir İdaresi Başkanlığı’nın görüşü alındıktan sonra Bakanlık uygulamasının şekillendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 6: Tohumluk Kredilerinin Envanter, Takip, Tahsilat ve Muhasebe İşlemlerinin Yapılmaması

Destekleme ve İstikrar Fonundan karşılanmış olan tohumluk kredilerin henüz tahsil edilemediği, envanter, takip, tahsilat ve muhasebe işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Destekleme ve İstikrar Fonunun gelir ve giderleri, 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Ek 2’nci maddesi ile genel bütçe ile ilişkilendirilmiştir. Ancak, bu tarihten önce fon kaynaklarından Ziraat Bankası aracılığıyla kullanılan tohumluk kredilerinin bulunduğu ve bu kredilerin henüz tahsil

edilemediği, tahsil edilemeyen bu kredilerden toplanan anapara ve faiz geri dönüşlerinin bütçeye gelir yazılamayacağıının mevzuatında düzenlenmiş olduğu anlaşılmakta ise de, tahsil edilemeyen bu kredilerin hesaben devralınmadığı görölmüşür.

1999 yılında kuraklık, don, dolu, sel, taşkın, haşere, yangın ve benzeri afetler nedeniyle ekiliş ve ürünleri en az % 40 oranında zarar gören ve durumları İl İhtiyaç Komisyonlarınca tespit edilmiş bulunan çiftçilere yardım etmek amacıyla, 23/07/1999 tarihli ve 99/13172 sayılı “*Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Dağıtılacak Tohumluk Hakkında Karar*” uyarınca, Hazine Müsteşarlığı ile T.C. Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü arasında akdedilen Protokol gereğince mülga Hazine Müsteşarlığı bütçesinde yer alan ödenekten “Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu” (Fon) harcama kalemine aktarılan 30 milyon TL kadar olan tutardan T.C. Ziraat Bankasıncı kredilendirme işlemi yapılmıştır. Ancak, Ticaret Bakanlığı nezdinde kredilendirme işlemi ile takip eden süreçlere ilişkin bilgi ve belge mevcut değildir. Bakanlık tarafından sunulan yazıda, anılan protokolün T.C. Ziraat Bankası ve mülga Hazine Müsteşarlığı arasında düzenlendiği, tohumluk kredilerine ilişkin bilgi ve belgelerin Bakanlıkta bulunmadığı ifade edilmektedir.

Ne var ki, kredilendirme işlemi ve takip eden süreçlere ilişkin kayıtlar ve kredi geri dönüşleri Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu hesabında takip edilmekte olup, 637 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 37’nci maddesiyle Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu ile ilgili yetki ve görevler ile her türlü işlemlerin artık Ticaret Bakanlığı’nca yürütüleceği hükmüne bağlanmıştır.

Bu itibarla, Ticaret Bakanlığı’ndan alınan bilgiye göre; tohumluk kredi geri dönüşlerinin izlendiği TCMB Ankara Şubesi 450 208 005 numaralı hesapta 67.279,96 TL’si 2019 yılında olmak üzere 31.12.2019 tarihi itibariyle toplam 5.659.253,87 TL tutarında kredi geri dönüşü gerçekleşmiştir.

Tohumluk Kredilerinin;

- 31.12.2019 itibariyle gerçekleştirilen tahsilâtların ne kadarının anapara veya ferilerine ilişkin olduğuna dair Bakanlık nezdinde kayıt olmadığı,
- Gerek kredi stoku gerekse de kredi geri dönüşlerinin Bakanlık muhasebesinde izlenmediği,
- Fona ilişkin envanter tutulmadığından kullandırılan krediler ve borçlular listesinin bilinmediği ve takip edilmediği,

- Daha önce mülga Hazine Müsteşarlığından alınmış devir listesi bulunmadığı,
- Maliye ve Hazine Bakanlığından, tohumluk kredilerinin tahsiline, takibine, tahsil edilen ferî tutarlara, geri ödemenin ne kadar süre devam edeceğine, kalan kredi stokunun miktarına ilişkin bilgi alınmadığı tespit edilmiştir.

Dolayısıyla kullanılan kredilerden halen tahsil edilmeyen tutarların bulunup bulunmadığı, tahsil edilen tutarların ise kredilerin tabi olduğu hukuka uygun gerçekleşip gerçekleşmediğine ilişkin bir inceleme yapılmadığı gibi Bakanlıktan da bu hususta bilgi alınmamaktadır.

BULGU 7: Uluslararası Katılıma Açık Kamu İhalelerinde Sağlanan Vergi, Resim ve Harç İstisnası Uygulamalarında Hata ve Mevzuat Eksikliklerinin Bulunması

İhracat, İhracat Sayılan Satış ve Teslimler ile Döviz Kazandırıcı Hizmet ve Faaliyetlerde Vergi, Resim ve Harç İstisnası Hakkında BKK ve “İhracat, Transit Ticaret, İhracat Sayılan Satış ve Teslimler ile Döviz Kazandırıcı Hizmet ve Faaliyetlerde Vergi, Resim ve Harç İstisnası Hakkında Tebliğ (İHRACAT:2017/4)”e göre uluslararası katılıma açık kamu ihalelerinde sağlanan vergi, resim ve harç istisnası uygulamalarında mevzuat eksikliklerinin bulunduğu tespit edilmiştir.

Tebliğ’in “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde;

“(1) Bu Tebliğde geçen;

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

m) **Vergi resim harç istisnası belgesi:** İhracat sayılan satış ve teslimler ile döviz kazandırıcı hizmet ve faaliyetlerin vergi, resim ve harç istisnasından yararlandırılmasına imkan sağlayan Bakanlıkça düzenlenen belgeyi, ..., ifade eder.” denilmiştir.

Tebliğ’in 4’üncü maddesinde ise “Vergi, Resim ve Harç İstisnasının Kapsamı”nın,

İhracat, ihracat sayılan satış ve teslimler, döviz kazandırıcı hizmet ve faaliyetler ile transit ticaretin finansmanında kullanılmak kaydıyla bankalarca kullanılan her türlü sevk öncesi ve sevk sonrası kredilerin, işlemlerin ve bu işlemler sonucu düzenlenen kağıtlar olduğu düzenlenmiş olup, söz konusu kağıtların Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisinden, Damga

Vergisinden, 492 sayılı Harçlar Kanunu gereğince alınan harçlar ve diğer kanunlarda yer alan vergi, resim ve harçlar ile hal rüsumundan müstesna olduğu hükme bağlanmıştır.

Aynı Tebliğ'in "Belgeli İşlemler" başlıklı 6'ncı maddesinde de;

"... (3) İhracat sayılan satış ve teslimler ile döviz kazandırıcı hizmet ve faaliyetler;

a) **Kalkınma Bakanlığınca yayımlanan cari yıl yatırım programında yer alan yatırımlardan ve Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının bu programda yer almayan kamu yatırımlarından uluslararası ihaleye çıkarılanların ihalesini kazanan veya yabancı para ile finanse edilenlerin yapımını üstlenen ana yüklenici firmaların (alt yükleniciler hariç);**

l) **Kamu kurum ve kuruluşlarınca uluslararası ihaleye çıkarılan ve Bakanlıkça belirlenen yatırım malları, sınai mamuller ve yazılım hizmetlerine yönelik ihaleleri kazanan tam mükellef imalatçı firmaların üreterek yapacakları satış ve teslimleri, ... ifade eder."**hükmü öngörülmüştür.

Aynı Tebliğ'in 23'üncü maddesinde ise;

"...(2) 9/8/2016 tarihinden itibaren,

a) **Yerli ve yabancı firmaların ayrı ayrı veya birlikte iştirakine açık olarak ihaleye çıkılmış olması uluslararası ihale için tek başına yeterli olmayıp, uluslararası ihaleden bahsedebilmek için söz konusu ihaleye yabancı firmanın da tek başına veya yerli ve/veya yabancı firmayla ortak girişim olarak teklif vermiş olması gerekmektedir.**

Denilmiş ve maddenin devamında; Uluslararası katılıma açık ihalelerden 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun

- 21 inci maddesine istinaden **pazarlık usulü** ile gerçekleştirilenlerde, yabancı firma veya yabancı firmanın yer aldığı ortak girişimin ihaleye davet edilmesi ve ihaleye teklif vermesi,
- 20 nci maddesine istinaden **belli istekliler arasında ihale usulü** ile gerçekleştirilenlerde, ...ön yeterlik değerlendirmesine başvurmasını takiben ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece teklif vermeye davet edilmesi ve ihaleye teklif vermesi,

- 19 uncu maddesine istinaden açık ihale usulü ile gerçekleştirilenlerde yabancı firmanın da tek başına veya yerli ve/veya yabancı firmayla ortak girişim olarak teklif vermesi, gerektiği düzenlenmiştir.

Uluslararası katılıma açık ihaleden bahsedebilmek için söz konusu ihaleye yabancı firmanın da tek başına veya yerli ve/veya yabancı firmayla ortak girişim olarak teklif vermiş olması gerekmektedir. Buna göre, yalnızca yerli firmaların rekabet ettiği ihaleye vergi istisnası uygulanması, mevzuat hükümlerine aykırı olmakla beraber, döviz kazandırıcı hizmetlere ilişkin vergi istisnasını düzenleyen kanunun amacı dışında vergi kaybına da neden olacaktır.

Ayrıca Tebliğ ile “*Vergi Resim Harç İstisnası Belgesi*”(VRHİB) başvurusunda bulunan firmalardan talep edilen başvuru evraklarına, başvuruların değerlendirilmesine esas teşkil etmek üzere, ihale makamından temin edecekleri EK:4 formu eklenmiştir. Bu formun doldurulmasına ilişkin değerlendirmenin **ihaleyi düzenleyen kamu kurumu tarafından yapılması esastır**. Zira tekliflerin yerli ve yabancı olarak tespit edilmesinde esas olan bilgi ve belgeler ihaleyi gerçekleştiren kamu kurumuna teslim edilmektedir. İhalelerin uluslararası ihale olup olmadığına ilişkin değerlendirme Bakanlık tarafından EK:4 formu üzerindeki bilgilere istinaden yapılmaktadır.

6728 sayılı “Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”daki değişiklikler olmadan önce, uluslararası ihale sayılabilmek için yabancı firmanın teklif verme şartı mevzuatta bulunmamaktaydı. Uygulamada sorunlar ortaya çıktığından, sonrasında ilgili mevzuatta değişiklikler yapılmıştır.

İhaleyi yapan kurumlar çerçevesinde önceki dönemlere ait yapılmış incelemelerde, birçok ihalede yabancı firma **tekliflerinin olmadığı**, yabancı firma tekliflerinin olduğu durumlarda da, teklif vermelerine rağmen verdikleri **teklif zarfından “teşekkür mektubu” çıktığı veya geçerli bir teklif sunmadıkları** görülmüştür. Bir diğer husus ise teklifi veren firmanın idari şartnameye göre “**yeterlik kriterlerini**” taşımadığı tespit edilmiştir. Kanunun düzenlenme amacına aykırı bu gibi durumlar, vergi kaybına da sebebiyet vermektedir. Belirtmek gerekir ki söz konusu durumlar Bakanlık bilgisi dahilinde olmayıp, Bakanlık söz konusu belgeyi ihaleyi yapan kurumların gönderdiği EK:4 formu üzerinden düzenlemiştir.

Söz konusu vergi avantajlarından faydalanmak isteyen bazı firmalar, sınır ülkelerde

kurdukları paravan şirketlerin teklif vermesi veya anlaştıkları yurtdışı firmalara teklif verdirerek, ihalenin uluslararası ihale olma şartını sağlamaya çalışmaktadırlar.

Ayrıca Tebliğ’de açıkça “*geçerli ve yeterli teklif*” ibaresi bulunmadığından, uygulamada sorunlar ortaya çıkmıştır. Uluslararası katılıma açık ihale olmaması gereken ihaleler için verilen bazı VRHİB’nin Bakanlıkça iptal edilmesinden veya belgenin hiç verilmemesinden dolayı çok sayıda dava açılmıştır.

Tablo 9: Tebliğ’in 6/(3) Fıkrası Bentlerine Göre Vergi Resim Harç ve İstisna Belgeleri Tablosu

Bent	2017		2018		2019	
	Belge Sayısı	Öngörülen Hizmet Geliri \$	Belge Sayısı	Öngörülen Hizmet Geliri \$	Belge Sayısı	Öngörülen Hizmet Geliri \$
a	313	5.263.046.637,00	194	3.636.155.665,00	177	4.009.507.902,00
e	-	-	1	1.261.083,00	2	103.295.832,00
j	-	-	1	114.760.065,00	-	-
l	12	45.609.489,00	3	252.668.103,00	4	60.111.901
Toplam	325	5.308.656.126,00	199	4.004.844.916,00	183	4.172.915.635,00

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, 2019 yılında toplam **4.172.915.635,00 USD** tutarındaki kamu ihalesi uluslararası ihale kabul edilerek, 183 adet vergi resim harç istisna belgesi verilmiştir. Kaldı ki bu tutar sadece ilk ihale bedeli olup, söz konusu tutar iş artışları ile %20 oranına kadar (anahtar teslim götürü bedel işlerde %10) artabilmektedir.

Elbette ki bu tutar içinde bulunan kamu ihalelerinin çoğu uluslararası katılıma açık ihale şartlarını haizdir. Ancak, sadece %10 oranında bile şartlara haiz olmayan uluslararası kamu ihalesi olması durumunda, çok önemli bir tutarda vergi kaybı ortaya çıkacaktır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda **Teklif**; “*Bu kanuna göre yapılacak ihalelerde isteklinin idareye sunduğu fiyat teklifi ile değerlendirmeye esas belge ve/veya bilgileri ifade eder.*” hükmü amirdir. Bu nedenle, geçerli belgeler ve bilgileri ihale makamına sunmadan verilmiş olan zarflar, teklif olarak değerlendirilemez. Ayrıca, Tebliğ’in 23’üncü maddesindeki “(ii)... 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 20 nci maddesine istinaden **belli istekliler arasında ihale usulü ile gerçekleştirilenlerde, idarece teklif vermeye davet edilmesi ve**

ihaleye teklif vermesi, gerekmektedir.” ibaresinden de mevzuat hükümlerinin zımnı olarak “*geçerli ve yeterli teklif*”i istediği görülmektedir. Dolayısıyla değerlendirmeye esas geçerli ve yeterli teklif olmaması halinde bahse konu ihale uluslararası katılıma açık ihale olarak kabul edilemez. Ancak, mevzuat hükümleri bütün olarak değerlendirilmediğinden ve Tebliğ’de açıkça “*geçerli ve yeterli teklif*” ibaresi bulunmadığından uygulamada sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu sorunlar kapsamında açılan davalar, gereksiz zaman, emek ve kamu kaynağı kaybına sebebiyet vermekte olup, gerekli şartlara haiz olmayan ihalelerin uluslararası ihale kabul edilerek vergi istisna belgeleri verilmesi de vergi gelirlerinde büyük kayıplara yol açmaktadır.

Bu itibarla, “*Vergi Resim Harç İstisnası Belgesi*” verilmesi aşamasında, kamu ihalesinin uluslararası katılıma açık ihale olduğunun kabulü için, ihalede yabancı firmaların teklif vermesi, verilen tekliflerin “*geçerli ve yeterli teklif*” olduğu kontrolünün yapılması, mevzuatta açıkça belirtilmeyen “*geçerli ve yeterli teklif*” ibaresinin mevzuata eklenmesi, gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 8: Ege Serbest Bölgesi Genişleme Alanında ESBAŞ’ın Yasalara Aykırı Olarak İnşaata Başlaması ve Kiralama Yapması, Bu İşlemlere Yetkili Merciler Tarafından İzin/Onay Verilmesi

Ege Serbest Bölgesi genişleme alanında, Ege Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş.’nin (ESBAŞ) söz konusu arazinin mülkiyeti tapu kütüğüne tescil edilmeden inşaata başladığı ve 19.147,88 m2 araziye yıllık m2’si 15,00 \$’dan toplam 287.218,20 \$’a kullanıcı firmaya kiraladığı tespit edilmiştir.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği “Serbest Bölge Müdürlüklerinin Görev ve Yetkileri” başlıklı 5’inci maddesinde;

a) *Bölge arazisinin kullanımı, yapı ve tesislerin projelendirilmesi, kurulması ve kullanılmasıyla ilgili bütün ruhsatları vermek*, Serbest Bölge Müdürlüklerinin görevleri arasında sayılmış,

Aynı Yönetmelik’in “Üstyapı Tesisleri” başlıklı 8’inci maddesinde;

“... ”

İnşaat aşamasındaki tüm onay ve denetim işleri Bölge Müdürlüğü tarafından yapılır. Söz konusu onay ve kontrollük hizmetleri Bölge Müdürlüğünce İşletici veya B.K.İ.’ye de

yaptırılabilir. Ancak, özellik arz eden tesislerin inşaat projeleri Genel Müdürlüğün uygun görüşüne istinaden Bölge Müdürlüğünce onaylanır.

...

Faaliyet ruhsatı müracaat formunda belirtilen proje ve inşaatın, belirtilen süreler içerisinde tamamlanması gerekir. Bu süreler faaliyet ruhsatında belirtilen işletme süresine ilave edilir.

*Bölgede inşa edilecek üst yapıların tabi olacağı yapı ve inşa esasları her bölge için **Genel Müdürlükçe belirlenir.** Bölge faaliyete geçmeden önce inşa edilecek üst yapılara ilişkin projeler Genel Müdürlükçe onaylanır.”* hükmüne yer verilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere, bölge arazisinin kullanımı, yapı ve tesislerin projelendirilmesi, kurulması ve kullanılmasıyla ilgili bütün ruhsatları vermek ve inşaat aşamasındaki tüm onay ve denetim işleri serbest bölge müdürlüklerinin sorumluluğundadır. İnşa edilecek üst yapılara ilişkin projeler de Genel Müdürlükçe onaylanmaktadır.

Ancak yapılan incelemelerde **tapu kütüğüne tescili yapılmamış alanlarda inşaat ruhsatı verildiği**, söz konusu yerin kullanıcıya kiralandığı, inşaatın başlayıp devam ettiği ve Genel Müdürlüğün de söz konusu durumu onayladığı görülmüştür.

Diğer taraftan; Serbest bölge genişleme alanı toplam 252.085,21 m2 olup, bu arazinin 60.009,00 m2’si hazineye ait, 185.234,16 m2’si ESBAŞ mülkiyeti, 6.842,05 m2’si de ESBAŞ mülkiyetindeki hazine fazlalıklarıdır.

Ege Serbest Bölgesi arazisi Hazineye ait serbest bölgelerdendir. Ancak alınan bir karar ile serbest bölge arazisine sınır, içerisinde ESBAŞ’ın özel arazisinin de bulunduğu, belirlenmiş alanlar serbest bölge genişleme alanı ilan edilmiştir. Söz konusu genişleme alanında parça parça ve dağınık olmak üzere hem ESBAŞ’ın, hem Hazinesinin hem de 3. kişilerin arazileri mevcuttur. Bu belirlenmiş alandaki arazilerin serbest bölge alanına katılabilmesi için, hazine kamulaştırma işlemleri yapmıştır. Kamulaştırma işlemlerinin bir kısmı sonuçlanmış bir kısmı ise davalık olmuş ve halen devam etmektedir. Toplaştırılması gereken arazilerin toplulaştırılma işlemleri de tamamlanmamıştır. **Genişleme alanındaki çoğu yerin tapu kütüğüne tescili yapılmamıştır.** Dolayısıyla söz konusu alanda hangi alanın kime ait olduğu yasal olarak belli değildir. Sadece protokol üzerinde alanlar paylaşılmış olup,

paylaşılan alanlar tapu kütüğüne tescil edilmemiştir. Bir kısmı hakkında da halen dava süreçleri devam etmektedir.

Sorumlular söz konusu işlemi ilgili Milli Emlak biriminden aldıkları; “4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun “Taşınmaz Mülkiyetinin Kazanılması I. Tescil” başlıklı 705’inci maddesine göre; “Taşınmaz mülkiyetinin kazanılması, tescille olur. Miras, mahkeme kararı, cebri icra, işgal, kamulaştırma hâlleri ile kanunda öngörülen diğer hâllerde, mülkiyet tescilden önce kazanılır.” ibaresi bulunan yazıya dayandırmışlardır.

Ancak bahsedilen 705’inci maddenin devamında “... **Ancak, bu hâllerde malikin tasarruf işlemleri yapabilmesi, mülkiyetin tapu kütüğüne tescil edilmiş olmasına bağlıdır.**” denilmektedir. Görüleceği üzere bir taşınmazın mülkiyetinin olağanüstü hallerde kazanılmış olması halinde dahi, o taşınmaz üzerinde hukuki tasarrufta bulunabilmek için mülkiyetin tapu kütüğüne tescil olması gerekmektedir. Buna göre serbest bölge genişleme alanında işletici ESBAŞ firmasına yapı ruhsatı ve inşaat izni verilmesi (inşaat önemli ölçüde ilerlemiştir), ayrıca bu iznin Genel Müdürlükçe onaylanmasının mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Bir diğer önemli husus ise, yukarıda da açıkladığımız üzere söz konusu arazide 60.009,00 m2 alan Hazineye ait olup, Hazine bu araziler için hem kamulaştırma bedeli hem de mahkeme masrafları ödemiştir/ödemektedir. Buna göre neden öncelikle kamu arazisinin kiralanmadığının herhangi bir açıklaması yoktur. Çünkü açıklandığı üzere, araziler resmi olarak toplulaştırılıp pay edilmemiştir. İnşaatı başlanmış ve kiralanmış arazide kamu payı da bulunmaktadır. Kaldı ki kamulaştırma, mahkeme masrafları ve toplulaştırma için harcamalar yapılmışken en azından ilk kiralanacak arazilerin kamu arazisi olması gerekirdi. 287.218,20 \$’ın ilk seneden itibaren kamu geliri olmaması, kamu gelirinde azalmaya sebep olmuş; kamu yararına değil işletici firma lehine işlem tesis edilmiştir. Söz konusu kamu arazilerinin ihtilafı olmasından dolayı, kullanıcıların ESBAŞ’a ait arazileri seçmesi gibi bir durum söz konusu olamaz. Çünkü yukarıda da açıkladığımız üzere söz konusu arazilerin toplulaştırılması ve tapuya tescili yapılmamış olup, hukuken arazilerdeki hangi alanın kime ait olduğu da belli olmayıp, **söz konusu arazi ihtilafı genişleme alanındaki (ESBAŞ arazileri de dahil) tüm alanları kapsamaktadır.**

Bu itibarla, izin/onay verilmesi ve karar alınması süreçlerinde kamu görevlilerinin mevzuat hükümlerini göz ardı ederek işlem yapmaması, taşınmaz mülkiyetinin tapu kütüğüne tescil edilmeden üzerinde herhangi bir tasarrufta bulunulmaması, kamunun katlandığı

kamulaştırma, mahkeme ve toplulaştırma harcamalarından ötürü genişleme alanında yapılacak kiralamaların öncelikle kamu arazisi kısmından yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Bakanlık Temsilcilerine Ödenecek Ücretlere İlişkin Olarak Açılan Banka Hesaplarından Gerçekleştirilen İşlemlerin Muhasebeleştirilmemesi ve Bu Hesaplarda Biriken Tutarların Mevzuatta Belirtilen Amaç Dışında Harcanması

Bakanlık temsilcilerine ödenecek ücretlere ilişkin olarak Ticaret İl Müdürlükleri adına açılan banka hesaplarından gerçekleştirilen işlemlerin muhasebeleştirilmediği ve bu hesaplardaki paraların mevzuatta belirtilen amaç dışında harcandığı görülmüştür.

A. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre anonim şirketlerin genel kurullarına katılacak Bakanlık temsilcilerine ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu'na göre esnaf ve sanatkarlar meslek kuruluşlarının genel kurul toplantılarına katılacak Bakanlık temsilcisi veya Hükümet komiserine ödenecek ücretlerin tahsili ve ödemesinde kullanılmak üzere açılmış olan banka hesaplarına yatırılan tutarlar ile bu hesaplardan yapılan ödemelerin Bakanlık muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

6102 sayılı Kanun'un anonim şirket genel kurullarına katılacak temsilcilere ödenecek ücretlerle ilgili olarak 407'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, Kanun'un 333'üncü maddesi gereğince belirlenen şirketlerin genel kurul toplantılarında Bakanlık temsilcisinin de yer alacağı, diğer şirketlerde hangi durumlarda Bakanlık temsilcisinin genel kurulda bulunacağı ve genel kurul toplantıları için temsilcilerin görevlendirilmelerine ilişkin usul ve esaslar ile bunların nitelik, görev ve yetkilerinin, ayrıca ücret tarifelerinin, Bakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği ve Bakanlık temsilcisinin toplantıya katılma giderleri ile ücretlerinin ilgili şirket tarafından karşılanacağı düzenlenmiştir.

6102 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan 28.11.2012 tarih ve 28481 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Anonim Şirketlerin Genel Kurul Toplantılarının Usul ve Esasları ile Bu Toplantılarda Bulunacak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Temsilcileri Hakkında Yönetmelik'in 38'inci maddesinde, şirketlerin yurt içinde yapılacak genel kurul toplantılarında görevlendirilen Bakanlık temsilcilerinin ücretlerinin, her yıl Bütçe Kanunu'nun (H) Cetveli'nin (I-B) bendi ile tespit edilen devlet memurlarına ödenen en yüksek yurtiçi gündelik tutarının üç katı; hafta tatili günleri için ise dört katı net olarak ödeneceği belirtilmiştir. Maddede ayrıca Bakanlık temsilcisi ücretlerinin, Genel Müdürlük/İl

Müdürlükleri adına bankalarda açılacak hesaplara yatırılacağı ve bu kapsamda ödenecek ücretle ilgili tahakkuk edecek vergilerin süresi içerisinde şirket tarafından ilgili vergi dairesine ödeneceği de ifade edilmiştir.

5362 sayılı Kanun'un 47'inci maddesinde; esnaf ve sanatkârlar meslek kuruluşlarının genel kurul toplantılarının geçerli olabilmesi için Bakanlık temsilcisinin veya Hükümet komiserinin toplantı süresince bulunmasının ve kapanışa kadar toplantıya nezaretinin zorunlu olduğu ve genel kurul toplantılarında görevlendirilecek Bakanlık temsilcileri veya Hükümet komiserlerinin Bakanlık tarafından belirlenecek zaruri masraf ve ücretlerinin, genel kurulu düzenleyen esnaf ve sanatkârlar meslek kuruluşu tarafından ödeneceği, 75'inci maddesinde Bakanlık temsilcisinin veya Hükümet komiserinin görevlendirilmesi, görev ve yetkileri ile bunlara ödenecek ücretlerin Bakanlık tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

20.09.2005 tarih ve 25942 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşlarının Genel Kurul Toplantıları ve Bu Toplantılarda Bulundurulacak Bakanlık Temsilcileri veya Hükümet Komiserleri Yönetmeliği'nin 19'uncu maddesinde ise temsilcilerin her birine ve her toplantı için ayrı ayrı olmak üzere iş günlerinde brüt asgari ücretin onda biri günlük ücretin net ödeneceği, iş günü dışında kalan tatil ve resmi bayram günlerine rastlayan diğer tatil günlerinde toplantı yapılması halinde ise, günlük ücretin %50 arttırılarak ödeneceği belirtilmiştir. Maddede ayrıca temsilcilere ödenecek ücretin görevlendirmeyi yapan kurumun bildirdiği banka hesabına görevlendirmenin yazılı olarak bildirilmesinden sonraki üç iş günü içinde yatırılacağı ve esnaf ve sanatkârlar meslek kuruluşunun, temsilci ücretlerinin ödenmesi ile bu ödeme nedeniyle doğacak vergi ve yükümlülüklerden sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine göre; anonim şirketler ile esnaf ve sanatkârlar meslek kuruluşlarının, düzenleyecekleri genel kurul toplantılarına Bakanlık temsilcisi veya Hükümet komiseri katılması için yazılı talepte bulunması ve Yönetmeliklerde belirlenen esaslar çerçevesinde temsilcilik ücretlerinin, Genel Müdürlük/İl Müdürlükleri adına açılmış banka hesaplarına yatırılması, yatırılan temsilcilik ücretlerinin de Genel Müdürlük/İl Müdürlükleri tarafından, usulüne uygun olarak görevlendirilen ve toplantıya katılan Bakanlık temsilcilerine/personeline ödenmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda yapılan incelemelerde, Ticaret İl Müdürlükleri ve İç Ticaret Genel Müdürlüğü adına açılmış banka hesaplarına yatırılan temsilcilik ücretlerinin ve bu

hesaplardan Bakanlık temsilcilerine yapılan ödemelerin muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49'uncu maddesinde; muhasebe sisteminin, karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulup yürütüleceği; kamu hesaplarının ise, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu mevzuat hükümleri ve açıklamalara göre, kamu hesaplarının kamu idarelerince gerçekleştirilen ve mali sonuç doğuran tüm işlemleri içermesi gerekmektedir. Bu nedenle, Bakanlık tarafından yapılan görevlendirmelere dayanılarak anonim şirket veya esnaf ve sanatkârlar meslek kuruluşlarının genel kurul toplantılarına katılan temsilciler için Genel Müdürlük/İl Müdürlükleri adına açılmış banka hesaplarına yatırılan ücretler ile bu ücretlerin söz konusu toplantıya katılan personele ödenmesine ilişkin tüm işlemlerin Bakanlık hesapları ve muhasebe sistemi içerisinde yer alması gerekmektedir.

Bakanlık temsilcilerine ödenecek ücretlere ilişkin olarak açılan banka hesaplarından gerçekleştirilecek işlemlerin emanet hesapları kullanılmak suretiyle muhasebeleştirilmesi sağlanarak bu işlemlerin kayıt dışında kalması önlenmelidir. Nitekim normal çalışma saatleri dışında ve tatil günlerinde gümrük hizmeti talebinde bulunan ilgililerden tahsil edilen ve doğrudan fazla çalışmada bulunan personele ödenen fazla çalışma yollukları da Bakanlık tarafından emanet hesapları kullanılmak suretiyle muhasebeleştirilmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 264'üncü maddesinde, emanet olarak nakden tahsil edilen tutarların, 333-Emanetler Hesabına alacak, 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; emanetler hesabında kayıtlı tutarlardan nakden yapılan ödeme ve göndermelerin, 333-Emanetler Hesabına borç, 100-Kasa Hesabı, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, Bakanlık tarafından yapılan görevlendirmelere dayanılarak anonim şirket veya esnaf ve sanatkârlar meslek kuruluşlarının genel kurul toplantılarına katılacak temsilciler

için banka hesaplarına yatırılan ücretler emanet niteliği taşıdığından, ücretler banka hesaplarına yatırıldığında 102-Banka Hesabına borç 333-Emanetler Hesabına alacak, söz konusu ücretler toplantıya katılan temsilcilere/personelere ödendiğinde ise 333-Emanetler Hesabına borç 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydı yapılmak suretiyle muhasebeleştirilmesinin sağlanması gerekmektedir.

B. Anonim Şirketlerin Genel Kurul Toplantılarının Usul ve Esasları ile Bu Toplantılarda Bulunacak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Temsilcileri Hakkında Yönetmelik'in 38'inci maddesi hükmü gereğince Ticaret İl Müdürlükleri adına açılan banka hesaplarında 2019 yıl sonu itibariyle birikmiş tutarların olduğu ve bu hesaplardan mevzuatta belirtilen amaç dışında harcama yapıldığı görülmüştür.

Mezkûr Yönetmelik'in 38'inci maddesinde şirketlerin yurt içinde yapılacak genel kurul toplantılarında görevlendirilen Bakanlık temsilcilerine, her yıl Bütçe Kanunu'nun (H) Cetveli'nin (I-B) bendi ile tespit edilen devlet memurlarına ödenen en yüksek yurtiçi gündelik tutarının üç katı; hafta tatili günleri için ise dört katının net olarak ödeneceği belirtilmiştir. Maddede ayrıca Bakanlık temsilcisi ücretlerinin Genel Müdürlük/İl Müdürlükleri adına bankalarda açılacak hesaplara yatırılacağı, şirketler tarafından yatırılan paraların Bakanlık temsilcisine ödenmesine ilişkin esasların Genel Müdürlükçe belirlenerek il müdürlüklerine yazılı olarak duyurulacağı ifade edilmiştir.

Nitekim konuya ilişkin olarak İç Ticaret Genel Müdürlüğü tarafından 26.12.2013 tarih ve 67300147.431.04-8955 sayılı yazı ile Usul ve Esaslar belirlenerek 81 Ticaret İl Müdürlüğüne duyurulmuştur. Söz konusu Usul ve Esaslar'ın 9'uncu maddesinde temsilcilere ödenecek tutarın ay içinde yapılan görevlendirme sayısına göre hesaplanması ve bu tutarın ilgililere izleyen ayın ilk beş günü içinde ödenmesi, 10'uncu maddesinde görevlendirme sayısı hesaplanırken, aynı tarihte ve aynı adreste gerçekleştirilecek genel kurul toplantıları için aynı temsilci görevlendirildiğinde ve aynı şirketin birden fazla hesap dönemlerine ait genel kurullarına yapılan görevlendirmelerin, ayrı görevlendirmeler olarak sayılması, 12'nci maddesinde ise bu usul ve esasların yayım tarihinden önce Bakanlık temsilcilerine yapılan ödemelerden sonra hesapta kalan tutarın, Müdürlüğün her türlü mal ve hizmet alımı için kullanılması, bu amaçla yapılacak harcamaların İl Müdürünün onayı ile her alım için ayrı ayrı oluşturulacak komisyon marifetiyle ve en az üç teklif alınmak suretiyle yapılması gerektiği belirtilmiştir.

26.12.2013 tarihli Usul ve Esasların yayımı tarihinden önce yine İç Ticaret Genel

Müdürlüğü tarafından Bakanlık Makamının 19.04.2004 tarihli onayıyla çıkarılan 2004/14 nolu yazıda ise, sermaye şirketlerinin genel kurul toplantılarında bir gün içerisinde aynı adreste yapılan birden fazla toplantı için aynı personel görevlendirildiği takdirde bunun bir görevlendirme sayılacağı ve kendisine toplantı sayısına bakılmaksızın bir toplantı ücreti ödeneceği, bu şekilde yapılan ödemelerden sonra hesapta kalan paranın tamamının il müdürlüklerinin kırtasiye, demirbaş vb ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanılabileceği ifade edilmiştir.

2004/14 nolu yazı ile bir gün içerisinde aynı adreste yapılan birden fazla toplantı için aynı personel görevlendirildiği takdirde bunun bir görevlendirme sayılacağı ve personele bir toplantı ücreti ödeneceği belirtilmiş iken, uygulamada şirketler bir gün içerisinde aynı adreste yapılan birden fazla toplantı için aynı personel görevlendirildiğinde birden fazla temsilci ücreti ödemiş ancak Bakanlık tarafından toplantıya katılan temsilciye bir görevlendirme ücreti ödenmiştir. Ardından 26.12.2013 tarihli Usul ve Esaslar ile bu uygulamaya son verilmiş, bir gün içerisinde aynı adreste yapılan birden fazla genel kurul toplantısı için yapılan görevlendirmeler ayrı görevlendirmeler olarak sayılmış ve Bakanlık temsilcisine aynı gün içerisindeki her görevlendirme için Bakanlık tarafından ödeme yapılmıştır. Hal böyle olunca 26.12.2013 tarihinden önce, bu amaçla açılmış olan banka hesaplarında bir birikim olmuş ve Bakanlık tarafından belirlenen Usul ve Esaslarla biriken tutarlardan İl Müdürlüklerinin her türlü mal ve hizmet alımı için harcama yapılabileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde, 81 Ticaret İl Müdürlüğü adına bu amaçla açılmış olan banka hesaplarında 2019 yıl sonu itibariyle toplamda 751.827,84 TL bakiye bulunduğu anlaşılmıştır. Hesaplarda biriken bu tutarlardan yıl içerisinde Ticaret İl Müdürlüklerinin mal ve hizmet alımı ihtiyaçları için (demirbaş alımı, temsil ağırlama gideri, bakım onarım gideri vb.) pek çoğu bütçeden de yapılabilecek harcamalar yapıldığı görülmüştür. Halbuki, Yönetmelik'in 38'inci maddesine göre, Bakanlık temsilci ücretlerinin ödenmesi amacıyla İl Müdürlükleri adına açılan banka hesaplarından sadece bu amaçla ödemeler yapılabilir. Bunun dışında İl Müdürlüklerinin mal ve hizmet alımı ihtiyaçlarının ise bütçeden karşılanması esastır.

5018 sayılı Kanun'un “Bütçe İlkeleri” başlıklı 13'üncü maddesinin (m) bendinde, kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde gösterileceği, “Muhasebe Sistemi” başlıklı 49'uncu maddesinde muhasabe sisteminin, karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulup yürütüleceği; kamu hesaplarının ise, kamu idarelerinin gelir,

gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu mevzuat hükümleri ve açıklamalara göre, kamu hesaplarının kamu idarelerince gerçekleştirilen ve mali sonuç doğuran tüm işlemleri içermesi gerektiğinden, Ticaret İl Müdürlükleri adına açılmış olan banka hesaplarındaki bakiyelerin, bütçe içerisine alınması sağlanmalıdır.

BULGU 10: TURQUALITY® Programı Kapsamında Desteklenen Firmaların, Çoğunluk Hisseleri Yabancı Şirketlere Satılan Markalarının Desteklenmeye Devam Edilmesi

TURQUALITY® destek programı kapsamına alınan şirketlerin desteklenmesi kapsamında hisselerinin tamamına yakını olmak üzere çok büyük bir bölümünün satıldığı halde firmaların devlet desteğinden faydalanmaya devam ettiği ve bu durumun, 2006/4 sayılı Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve TURQUALITY®'nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ'in amacına uymadığı tespit edilmiştir.

TURQUALITY® sistemi, devlet destekli bir markalaşma programıdır ve ülkemizin rekabet avantajını elinde bulundurduğu ve markalaşma potansiyeli olan ürün gruplarına sahip firmalarımızın, üretimlerinden pazarlamalarına, satışlarından satış sonrası hizmetlerine kadar bütün süreçleri kapsayacak şekilde yönetsel bilgi birikimi, kurumsallaşma ve gelişimlerini sağlayarak uluslararası pazarlarda kendi markalarıyla global bir oyuncu olabilmeleri ve söz konusu markalar aracılığıyla olumlu Türk malı imajının oluşturulması ve yerleştirilmesi amacıyla oluşturulmuş devlet destekli ilk ve tek markalaşma programıdır.

Bu açıklamadan da anlaşılacağı üzere amacı, global Türk markaları yaratmak olan programın hedefleri şunlardır:

“Marka potansiyeli olan firmalara global bir marka olma yolunda finansal kaynak sağlamak.

Global Türk markaları yaratabilmek için firmaların ve markalarının gelişimlerine yönelik strateji, operasyon, organizasyon ve teknoloji danışmanlığı çalışmaları ile destek olmak.

Program kapsamında bulunan firmaların yönetim birimlerine yönelik eğitim desteği vermek.

Yurtdışında olumlu Türk malı imajının oluşturulması ve tutundurulması için iletişim ve tanıtım faaliyetlerinde bulunmak.

Türk firmalarının marka bilincini artırmak.

Türk firmalarının pazar bilgisi dâhilinde aksiyon alabilmeleri için istihbarat desteği sağlamak.

Seçilmiş Türk markaları için bir inkübatör ve katalizör olmak.”

Hedefe dair açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, vurgulanan husus Türk firmaları ve Türk malıdır.

Öte yandan, Marka Değerleme Standardı olan ISO 10668 markayı: “*Ürünler, servisler veya kurumları tanımlamayı amaçlayan ve hissedarların akıllarında ayırt edici imaj ve çağrışımlar yaratan, böylece ekonomik değer/fayda sağlayan, pazarlama ile ilişkili isim, tanım, logo, sembol, işaret ve dizayn gibi fiziki olmayan varlık.*” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere markanın tanımladığı unsurlardan birisi ve belki de en önemlisi kurumdur. Bu çerçevede, çoğunluk hisseleri satılan markalar artık, yeni kurumsal çatıları altında tanımlanacak ve örneğimizde yer alan markalar bağlamında kurumsal çatılar, artık söz konusu yabancı şirketler olacaktır.

Zaten, taşıdığı potansiyeli kullanıp, aldığı devlet desteğinden de faydalanarak markalaşmayı başaran ve bu haliyle global markalar tarafından dikkat çekecek noktaya gelen ve hatta onlar tarafından satın alınmak istenen Türk markaları için söz konusu destek programı, amacına ulaşmış ve görevini tamamlamış sayılmalıdır.

Öte yandan, yine destek mevzuatı arasında yer alan 2010/6 sayılı Yurt Dışı Birim, Marka ve Tanıtım Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ’in 5.4’üncü maddesinde yer alan “Destek ödemesi yurt dışı ortaklık oranına göre hesaplanır.” hükmü, destek ödemesinin, desteklenen firmanın hissesi oranında artıp azalacağını öngörmektedir.

Bu hususlara, 2015, 2016, 2017 ve 2018 yılları Sayıştay Denetim Raporlarında yer verilmiş olmakla birlikte, Kamu İdaresince, Tebliğ değişikliğine gidilmediği ve mevcut Tebliğ çalışmalarında da bu hususa değinilmediği anlaşılmıştır. Eleştiri konusu uygulamaya

her geçen gün yenileri eklenmektedir. En son sektörünün en büyük iki akü markasının, tavukçuluk sektörünün en büyük firması ve gastronomi alanında yabancılara satışların devam ettiği ve/fakat bununla birlikte, desteklenmeye devam edildiği tespit edilmiştir.

Bu nedenle, 2006/4 sayılı Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve TURQUALITY®'nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ kapsamında desteklenen firmaların çoğunluk hisseleri yabancı şirketlere satılan markalarına uygulanan destek politikalarının, Tebliğ'in amaç ve hedefleri de dikkate alınarak, gözden geçirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Mal Turquality®'si Kapsamında Desteklenmesi Gereken Bir Ayakkabı Markasının, Hizmet Turquality®'si Kapsamında Desteklenmesi Dolayısıyla Daha Fazla Oranda Destekten Faydalanması

Yapılan incelemede, yurtdışı mağazalarında hem kendi markasını hem de birçok yabancı markaların satışını yapan bir ayakkabı markasının, 2006/4 Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve Turquality®'nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ'i kapsamında sadece Türk markası oranında desteklenmesi gerekirken, söz konusu ayakkabı firması “*hizmet firması*” kabul edilerek, 2015/9 Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar kapsamında %100 oranında desteklendiği tespit edilmiştir.

Turquality; ülkemizde rekabet avantajını elinde bulundurduğu ve markalaşma potansiyeli olan ürün gruplarına sahip firmaların kurumsallaşma ve gelişmelerini sağlayarak uluslar arası pazarlarda kendi markaları aracılığıyla olumlu Türk malı imajının oluşturulması ve yerleştirilmesi amacıyla oluşturulmuş devlet destekli bir markalaşma programıdır. Diğer bir ifadeyle, marka özelinde verilen bir destek programıdır.

2006/4 Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve Turquality®'nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ'in “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde;

“Türkiye’de ticari ve/veya sınai faaliyette bulunan şirketlerin ürünlerinin markalaşması amacıyla gerçekleştirecekleri faaliyetlere ilişkin giderler...” denilmektedir.

2015/9 Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar'ın “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde, döviz kazandırıcı hizmet sektörlerinde faaliyet

gösteren ve Türkiye’de yerleşik şirket, kurum ve kuruluşların markalaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlere ilişkin giderlerin söz konusu Karar kapsamında destekleneceği ifade edilmiştir. Aynı Karar’ın “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde ise yararlanıcı, Türkiye’de yerleşik olup döviz kazandırıcı hizmet sektörlerinde faaliyet gösteren şirket, kurum ve kuruluş olarak tanımlanmıştır.

2006/4 sayılı Tebliğ mal ihracatının, 2015/9 sayılı Karar hizmet ihracatının Turquality’sini düzenlemektedir. Yaptığımız incelemelerde, bir ayakkabı markasının (mağazalarında Türk markası olmayan birçok ürünü satmaktadır) mal ihracatı yapmasına rağmen hizmet Turquality’si içerisinde desteklendiği görülmüştür.

Örneğin, “hazır giyim”, “deri ve deri mamulleri” 2006/4 (mal ihracatı) kapsamında iken, “perakende” olarak adlandırılan sektör ise 2015/9 sayılı hizmet ihracatı kapsamında değerlendirilmiştir. 2006/4 kapsamında destek alan ancak hazır giyim deri ve deri mamulleri başta olmak üzere perakende sektöründe değerlendirilebilecek birçok marka bulunmaktadır. Burada perakende sektörü içine alınarak bir ayakkabı firması hizmet sektörü içerisinde değerlendirilmektedir. Halbuki 2006/4 kapsamında desteklenen hazır giyim ile deri mamülleri de perakende olarak satılmaktadır. Bir ürünün perakende olarak satılması onun hizmet sektöründe bulunduğu anlamına gelemez. 2015/9 sayılı tebliğ kapsamında perakende sektörü içerisinde değerlendirilen tek markanın “bir ayakkabı firması” olduğu görülmüştür.

Aynı şekilde “perakende olarak” mağazalarında mal satan birçok hazır giyim firması 2006/4 mal ihracatı kapsamında turquality programı desteğinden yararlanmaktadır. Hatta bu hazır giyim firmalarından birisinin kendi ürünlerinin satıldığı yurtdışı birimlerinde bu marka dışında başka markaların satıldığı tespit edilmesi sonucunda; firmanın itirazlarına rağmen destek hesaplaması marka sayılarının oranlanması suretiyle hesaplanmaktadır. Olması gereken hesaplama şekli de budur.

Söz konusu ayakkabı markası diğer markalardan farklı olarak, 2015/9 sayılı hizmet ihracatı boyutuyla perakende sektörü kapsamında turquality kapsamına kabul edilmiştir. Söz konusu ayakkabı markası mağazaları, kendi ürünlerinin yanı sıra mağazalarında farklı markalı onlarca ürünleri de satmaktadır. Dolayısıyla 2006/4 kapsamında olması durumunda yurtdışı birim desteğini sadece sattığı Türk markaları oranında alabilecek olan firma, hizmet ihracatı ve perakende sektörü şeklinde değerlendirilerek bu desteklerden eksiksiz yararlanmaktadır. Üstelik 2006/4 sayılı mal ihracatı Turquality tebliği kapsamında aynı şirketin bir diğer markası da ayrıca desteklenmekte ve bu ayakkabılar söz konusu firmanın mağazalarında

satılmaktadır. Söz konusu ayakkabı markasına diğer hiçbir firmaya sağlanmayan bir imtiyaz tanınmıştır.

Bu uygulamanın dayanağı, yapılan işin “*perakendecilik*” olarak değerlendirilmesidir. Türk Dil Kurumu’nun tanımına göre perakende; “*Malların teker teker veya birkaç parça durumunda azar azar satılmasına dayanan (satış biçimi), toptan karşısı*” olarak tanımlanmıştır. Söz konusu ifadeden perakendeciliğin sadece hizmet olmadığı, aynı zamanda mal satışı olduğu da açıktır.

“*Hizmet*” in tanımına ve özelliklerine bakacak olursak;

“*Hizmet, insanların ya da insan gruplarının, ihtiyaçlarını gidermek amacıyla belirli bir fiyattan satışa sunulan, elle tutulamayan, koklanamayan, kolay heba olabilen, standartlaştırılmayan, yarar ve doyum oluşturan soyut faaliyetler bütünü olarak tanımlanabilir.*”

Hizmetin kendine özgü yapısı şu şekilde özetlenebilir:

“İstisnalar dışında hizmetler ölçülemezler: Hizmetler fiziksel ürünler ya da fiziksel objelerin boyutları anlamında ölçülemez. Bu sebeple hizmet statik değil, dinamiktir.

Hizmetler stoklanamazlar: Hizmet sunulduğu an tüketilir. Tekrarlanabilir ancak aynı hizmet yeniden sunulamaz.

Hizmetler tetkik edilemez ya da incelenemezler: Hizmetlerin gözlenmesi sonucunda bazı sonuçlara ulaşılabilir.

Hizmet sunulmadan kalite değerlendirilemez: Müşteri hizmeti bir kez satın almadan tatmin edici olup olmadığı hakkında herhangi bir sonuca ulaşamaz.

Hizmetlerin zaman boyutu vardır: Bir hizmet zamanla ilgili faaliyetler dizisinden oluşur. Belli bir saatte başlar ve belli bir saatte biter.

Hizmetler nesne değil, performanstır: Hizmet insan davranışı ile yönlendirilen bir dizi etkinlikten oluşur. Verilen hizmetin üzerinde insan unsuru çok fazladır ve çoğu hizmet sunan kişilerin uzman olmasını gerektirir.”

Bilimsel çalışmalardan da çok açık bir şekilde görüleceği üzere; “*mağazalarda perakende olarak ayakkabı satılması*” hizmet değil, mal satışsıdır. Dolayısıyla söz konusu

ayakkabı firmasının 2006/4 mal Turquality’si kapsamında desteklenmesi gerekmektedir. Bu itibarla 2015/9 hizmet Turquality’si kapsamından çıkartılmalı, mağazalarında sattıkları diğer markalar oranında 2006/4 mal Turquality’si kapsamında desteklenmeli, önceden aldığı toplam 30.912.418,00 TL desteğin mağazalarında sattıkları diğer markalar oranında iadesi sağlanmalıdır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, döviz kazandırıcı hizmet sektörlerinin çerçevesinin bilimsel kurallar çerçevesinde çizilmesi ve hizmet sektörlerinin somut ve net biçimde oluşturulması, “perakende” olarak satılan bir ürünün otomatik olarak hizmet sektörü içerisinde sayılmasının mümkün olmadığı, hizmet sayılabilmesi için yukarıda sayılan bilimsel şartları taşıması, gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Yurt Dışındaki Birimlerin Kira Giderlerinin 10 Baz Puan Fazla Ödenmesi

2010/6 Yurt Dışı Birim, Marka ve Tanıtım Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ’e göre yurt dışındaki birimlerin kira giderlerine ilişkin yapılan devlet yardımları ödemelerinin 10 baz puan fazla ödendiği görülmüştür.

2010/6 Yurt Dışı Birim, Marka ve Tanıtım Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ’in amacı, Türkiye’de sınai ve ticari veya ticari faaliyet gösteren şirketler ile İşbirliği Kuruluşları üyelerinin yurt dışında gerçekleştirilen tanıtım, marka tescil giderleri ve mal ticareti yapmak amacıyla yurt dışında açılan birimlerle ilişkin kira giderleri ile Türkiye Ticaret Merkezlerine ilişkin giderlerin bir kısmının Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu’ndan (DFİF) karşılanmasıdır.

Aynı Tebliğ’in 6’ncı maddesinde özetle; Sınai ve ticari şirketler veya bu şirketlerle organik bağı bulunan ve yurt dışında faaliyet gösteren şirket veya şubeleri tarafından yurt dışında açılan birimlerin kira giderlerinin her birim başına maddede sayılan özelliklerine göre %50 oranında ve belirlenen limitlerde destekleneceği,

7’nci maddesinde ise; Ticari şirketler veya bu şirketlerle organik bağı bulunan ... birimlerin kira giderlerinin %40 oranında ve belirtilen limitlerde destekleneceği düzenlenmiştir.

Aynı Tebliğ’in “Ortak hüküm” başlıklı 18’inci maddesinde;

“(1) Şirketlerin bu Tebliğin 6 ncı, 7 nci, 12 nci, 13 üncü, 14 üncü ve 16 ncı maddeleri

kapsamındaki faaliyetlerinin Bakanlıkça belirlenen hedef ve öncelikli ülkelere yönelik olması durumunda destek oranı 10 baz puan artırılır.” denilmektedir. Tebliğin 12,13,14 ve 16’ncı maddelerindeki düzenlemeler ise kira giderleri dışında desteklenecek giderlere ilişkindir.

Dolayısıyla firmalar Bakanlıkça belirlenen durumlara uygun olduklarında %50 + %10 veya %40 + %10 oranında desteklenmektedir.

02.12.2016 tarihinde değişen aynı Tebliğ’in sırasıyla geçici 5’inci ve 6’ncı maddelerinde;

“GEÇİCİ MADDE 5 – (1) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce açılan birimler için bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önceki Yurt Dışı Birim, Marka ve Tanıtım Faaliyetleri Hakkında Tebliğ (Tebliğ No: 2010/6) hükümleri, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra açılan birimler için bu Tebliğ hükümleri uygulanır.

GEÇİCİ MADDE 6 – (1) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önceki giderler için, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önceki Yurt Dışı Birim, Marka ve Tanıtım Faaliyetleri Hakkında Tebliğ (Tebliğ No: 2010/6)’in lehe olan hükümleri uygulanır. Söz konusu gider tarihinin tespitinde ödeme belgesi tarihi esas alınır.” denilmektedir.

Tebliğ’in değişmeden önceki yurtdışı birimlerinin kira giderleri ile ilgili maddelerinde söz konusu oranlar 10 baz puan daha fazla olup, %60 + %10 veya %50 + %10’dur.

Bakanlık da geçici 5 ve 6’ncı maddeleri baz alarak, önceden açılmış birimlerin kira giderlerinin desteklenmesinde, 10 baz puan daha fazla olan eski Tebliğ hükümlerini uygulamıştır.

Ancak aynı Tebliğ’in geçici 3’üncü maddesinde;

“(1) Bu Tebliğin 6 ncı ve 7 nci maddeleri 1/1/2017 tarihinden sonra gerçekleştirilecek kira giderleri için uygulanır.” Denilmektedir.

Geçici 3’üncü madde yurtdışı birimlerinin kira giderlerini özel olarak düzenlemiş olup, buna göre 1 Ocak 2017 tarihinden itibaren gerçekleştirilecek kira giderlerinde bu Tebliğ’in (Yeni Tebliğ) 6’ncı ve 7’nci maddelerinin uygulanacağını açıklamıştır. Buna göre 01/01/2017 tarihinden sonra gerçekleştirilecek kira giderleri için, sına ve ticari şirketler %50 + %10, ticari şirketler ise %40 + %10 oranında desteklenmelidir. Dolayısıyla belirtilen tarihten sonra gerçekleştirilen kira desteklerinde hatalı olarak eski Tebliğ hükümleri

uygulanması suretiyle, yurt dışındaki birimlerin kira giderlerine ilişkin yapılan devlet yardımları ödemeleri 10 baz puan fazla ödenmiştir.

Bu itibarla, 2019 yılında yurt dışı birimler için toplam 146.831.352,31 TL kira ödemesinden yaklaşık 24.000.000,00 TL fazla ödeme yapılmış olduğu görülmüş olup, söz konusu devlet desteği mevzuatının, tereddüde mahal vermeyecek şekilde açık ve yalın olarak düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Gümrük Müdürlüklerinin Kurulacağı Alanların Protokollerle Belirlenmesi Sürecinde İşletmeciye Sağlanacak Gelirler ve Yüklenecek Maliyetlerin Dikkate Alınmaması

Bakanlığa bağlı gümrük müdürlüklerinin kurulması veya taşınması amacıyla Müdürlüğün kurulacağı/taşınacağı alanın sahibi/işletmecisi olan kişi ya da kuruluşlarla akdedilen protokollerde, söz konusu alana gümrük müdürlüğü kurulması/taşınmasının taraflara sağlayacağı gelir ya da yükleyeceği maliyetlerin dikkate alınmadığı ve tarafların yükümlülükleri hakkında birbirinden farklı hükümler öngörüldüğü görülmüştür.

Bakanlığın taşra teşkilatında yer alan gümrük müdürlüklerinin kurulması 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 447’nci maddesinin birinci fıkrasının (s) bendinde Gümrükler Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır. Maddede aynen;

“(1) Gümrükler Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri şunlardır:

s) Taşra gümrük idarelerinin kuruluş ve işleyişi hakkında politikalar geliştirmek, bunları uygulamak ve bu alanda eşgüdümü sağlamak...”

denilmek suretiyle, gümrük müdürlüklerinin kuruluş ve işleyişi hakkında politika geliştirme, bunları uygulama ve aralarında eş güdümü sağlama görevi Gümrükler Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Bu nedenle, gümrük müdürlüklerinin kurulacağı yerlerin protokollerle belirlenmesi sürecinde de eş güdümün ve uygulama birliğinin sağlanması gerekmektedir.

Bilindiği üzere, ithalat ve ihracat işlemi yaptıracak gerçek ve tüzel kişiler gümrük işlemlerini yaptırmak için istisnalar dışında genel olarak iki yola başvurabilmektedir. Bunlardan birincisi, gümrük işlemleri yaptıırılacak mal ve eşyaların gümrük müdürlüğüne

getirilerek muayene ve kontrol gibi işlemlerinin gümrük müdürlüğünün bulunduğu alanda yaptırılmasıdır. Söz konusu alanların içerisinde genelde otopark, tır parkı, restoran, market, bankamatik vb. gibi ticari birimler bulunmakta ve etrafi çevrili bu alanlara giriş için giriş/otopark ücreti ödenmektedir. İkincisi ise, gümrük müdürlüğünden personel talep edilerek işletmenin istediği bir yerde gümrük işlemlerinin yaptırılmasıdır. Bu durumda işletmeler gümrük personelinin fazla mesai ücreti ve yolluk masrafları gibi maliyetlere katlanmak zorunda kalmaktadır. Gümrük işlemleri yaptıran kişiler açısından mal ve eşyaların gümrük müdürlüğünün bulunduğu alana getirilerek gümrük işlemlerinin yaptırılması, kişilerin istediği bir yerde gümrükleme işlemlerinin yaptırılmasından daha düşük maliyetle gerçekleştirilmektedir.

Gümrük müdürlükleri faaliyetlerini Hazine tarafından kendisine tahsis edilen alanlarda veya yapılan protokoller vasıtasıyla özel/kamu kişilerine ait veya onların işletiminde bulunan alanlarda yerine getirmektedir. Gümrük müdürlüklerinin özel kişilere ait/işletimindeki alanlarda kurularak hizmet vermesi, söz konusu alan sahibine otopark ücreti, ticari birim işletmesi veya kiralamaları gibi gelirler sağlamaktadır. Diğer bir ifadeyle gümrük hizmetlerinden faydalanmak isteyen gerçek veya tüzel kişiler zorunlu olarak özel işletmelerden hizmet almak durumunda kalmaktadırlar. Bu durum söz konusu alan sahibine bir ayrıcalık sağlamaktadır.

Bakanlık bünyesinde bu amaçla yapılmış protokoller üzerinde yapılan incelemede; uygulama birliği açısından tüm hükümleri bağlamında birbirleri ile benzer düzenlemelerin öngörülmediği ayrıca tarafların yükümlülüklerini düzenleyen hükümlerin de birbirinden farklı olduğu anlaşılmıştır.

Toplam 17 protokol üzerinde yapılan incelemede, bazı gümrük müdürlüğü protokollerinde, bina temini/yapımı, yemek, personel servisi, temizlik, elektrik gideri, büro malzemesi temini gibi birçok unsurun İşletmeci tarafından ücretsiz karşılanacağı hükmü yer alırken bazı protokollerde ise sadece Bakanlığa sağlanan bina için herhangi bir kira talep edilmeyeceği düzenlemesinin yer aldığı görülmüştür.

OSB ve diğer işletmeci kuruluşlar tarafından gümrük müdürlüğüne tahsis edilen binanın/arsanın içerisinde bulunduğu alanda yer alan tır parkı, otopark, restoran vb. ticari unsurlar dolayısıyla oluşan gelir/kazanç unsurları bulunmaktadır. Gümrük işlemlerini yaptırmak için gümrük müdürlüğünün bulunduğu sahaya gelen tır vb. araçlar gümrük muayene, kontrol ve diğer işlemleri için tır parkı/otopark sahasına girmek zorunda

kalmaktadır. Dolayısıyla bu durumun gümrük idarelerinin kurulu bulunduğu alan sahiplerine gümrük işlemlerinin bu alanda yapılması nedeniyle (otopark, restoran vb işletmeciliği) katkı sağlayacağı açıktır.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, anılan protokollerin imzalanması sürecinde, özel kişilere/kurumlara ait alanlarda gümrük müdürlüğü kurulmasının alan sahibine sağlayacağı fayda ve yükleyeceği maliyetin tespitine yönelik herhangi bir tahmin çalışması yapılmamaktadır. Bunun sonucunda alan sahibine sağlanan söz konusu ayrıcalıklı fayda hakkında bir öngörü geliştirilemediği için protokollerle sağlanan hakların da yeterli olup olmadığı değerlendirilememektedir. İdarenin protokolle kuracağı veya taşıyacağı gümrük müdürlüklerinin alan sahibine veya işletmecisine sağlayacağı faydaların ve yükleyeceği maliyetlerin tahmin edilmesi, işletmeciden tüm gümrük müdürlüğü ihtiyaçlarının karşılanmasının talep edilmesi, hatta gümrük müdürlüğü ihtiyaçlarının karşılanması yanında ayrıca bir sözleşme ücreti/hasılat payı talep edilmesi imkânı doğurabilecektir.

2018 yılında Sayıştay Başkanlığı tarafından bulgu edilen konu ile ilgili olarak kamu idaresi tarafından verilen cevapta yapılacak yeni protokollerde bulguda belirtilen hususların göz önünde bulundurulacağı ifade edilmişse de 2019 yılı içerisinde yapılan protokollerde de herhangi bir gelişme sağlanmadığı görülmüştür.

Bu itibarla, gümrük müdürlüklerinin kurulması veya taşınmasına yönelik protokoller akdedilirken taraflara sağlayacağı gelir ya da yükleyeceği maliyetlerin hazırlık süreçlerinde dikkate alınması ve protokollerde yer alacak hükümlerin fayda-maliyet dengesine uygun olmasının sağlanması gerekmektedir. Öte yandan protokol konusu alanlarda belirli bir süre kalma yükümlülüğü içermeyen mevcut protokoller için de gerekli çalışmalar yapılarak protokollerin yenilenmesi/güncellenmesi sağlanmalıdır.

BULGU 14: Yurt Dışında Gerçekleştirilen Fuar Katılımları Kapsamında Desteklenen “2018 Premiere Vision Paris Şubat Fuarı” Organizasyonu İçerisinde “Danışmanlık Ücreti” Ödenmesi

2017/4 sayılı Yurt Dışında Gerçekleştirilen Fuar Katılımlarının Desteklenmesine İlişkin Karar’a göre desteklenen “2018 Premiere Vision Paris Şubat Fuarı” organizasyonu dolayısıyla, desteklenecek giderler kapsamında bulunmadığı halde “danışmanlık ücreti” nin ödendiği tespit edilmiştir.

Yurt Dışında Gerçekleştirilen Fuar Katılımlarının Desteklenmesine İlişkin Karar’ın

Uygulama Usul ve Esasları Genelgesi'nin “Yurt Dışı Fuar Organizasyonlarına İlişkin Organizatör Tanıtım Faaliyetlerinin Desteklenmesi” başlıklı 6'ncı maddesinde ise; Bakanlıkça görevlendirilen organizatörlerin, yurt dışı fuar organizasyonuna yönelik olarak Türk ihraç ürünlerinin, sektörlerin, katılımcıların veya yurt dışı fuar organizasyonunun tanıtımı amacıyla yurt dışında gerçekleştirdikleri;

“(1),

a) Defile,

b) Fuar konusu sektörler ile ilgili seminer, basın toplantısı veya duyuru,

c) Reklam panoları, afiş, katalog, broşür/kitapçık biçimindeki tanıtım etkinlikleri,

ç) Elektronik ortamda tanıtım/videowall, multivizyon gösterileri,

d) Kitle iletişim araçlarında yayınlanacak reklamlar,

e) Toplam alanı 25 m²'yi geçmemek üzere, fuar konusu sektörlerin, katılımcıların veya Türk ihraç ürünlerinin tanıtımı ve katılımcı firmalar tarafından ihtiyaç duyulan iletişim hizmetlerini vermeye yönelik info stant,

f) “Türkiye Markası Standı” ve “Türkiye Markası Standı” projesinin bir unsuru ve devamı olarak fuar yerleşkesi içerisinde oluşturulması planlanan gösteri/etkinlik/trend alanı,

g) “Türkiye Markası Standı” bulunmayan fuarlarda katılımcılara kiralanen toplam fuar alanının %15'ini geçmemek üzere gösteri/etkinlik/trend alanı,

için yaptıkları harcamalar destek kapsamında sayılmıştır.

Yapılan incelemelerde, İhracatçı Birlikleri nezdinde gerçekleştirilen milli katılım organizasyonu “2018 PremiereVision Paris Şubat Fuarı” kapsamındaki tanıtım desteği başvuru dosyasında, bir gerçek kişi tarafından Birliğe 9.000,00 € tutarında “danışmanlık bedeli” adı altında fatura kesilmiş, söz konusu bedelin ödemesi yapılarak Bakanlık tarafından da desteklenmiştir. Söz konusu fuar desteğinde stand ve kuruluşu için ayrıca bedel ödenmiştir. Ancak mevzuat hükümleri incelendiğinde, yurtdışı fuar organizasyonlarında danışmanlık giderlerinin desteklenecek giderler arasında sayılmadığı ve dolayısıyla bu gider kaleminin desteklenemeyeceği açıkça görülmektedir.

Bu itibarla, 2017/4 sayılı Yurt Dışında Gerçekleştirilen Fuar Katılımlarının

Desteklenmesine İlişkin Karar’a göre desteklenen yurtdışı fuar organizasyon dosyaları ile ilgili olarak yapılan ödemelerde mevzuata uygunluğun sağlanmasına yönelik iç kontrol mekanizmalarının daha işler hale getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 15: Yurtdışı Teşkilatına Gönderilen Avansların Süresinde Kapatılmaması

Bakanlık yurtdışı teşkilatının cari harcamalarında kullanılmak üzere mahallinde görevli personele gönderilen avansların mevzuatta öngörülen sürede kapatılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 35’inci maddesinde; her mutemedin ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade etmekle yükümlü olduğu; süresi içerisinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında 21.07.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu hükmeye dayanarak Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 2005/9913 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in 11’inci maddesinde, mahsup işlemi yapılmadıkça aynı iş için ön ödeme yapılamayacağı ve bakanlıkların yurtdışı teşkilatının ihtiyaçları için verilen avans ve açılan kredilerin mahsubu ve artıklarının iadesinde nakit iadesi yapılmayacağı, verilecek yeni avans veya açılacak krediden mahsup edileceği belirtilmiştir. Söz konusu Yönetmelik’in 13’üncü maddesinde ise, mali yılın sonunda mutemetlerin ilgili sürelerin dolmasını beklemeksizin, mahsubunu yapmadıkları harcamalara ait belgeleri muhasebe yetkilisine verip, artan tutarı iade ederek hesabını kapatmakla yükümlü oldukları belirtilmiştir.

Ayrıca, Muhasebat Genel Müdürlüğünün 55 Sıra No.lu Genel Tebliği’nin 7’nci maddesinde de kamu idarelerinin yurtdışı teşkilatlarının ihtiyaçları için gönderilen avansların mahsup süresi üç ay ile sınırlandırılmıştır.

Ancak, Ticaret Bakanlığınca yapılan ön ödemelerin incelenmesi neticesinde, Bakanlık yurtdışı teşkilatına gönderilen avansların üç aylık süre içerisinde kapatılması gerekirken bu süreler içerisinde kapatılmadığı ve önceki avanslar kapatılmadan yeniden avans gönderildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine uyulmasını teminen, yurtdışı teşkilatında

görevli personele gönderilen avansların süresinde kapatılması gerekmektedir.

BULGU 16: Hizmet Turquality®’si Kapsamında, Bir Ayakkabı Firmasının Kiraladığı Yurtdışı Birimi İçin Birim Alan Kirası Ödenmesi Gerekirken, Yapılan Sözleşme ile Belirlenen Kira Bedeline Ortak Kullanım Giderlerinin de Dahil Edilmesi

Yapılan incelemede, 2015/9 Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar kapsamında, bir ayakkabı firmasının yurtdışı birimine ilişkin alan kirasının taraflar arasında düzenlenen sözleşme ile genel giderler (ortak alan giderleri) dahil olarak genişletilmek suretiyle desteklendiği tespit edilmiştir.

2015/9 sayılı Karar’ın Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Genelge’nin “Yurtdışı Birimlere İlişkin Giderlerin Desteklenmesi” başlıklı 14’üncü maddesinde ise;

“... (2) Brüt kira kapsamında zorunlu vergiler dahil olmak üzere kiralanan birime ilişkin alan kirası desteklenmektedir...” denilmektedir.

Mevzuat hükmünden görüleceği üzere kira ödemelerine sadece zorunlu vergiler dahil olup, genel giderler ve ortak alan harcamaları vs destek kapsamında bulunmamaktadır.

Yapılan incelemelerde, bir ayakkabı markasının Irak ülkesi Bağdat kentinde bir alışveriş merkezinde (AVM) bulunan mağazasının hizmet Turquality’si kapsamında yurtdışı kira desteğinden faydalandığı, ayakkabı firması ve AVM sahibi arasında yapılan sözleşmenin 2.a. maddesinde, *“sabit kira bedeli aylık 50.000 USD tutarındadır ve USD olarak ödenir”* aynı sözleşmenin 2.3. “Ortak Kullanım Alanlarıyla İlgili Ödemeler” başlıklı maddesinde ise, *“Ortak kullanım alanlarıyla ilgili bakım ve onarım giderleri, Temizlik, güvenlik, Alışveriş Merkezinin bakım, onarım ve yönetimi, ortak kullanım alanlarının ısıtma, soğutma, aydınlatma giderleri, depo/işyeri güvenliği ve emniyetle ilgili giderler, elektrik jeneratör giderleri ve klima giderleri ve benzeri hizmetler genel giderlere dahildir ve müşterek maliyetler kira ödemesine dahildir.”* düzenlemelerinin yapıldığı, dolayısıyla, söz konusu firmanın kira bedeline, tüm ortak genel giderlerinin dahil olduğu ve 15 ay boyunca genel giderler dahil olarak ayda 50.000,00 USD destekten faydalandığı görülmüştür.

Neticede söz konusu firma, 15 ay boyunca genel giderler tutarında yukarıda belirtilen 2015/9 sayılı Usul ve Esaslara İlişkin Genelge hükümlerine aykırı olarak desteklenmiştir.

Bu itibarla, 2015/9 Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar kapsamında sağlanan yurtdışı birim kira desteği uygulamalarında, taraflar

arasında düzenlenecek sözleşmeler kira bedelinin ve genel giderlerin (ortak alan giderleri) açık bir şekilde yazılmasının sağlanması, mevcutta bu şekilde devam eden destekler var ise gerekli düzenlemelerin yapılması, söz konusu ayakkabı firmasıyla ilgili olarak gereken işlemlerin yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 17: Hizmet Turquality®’si Kapsamında, Bir Ayakkabı Firmasının Yurtdışı Birimleri İçin Zorunlu Ön Koşul Olan Ticaret Müşavirliği Onayı Yerine Genel Müdürlük Yazısı Dikkate Alınarak Desteklenmesi

2015/9 Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar kapsamında, bir ayakkabı firmasının yurtdışında bulunan 4 biriminin (mağaza, depo) zorunlu ön koşul olan müşavir onayları yerine ilgili Genel Müdürlük yazısına istinaden desteklendiği tespit edilmiştir.

2015/9 sayılı Karar’ın “Ödeme Belgelerinin İbrazı” başlıklı 28’inci maddesinde: *“Destek başvurusuna ilişkin yurt dışında düzenlenen belge ve faaliyetler, ilgili Ticaret Müşavirliği/Ataşeliğinin onayına/incelemesine tabidir. Onay ve incelemeye konu belge ve faaliyetler Genelge ile belirlenir.”*

“Yetki” başlıklı 37’nci maddesinde de : *“(1) Bu Kararın uygulama usul ve esaslarını belirlemeye, uygulamada ortaya çıkacak ihtilafları haklı ve mücbir sebep hallerini de gözetmek suretiyle inceleyip sonuçlandırmaya ... Bakanlık yetkilidir.”* Denilmektedir.

2015/9 sayılı Karar’ın Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Genelge’nin 16’ncı maddesinde;

“(1) Yurtdışı birimlere ilişkin kira giderlerinin desteklenebilmesini teminen, ilgili Ticaret Müşavirliği/Ataşeliği/Bakanlık Temsilcisi tarafından yerinde incelenerek EK-12’de yer alan formun doldurulması ve incelemeci kuruluşa gönderilmesi gerekir. Söz konusu form, ilgili birimin destek kapsamına alındığı tarihten itibaren 2 yılda bir güncellenir.

(2) ... Raf/reyon/gondol dışındaki birimlerin her biri için EK-12 formunun düzenlenmesi zorunludur... “ denilmektedir.

Aynı Genelge’nin “Yurtdışında Düzenlenen Belgelerin Onaylanması” başlıklı 27’nci maddesinde ise; Yurtdışında düzenlenen belgelerin, ilgili Ticaret Müşavirliğine/Ataşeliğine/Bakanlık Temsilcisine onaylatılacağı, verilen onayın, belgenin ilgili ülke mevzuatına uygun olarak düzenlendiği ve harcamanın rayice uygun olduğu

hususlarını kapsayacağı düzenlenmiştir.

Hükümleri yer almaktadır.

Buna göre, mevzuatta bu onayın olmaması eksiklik olarak bile kabul edilmeyip, destek başvurusunun direkt olarak reddedilmesini gerektirmektedir.

Yapılan incelemelerde, bir ayakkabı markasının Irak'ta bulunan 4 yurtdışı biriminin Ticaret Müşavirliğince onaylanmış EK-12 belgesi düzenlenmeden 2019 yılı sonuna kadar toplam **507.210,48 USD** destekten faydalandığı (halen faydalanmaktadır) görülmüştür.

Söz konusu ticaret onayı eksikliklerini ilgili ihracatçı birliklerindeki sorumlu personel Bakanlığa yazı ile iletmış olup, Serbest Bölgeler, Yurtdışı Yatırım ve Hizmetler Genel Müdürlüğünün 05.12.2018 tarih ve E0039460556 sayılı yazısı ile;

“uzun bürokratik işlemlerin yapılması gerektiği, Irak genelinde yaşanan geniş çaplı protesto gösterileri nedeniyle Müşavirlik personelinin karayolu ile şehirlerarası seyahatinin uygun olmaması ve firmaların mağduriyet yaşamaması” nedenlerinden dolayı Ticaret Müşavirliği onayları olmadan ayakkabı firmasının ilgili birimlerinin desteklenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Bir olayın mücbir sebep olarak belirlenmesi yasal bir yetkiye dayanmalıdır. Mücbir sebep hukukumuzda Borçlar Kanunu ve Vergi Usul Kanunu'nda düzenlenmiştir. Ortada bir mücbir sebep olduğunun ispatı yazılı bir mevzuata dayanmalı ve o mevzuata göre kapsam içine girmelidir. Kişilerin sübjektif görüşlerine göre belirlenemez.

Buradaki olaya bakacak olursak; karayolu ile gidilmesinin risk oluşturduğu belirtilmekte, ancak ilgili birimlerden bazılarına havayolu ile de gidilebilmektedir. Bununla beraber söz konusu olaylar 2018 Temmuz, Ağustos ve Eylül aylarında gerçekleşmiş olup, birimlerden ikisinin açılış tarihi Aralık 2017'dir. Bu süreç zarfında da EK-12 belgesi düzenlenmemiştir. Yine aynı şekilde söz konusu olaylar Eylül 2018 itibari ile bitmiş olup, bu tarihten günümüze kadar halen EK-12 belgesi düzenlenmemiştir. Fiili denetimlerimiz sonrasında, **söz konusu birimlerden birisinin EK-12 belgesi düzenlenmeden Ocak 2020 tarihinde kapatıldığı görülmüştür.**

Kaldı ki, söz konusu **EK-12 formlarının 2 yılda bir güncellenmeleri gerekmekte olup**, ilgili birimlerin ödemeleri bu form düzenlenmeden yapılmakla beraber, güncelleme süreleri geçmiş olmasına rağmen halen EK-12 belgelerinin düzenlenmesine yönelik bir

çalışma yapılmamıştır.

Yurt dışında düzenlenen belge ve faaliyetlerin, ilgili Ticaret Müşavirliği/Ataşeliğinin onayına/incelemesine tabi tutulması “2015/9 sayılı Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar”ın 28’inci maddesi hükmü gereği olup, genelgeye bırakılan husus onay ve incelemeye konu belge ve faaliyetlerin belirlenmesidir.

Diğer taraftan, söz konusu Kararın usul ve esaslarını açıklayan Genelgenin yukarıda belirtilen 31’inci maddesinde yer alan, ticaret müşaviri onayı bulunmamasının desteği ret sonucu doğuracağı açıklaması da, Ticaret Müşavirliğince yapılması gereken onay eksikliğinin kabul edilemeyeceğini vurgulamaktadır. Dolayısıyla, Ticaret Müşavirliği onayı yazılarının istenmemesi yönündeki hükmün 2015/9 sayılı Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar ile düzenlenmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, Karar kapsamında sağlanan yurtdışı birim kira, dekorasyon ve kurulum desteği uygulamalarında, Ticaret Müşavirliğince onaylanmış EK-12 belgesinin düzenlenmeden herhangi bir yurtdışı biriminin desteklenmemesi gerekmektedir. Genel Müdürlük yazısı ile mevzuat hükümlerine aykırı bir kamu harcamasının yapılması uygun olmadığından, uygulamanın gerektirdiği düzeltme ve güncellemeler mevzuatın gerektirdiği usuller çerçevesinde yapılmalıdır.

BULGU 18: Ticaret Bakanlığının İhracatı Artırmaya Yönelik Sunduğu Devlet Destek ve Yardımlarının Etkin Bir İzleme ve Etki Değerlendirmesine Tabi Tutulmaması

Ticaret Bakanlığı bünyesinde gerçekleştirilen ihracatın artırılmasına yönelik devlet destek ve yardımlarının 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde sayılan hedefleri gerçekleştirilip gerçekleştirmediğine ilişkin “*etki analizi*” mekanizmasının bulunmadığı görülmüştür.

1 Sayılı 10/07/2018 Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin “İhracat Genel Müdürlüğü” başlıklı 444’üncü maddesinde;

“(1) İhracat Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri şunlardır:

b) Kamu kurum ve kuruluşlarına çeşitli mevzuatla verilmiş yetkilerin kullanımında ihracata ilişkin politikaların uygulanmasına dair esasları düzenlemek, uygulamalarla ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonu temin etmek ve anılan kurumların ihracata ilişkin yeni düzenlemeleri ile ilgili görüş bildirmek, ...

d) *İhracat Rejimi Kararı da dâhil olmak üzere, ihracata dair mevzuatı hazırlamak ve uygulamak, ihracatın desteklenmesi ve yönlendirilmesi konularında gerekli tedbirleri hazırlamak, uygulamak, uygulamayı takip etmek ve değerlendirmek, ...*

ğ) *Türkiye İhracatçılar Meclisi ve İhracatçı Birlikleri ile ilgili mevzuatı hazırlamak ve yayımlamak, Türkiye İhracatçılar Meclisi ve İhracatçı Birliklerinin çalışmalarına yardımcı olmak, çalışmalarını izlemek ve denetlemek, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan ihracata yönelik Devlet destekleri ile Dahilde İşleme Rejimi konularında Türkiye İhracatçılar Meclisi, İhracatçı Birlikleri ve ilgili diğer kurum ve kuruluşları görevlendirmek, ...*

... *öngörülen ihracatı teşvik tedbirlerini hazırlamak, uygulamak, uygulamayı takip etmek ve değerlendirerek gerekli tedbirleri almak, ihracatı teşvik kararları ve bu kararlara istinaden ilgili mevzuatı düzenlemek, ...*” denilmektedir.

Aynı Kararnamenin 450’nci maddesinde de; “Serbest Bölgeler, Yurtdışı Yatırım ve Hizmetler Genel Müdürlüğü”nün görevleri;

“d) *Yurtdışında yapılacak yatırımlara ve döviz kazandırıcı hizmet sektörlerinin uluslararası ticaretine ilişkin mevzuatı hazırlamak ve uygulamak, ...*” olarak düzenlenmiştir.-

Mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere söz konusu devlet desteklerini İhracat Genel Müdürlüğü ile Serbest Bölgeler, Yurtdışı Yatırım ve Hizmetler Genel Müdürlüğü gerçekleştirmektedir.

Mevzuatta sayılan amaçlara hangi oranda ulaşıp ulaşılmadığının tespit edilebilmesi için destek verilen program, proje ve faaliyetlerin; hane halkı, işletmeler/kurumlar, çevre ve ekonomi üzerindeki olumlu veya olumsuz etkilerinin önceden tespit edilen amaçlar doğrultusunda oluşturulan sistematik verilerle izlenip değerlendirilmesi gerekmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinde “**uygulamayı takip etmek ve değerlendirerek gerekli tedbirleri almak**” denilmek suretiyle izleme ve değerlendirmenin mutlak bir faaliyet olarak yapılması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Ancak bakanlık bünyesinde etki analizi yapılmasına dair herhangi bir alt mevzuat düzenlenmemiş olup, etki analizi de yapılmamıştır.

2019 yılında ihracatı artırmaya yönelik olarak sağlanan toplam **3.147.438.851,04 TL** destek ve yardımların program esaslı bir etki değerlendirmesi yapılmamıştır. Bakanlıkça bu konuda yapılan bazı çalışmalar bulunmakla birlikte destek modelleri bazında amaç ve göstergelerin tespit edilmemiş olması sebebiyle destek programı ya da programlarının

vatandaşlar, ülke ekonomisi ve işletmeler üzerindeki etki ve sonuçlarının değerlendirilmesi mümkün değildir. Bununla beraber bakanlık bünyesinde etki değerlendirmesine ait görev ve sorumlulukların kim ya da hangi birimde olduğuna dair düzenlemelerin de yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, birçok devlet yardım ve desteğinde amacından sapmalar görülmüştür. Bu desteklerin temel hedefi ihracatı artırmak ve/veya ihracatçıyı geliştirerek rekabet gücünü artırmaktır.

2015/9 Döviz Kazandırıcı Hizmet Sektörleri Markalaşma Destekleri Hakkında Karar'a göre desteklenen Hizmet Turquality'si kapsamındaki firmaların ihracata katkılarının değerlendirilmesi hususu da bu kapsamda önem arz etmektedir. Özellikle *gastronomi sektörü* ve *perakendecilik* olarak programa dahil edilen firmaların ihracata yaptıkları katkıların rakamsal olarak tespit edilmesi gerekmektedir. Çünkü söz konusu mevzuatın amacı döviz kazandırmak ve Türk Markası yaratmaktır. Dolayısıyla söz konusu sektörlerde bulunan firmaların Türkiye'ye kazandırdıkları döviz tutarlarının hesaplanması gerekmektedir. Gastronomi alanında faaliyet gösteren firmaların buldukları sektör itibari ile hangi ürünü ihraç ettikleri de muallaktır. Çünkü gastronomi sektörü özelliği itibari ile girdileri genelde yerel ürünlerden oluşmakta olup, en temel maliyeti kira ve işgücüdür. Burada Bakanlık, ilgili birimlerin en yüksek maliyeti olan kirayı desteklemekte olup, işgücünün çoğu da ilgili ülkenin yerel personeli olmaktadır. Sunduğu hizmet sektöründeki girdilerin neredeyse tümünün bulunulan ülkede temin edilmesinden dolayı, söz konusu firmaların ülkeye sağlayacakları tek fayda taahhüt ettikleri düşük tutarlı temettü gelirlerinin yurda sokulması olmaktadır. Karın ülkeye getirilmesi hususunda da ilgili firmanın ilgili ülkedeki şirket yapılanması (şube vs.) ve vergi mükellefiyetine (dar mükellef vs.) göre değişmektedir. Buna göre söz konusu sektörde faaliyet gösteren ve Hizmet Turquality'sinden faydalanan firmaların özellikle etki değerlendirmesine tabi tutulması gerekmektedir.

Bu itibarla, 2019 yılında Ticaret Bakanlığı bünyesinde ihracatı artırmaya yönelik sağlanan toplam 3.147.438.851,04 TL destek ve yardımların etki analizinin yapılmasına yönelik alt mevzuatlarının hazırlanması, destek programları bazında amaçların gözden geçirilmesi, tespit edilen amaçlara göre her bir program için mantıksal süreç modelleri (programın amacı, girdileri, çıktıları, sonuçları) oluşturulmalı, tespit edilen göstergeler üzerinden amaca uygunluk kontrol, ölçüm ve değerlendirmeleri yapılmalıdır. Amacına ulaşmayan veya amacından büyük oranda sapma gösteren destek ve yardımların ya yeniden

düzenlenerek etkin hale getirilmesi ya da o destek/yardım maliyetinden vazgeçilerek başka alanların desteklenmesi sağlanmalıdır.

BULGU 19: Serbest Bölge Gelirlerinin Kontrolünün Sağlandığı Bir Otomasyon Sisteminin Olmaması

Günlük olarak toplanan serbest bölge gelirlerinin, ilgili banka şubesinin bölge müdürlüğüne gün sonunda gönderdiği ekstreler üzerinden işlem bazında manuel olarak kontrol edildiği, gelirlerin kontrolünün sağlanacağı herhangi bir otomasyon sisteminin bulunmadığı görülmüştür.

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin “Özel Hesap” başlıklı 40'ıncı maddesinde;

*“Özel hesap gelirleri için Müsteşarlık tarafından Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde, Türk Lirası, ABD Doları veya diğer dövizler cinsinden Genel Müdürlük ve her Bölge Müdürlüğü adına ana hesaplar açtırılır. Ayrıca, Genel Müdürlükçe merkezdeki, bölge müdürlüklerince bölgelerdeki kamu bankaları öncelikli olmak üzere bankalarda, bölgede banka bulunmaması halinde bölgeye en yakın mahalde bulunan bankalarda Türk Lirası, ABD Doları veya diğer dövizler cinsinden her gelir kalemi için özel hesaba ait tali ve gerektiği takdirde geçici hesaplar açtırılır”*denilmiş, sonrasında da serbest bölge gelirlerinin nasıl toplanacağı ve günlük olarak toplanan gelirlerin TC Merkez Bankası Özel Hesabı'na hangi usuller çerçevesinde nasıl aktarılacağı açıklanmıştır.

Yapılan incelemelerde, günlük olarak toplanan serbest bölge gelirlerinin, ilgili banka şubesinin bölge müdürlüğüne gün sonunda gönderdiği işlem dökümleri üzerinden işlem bazında manuel olarak kontrol edildiği görülmüştür. Buna göre 2019 yılında toplam **30.182.598,78 \$** ile **64.497.500,13 TL** serbest bölge gelirinin tahsili ve takibi manuel olarak yapılmıştır. Söz konusu husus günlük yüzlerce adet işlemi olan bir serbest bölge için çok büyük riskler içermektedir. Bu durumda ya bankanın gönderdiği tutarların doğru olduğu kabul edilip kayıt yapılacak ya da manuel olarak tüm işlemler tek tek kontrol edilecektir. Her iki durum da işlem hacminin yoğunluğu dikkate alındığında riskler ve fiili imkansızlıklar içermektedir. Bu durum kamu gelirlerinde muhtemel kayıplara sebebiyet verebileceği gibi, gelirlerin sağlıklı takibini de imkansız hale getirmektedir.

Bu itibarla, serbest bölgelere uygun otomasyon sistemlerinin kurularak, gelir takip ve tahsillerinin elektronik olarak yapılmasının olası kamu gelir kayıplarının önüne geçerek daha

sağlıklı mali raporların ortaya çıkmasını sağlayacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 20: KOSBAŞ Tarafından Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi ile Yapılması Taahhüt Edilen Depoların İnşa Edilmemesi

Kocaeli Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. (KOSBAŞ)'nin yapmayı taahhüt ettiği üst yapıları yapmadığı görülmüştür. Bakanlık ile KOSBAŞ arasında imzalanan ve 09.10.2000 tarihinde yürürlüğe giren “*Kocaeli Serbest Bölgesi'nin KOSBAŞ-Kocaeli Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. Tarafından Kurulup İşletilmesine Dair Sözleşme*”nin;

“Alt ve Üst Yapılar” başlıklı 2’nci maddesinin c bendinde;

“Sözleşme tarihinden itibaren iki yıl içinde kullanıcılara kiraya verilmek üzere en az brüt 50-200 m²'lik 20 adet işyeri ve 2 adet 10.000 m²'lik depo ile kullanıcı taleplerinin gerisinde kalmamak koşuluyla yeterli miktarda büro, işyeri ve depo inşa eder...”

“Sözleşmenin Feshi” başlıklı 11’inci maddesinde;

“Sözleşme, BKİ'nin, Serbest Bölgeler Kanunu, ilgili Mevzuat ve Sözleşme hükümlerine aykırı davranışta bulunması veya yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde, DTM tarafından tek taraflı olarak feshedilebilir.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen sözleşme hükümlerinde; KOSBAŞ'ın Bölge Kurucu ve İşleticisi (BKİ) olarak üstyapı yatırımlarına yönelik iki yıl içinde en az brüt 50-200 m²'lik 20 adet işyeri ve 2 adet 10.000 m²'lik depo inşa etmeyi taahhüt ettiği; taahhüdün yerine getirmemesi halinde Bakanlığın sözleşmeyi tek taraflı fesih yetkisi olduğu belirtilmektedir.

2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda, kullanıcılara kiraya verilmek üzere sadece 4.071 m²'lik bir deponun (18/2 parsel) yapıldığı, sözleşme hükümleri ile taahhüt edilmesine rağmen KOSBAŞ tarafından Bölgenin ihtiyacı olan 2 adet 10.000 m²'lik deponun Sözleşme'nin yürürlüğe girdiği 09.10.2000 tarihinden bu yana inşa edilmediği, Bakanlığın bu konuda herhangi bir yaptırım uygulamadığı tespit edilmişti.

Bu tespitlere istinaden yapılan incelemelerde; 1017 m² katı atık depolama tesisine ait yapı kullanma izin belgesinin 23.01.2020 tarihinde düzenlendiği, 1810 m² hangar binası fiili inşaatının tamamlandığı, yapı kullanma izin belgesi düzenlenebilmesi için Enerji Kimlik Belgesi alınmasının beklendiği, depo niteliğini haiz 3938 m² modüler işyerinin inşaat aşamasında olduğu, planlanan 3 adet 1810 m² hangar binasının (toplam 5430 m²) inşaatına

henüz başlanmadığı görülmüştür. Buna göre 2.827 m2 üstyapı inşaatının tamamlandığı, 3938 m2 üstyapı inşaatının devam ettiği ve halen toplamda taahhüt edilen 13.235 m2 üstyapı inşaatının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi'nde yer alan bahse konu üstyapıların inşa edilmesine yönelik hükümler KOSBAŞ tarafından yerine getirilmesi gereken temel yükümlülükler olup, KOSBAŞ'ın bu konuda tercih hakkı bulunmamaktadır.

Bu itibarla, Kuruluş ve İşletme Sözleşmesi hükümleri ile taahhüt edilen yükümlülüklerin KOSBAŞ tarafından yerine getirilmesinin sağlanması; aksi takdirde Sözleşmenin müeyyide hükümlerinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

BULGU 21: Yurt Dışı Ofis Desteği Ödemelerinin Düzenlemelere Uygun Yapılmaması

Teknik müşavirlik şirketlerinin (TMS), yurtdışı ofis desteği kapsamına alındıktan sonra destek başlangıç tarihinden önceki döneme ilişkin giderlerinin de desteklendiği görülmüştür.

Mülga Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulunca 28/11/2014 tarih ve 29189 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 2014/10 sayılı “*Teknik Müşavirlik Hizmetlerine Sağlanacak Devlet Yardımları Hakkında Karar*”ın;

“*Yurt Dışı Ofis Desteği*” başlıklı 6 ila 10'uncu maddelerinde; TMS'lerin Türk Ticaret Müşavirliği bulunan ülkelerde açılan ofislerine ait kira giderlerinin %50 oranında yıllık en fazla 40.000 ABD Doları; yurtdışı ofislerde istihdam edilen T.C. vatandaşı bir yönetici ile 1 büro elemanının brüt maaşının %50 oranında ve sırasıyla yıllık en fazla 60.000 ve 36.000 ABD Doları ve yurtdışı ofisler için satın alınan danışmanlık giderlerine ilişkin harcamaların %50 oranında yıllık en fazla 30.000 ABD Doları desteklenebileceği; desteklerin her bir ofis ve destek kalemi için destek başlangıç tarihleri itibarıyla ayrı ayrı değerlendirileceği;

“*Ödeme Belgelerinin İbrazı*” başlıklı 26'ncı maddesinde; gerçekleştirilen faaliyete ilişkin harcamanın desteklenmesini teminen, ödeme belgelerinin, harcama veya hakediş belgesi tarihinden itibaren en geç 6 ay içerisinde Bakanlığa ibraz edilmesi gerektiği hüküm altına alınmış; destek ödemesine ilişkin istenen diğer bilgi ve belgeler ile uygulamaya ilişkin hususların Bakanlıkça düzenlenen Uygulama Usul ve Esaslarına ilişkin Genelge ile belirleneceği ifade edilmiştir.

2014/10 sayılı Karar'ın Uygulama Usul ve Esaslarına ilişkin Genelge'nin “*Yurtdışı Ofis Kira Giderlerinin Desteklenmesi*” başlıklı 7'inci maddesinde; TMSŞ'lerin yurtdışı ofis desteğinden yararlandırılması için “*Yurtdışı Ofis Desteği Başvuru Formu*”, “*Kira Kontratının Ticaret Müşavirliğince Onaylanmış Örneği*” ve “*Yurtdışı Birime İlişkin Fotoğraflar*”, “*Yerinde İnceleme Formu*” ve talep edilen diğer bilgi ve belgelerle birlikte Bakanlığa başvurmaları gerektiği; TMSŞ'lerin yurtdışı ofis desteği kapsamına alınmadan önce ve destek devam ettiği sürece her destek yılı bitiminde ilgili Ticaret Müşavirlikleri tarafından “Yurt Dışı Ofis Yerinde İnceleme Formu” nun doldurularak Bakanlığa ibraz edileceği belirtilmiştir.

Ancak yapılan incelemelerde; TMSŞ'lerin yurtdışı ofis desteği kapsamına alındıktan sonra, 6 aylık ödeme belgesi ibraz süresine dayanılarak kapsama alınmadan önceki döneme ilişkin olarak da destek unsurlarından (kira, istihdam ve danışmanlık) yararlandırıldığı tespit edilmiştir. Bu uygulama ile TMSŞ tarafından yapılan bir başvurunun bulunmadığı ve Ticaret Müşavirliğinin de yurtdışı birimini yerinde görmediği döneme ilişkin yurtdışı ofisin desteklendiği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Teknik müşavirlik şirketleri yurtdışı ofis desteği kapsamına alınmadan önce ve destek devam ettiği sürece her destek yılı bitiminde, Ticaret Müşavirliklerinin destek kapsamındaki şirketin başvurusuna istinaden söz konusu birimi yerinde incelemesi ve söz konusu birimin 2014/10 sayılı Karar çerçevesinde faaliyet gösterdiğini ve ilgili birime ait kira tutarının rayice uygun olduğunu gösterir “*Yurt Dışı Ofis Yerinde İnceleme Formu*”nu doldurarak Bakanlığa sunması gerekmektedir. Dolayısıyla, mevzuatın kurgusuna uygun olarak TMSŞ'lerin, söz konusu yurtdışı birimin yerinde görüldüğü ve diğer belgelere uygunluk verildiği tarihten sonraki döneme ilişkin ödeme belgelerine destek verilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, 2014/10 sayılı Karar'ın, harcama veya hakediş belgelerinin en geç 6 ay içerisinde Bakanlığa ibraz edilmesi gerektiğine ilişkin maddesi ise, TMSŞ'nin destek kapsamına alındığı tarihten sonraki sürece ilişkin olup, bu maddeye dayanarak destek kapsamına alınmadan önceki döneme ait harcama belgelerine ilişkin destek ödemesi yapılması da mümkün bulunmamaktadır.

Sonuç itibarıyla, söz konusu desteğin mevzuat ile amaçlanan gereklerinin yerine getirilmesini teminen, teknik müşavirlik şirketlerinin yurtdışı ofis desteği kapsamına alındığı tarihten sonraki döneme ilişkin ödeme/harcama belgelerinin destek ödemelerinde dikkate alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 22: Tasarım Desteği Mevzuatında “Tasarım” ve “Ürün Geliştirme” Tanımlarının Yapılmamış Olması ve Tasarım/Ürün Geliştirme Sayılamayacak Faaliyetlerin Desteklenmesi

Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu’nun 11/4/2008 tarihli ve 2008/4 sayılı Kararına istinaden hazırlanmış olan 2008/2 sayılı Tasarım Desteği Hakkında Tebliğ’inde “*tasarım*” ve “*ürün geliştirme*” tanımlarının yapılmadığı ve tasarım/ürün geliştirme sayılamayacak faaliyetlerin desteklendiği tespit edilmiştir.

2008/2 sayılı Tebliğın amacı; “*Türkiye’de tasarım ve inovasyon kültürünün oluşturulması ve yaygınlaştırılmasını teminen tasarımcı şirketleri/tasarım ofisleri ve işbirliği kuruluşlarının gerçekleştireceği tanıtım, reklam, pazarlama, istihdam, danışmanlık harcamaları, yurt dışında açacakları birimlere ilişkin giderleri ile şirketlerin yurtdışı pazarlara yönelik yüksek katma değerli ürün geliştirmek amacıyla yürütecekleri tasarım ve ürün geliştirme projelerine ilişkin giderlerin Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu’ndan karşılanması*” olarak açıklanmıştır.

Tebliğ’in “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde;

“(1) Tebliğde geçen; ...

e) **Tasarımcı**: Faaliyet alanına göre ilgili mesleki örgüte üye olan veya tasarım ya da tasarımla ilgili alanlarda yükseköğrenim görmüş Türk tasarımcıları,

f) **Tasarım ofisi**: Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde kurulmuş ve sadece tasarım hizmeti ve/veya danışmanlığı faaliyetinde bulunan ve bünyesinde en az üç adet tasarımcı bulunan endüstriyel ürün tasarımı veya moda tasarımı alanlarında faaliyet göstermekte olan şirketleri,

g) **Tasarımcı şirketi**: Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmuş, Türkiye’de ticari ve/veya sınai faaliyette bulunan, tasarımcının ortak olduğu, endüstriyel ürün tasarımı veya moda tasarımı alanlarında faaliyet göstermekte olan şirketleri,

ğ) **Tasarım ve ürün geliştirme projeleri**: Şirketlerin moda, endüstriyel tasarım ve inovasyon kapasitelerinin artırılarak, ihracata dönük katma değerli ürün üretmeleri amacıyla uygulanacak projeleri ifade eder.” denilmektedir.

Tebliğ’in “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde, tasarım ile ilintili konular

açıklanmış, ancak Tebliğ’de düzenlenen temel faaliyetler olan tasarım ve ürün geliştirme kavramları tanımlanmamış ve bunların sınırları belirlenmemiştir. Söz konusu tanımlar ve sınırlandırmalar birçok mevzuatta bulunmakta olup, Endüstriyel Tasarımların Korunması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 5746 sayılı Araştırma, Geliştirme ve Tasarım Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Kanun bunlara örnek gösterilebilir.

Tebliğin temel amacı tasarım ve ürün geliştirme çalışmalarının desteklenmesi ise, öncelikli olarak bu kavramların tanımlarının yapılması, mevzuatın hazırlanma tekniği açısından daha uygun olduğu gibi düzenlemenin amacına ulaşması için de zorunludur. “*Tasarım/ürün geliştirme, tasarım/ürün geliştirme sayılan ve sayılmayan haller*” ayrıntılı olarak açıklanarak, sınırları belirlenmiş şekilde tasarımın ve ürün geliştirmenin ne olduğunun tarif edilmesi gerekmektedir. Mevzuatta bu gereklilikler karşılanmadığından, denetim esnasında aşağıdaki hususlara rastlanmıştır.-

➤ Mevcutta var olan bir ürünün boyutlarının ve bir kısım fonksiyonlarının değiştirilmesi suretiyle firmalarca satışı yapılmaktadır. Söz konusu ürün yeni bir ürün ya da tasarım olmayıp, farklı boyutlarda üretilmiş aynı ürünü oluşturmaktadır. Dolayısıyla söz konusu ürünün tasarlanmasında çalışan kişi ve kullanılan ekipmanlar aynı zamanda üretim aşamasında da kullanılmış olmaktadır. Örneğin, İstanbul Maden ve Metaller İhracatçı Birlikleri’nin (İMMİB) yürüttüğü, “*Çevre Dostu Tasarımlar ile Yapılarda Fonksiyonel Ek Yaşam Alanları Oluşturacak Akıllı, Entegre Edilebilir ve Panoramik Alüminyum Sistemlerinin Tasarımı ve Geliştirilmesi*” projesinde bahse konu durum mevcuttur. Halihazırda zaten müşterilerden gelen taleplere göre bu ürünleri üretmekte olan firmanın, üreteceği her prototip aynı zamanda ürünün kendisi olmaktadır. Tebliğ’in amacı tasarım ve ürün geliştirme ise burada ortaya çıkan sonuç hedeflenen sonuç değildir. Tebliğ amacından uzaklaşmış olup, diğer devlet yardımları desteklerinden ayrılmayan genel bir desteğe dönüşmektedir. Bu durum da bu Tebliğ’in oluşturulma amaçlarını ortadan kaldırmaktadır.

➤ Esasen ana üretim faaliyeti kapsamında olan faaliyet tasarım olarak kabul edilmektedir. 2008/2 sayılı Tasarım Desteği Hakkında Tebliğ ile ilgili en büyük sorunlardan biri EK-3’te listelenmiş olan desteklenecek ürün listesinin uygulanmasıdır. EK-3 listesinde bulunan ürünlerin çoğu temel olarak bir tasarım faaliyetine yönelik olmaktan ziyade, ana üretim faaliyetine yönelik makine ve ekipmandır. Yani belirli bir üretim kapasitesinde bulunan bir firmanın kendi üretim tesisinde zaten var olması

gereken temel makine ve ekipmanlardır. Bir makine/ekipmanın tasarıma veya ana üretime yönelik olduğunun tespitini sağlayacak bir mekanizma bulunmamakta olup, bu durumun netleştirilmesi gerekmektedir. Örneğin, CNC makineleri (Computer Numerical Control, Bilgisayar Sayımlı Yönetim) tasarımdan ziyade, mevcutta üretim yapan firmaların normalde sahip olması gereken ana üretim makineleridir. Her projenin gereksinim duyduğu makinelerin numune/model/prototip üretimine uygun versiyonlarının olmaması, EK-3 listesinde ana üretim makineleri ile sadece numune/model/prototip üretimine yönelik makinelerin bir arada bulunmasını zorunlu kılmakta olup, numune/model/prototip hazırlama süreçlerinin ihtiyaç duyduğu pek çok makine aynı zamanda ana üretime yönelik makinelerdir. Dolayısıyla tasarım ve ürün geliştirmeye yönelik makine ekipman alımları tasarım desteğinin amacından çıkıp, tamamen ana üretime yönelik bir desteğe dönüşmektedir.

Bu itibarla, 2008/2 sayılı Tasarım Desteği Hakkında Tebliğ'in temel amaçlarına yönelik olarak “tasarım” ve “ürün geliştirme” tanımlarının yapılması, bu tanımlara ilişkin uygulamada ortaya çıkabilecek tereddütlere sebebiyet vermemek için “tasarım” ve “ürün geliştirme” sayılan/sayılmayan hallerin de mevzuata eklenmesi, EK-3 listesinin tamamen gözden geçirilerek güncellenmesi, ana üretim faaliyetine yönelik olan kalemlerin çıkartılması, makine ve ekipmanların fiyatlarına ilişkin piyasada oluşabilecek suiistimallerin önüne geçebilmek adına listede bulunan kalemlerin yıl bazında rayiç fiyatlarının açıklandığı bir tarife bağlamasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 23: Tasarım Desteği Kapsamında Alınan Alet/Teçhizat Malzemenin Rayice ve İçerik Olarak Belirlenen Kapsama Uygunluğu Konularında Bilirkişi/Uzman Çalıştırılmasında Hatalı Uygulamalar Bulunması

Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 11/4/2008 tarihli ve 2008/4 sayılı Kararına istinaden hazırlanmış olan 2008/2 sayılı Tasarım Desteği Hakkında Tebliğ'e göre sağlanan destekler kapsamında alınan alet/teçhizat malzemenin rayice ve içerik olarak belirlenen kapsama (EK:3 listesi) uygunluğu konularında bilirkişi/uzman çalıştırılmasında hatalı uygulamaların bulunduğu tespit edilmiştir.

2008/2 sayılı Tebliğ'in amacı; “Türkiye’de tasarım ve inovasyon kültürünün oluşturulması ve yaygınlaştırılmasını teminen tasarımcı şirketleri/tasarım ofisleri ve işbirliği kuruluşlarının gerçekleştireceği tanıtım, reklam, pazarlama, istihdam, danışmanlık harcamaları, yurt dışında açacakları birimlere ilişkin giderleri ... Destekleme ve Fiyat

İstikrar Fonu'ndan karşılanması” olarak açıklanmıştır.

Tebliğ'in “Tanımlar” başlıklı 3'üncü maddesinde;

*“(ğ) **Tasarım ve ürün geliştirme projeleri:** Şirketlerin moda, endüstriyel tasarım ve inovasyon kapasitelerinin artırılarak, ihracata dönük katma değerli ürün üretmeleri amacıyla uygulanacak projeleri ifade eder.”* Denilmektedir.

2008/2 Sayılı Tasarım Desteği Hakkında Tebliğe İlişkin Uygulama Usul ve Esaslarına Ait Genelge'nin 14'üncü maddesinde,

*“...(3) **Tasarım ve ürün geliştirme projesi uygun görülen şirketin;***

*a) **Ek 3 de belirtilen alet, teçhizat, malzemelerden Bakanlıkça uygun görülerek Proje kapsamında onaylananların satın alma giderleri***

*b) **Ek 3 de belirtilen yazılım ürünleri ile söz konusu ürünlerin üst versiyonlarından Bakanlıkça uygun görülerek Proje kapsamında onaylananların satın alma ve kiralama giderleriyle... harcamaları, ...,desteklenir.***

*(4) **Bakanlık, alınan alet/teçhizat malzemenin rayice ve içerik olarak belirlenen kapsama uygunluğu konularında destek kapsamındaki şirketten Bakanlıkça belirlenen bilirkişi, uzman veya uzman kurum/kuruluşlardan temin edilmek üzere rapor talep edebilir.”*** denilmektedir.

Mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere, tasarım ve ürün geliştirme projelerinde EK-3 de belirtilen alet, teçhizat, malzemeler ve yazılım ürünleri desteklenmekte olup, alınan alet/teçhizat malzemenin rayice ve içerik olarak belirlenen kapsama uygunluğu konularında Bakanlıkça bilirkişi belirlenebileceği Tebliğ'de açıklanmıştır.

İstanbul Tekstil ve Konfeksiyon İhracatçı Birlikleri (İTKİB) işlemlerinin yerinde incelenmesi sırasında, Birlik tarafından İstanbul Ticaret Odası'ndan (İTO) iki farklı tasarım dosyası için bilirkişi talep edildiği, iki tasarım desteği kapsamında alınan, EK-3 listelerinde bulunmayan makine/ekipmanların amacına ve rayiçlere uygun olduğu hususunda bilirkişi raporları alındığı ve çalıştırılan bilirkişinin aynı öğretim görevlisi olduğu anlaşılmış olup, uygulamada iki önemli sorun görülmüştür;

Birincisi, EK-3 listesinde bulunmayan bir alet/teçhizatın bilirkişi raporu ile desteklenebilmesi hükmü mevzuatta bulunmamaktadır. Bilirkişi çalıştırılması sadece alınan

alet/teçhizatın rayice uygunluğu ve EK-3'te belirlenen kapsama uygunluğu konularında mümkündür. Ancak uygulamada EK-3 listesinde bulunmayan alet/teçhizatın EK-3 listesindeki alet/teçhizatlar içerisinde sayılabilesini teminen bilirkişi/uzman çalıştırılmaktadır.

İkincisi, Tebliğ'de “*Bakanlıkça belirlenen bilirkişi, uzman*” ifadesi bulunmasına rağmen, bilirkişi/uzmanların Bakanlıkça ya da ilgili ihracatçı birlikleri tarafından belirlenmeyip, destekten faydalanacak firma tarafından bilirkişinin belirlendiği görülmüştür.

Tebliğe göre EK-3 listesinde bulunmayan ürünlerin desteklenmemesi gerektiği halde Bakanlık talimatıyla, bir makine-ekipmanın ürün geliştirme veya tasarım sürecinde kullanmaya uygun olduğu ilgili sanayi odalarının raporu ile onaylanırsa EK-3 içerisinde sayılmasa bile desteklenebileceği bildirilmiştir.

Ancak söz konusu bilirkişi raporları incelendiğinde, raporun tek sayfadan oluştuğu, sadece makinenin özelliklerinin kısaca yazıldığı ve rayice uygun olduğu ifadelerinin bulunduğu görülmüştür.

Bir diğer önemli husus, İTKİB bünyesinde yapılan ilgili yıl denetimi kapsamında, bu konularda toplamda üç kez bilirkişi/uzman görevlendirildiği görülmüş olup, aynı bilirkişinin iki kere görevlendirilmesinde mevzuata aykırı bir durum olmamasına rağmen, bu dosyalardan ikisinin şartları taşımayan aynı bilirkişiye verilerek sonuçlandırılması, tereddüde yol açmaktadır.

Diğer taraftan, Bakanlığın İTKİB'e yazdığı 16.08.2018 tarih ve 98830854-120.10-E.83489 sayılı yazısına bakıldığında;

“... Destek başvurusuna konu “...Makinesinin adı, anılan Genelge'nin ekinde (EK:3)'de zikredilmemekle birlikte;... tereddüt hasıl olması durumunda aşağıda belirtilen niteliklerde bulunan uzman kişiler tarafından hazırlanan raporun firma tarafından tevsiki gerektiği mütalaa edilmektedir:

- *6754 sayılı kanun kapsamında bilirkişi belgesine sahip kişiler,*
- *Tekstil Mühendisleri Odası'na veya Bilgisayar Mühendisleri Odası'na veya Makine Mühendisleri Odası'na üye olan ve uzmanlık alanında fiilen en az 5 yıl çalışmış olan kişiler*
- *Üniversitelerin aşağıdaki bölümlerinde en az 5 yıl süreyle görev yapmış*

öğretim üyeleri:

Tasarım, Tekstil ve Konfeksiyon bölümleri, Endüstri Mühendisliği, Makine Mühendisliği, Tekstil Mühendisliği, Yazılım Mühendisliği” denildiği görülmüştür.

Bakanlık yazısından görüleceği üzere, bu konuda bilirkişi olarak görevlendirilecek kişilerin “**öğretim üyesi**” olması gerekirken bu şart sağlanmamış (listedeki diğer şartlara da haiz değildir) bunun yerine “**öğretim görevlisi**” maddesinden çalıştırılmıştır. Söz konusu durum mevzuata aykırıdır.

Bununla beraber öğretim üyesi ve öğretim görevlisi farkı, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu’nun “Öğretim Elemanlarının Sınıflandırılması” başlıklı 3 üncü maddesinde; **Öğretim üyeleri sınıfının**, profesörler, doçentler ve yardımcı doçentlerden oluştuğu, **Öğretim görevlilerini** ise başka bir grup içinde saydığı görülmektedir. Buna göre, öğretim görevlisi ve öğretim üyesi birbirinden farklı mesleklerdir. Öğretim üyeleri çoğunlukla doktora yapmış ve akademik ünvan almış kişilerdir.

Dolayısıyla açıkladığımız uygulamalarda, hem Bakanlık hem de ihracatçı birlikleri bilirkişiyi kendileri tayin etmemiş, oda tarafından öğretim üyesi yerine öğretim görevlisi görevlendirilerek Bakanlık yazısına aykırı işlem yapılmıştır.

Bu itibarla, 2008/2 sayılı Tasarım Tebliği’i kapsamında desteklenen tasarım projelerinde, EK-3 listesinde bulunmayan bir alet/teçhizatın bilirkişi/uzman raporu ile desteklenebilmesinin mevzuat hükmüne göre mümkün olmadığı, EK:3 listesinin tereddüde mahal vermeyecek şekilde yeniden düzenlenmesi ve EK:3 listesi dışındaki kalemlerin desteklenmemesi, Tebliğ’de “Bakanlıkça belirlenen bilirkişi, uzman” ifadesi bulunduğundan bilirkişi/uzman görevlendirmesinin Bakanlık veya Bakanlıkça yetki verilmiş ihracatçı birlikleri tarafından yapılması ve belirlenen mevzuata uygunluğunun sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 24: Tasarım Projelerinde İstihdam Edilen Personele İlişkin Konularda Mevzuat Eksiklikleri Bulunması

Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu’nun 11/4/2008 tarihli ve 2008/4 sayılı Kararına istinaden hazırlanmış olan 2008/2 sayılı Tasarım Desteği Hakkında Tebliğ’e göre desteklenen tasarım projelerinde istihdam edilen tasarımcı, modelist ve mühendislerle ilgili olarak bazı sorunlar bulunduğu ve bu sorunların Tebliğ’de eksikliklerden kaynaklandığı tespit edilmiştir.

Tebliğ'in “Tanımlar” başlıklı 3'üncü maddesinde;

“ç) **Modelist:** *Tasarımı ve çizimi belirlenmiş olan konfeksiyon ürünlerinin üretilmesi için şablon ve kalıpların hazırlanmasını, ürüne uygun malzeme yapısının tespit edilmesini ve numune dikiminin yapılmasını takip eden yüksekokul veya meslek liselerinin ilgili bölümlerinden mezun ya da ilgili alanlarda mesleki eğitim görmüş kişileri, ...*

e) **Tasarımcı:** *Faaliyet alanına göre ilgili mesleki örgüte üye olan veya tasarım ya da tasarımla ilgili alanlarda yükseköğrenim görmüş Türk tasarımcıları, ...*

ğ) **Tasarım ve ürün geliştirme projeleri:** *Şirketlerin moda, endüstriyel tasarım ve inovasyon kapasitelerinin artırılarak, ihracata dönük katma değerli ürün üretmeleri amacıyla uygulanacak projeleri ifade eder.”*

2008/2 Sayılı Tasarım Desteği Hakkında Tebliğe İlişkin Uygulama Usul ve Esaslarına Ait Genelge'nin “Müeyyide” başlıklı 22'nci maddesinde ise;

“... (4) **Tasarım ve ürün geliştirme projesi uygun görülen şirket tarafından satın alınan alet/ teçhizat/malzeme/yazılımın tasarım ve ürün geliştirme departmanı dışında kullanıldığı, destek süresi içinde satıldığı veya kiraya verildiği, **istihdam edilen tasarımcı/modelist/mühendis**in tasarım ve ürün geliştirme departmanı dışında **istihdam edildiği tespit edilen** şirkete sağlanan destek ödemeleri 6183 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde geri alınır...**” denilmektedir.

Mevzuat hükümleri gereğince tasarım ve ürün geliştirme projeleri kapsamında istihdam edilen tasarımcı, modelist ve mühendislerin brüt maaşlarının % 50 oranında ve toplam en fazla 1.000.000 ABD Doları'na kadar desteklenmesi mümkün olup, istihdam edilen tasarımcı/modelist/mühendis'in tasarım ve ürün geliştirme departmanında çalışması zorunludur.

Ancak tasarım desteği dosyaları incelendiğinde, personel çalıştırılmasına ilişkin aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

- Destek başvurusunda bulunulan personelin bir kısmının firmanın genel merkezinde bir kısmının ise başka şubesinde çalıştırıldığı görülmektedir. Farklı yerlerde ürün geliştirme veya tasarım departmanı bulunamayacağından, mevzuata göre bu kişilerin tamamının desteklenmesi mümkün değildir. Mevzuatta destek kapsamına alınan projenin tek bir tasarım ve ürün geliştirme departmanı bünyesinde yürütülmesi

gerektiğine ilişkin bir kısıtlama olmamakla beraber, farklı fiziki binalarda çalışan kişilerin tasarım veya ürün geliştirme departmanında çalıştığının tespiti zordur.

➤ İlgili birliklerce yerinde yapılan fiili denetimlerde; tasarımcı ve mühendis sayısı fazla olan firmalarda desteklenen bütün personelin tasarım veya ürün geliştirme departmanında hazır bulunmasının mümkün olmaması ve söz konusu ortamın kurgusal olup olmadığının tespitinin mümkün olmaması da önemli sorunlardan biridir. Ayrıca tasarım veya ürün geliştirme departmanının ayrı olmadığı durumlarda personel tespitinin yapılması yine afaki kalmaktadır.

➤ EK-1'e göre çalıştırılacak mühendislerin sözleşmesinde “*sadece tasarım ve ürün geliştirme sürecinde görevlendirildikleri*” belirtilmelidir. Ancak uygulamada bazı ana sözleşmelerde mühendisin tanımı “*imalat mühendisi*” olarak görülmüştür. Bunun üzerine ek sözleşmeler ile söz konusu durum düzeltilmektedir. Bu gibi durumların kontrolü mümkün olmadığından, daha kesin ve sınırları belirli olan mevzuat hükümleri oluşturulmalıdır.

➤ Ayrıca bazı personel ödemelerinde, aylık maaş tutarlarının çok fahiş tutarlara ulaştığı görülmüştür. Örneğin, destek kapsamında bir personelin aylık brüt maaşının 140.595,00 TL (destek brüt üzerinden sağlanmaktadır) olduğu görülmüştür. Söz konusu tutarın içinde olmaması gereken ödeme kalemlerinin olduğu görülmüş olup, tahsili yoluna gidilmektedir. 2008/2 Tebliğ'i ve eklerinde personel ödemelerine ilişkin aylık maaş desteği tutarlarını sınırlandıran herhangi bir hükmün bulunmaması, destek uygulamasının amacına ulaşması açısından önemli bir risk oluşturmaktadır.

➤ İstanbul ili özelinde Marmara Bölge Müdürlüğünün unvan değişikliği sonrası İstanbul ili dışında denetim yetkisi kalmadığından, İstanbul İli dışındaki yerleşik firmaların yıllık denetimlerinin nasıl yapılacağı da halen belirsiz durumdadır.

Bu itibarla, 2008/2 sayılı Tebliğ'e göre desteklenen tasarım projelerinde istihdam edilen tasarımcı, modelist ve mühendislerin çalıştırılmasına ilişkin yukarıda açıklanan mevzuat eksikliklerinin giderilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 25: Tasarım Proje Bütçelerinin Ayrıntılı Hazırlanmaması ve Bütçelere Uyulmadan Harcama Yapılması

Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 11/4/2008 tarihli ve 2008/4 sayılı Kararına

istinaden hazırlanmış olan 2008/2 sayılı Tasarım Desteği Hakkında Tebliğ'e göre sağlanan destekler kapsamında tasarım proje bütçelerinin ayrıntılı hazırlanmadığı, bu bütçelere uyulmadan harcamalar yapıldığı ve bütçelerde belirtilen makine/ekipmanların teknik özelliklerinin ayrıntılı belirlenmediği, tespit edilmiştir.

Tebliğ'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"ğ) Tasarım ve ürün geliştirme projeleri: Şirketlerin moda, endüstriyel tasarım ve inovasyon kapasitelerinin artırılarak, ihracata dönük katma değerli ürün üretmeleri amacıyla uygulanacak projeleri ifade eder."

Tebliğ'in "Tasarım ve Ürün Geliştirme Projelerinin Desteklenmesi" başlıklı 6/A maddesinde de; desteklenecek giderlerin ayrıntıları ve destekleme üst limit rakamları belirlenmiştir.

Firmaların Tebliğ'e göre hazırladığı üç yıllık proje bütçelerine, üç yılın sonundaki toplam bütçe tutarı üzerinden dikkat edilmekle birlikte, yıl bazında söz konusu özen gösterilmemektedir. Proje bütçeleri kamu yararı düşünülerek özenle hazırlanmalı ve proje amaçlarına hem nitelik hem de nicelik olarak uygunluğu gözetilmelidir.

Tasarım proje bütçeleri incelendiğinde, proje onay aşamasında alınacak makine ve ekipmanın model bilgilerinin çok genel ifadelerle yazıldığı çok yüksek maliyetli makinelerin hiçbir teknik özelliği belirtilmeden sadece adlarının yazılmış olduğu görülmektedir.

Yukarıda yer alan açıklamalar dolayısıyla, bir kamu harcaması olan 2008/2 sayılı Tebliğ'e göre sağlanan destekler kapsamında, projelerin ve projelere ilişkin bütçelerin hazırlanması aşamasında, makine ve ekipmanların ayrıntılı olarak tüm teknik özelliklerinin projeden faydalanan firma tarafından belirlenmesi, rayiçlere uygun bedellerin tespit edilmesi, mevcut bütçelere harcama kalemleri ve yıl bazında da uyulması ve uygulama aşamasında da mevcut projelere bağlı kalınmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 26: UR-GE Tebliğ'ine Göre Gerçekleştirilen "Görsel ve Yazılı Tanıtım Giderleri"ne İlişkin Basılı Materyallerin Yurtdışı Çıkışlarını Tevsik Edici Belgelerin İbrazına Dair Mevzuat Hükmünün Bulunmaması

*"2010/8 Uluslararası Rekabetçiliğin Geliştirilmesinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ"*e (UR-GE) göre yurtdışına yönelik olarak gerçekleştirilen *"Görsel ve Yazılı Tanıtım Giderleri"*ne ilişkin basılı materyallerin yurtdışı çıkışlarının yapıp yapılmadığını gösteren

belgelerin ibrazına dair mevzuat hükmü bulunmadığı tespit edilmiştir.

Tebliğ'in 14'üncü maddesinde;

“c) *Tanıtım ve Organizasyon Giderleri:*

... - *Görsel ve yazılı tanıtım giderleri, ...*” denilmektedir.

Mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere, söz konusu Tebliğ kapsamında görsel ve yazılı tanıtım giderleri desteklenmektedir. Ancak diğer ihracata yönelik devlet yardımlarının aksine, UR-GE destek mevzuatında, yurtdışına yönelik olarak yurtdışı fuar veya yurtdışı pazarlama faaliyeti için hazırlanan görsel ve yazılı tanıtım materyallerinin (rollup, afiş, defter, broşür vs.), yurtdışı çıkışlarına ilişkin tevsik edici belge sunulmasına dair mevzuat hükmü bulunmadığı görülmüştür.

Örnek vermek gerekirse; 2006/4 Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve Turquality®'nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ'in ekinde;

“*İncelemeci Kuruluşa İbraz Edilmesi Gereken Bilgi ve Belgeler EK-6*

2) *Tanıtım Faaliyetlerinin Desteklenmesi*

Destek ödemesi talebinde bulunulan tanıtım faaliyetine ilişkin; ...

*f. Yurtiçinden veya yurtdışındaki hedef pazar olmayan ülkeden temin edilen tanıtım malzemelerinin hedef pazarlara bedelsiz olarak gönderildiğinin; bedelsiz gümrük beyannamesi veya iz bedeli üzerinden **yurt dışına çıkışı tevsik eden belgeler**, miktar bazında detaylı olarak düzenlenmiş kurye, kargo faturaları vb. belgeler (Söz konusu malzemelerin yurtdışındaki harcama yetkisi verilen şirkete gönderilmesi halinde gümrük beyannamesinin bedelsiz düzenlenmesi şartı aranmaz.) ...*” denilmektedir.

Yapılan incelemelerde, katılımcı firma ve ilgili yabancı ülkede görüşülecek yabancı firma sayısının az olduğu yurtdışı pazarlama faaliyetlerinde bile gerekenin çok üzerinde basılı materyalin faaliyetlerde kullanılmak üzere imal ettirildiği, bu materyallerin yurtdışında kullanıldığı **beyanı üzerine de** devletçe desteklendiği görülmüştür.

Yukarıda belirtilen 2006/4 sayılı Turquality Tebliği'nde yer alan “yurtdışına çıkışı tevsik eden belgeler” hükmünün, diğer ihracata yönelik devlet yardımlarında olduğu gibi bu tebliğ mevzuatına da dahil edilmesi, devlet desteğinin belgeli gerçekleştirilmiş giderler için

sağlanması ve dolayısıyla muhtemel kamu kaynağı kayıplarının önüne geçilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 27: UR-GE Projeleri Kapsamında Sağlanan Desteklerde Çeşitli Gider Kalemlerinin Rayıçlere Uygunluğunun Kontrolünü Sağlayan Düzenlemelerin Bulunmaması

Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 15/9/2010 tarihli ve 2010/9 sayılı Kararına istinaden hazırlanmış olan "2010/8 Uluslararası Rekabetçiliğin Geliştirilmesinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ"e (UR-GE) göre desteklenen projelerde, konaklama ve tercüman giderlerinin rayicinden yüksek olduğu tespit edilmiştir.

2010/8 Uluslararası Rekabetçiliğin Geliştirilmesinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ'in (UR-GE) amacı; "şirketlerin uluslararası rekabet güçlerinin geliştirilmesine yönelik şirketler, işbirliği kuruluşları ve Bakanlık tarafından gerçekleştirilecek faaliyetlere ilişkin giderlerin Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu'ndan (DFİF) karşılanmasıdır." olarak açıklanmıştır.

Tebliğin 14'üncü maddesinde;

"(1) İşbirliği kuruluşunca bu Tebliğ'in 13 üncü maddesi kapsamında düzenlenen 10 adet yurt dışı pazarlama faaliyeti için her bir faaliyet başına 150.000 ABD Dolarına kadar, 10 adet alım heyeti faaliyeti için ise her bir faaliyet başında 100.000 ABD Dolarına kadar, bu madde kapsamında yer alan giderlerin en fazla %75'i desteklenir:

...

b) **Konaklama:** Yurtdışı pazarlama faaliyetlerinde bir şirket/işbirliği kuruluşundan en fazla 2 kişinin, alım heyetlerinde bir davetli yabancı şirket/kuruluştan en fazla 2 kişinin, kişi başına günlük 300 ABD Dolarına kadar oda ve kahvaltı giderleri,

c) **Tanıtım ve Organizasyon Giderleri:**

- Tercümanlık gideri,

- Seminer, konferans, toplantı ve ikili görüşmelerin yapıldığı yerlerin kiralama giderleri,

- Fuar katılımına ilişkin giderler,

- Görsel ve yazılı tanıtım giderleri,
- Halkla ilişkiler hizmeti gideri,
- Sergilenecek ürünlerin nakliye giderleri.

... desteklenir.” denilmektedir.

Mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere; işbirliği kuruluşları, üyesi şirketlere yönelik olarak yürütülen; amacı, kapsamı, süresi ile bütçesi belirlenmiş ihtiyaç analizi, istihdam, eğitim, danışmanlık, yurtdışı pazarlama ve alım heyeti faaliyetlerinden oluşan projeleri oluşturup hazırlarlar. Hazırlanan UR-GE projeleri, Proje Değerlendirme Komisyonu tarafından *ihracat stratejisi ve politikaları çerçevesinde içerik, amaca uygunluk* yönünden değerlendirilerek sonuçlandırılır. Buna göre UR-GE projeleri Tebliğ’in 13 ve 14’üncü maddeleri çerçevesinde desteklenirler.

➤ **Konaklama bedelinin rayicinden yüksek olması:**

Yapılan incelemelerde, “15.UR-GE-024 Ayakkabıcılık Sektöründe Uluslararası Rekabetçiliğin Geliştirilmesi Alım Heyeti” projesinde konaklama bedelinin rayicinden yüksek olduğu tespit edilmiştir.

Normal şartlarda bu tarz toplu konaklama organizasyonlarında daha indirimli fiyatlar alındığı bilinmekte olup, bireysel olarak alınan fiyattan %41 oranında daha pahalı fiyat alınmış olduğu tespit edilmiş olup, bu durum hayatın olağan akışına aykırıdır.

Söz konusu hizmet bir acenteden alınmış olup, İZTO organize etmiştir. İZTO’nun organize ettiği faaliyet için yaptığı giderlerin rayice uygunluğunu basiretli bir tüccar gibi kontrol etmesi gerekirdi. Ancak mevzuatta sadece bir üst sınır belirlenmiş olup, bunun altındaki günlük konaklama masrafının rayiçlere uygunluğunun kontrolünü sağlayan herhangi bir mekanizma bulunmamaktadır.

➤ **Tercümanlık giderlerinin bir standardı olmaması ve rayicin üzerinde tercümanlık giderleri ödenmesi:**

Yapılan incelemelerde, “17.UR-GE-055 Batı Akdeniz Gıda Kümesi” projesinde tercümanlık bedelinin rayicinden yüksek olduğu tespit edilmiştir.

Mevzuat hükümleri incelendiğinde, tercümanlık giderlerinin destekleneceği

belirtilmekle beraber herhangi bir üst limit belirlenmemiştir. Ancak incelenen destek dosyalarında çok farklı rakamların ortaya çıktığı görülmüştür. Bir dosyada günlük 150,00 USD iken, başka dosyalarda bu rakamların 300,00-USD / 457,00 USD olduğu tespit edilmiştir.

Batı Akdeniz İhracatçılar Birliği'nin organize ettiği faaliyet için, yaptığı giderlerin rayice uygunluğunu basiretli bir tüccar gibi kontrol etmesi gerekirdi. Ancak mevzuatta tercümanlık giderleri için bir standart belirlenmemiş olup, rayiçlere uygunluğunun kontrolünü sağlayan herhangi bir mekanizma da bulunmamaktadır.

Buna göre, mevzuatta herhangi bir rayiç kontrolünü sağlayan bir düzenleme olmadığından ilgili ihracatçı birliği personelleri söz konusu konaklama ve tercümanlık giderlerine ilişkin sorgulama yapmamışlardır. Dolayısıyla da söz konusu destek ödemeleri, rayiç incelemesi yapılmadan bakanlık onayı ile gerçekleştirilmiştir.

Bu itibarla, bu destek kapsamında yapılan tercümanlık giderleri için standart bir bedel oluşturulması veya konaklama giderleri ile birlikte rayice ve gerçeğe uygunluğunun kontrolünü sağlayan ikincil mevzuat düzenlemelerinin yapılması, gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 28: “UR-GE Projelerinin Desteklenmesi” Kapsamında Firmalardan Bazılarının Sektörlere Göre Belirlenen Küme Dışında Kaldıkları Halde Aynı Küme İçerisinde Değerlendirilerek Desteklenmesi

“2010/8 Uluslararası Rekabetçiliğin Geliştirilmesinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ”e (UR-GE) göre “UR-GE Projelerinin Desteklenmesi” kapsamında desteklenen firmalardan bazılarının kümedeki firmaların bulunduğu sektörden farklı bir sektörden olduğu tespit edilmiştir.

Tebliğ'in “**UR-GE Projelerinin Desteklenmesi**” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“ ...

(2) *Proje Değerlendirme Komisyonu, proje/faaliyet başvurularını **ihracat stratejisi ve politikaları çerçevesinde içerik, amaca uygunluk, bütçe ve İşbirliği Kuruluşunun proje yönetim kapasitesi açısından değerlendirerek sonuçlandırır.***

...” denilmektedir.

Tebliğ'in “Yurtdışı Pazarlama ve Alım Heyeti Faaliyetleri”ni düzenleyen 13’üncü

maddesinde; UR-GE Projeleri kapsamında ihtiyaç analizi, eğitim ve/veya danışmanlık faaliyetlerine katılan şirketlere yönelik olarak İşbirliği Kuruluşunca, Bakanlık koordinasyonunda yurt dışı pazarlama ve/veya alım heyeti düzenlenebileceği öngörülmüş ve 14'üncü maddesinde ise; bu kapsamda desteklenecek yurtdışı pazarlama ve/veya alım heyeti faaliyetleri, ulaşım, konaklama ile tanıtım ve organizasyon giderleri ile bu giderlere ilişkin limitler belirlenmiştir.

Mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere; işbirliği kuruluşlarınca, üyesi şirketlere yönelik olarak yürütülen; amacı, kapsamı, süresi ile bütçesi belirlenmiş ihtiyaç analizi, istihdam, eğitim, danışmanlık, yurtdışı pazarlama ve alım heyeti faaliyetlerinden oluşan projeleri oluşturup hazırlanmakta, Proje Değerlendirme Komisyonu tarafından *ihracat stratejisi ve politikaları çerçevesinde içerik, amaca uygunluk* yönünden değerlendirilerek sonuçlandırılmaktadır. Buna göre tebliğin 13 ve 14'üncü maddeleri çerçevesinde desteklenmektedirler.

Yapılan incelemede, İhracatçı Birlikleri'nde dosyası takip edilen, Bursa Ticaret ve Sanayi Odası'nın işbirliği kuruluşu olarak organize ettiği, 15.UR-GE.057 proje kodlu “*Brezilya-Arjantin Yurt Dışı Pazarlama Faaliyeti*”nde kümede olan firmaların aynı sektörde olmadığı görülmüştür.

Kümedeki firmalar makine sanayi sektöründe faaliyet göstermektedir. Ancak kümeden farklı olarak Uzay, Savunma ve Havacılık Sektörünün Uluslararası Rekabetçiliğinin Geliştirilmesi Projesi (14.UR-GE.044) ve Bursa İli Raylı Sistemler Sektörü Uluslararası Rekabetçiliğinin Geliştirilmesi (14.UR-GE.043) projeleri de kümeye dahil edilerek, yurt dışı pazarlama faaliyeti kapsamında desteklenmiştir. Kümeye dahil edilen diğer UR-GE projelerinin tamamen farklı sektörler olduğu görülmektedir.

Nitekim söz konusu yurt dışı pazarlama faaliyeti kapsamında görevlendirilen bakanlık temsilcisi tarafından hazırlanan “**Yurt Dışı Pazarlama Faaliyeti Bakanlık İzleme-Değerlendirme Formu**”nda; *Faaliyet kapsamında B2B hizmeti için yerelde bir firma ile çalışılmadığı tespit edilmiştir. Veri tabanları üzerinden sağlanan bilgilerle ilgili ülke firmalarının davet edilmesi görüşmelere katılımın istenen düzeyde olmamasına sebep olmuştur. Ayrıca işbirliği kuruluşlarının farklı sektörlerdeki projelerinin ortak faaliyet gerçekleştirmelerinin etkinliğin verimliliğini düşürdüğü gözlemlenmiştir.*” değerlendirmelerinde bulunulmuştur. Bununla beraber, aynı formda firmaların yaptığı değerlendirme anketleri de bulunmakta olup, buna göre firmalar da bu yurtdışı pazarlama

faaliyeti kapsamında gerçekleştirilen ikili iş görüşmelerinden memnun kalmamışlardır.

Farklı sektörlerde faaliyet gösteren firmaların aynı kümede bulunması halinde söz konusu durum kaçınılmaz olmaktadır. Farklı sektörlerin bir araya gelmesi yurt dışı pazarlama faaliyeti açısından; *daha fazla salon kiralanmasına, daha fazla tercüman çalıştırılmasına, görsel ve yazılı tanıtımların farklılaşmasına, halkla ilişkiler faaliyetlerinin bölünmesine ve bir fuar katılımı varsa tüm katılımcılara hitap etmesi imkanının ortadan kalkmasına* sebebiyet verebilir/vermektedir. Tüm bu sayılan sonuçlarla beraber en önemli husus, söz konusu uygulamanın tüm faaliyetler için yapılan kamu harcamasının verimliliğini düşürmesidir. Ayrıca açıklanan bu durumun farklı kümelerde de mevcut olduğu görülmüştür.

Bu itibarla, UR-GE Projelerinin Desteklenmesi kapsamında oluşturulan sektör kümelerinin homojen bir yapıda olması, hem mevcut yurt dışı pazarlama faaliyetinin verimliliğini artıracak, hem de farklı sektörden firmaların bir araya gelmesinden kaynaklanan maliyet artışlarının önüne geçilmesini sağlayacaktır. Buna göre, mevzuatta belirtildiği üzere proje/faaliyet başvurularını ihracat stratejisi ve politikaları çerçevesinde içerik, amaca uygunluk, bütçe ve İşbirliği Kuruluşunun proje yönetim kapasitesi göz önünde bulundurularak hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 29: UR-GE Kapsamında Desteklenen “Yurtdışı Alım Heyeti”ndeki Katılımcıların Şirket Bilgilerinin Temin Edilmemesi, Şirket/Kişi İlişkilerini İspatlayan Belge Talebinin ve Katılımcı Seçim Kriterlerinin Mevzuatta Bulunmaması

“2010/8 Uluslararası Rekabetçiliğin Geliştirilmesinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ”e (UR-GE) göre desteklenen “Yurtdışı Alım Heyeti” desteğindeki katılımcıların şirket bilgilerinin temin edilmediği, şirket/kişi ilişkilerini ispatlayan belge talebinin ve katılımcı seçim kriterlerinin mevzuatta bulunmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu Tebliğ’in eki olan “Destek Ödemeleri İçin İbraz Edilmesi Gereken Belgeler (Ek V)”te bulunan “Alım Heyeti Faaliyetine İlişkin Destek Ödemeleri İçin İbraz Edilmesi Gereken Belgeler” başlıklı maddesinin 6’ncı maddesinde; “*Faaliyet kapsamında ülkemize getirilmiş olan şirket ya da kurumlara ilişkin bilgi*” ibraz edilecek belgeler arasında yer almaktadır. Ancak yapılan incelemelerde, söz konusu bilgilerin genel itibariyle talep edilmediği görülmüştür.

Örneğin; Ege İhracatçı Birlikleri’nde (EİB) dosyası takip edilen, İzmir Ticaret Odası’nın (İZTO) işbirliği kuruluşu olarak organize ettiği, 15.UR-GE.024 proje kodlu

“Ayakkabıcılık Projesi” 16-19 Ekim 2018 faaliyet tarihli ve faaliyet türü “Alım Heyeti” olan projede aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

➤ Alım heyetlerinde bir davetli yabancı şirketten en fazla 2 kişinin ulaşım ve konaklama bedellerinin karşılanacağı mevzuatta açıklanmıştır. Ancak söz konusu projenin alım heyeti listesine bakıldığında, bir aileden dört kişinin olduğu tespit edilmiştir. Ancak verilen şirket listelerinde iki farklı şirkete, ikişer kişi dağıtılmış halde dört kişi olarak görünmektedir. Ancak bu iki şirketin varlığı ve bu kişilerin söz konusu iki şirketle ilişkisini teyit eden herhangi bir belge bulunmamaktadır.

➤ Tebliğ’in ekinde yer alan istenmesi gereken şirket bilgilerine, incelenen hiçbir UR-GE projesi dosyasında rastlanmamıştır. Sadece bir isim listesi ve karşısında bir şirket ismi olan tablolar mevcuttur. Şirketler ile ilgili resmi makamlardan alınmış teyit bilgileri yoktur.

➤ Ayrıca “söz konusu şirketler gerçekte var mıdır?”, “bu kişiler gerçekte o şirketlerin temsilcisi ya da sahibi midir?” sorularının kontrolünü yapacak mevzuat hükümleri bulunmamaktadır.

➤ Alım Heyetine alınan yabancı katılımcıların hangi kriterlere göre seçilmesi gerektiğini açıklayan herhangi bir mevzuat hükmü de bulunmamaktadır. Davet edilen yabancı firmanın büyüklüğü, kapasitesi veya organizasyona uygun olup olmadığı da araştırılmamaktadır.

➤ Yine aynı proje alım heyeti listesinde Türk vatandaşı isimlerine rastlanmıştır. Söz konusu kişilerin bir başka ülke vatandaşı olup olmadığının sorgulaması da yapılmamıştır. Alım Heyeti desteği olduğu için, davet edilen şirketin yurt dışı şirketi, gelen kişilerin de yabancı ülke vatandaşı olması gerekmektedir. Türkçe isimli kişiler gerçekte yabancı bir ülkenin vatandaşı olabilir ise de, mevzuat hükümleri içerisinde bu riski ortadan kaldıracak herhangi bir hüküm bulunmamakta ve uygulamada da herhangi bir kontrol yapılmamaktadır.

Mevzuatta “**Faaliyet kapsamında ülkemize getirilmiş olan şirket ya da kurumlara ilişkin bilgi**” ibaresi açıkça bulunmasına rağmen, söz konusu belgelerin bürokratik işlemleri uzatacağı gerekçesi ile istenmemesinin bir açıklaması yoktur.

Bu itibarla, mevzuata uygun olarak alım heyeti faaliyetleri kapsamında ülkemize

getirilmiş olan şirket ya da kurumlara ilişkin bilgilerin sağlıklı ve detaylı bir şekilde temin edilmesi, bununla beraber mevzuatta düzenlenmemiş olan şirketlerin varlığının teyidi, şirket ile ona bağlı olarak gelen katılımcıların şirket ile bağının ispatlanması, Türkçe isimli kişilerin yabancı ülke vatandaşı olduğunun teyidi ve tüm katılımcıların seçilmesi aşamasında kriterlerin belirlenmesi için gerekli ikincil mevzuat düzenlemelerinin yapılması gerekmektedir.

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
ASBAŞ ve MESBAŞ ile Akdedilen Kuruluş ve İşletme Sözleşmelerinde Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliğine Aykırı Düzenlemeye Yer Verilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu bulgu idare tarafından düzeltilmiştir.
Özel Sermayeli Banka Hesabında Toplanan Serbest Bölge Gelirlerinin Kamu Sermayeli Banka Hesaplarına Geç Aktarılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu bulgu idare tarafından düzeltilmiştir.
2006/4 sayılı Türk Ürünlerinin Yurtdışında Markalaşması, Türk Malı İmajının Yerleştirilmesi ve TURQUALITY®'nin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ Kapsamında Desteklenen Firmaların, Çoğunluk Hisseleri Yabancı Şirketlere Satılan Markalarının Desteklenmeye Devam Edilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından herhangi bir işlem yapılmadığından, konu 2019 yılında da bulgu edilmiştir ve raporun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde yer almaktadır.

Mali Tabloların Ekinde Önemli Muhasebe Politikaları ve Açıklayıcı Notların Sunulmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından “2019 yılı Temel Mali Tabloları” adı altında bir rapor hazırlanarak web sayfasında yayımlandı. Bulguda bahsi geçen eksiklikler bu raporda açıklanmıştır.
Bakanlık Temsilcilerine Ödenecek Ücretlere İlişkin Olarak Açılan Banka Hesaplarından Gerçekleştirilen İşlemlerin Muhasebeleştirilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından herhangi bir işlem yapılmadığından, konu 2019 yılında da bulgu edilmiştir ve raporun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde yer almaktadır.
Ticaret Bakanlığı 2019-2023 Dönemi Stratejik Planı Çalışmalarının Tamamlanamaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bakanlık tarafından 2019-2023 dönemi Stratejik Planı

			hazırlanarak web sayfasında yayımlanmıştır.
Tahsisli Kullanılan Hazine Taşınmazlarının Varlık Hesaplarında İzlenmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından herhangi bir işlem yapılmadığından, konu 2019 yılında da bulgu edilmiştir ve raporun Dayanaklar bölümünde yer almaktadır.
Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu Gider Hesabına Ait İşlemlerin Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından herhangi bir işlem yapılmadığından, konu 2019 yılında da bulgu edilmiştir ve raporun Dayanaklar bölümünde yer almaktadır.
Serbest Bölge Firmalarına Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Gelir Payları ile Bunlardan Takibe Alınan Tutarların Muhasebeleştirilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından herhangi bir işlem yapılmadığından, konu 2019

			yılında da bulgu edilmiştir ve raporun Dayanaklar bölümünde yer almaktadır.
Ticaret Bakanlığı Tarafından İhracatçı Birlikleri Müşterek Hesabından Kullanılan Tutarın Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından herhangi bir işlem yapılmadığından, konu 2019 yılında da bulgu edilmiştir ve raporun Dayanaklar bölümünde yer almaktadır.
Gümrük Vergileri Ek Tahakkuk ve Ceza Tutarlarının Muhasebeleştirilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından herhangi bir işlem yapılmadığından, konu 2019 yılında da bulgu edilmiştir ve raporun Dayanaklar bölümünde yer almaktadır.
Bakanlık Adına Ayrılan Kantar Payı Gelirlerinin Mevzuat Hükümlerine Aykırı	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından herhangi bir

Olarak Özel Bir Şirket Hesabında Tutulması ve Bu Hesaptan Yapılan Bakanlık Harcamalarının Kamu İhale Kanunu Hükümlerine Uyulmadan Yapılması			işlem yapılmadığından, konu 2019 yılında da bulgu edilmiştir ve raporun Dayanaklar bölümünde yer almaktadır.
İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payı Hesabında Biriken Tutarların ve Bu Hesaptan Yapılan Harcamaların Bakanlık Tarafından Muhasebeleştirilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Herhangi bir işlem yapılmadığından, konu 2019 yılında da bulgu edilmiştir ve raporun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde yer almaktadır.
Yap-İşlet-Devret Modeli ile Yaptırılan Gümrük Kapılarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından herhangi bir işlem yapılmadığından, konu 2019 yılında da bulgu edilmiştir ve raporun Dayanaklar bölümünde yer almaktadır.

TİCARET BAKANLIĞI
DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2019 Yılı Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Ödeneklerinin Dağılımı
Tablosu

BULGU LİSTESİ

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Satış Yoluyla Tasfiye Edilen Eşya Ve Araçlar İçin Özel İşletmelerden Sağlanan Ardiye Hizmeti Bedeli Olarak Fiili Hizmet Süreleri Dikkate Alınmadan Sabit Ödeme Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1 Mevzuat ve Görevler

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Görev ve Yetki" başlıklı 104'üncü maddesi uyarınca hazırlanan ve 10.07.2008 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu kurumlarının teşkilat ve idari yapısı yeniden belirlenmiştir. Söz konusu Kararname'nin 467'nci maddesinde Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesine ilişkin düzenlemeler şu şekilde sıralanmıştır:

(1) Bakanlık, bu Bölümde sayılan görevleri yerine getirmek ve ihracatın geliştirilmesi ve ithalatın yönlendirilmesi kapsamında yapılacak faaliyetler, dış ticarete ürün denetimleriyle ilgili faaliyetler, dış ticarete ürün denetimlerine yönelik uygunluk değerlendirme faaliyetleri, ürün denetimlerinde ihtiyaç duyulan laboratuvarların kurulması ve mevcutların geliştirilmesi faaliyetleri, ürün denetimlerinde numune alımı ve analizi masrafları ile dış ticaret denetimleri kapsamında alınan ve firmalarca belli süreler dâhilinde geri alınmayan numunelerin satışını yapma, dış ticaretin geliştirilmesine ilişkin kurs, konferans, toplantı, seminer, envanter, projelendirme, uygulama, araştırma, geliştirme, yayın, rehberlik, danışmanlık, yönetim, işletme, yurtdışı teşkilatının geliştirilmesi ve benzeri hizmetleri yapmak, yaptırmak veya bunlara katılmak, gümrük denetimleri kapsamında alınan ve firmalarca belli süreler dâhilinde geri alınmayan numunelerin satışını yapmak üzere gerekli olan yerlerde ve sayıda döner sermaye işletmesi kurabilir.

(2) Döner sermaye işletmesine tahsis olunan sermaye ihtiyaç duyulması halinde Cumhurbaşkanı tarafından beş katına kadar artırılabilir. Döner sermaye faaliyetlerinden elde edilen kârlar, ödenmiş sermayeye tahsis edilen tutara ulaşıncaya kadar sermayeye eklenir. Ödenmiş sermaye tutarı tahsis edilen sermaye tutarına ulaştıktan sonra, yılsonu kârı hesap dönemini izleyen Nisan ayının sonuna kadar genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili muhasebe birimi hesabına yatırılır.

(3) Tahsis edilen sermaye; aynı yardımlar, döner sermaye faaliyetlerinde kullanılmak üzere işletmeye verilen mallar ile döner sermaye faaliyetlerinden elde edilecek kârlardan oluşur. Bağış ve yardımlar sermaye limitine bakılmaksızın sermayeye ilave edilir.

(4) İşletmenin giderleri; birinci fıkrada belirtilen iş ve faaliyetlerin gerektirdiği

harcamalar ile döner sermaye işletmelerinde istihdam edilen personele yapılacak ödemelerden oluşur. Döner sermayeden bunlar dışında herhangi bir harcama yapılamaz.

(5) Mali yılın bitiminden başlayarak iki ay içinde hazırlanacak bilanço ve ekleri ile bütün gelir ve gider belgeleri Sayıştay'a, bilanço ve eklerinin birer örneği de aynı süre içinde Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderilir.

(6) Bakanlık hizmetleri için döner sermayeden temin edilen taşınmazlar, tapuda Hazine adına tescil edilerek Bakanlık adına tahsis edilir.

(7) Döner sermaye işletmesinin faaliyet alanları, çalışma usul ve esasları, giderleri, işletilmesi ile hesap usullerine ilişkin hususlar Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine çıkarılan yönetmelikle tespit edilir.

18.05.2019 tarih ve 30778 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinde döner sermaye işletmesinin gelirlerinin hangi unsurlardan oluştuğu sayılmıştır.

Döner Sermaye İşletmesinin tasfiye işleri ile ilgili olarak tabi olduğu mevzuat ise aşağıda sıralanmıştır:

- 4458 sayılı Gümrük Kanunu
- 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu
- Gümrük Yönetmeliği (R.G.: 27369– 07.10.2009)
- Tasfiye Yönetmeliği (R.G.: 28688– 25.06.2013)
- 5607 Sayılı Kanuna Göre Elkonulan Eşya ve Alıkonulan Taşıtlara İlişkin Uygulama Yönetmeliği (R.G.: 28821– 14.11.2013)
- 5607 sayılı Kanuna Göre Elkonulan Akaryakıtın Teslimi, Muhafazası, Tasfiyesi ve Yapılan Masraflara İlişkin Uygulama Yönetmeliği (R.G.: 28953– 26.03.2014)

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 456'ncı maddesi ile Risk Yönetimi, Tasfiye ve Döner Sermaye Genel Müdürlüğüne verilen görevler kapsamında yapılması gerekli olan bir kısım faaliyetler, idari ve mali yönden bu Genel Müdürlük tarafından yönetilen ve Bakanlık bünyesinde faaliyet gösteren 21 tasfiye işletme müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir. Bakanlık bünyesinde bulunan işletme müdürlükleri, 18 farklı Bölge

Müdürlüğüne bağlı olarak faaliyetlerini yürütmektedir.

Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesinin toplam personel sayısı 31.12.2019 tarihi itibarıyla 842 olup, bu personelin 613'ü memur, 202'si işçi ve 27'si ise sözleşmeli personel statüsündedir.

1.3. Mali Yapı

27.12.2018 tarihli Bakan Oluru ile 01.01.2019 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe giren Ticaret Bakanlığı Bölge Müdürlükleri 2019 Yılı Döner Sermaye Bütçesi ile Bölge Müdürlüklerine bağlı işletme müdürlüklerine 285.000.000,00 TL ödenek verilmiş ve bunun karşılığında 285.000.000,00 TL gelir tahmin edilmiştir. Ödeneklerin türleri itibarıyla dağılımı aşağıdaki gibidir:

Tablo 10: 2019 Yılı Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Ödeneklerinin Dağılımı Tablosu

BÜTÇE GİDERİ TÜRÜ	GİDER TOPLAMI (TL)	ORANI (%)
01 Personel Giderleri	51.800.000,00	18,18
02 Sosyal Güvenlik Giderleri	12.500.000,00	4,38
03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	84.965.000,00	29,81
05 Cari Transferler	46.735.000,00	16,40
06 Sermaye Gideri	89.000.000,00	31,23
TOPLAM	285.000.000,00	100,00

2019 yılı gelirleri ise Brüt Satışlar 299.894.247,87 TL, Diğer Faaliyetlerden Olağan Gelir ve Kârlar 66.198.804,50 TL, Olağandışı Gelir ve Kârlar 3.522.757,00 TL, Brüt Gelirlerden İndirilecek Tutarlar 1.212.980,21 TL ve toplamda 367.679.367,67 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi, bütçe ve muhasebe işlemlerinin yürütülmesi konusunda Döner Sermaye İşletmeleri Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir.

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 ve denetim ekibince Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesi gereğince temin edilen defter, tablo ve belgelerden aşağıda sayılanlar denetime

sunulmuş olup, denetim bunlar ile Usul ve Esasların 8’inci maddesinde yer alan diğer belgeleri dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Bilanço,
- Gelir tablosu,
- Yevmiye defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Gelir 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmelerinin 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Satış Yoluyla Tasfiye Edilen Eşya Ve Araçlar İçin Özel İşletmelerden Sağlanan Ardiye Hizmeti Bedeli Olarak Fiili Hizmet Süreleri Dikkate Alınmadan Sabit Ödeme Yapılması

Satış yoluyla tasfiye edilen eşya ve araçlar için özel işletmelerden sağlanan ardiye hizmeti bedeli olarak fiili hizmet süreleri dikkate alınmadan satış bedelinin %15'i oranında sabit ödeme yapıldığı görülmüştür.

5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'nun "Tasfiye" başlıklı 16'ncı maddesinin birinci fıkrasında, bu Kanunda tanımlanan suçların konusunu oluşturması dolayısıyla müsadere yaptırımının uygulanabileceği eşyanın, sahibine iade edilemeyeceği, kaçak şüphesiyle el konulan kaçak akaryakıt hariç her türlü eşya hakkında, el koyma tarihinden itibaren altı ay, ancak eşyanın zarara uğraması veya değerinde esaslı ölçüde kayıp meydana gelme tehlikesinin varlığı veya muhafazasının ciddi külfet oluşturması halinde bir ay içinde, gerekli tespitler yaptırılarak soruşturma aşamasında hâkim, kovuşturma aşamasında mahkeme tarafından tasfiye kararı verileceği, bu süreler içinde karar verilmemesi halinde eşyanın derhal tasfiye edileceği,

Aynı maddenin ikinci fıkrasında, satılarak tasfiye edilen eşya veya taşıtların satış bedelinin emanet hesabına alınacağı, tasfiye edilen eşya veya taşıtların sahibine iadesine karar verilmesi halinde, satış bedelinin Gümrük Kanunu'nun 180'inci maddesi hükümleri çerçevesinde el koyma tarihinden iade tarihine kadar geçen süre için kanuni faizi ile birlikte hak sahibine ödeneceği, emanet hesabında bulunan tutarın hak sahibine yapılacak ödemeyi karşılamaması halinde aradaki farkın, eşyanın imha edilmiş olması halinde ise imha edilen eşyanın bedelinin, gümrük idaresince genel bütçenin ilgili tertibinden karşılanarak hak sahibine ödeneceği,

hükümleri yer almaktadır.

14.11.2013 tarih ve 28821 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5607 Sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanununa Göre Elkonulan Eşya ve Alıkonulan Taşıtlara İlişkin Uygulama Yönetmeliği'nin "Eşyanın Teslimi" başlıklı 5'inci maddesinde özetle, kaçak zannıyla elkonulan eşya ile alıkonulan taşıtın en yakın gümrük idaresine teslim edileceği, eşya

veya taşıtın tesliminde ayırt edici özelliklerini belirten Kaçak Eşya Teslim Tutanağı veya Taşıt Tespit ve Teslim Tesellüm Tutanağı düzenleneceği, gümrük idaresinin depolama kapasitesini aşan eşyanın, büyükşehirler dahil ilçelerde kaymakam, illerde valinin onayı ile eşyanın özellik, miktar ve öncelik sırasına göre doğrudan ilgili idareye, fiziki depoları uygun olan kamu kurum ve kuruluşları ile özel kişi ve kuruluşların depolarına, bunun mümkün olmaması halinde uygun görülecek yerlere elkoyan birimlerce tutanakla teslim edileceği, yukarıdaki fıkralara göre teslimi mümkün olmayan eşyanın, yediemin olarak tesliminin mümkün olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Eşyanın muhafaza süresi ve ücret tarifesi" başlıklı 11'inci maddesinin birinci fıkrasının c bendinde, 5607 sayılı Kanun uyarınca kaçak zannı ile el konulan eşya ile alıkonulan taşıtın muhafaza edileceği yere teslim edildiği tarihten itibaren, eşya veya taşıtın satış suretiyle tasfiye edilmesi durumunda, satın alanın teslim alması için geçen ek süreler hariç, teslim alma tarihine kadar geçen sürenin eşyanın muhafaza süresi olduğu, ikinci fıkrasında, eşyanın muhafaza ücretinin ise; eşyanın değeri üzerinden günlük %0,1 olarak uygulanacağı; korunması, soğuk hava deposu gibi özel tesis ve tertibat gerektiren eşyanın muhafazasında muhafaza ücreti olarak eşyanın değerinin %0,4'ünün uygulanacağı, üçüncü fıkrasında muhafaza edilen motorlu araçlar için maktu olarak araç cinsine göre belirlenmiş günlük ücretin dikkate alınacağı düzenlenmiştir. Ayrıca altı aydan sonraki muhafaza süresi için bu ücretlerin yarısı oranında uygulanacağı, muhafaza ücretinin eşya veya taşıtın değerinin %30'unu geçemeyeceği, eşyanın yediemin olarak tesliminde muhafaza ücretinin bu maddede belirtilen usul ve esaslara göre tespit edilerek ödeneceği belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Satışı yapılan eşya veya taşıtın muhafaza ücreti" başlıklı 12'nci maddesinde ise; gümrük idaresi dışında muhafaza edilen eşya veya taşıtın satış suretiyle tasfiyesi halinde, alıcısına teslim tarihine kadar muhafaza ücreti karşılığı olarak satış bedelinin %15'inin döner sermaye işletmesi bütçesinden ödeneceği, ödenecek bu tutarın hiçbir şekilde 11'inci maddeye göre ödenecek azami haddi geçemeyeceği, eşya veya taşıtın farklı depolama yerlerinde muhafaza edilmesi durumunda söz konusu ücretin, muhafaza süreleri dikkate alınarak paylaştırılacağı ifade edilmiştir.

Bu hükümlerden de anlaşılacağı üzere, kaçak şüphesiyle elkonulan her türlü eşya hakkında el koyma tarihinden itibaren en geç altı ay içinde tasfiye kararı verilmesi, elkonulan eşyanın öncelikle en yakın gümrük idaresine, gümrük idaresinin depolama kapasitesini aşan eşyanın ise ilçelerde kaymakam, illerde valinin onayı ile uygun görülecek yerlere tutanakla

teslim edilmesi, elkonulan eşyanın satış suretiyle tasfiyesi halinde muhafaza edileceği yere teslim edildiği tarihten itibaren alıcısına teslim edildiği tarihe kadar geçen sürenin muhafaza süresi olarak hesaplanması gerekmektedir.

Yönetmelik'in 11'inci maddesinin 1-c bendinde, muhafaza süresi ve günlük ücretler dikkate alınarak muhafaza ücretinin hesaplanacağı ifade edilmişken, 12'nci maddede herhangi bir hesaplama yapılmadan satış bedelinin % 15'inin muhafaza ücreti olarak ödeneceği düzenlenmiştir. Nitekim bu çelişki uygulamaya da yansımış ve bazı işletme müdürlükleri 11'inci maddede belirtilen usule göre (günlük hesaplama) ödenecek muhafaza ücretini hesaplayarak % 15 oranını üst sınır olarak belirlemişken diğer birçok işletme müdürlüğü ise doğrudan satış bedelinin % 15'ini muhafaza ücreti olarak ödemiştir. Özellikle yediemin depolarında bekletilen eşyanın muhafaza ücretinin tespitinde 11'inci madde hükmü uygulanması gerekirken (günlük hesaplama) işletme müdürlükleri 12'nci madde hükmünü uygulayarak satış bedelinin %15'i üzerinden yediemin depolarına ücret ödemişlerdir. Halbuki, Yönetmelik'in 11'nci maddesinde eşyanın yediemin olarak tesliminde muhafaza ücretinin bu maddede belirtilen usul ve esaslara göre tespit edilerek ödeneceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu kapsamında satış yoluyla tasfiye edilen eşya ve taşıtlar için fiili hizmet süresi dikkate alınmadan satış bedelinin % 15'i oranında muhafaza ücreti ödenmesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması amaçlarına aykırılık teşkil etmektedir.

7. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Muhafaza Hizmetleri Karşılığı Olarak Ödenen Ücretlerde Fiili Hizmet Süresinin Dikkate Alınmaması ve Ödeme Belgesine Fatura Eklenmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu durum yerine getirilmediğinden 1 numaralı bulgu yazılmıştır.

**KAMU İDARESİ TARAFINDAN
SUNULAN MALİ TABLOLAR**

TİCARET BAKANLIĞI 2019 YILI MALİ TABLOLARI
TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 31.0 AKTİF HESAPLAR	Adı : TİCARET BAKANLIĞI	Yılı : 2019	
		N Yılı 2019	N Yılı 2019
1 DÖNEN VARLIKLAR		3.718.933.055,51	
10 HAZİR DEĞERLER		3.623.763.287,75	3.327.639.072,13
100 KASA HESABI		13.033.427,79	1.639.396,31
102 BANKA HESABI		8.286.531,43	18.551.862,34
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-81.850,49	
104 PROJE ÖZEL HESABI		640.977,64	
105 DÖVİZ HESABI		224.797,14	
106 DÖVİZ GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-154.987,31	
108 DİĞER HAZİR DEĞERLER HESABI		44.329.215,99	1.562.966.200,96
109 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI		3.657.484.975,56	39.550.712,05
12 FAALİYET ALACAKLARI		7.096.257,00	187.540.018,23
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI		6.966.769,58	1.518.755,83
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI		31.893,66	188.801.339,26
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		96.593,76	
14 DİĞER ALACAKLAR		8.753.473,25	78.742,27
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		8.753.473,25	
15 STOKLAR		16.369.664,22	129.905.016,85
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		16.368.135,69	129.995.016,85
157 DİĞER STOKLAR HESABI		1.428,53	
16 ÖN ÖDEMELER		62.825.646,49	45.022,37
162 BÜTÇE DIŞLAVANS VE KREDİLER HESABI		62.925.646,49	45.022,37
18 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI		13.055,95	1.463,23
180 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI		13.055,95	1.463,23
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR		12.770,85	23.113.485,46
197 SAYIM NOKSANLARI HESABI		12.770,85	23.113.485,46
PASİF HESAPLAR			
3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR			989.694.856,23
32 FAALİYET BORÇLARI			989.694.856,23
320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI			1.639.396,31
325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI			18.551.862,34
33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR			2.989.879.010,76
330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI			1.396.382.097,75
333 EMANETLER HESABI			1.562.966.200,96
337 MÜTEMELİK CARI HESABI			39.550.712,05
36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER			187.540.018,23
361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI			1.518.755,83
362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İD ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI			188.801.339,26
363 KAMU İDARELERİ PAZLARI HESABI			219.923,14
37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI			78.742,27
372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI			78.742,27
38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI			129.905.016,85
380 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI			129.995.016,85
39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR			45.022,37
397 SAYIMI FAZLALARI HESABI			45.022,37
UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR			992.769.786,92
43 DİĞER BORÇLAR			1.463,23
430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI			1.463,23
47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI			23.113.485,46
472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI			23.113.485,46
48 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI			989.694.856,23
480 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI			989.694.856,23

Kurum Kodu : 31.0	Adı : TİCARET BAKANLIĞI	N Yılı 2019	N Yılı 2019
AKTİF HESAPLAR		PASİF HESAPLAR	
2 DURAN VARLIKLAR	5.973.081.897,29	5 ÖZ KAYNAKLAR	5.371.606.093,75
22 FAALİYET ALACAKLARI	271.004,60	50 NET DEĞER	10.711.517.465,25
220 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	16.816,21	519 DEĞER HAREKETLERİ	10.711.517.465,25
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMAİNATLAR HESABI	254.188,39	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	-581.092.299.762,93
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	30.000.000,00	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI	441.757.705.416,01
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H	30.000.000,00	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-12.298.592.686,15
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	5.943.111.015,46	590 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-12.298.592.686,15
250 ARAZI VE ARSALAR HESABI	4.229.221.748,61	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	146.293.275.691,57
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	15.199.078,50	590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	146.293.275.691,57
252 BİNALAR HESABI	288.817.060,64		
253 TESİS, MAKİNE VE ÇİHAZLAR HESABI	82.885.051,46		
254 TAŞITLAR HESABI	98.545.450,12		
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	505.428.308,63		
256 HİZMET İMTİYAZ VARLIKLARI HESABI	1.647.223.327,60		
257 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-1.082.709.083,97		
258 YAPILMAMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	158.500.093,87		
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00		
260 HAKLAR HESABI	20.179.615,96		
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI	103.012,36		
268 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-20.282.627,94		
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	-300.122,77		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	25.423.000,87		
299 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-25.723.123,64		
AKTİF TOPLAMI	9.692.014.952,80	PASİF TOPLAMI	9.692.014.952,80
Bilanço Dipnotları :			
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	22.769.257.476,13		
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	22.769.257.476,13		
912 KİŞİLERE AIT MENKUL KIYMETLER HESABI	3.347,00		
913 KİŞİLERE AIT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI	3.347,00		
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	26.913.957,57		
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	26.913.957,57		
922 KAMU-ÖZEL İŞ BİRLİĞİ MODELİ TAAHHÜTLERİ HESABI	142.500.000,00		
923 KAMU-ÖZEL İŞ BİRLİĞİ MODELİ TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	142.500.000,00		
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	69.148.076,97		
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	69.148.076,97		
998 DİĞER NAZIM HESAPLAR HESABI	5.322,00		
999 DİĞER NAZIM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI	5.322,00		

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 31.0 Adı : TİCARET BAKANLIĞI Yılı : 2019

Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Carı Yılı (N)	Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ	Carı Yılı (N)
			600			
630	GİDERLER HESABI	5.262.434.402,53			GELİRLER HESABI	154.345.574.263,96
630 01	Personel Giderleri	1.360.506.548,26	600 01		Vergi Gelirleri	151.602.271.610,26
630 01 01	Memurlar	1.145.969.562,36	600 01 01		Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	230.061.396,72
630 01 02	Sözleşmeli Personel	136.921.026,90	600 01 02		Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	7.229.912.856,18
630 01 03	İşçiler	43.081.569,82	600 01 03		Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergi	143.594.306.112,19
630 01 04	Gecici Personel	363,48	600 01 04		Damga Vergisi	450.327.444,05
630 01 05	Diğer Personel	34.536.027,89	600 01 05		Harçlar	97.662.376,11
630 02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	187.877.428,94	600 01 09		Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler	1.425,00
630 02 01	Memurlar	161.809.580,48	600 03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	381.489.484,71
630 02 02	Sözleşmeli Personel	19.295.640,11	600 03 01		Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	376.427.600,66
630 02 03	İşçiler	6.724.654,31	600 03 05		Kurumlar Karları	0,00
630 02 99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	47.554,74	600 03 06		Kira Gelirleri	5.061.206,17
630 03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	278.995.982,12	600 03 09		Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	677,88
630 03 01	Üretim Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	5.569,60	600 04		Alınan Başvı ve Yardımlar ile Özel Gelirler	4.336.996,99
630 03 02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	33.121.429,00	600 04 01		Yurt Dışından Alınan Başvı ve Yardımlar	1.349.190,31
630 03 03	Yolluklar	43.643.416,98	600 04 02		Merkezi Yönetim Bölgesine Dahil İdarelerden Alınan	0,00
630 03 04	Görev Giderleri	56.601.983,17	600 04 03		Diğer İdarelerden Alınan Başvı ve Yardımlar	1.365.262,29
630 03 05	Hizmet Alımları	109.452.061,23	600 04 04		Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	1.269.762,06
630 03 06	Temsil ve Tanıtma Giderleri	16.549.555,74	600 04 06		Özel Gelirler	352.394,33
630 03 07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	15.822.391,20	600 05		Diğer Gelirler	2.293.016.176,60
630 03 08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	2.437.404,66	600 05 01		Faiz Gelirleri	41.592.371,59
630 03 09	Tedavi ve Cezası Giderleri	1.362.180,54	600 05 02		Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	926.156.531,30
630 05	Carı Transferler	3.161.021.338,34	600 05 03		Pare Cezaları	370.943.707,24
630 05 02	Hazine Yardımları	3.148.136.651,58	600 05 09		Diğer Çeşitli Gelirler	954.324.166,47
630 05 03	Kar Amacı Gütmemeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	8.409.490,00	600 06		Sermaye Gelirleri	0,00
630 05 04	Hane Halkına Yapılan Transferler	378,00	600 06 01		Kamu İdarelerinden Alınan Mali Olmayan VEİED Gel	0,00
630 05 06	Yurt dışına Yapılan Transferler	4.474.818,76	600 25		Kamu İdarelerinden Alınan Mali Olmayan VEİED Gel	64.469.793,41
630 07	Sermaye Transferleri	42.664.411,92	600 25 01		Gen Bulup Kamu İdarelerinden Alınan Mali Olmayan VEİED Gel	62.290.213,41
630 07 01	Yurtiçi Sermaye Transferleri	37.149.840,27	600 25 02		Özel Bulup Kamu İdarelerinden Alınan Mali Olmayan VEİED Gel	2.112.580,00
630 07 02	Yurtdışı Sermaye Transferleri	5.514.571,26	600 25 03		Den Kur Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİED Gel	54.000,00
630 11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	17.021,57	600 25 05		Marifetli İdare Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİED Gel	3.000,00
630 11 99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	17.021,57	610		İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI	2.789.864.169,86

Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Carî Yılı (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Carî Yılı (N)
630 13	Amortisman Giderleri	148.523.317,01	61000	İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI	1.392,51
630 13 01	Maaddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	146.171.753,35	61000 00	İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI	1.392,51
630 13 02	Maaddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	1.535.147,37	61001	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	2.385.956.259,48
630 13 03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	816.416,29	61001 01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	52.769.041,96
630 14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	24.664.143,99	61001 03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	1.485.566.519,63
630 14 01	Kırtasiye Malzemeleri	7.867.397,06	61001 04	Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergi	847.412.363,13
630 14 02	Beslenme, Giyim Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	90.922,63	61001 05	Damga Vergisi	376.671,56
630 14 03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	629.302,41	61001 06	Harçlar	32.893,20
630 14 04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Kalkı Yağlar	2.301.233,49	61001 09	Baska Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler	770,00
630 14 05	Temizleme Ekipmanları	2.311.997,93	61003	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	61.596,21
630 14 06	Gyecek, Mefruşat ve Tuvalet Malzemeleri	7.677.861,76	61003 01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	15.286,64
630 14 07	Yiyecek	5.884,39	61003 06	Kira Gelirleri	46.309,57
630 14 08	İçecek	25.907,22	61004	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Ret	796.510,80
630 14 09	Canlı Hayvanlar	120.268,78	61004 06	Özel Gelirler	796.510,80
630 14 10	Zirai Maddeler	315.748,32	61005	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	403.046.410,86
630 14 11	Yem	430.531,33	61005 01	Faiz Gelirleri	25.885.286,61
630 14 12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	1.242.231,92	61005 02	Kişî ve Kurumlardan Alınan Paylar	143.985.659,21
630 14 13	Yedek Parçalar	278.100,32	61005 03	Para Cezaları	211.955.309,27
630 14 14	Nakil Vasıtaları, Lastikleri	133.665,31	61005 09	Diğer Çeşitli Gelirler	21.220.145,77
630 14 15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	3.373,62			
630 14 17	Basıncıl Ekipmanlar	1.170.494,47			
630 14 99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	106.177,19			
630 15	Karşılık Giderleri				
630 15 04	Kudem Tazminatı Karşılıkları	106.177,19			
630 20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	106.015,34			
630 20 01	Gelirlerden Alacaklardan Silinenler	4.400,01			
630 20 02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	101.615,33			
630 25	Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid	6.012.134,70			
630 25 01	Genel Birlik Kurum İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Varlıklardan Kay Gid	6.976.575,06			
630 25 02	Özel Birlik Kurum İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Varlıklardan Kay Gid	2.391,40			
630 25 05	Merkezi İdarelere Bedelsiz Olarak Dev Varlıklardan Kay Gid	33.168,24			
630 30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	46.512.951,83			
630 30 06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	46.512.951,83			

NET GELİR TOPLAMI : 151.555.710.094,10

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 31.0		Adı : TİCARET BAKANLIĞI		Yılı : 2019	
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)
630 99	Diğer Giderler	6.424.920,13			
630 99 99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	6.424.920,13			
GİDERLER TOPLAMI : 5.262.434.402,53					
GİDERLER TOPLAMI (A) 5.262.434.402,53					
GELİRLER TOPLAMI (B) 154.345.574.263,96					
İNDİRİM ;HADEŞ;KONTO TOPLAMI (C) 2.789.864.169,86					
NET GELİR (D= B- C) 161.555.710.094,10					
FAALİYET SONUCU D- A 146.293.275.691,57					

**TİCARET BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ 2019 YILI MALİ
TABLOLARI**

TİCARET BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ BİLANÇOSU (TL)		2019
1-	AKTİF VARLIKLAR	571.553.571,22
1-	DÖNEN VARLIKLAR	555.291.076,33
A-	Hazır Değerler	544.376.430,22
	1 - Kasa	84.693,35
	2 - Alınan Çekler	
	3 - Bankalar	544.291.736,87
	4 - Verilen Çekler ve ödeme Emirleri (-)	
	5 - Diğer Hazır Değerler	
B-	Menkul Kıymetler	0,00
	1 - Hisse Senetleri	0,00
	2 - Kamu Kesimi Tahvil, Senet ve Bonoları	0,00
	3 - Diğer Menkul Kıymetler	0,00
	4 - Menkul Kıymet Değ. Düş. Karşılığı (-)	
C-	Ticari Alacaklar	73.107,95
	1 - Alıcılar	
	2 - Alacak Senetleri	
	3 - Alacak Senetleri Reeskontu (-)	
	4 - Banka Kredi Kartlarından Alacaklar	54.971,72
	5 - Verilen Depozito ve Teminatlar	18.136,23
	6 - Diğer Ticari Alacaklar	
	7 - Şüpheli Diğer Alacaklar	
	8 - Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)	
D-	Diğer Alacaklar	736.434,75
	1 - Personelden Alacaklar	51.860,69
	2 - Diğer Çeşitli Alacaklar	684.574,06
	3 - Şüpheli Diğer Alacaklar	1.993.085,81
	4 - Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)	-1.993.085,81
E-	Stoklar	1.826.595,76
	1 - İlk Madde ve Malzeme	1.826.595,76
	2 - Yarı Mamuller	
	3 - Mamuller	
	4 - Ticari Mallar	
	5 - Diğer Stoklar	
	6 - Stok Değer Düşüklüğü Karşılığı (-)	
	7 - Verilen Sipariş Avansları	
F-	Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Maliyetleri	0,00
	1 - Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Maliyetleri	
	2 - Taşeronlara Verilen Avanslar	
G-	Gelecek Aylara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	1.300.958,78
	1 - Gelecek Aylara Ait Giderler	1.300.958,78
	2 - Gelir Tahakkukları	
H-	Diğer Dönen Varlıklar	6.977.548,87
	1 - Devreden KDV	6.977.548,87
	2 - İndirilecek KDV	
	3 - Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar	0,00
	4 - İş Avansları	
	5 - Personel Avansları	0,00
	6 - Sayım ve Tesellüm Noksanları	
	7 - Diğer Çeşitli Dönen Varlıklar	
	8 - Diğer Duran Varlıklar Karşılığı (-)	

2-	DURAN VARLIKLAR	16.262.494,89
A-	Ticari Alacaklar	
	1 - Alıcılar	
	2 - Alacak Senetleri	
	3 - Alacak Senetleri Reeskontu (-)	
	4 - Verilen Depozito ve Teminatlar	
	5 - Diğer Ticari Alacaklar	
	6 - Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı (-)	
B-	Diğer Alacaklar	
	1 - Personelden Alacaklar	
	2 - Diğer Çeşitli Alacaklar	
	3 - Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)	
C-	Mali Duran Varlıklar	
	1 - Diğer Mali Duran Varlıklar	
	2 - Diğer Mali Duran Varlıklar Karşılığı (-)	
D-	Maddi Duran Varlıklar	11.634.326,56
	1 - Arazi ve Arsalar	
	2 - Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri	
	3 - Binalar	728.000,00
	4 - Tesis, Makine ve Cihazlar	21.826.274,82
	5 - Taşıtlar	6.221.166,89
	6 - Demirbaşlar	11.413.157,63
	7 - Diğer Maddi Duran Varlıklar	
	8 - Birikmiş Amortismanlar (-)	-28.554.272,78
	9 - Yapılmakta Olan Yatırımlar	
	10 - Verilen Avanslar	
E-	Maddi Olmayan Duran Varlıklar	2.000.000,00
	1 - Haklar	2.463.829,00
	2 - Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar	
	3 - Birikmiş Amortismanlar (-)	-463.829,00
	4 - Verilen Avanslar	
F-	Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar	
	1 - Arama Giderleri	
	2 - Hazırlık ve Geliştirme Giderleri	
	3 - Birikmiş Tükenme Payları (-)	
	4 - Verilen Avanslar	
G-	Gelecek Yıllara Ait Giderler ve Gelir Tahakkuklar	
	1 - Gelecek Yıllara Ait Giderler	
	2 - Gelir Tahakkukları	
H-	Diğer Duran Varlıklar	2.628.168,33
	1 - Gelecek Yıllarda İndirilecek KDV	
	2 - Gelecek Yıllar İhtiyacı Stoklar	
	3 - Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar */*	
	4 - Peşin ödenen Vergiler ve Fonlar	2.628.168,33
	5 - Diğer Çeşitli Duran Varlıklar	
	6 - Stok Değer Düşüklüğü Karşılığı (-)	
	7 - Birikmiş Amortismanlar (-)	
2-	PASİF KAYNAKLAR	571.553.571,22
3-	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	289.829.977,53
A-	Ticari Borçlar	37.466.257,48
	1 - Satıcılar	6.403,42
	2 - Alınan Depozito ve Teminatlar	37.459.854,06
	3 - Diğer Ticari Borçlar	0,00
B-	Diğer Borçlar	215.425.919,32
	1 - Personele Borçlar	274.658,58
	2 - Diğer Çeşitli Borçlar	215.151.260,74
C-	Alınan Avanslar	724.642,66
	1 - Alınan Sipariş Avansları	724.642,66
	2 - Alınan Diğer Avanslar	
D-	Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakedişleri	
	1 - Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakediş Bedelleri	

E-	Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	23.215.455,12
	1 - Ödenecek Vergi ve Fonlar	10.333.532,91
	2 - Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	169.461,30
	3 - Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri	12.601.053,84
	4 - Ödenecek Döner Sermaye Katkı Payları	
	5 - Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Tak. Vergi ve Diğ. Yük.	
	6 - Ödenecek Diğer Yükümlülükler	111.407,07
F-	Borç ve Gider Karşılıkları	12.997.702,95
	1 - Dönem Karı Vergi ve Diğer Yas. Yük. Karşılıkları	44.715.229,42
	2 - Dönem Karının Peşin ödenen Ver. ve Diğ. Yük. (-)	-32.667.001,57
	3 - Kıdem Tazminatı Karşılığı	949.475,10
	4 - Maliyet Giderleri Karşılığı	
	5 - Diğer Borç ve Gider Karşılıkları	
G-	Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkuklar	
	1 - Gelecek Aylara Ait Gelirler	
	2 - Gider Tahakkukları	
H-	Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	
	1 - Hesaplanan KDV	
	3 - Sayım ve Tesellüm Fazlaları	
	4 - Diğer Çeşitli Yabancı Kaynaklar	
4-	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	13.665.833,44
A-	Ticari Borçlar	
	1 - Satıcılar	
	2 - Alınan Depozito ve Teminatlar	
	3 - Diğer Ticari Borçlar	
B-	Diğer Borçlar	
	1 - Diğer Çeşitli Borçlar	
C-	Alınan Avanslar	
	1 - Alınan Sipariş Avansları	
D-	Borç ve Gider Karşılıkları	13.665.833,44
	1 - Kıdem Tazminatı Karşılığı	13.665.833,44
E-	Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	
	1 - Gelecek Yıllara Ait Gelirler	
	2 - Gider Tahakkukları	
5-	ÖZKAYNAKLAR	268.057.760,25
A-	Ödenmiş Sermaye	100.000.000,00
	1 - Sermaye	100.000,00
	2 - Ödenmemiş Sermaye (-)	0,00
B-	Sermaye Yedekleri	
	1 - M.D.V. Yeniden Değerleme Artışları	
C-	Kar Yedekleri	
	1 - Özel Fonlar	
D-	Geçmiş Yıllar Karları	
	1 - Geçmiş Yıllar Karları	
E-	Geçmiş Yıllar Zararları (-)	-6.996.636,67
	1 - Geçmiş Yıllar Zararları (-)	6.996.636,67
F-	Dönem Net Karı (Zararı)	175.054.396,92
	1 - Dönem Net Karı	175.054.396,92
	2 - Dönem Net Zararı (-)	

Kayıtlara Uygunluğu tasdik olunur. 31.12.2019

Ticaret Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi
2019 YILI AYRINTILI GELİR TABLOSU

GELİRİN ÇEŞİDİ (TL)		2019
A	BRÜT SATIŞLAR	299.170.786,38
	1 Yurtiçi Satışlar	298.894.247,87
	2 Yurtdışı Satışlar	0,00
	3 Diğer Gelirler	276.538,51
B	SATIŞ İNDİRİMLERİ(-)	1.212.980,21
	1 Satıştan İadeler	1.212.980,21
	2 Satış İskontoları	0,00
	3 Diğer İndirimler	0,00
C	NET SATIŞLAR	297.957.806,17
D	SATIŞLARIN MALİYETİ	0,00
	1 Satılan Mamuller Maliyeti	0,00
	2 Satılan Ticari Mallar Maliyeti	0,00
	3 Satılan Hizmet Maliyeti	0,00
	4 Diğer Satışların Maliyeti	0,00
E	FAALİYET GİDERLERİ(-)	147.902.632,38
	1 Araştırma ve Geliştirme Gid.	0,00
	2 Pazarlama,Satış Dağıtım G.	0,00
	3 Genel Yönetim Giderleri	147.902.632,38
	FAALİYET KARI VEYA ZARARI	150.055.173,79
F	DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR	66.198.804,50
	1 İştiraklerden Temettü Gelirleri	0,00
	2 Bağlı Ortaklıklardan Temettü Gelirleri	0,00
	4 Komiyon Gelirleri	0,00
	3 Faiz Gelirleri	65.990.188,79
	5 Konusu Kalmayan Karşılıklıklar	0,00
	6 Faaliyetlerle İlgili Diğer Olağan Gelir ve Karlar	208.615,71
G	DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR	7.004,78
	2 Komisyon Giderleri	0,00
	3 Karşılık Giderleri	0,00
	1 Reeskont Faiz Giderleri	0,00
	4 Diğer Olağan Gider ve Zararlar	7.004,78
H	FINANSMAN GİDERLERİ	0,00
	1 Kısa Vadeli Borçlanma Gideri	0,00
	2 Uzun Vadeli Borçlanma Gideri	0,00
	OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	216.246.973,51
I	OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	3.522.757,00
	1 Önceki Dönem Gelir ve Karları	0,00
	2 Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	3.522.757,00
J	OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR	104,17
	1 Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları	0,00
	2 Önceki Dönem Gider ve Zararları	0,00
	3 Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar	104,17
	DÖNEM KARI VEYA ZARARI	219.769.626,34
K	DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK	44.715.229,42
	1 DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK	44.715.229,42
	DONEM NET KARI VEYA ZARARI	175.054.396,92

**ULAŞTIRMA VE ALTYAPI
BAKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

**ULAŞTIRMA VE ALTYAPI
BAKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU**

TABLolar LİSTESİ

- Tablo 1:** İstihdam Türlerine Göre Personelin Dağılımı
- Tablo 2:** Bakanlığa Bağlı, İlgili ve İlişkili Kamu İdareleri
- Tablo 3:** 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu
- Tablo 4:** Bilanço ve Taşınmaz İcmal Cetveli Karşılaştırma Tablosu
- Tablo 5:** Yıllar İtibarıyla Avrasya Tüneli'nden Kaçak Geçişlere İlişkin Bilgiler (Adet)
- Tablo 6:** Kaçak Geçişlerden Kaynaklanan Talep Garantisi Ödemeleri (TL)
- Tablo 7:** Geç Ödemeden Doğan Gecikme Faizi ve Kur Farkı Ödemeleri (TL)
- Tablo 8:** Örnek Yaklaşık Maliyet Tablosu
- Tablo 9:** Yaklaşık Maliyet Karşılaştırma Tablosu 1
- Tablo 10:** Yaklaşık Maliyet Karşılaştırma Tablosu 2
- Tablo 11:** İstasyon ve Tünel İnşaat İşleri için Karşılaştırma Tablosu
- Tablo 12:** Açıkta ve Tünelde İnşaat Pozlarının Karşılaştırma Tablosu
- Tablo 13:** Boru Süren İmalatı Karşılaştırma Tablosu
- Tablo 14:** Otomobil ve Ofis Gereçleri Tablosu
- Tablo 15:** Yapım İşleri Personel Tablosu
- Tablo 16:** Harcırah Kanunu'na Tabi İşler Tablosu

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKM	: Atatürk Kültür Merkezi
AYGM	: Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirme
DHMİ	: Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü
DLH	: Demiryollar, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü
KÖİ	: Kamu Özel İşbirliği
NATM	: Yeni Avusturya Tünel Açma Metodu
PTT	: Posta ve Telgraf Teşkilatı
SGB	: Strateji Geliştirme Başkanlığı
SGK	: Sahil Güvenlik Komutanlığı
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TÜDEMSAŞ	: Türkiye Demiryolu Makinaları Sanayii Anonim Şirketi
TÜFE	: Tüketici Fiyatları Endeksi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜLOMSAŞ	: Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayii Anonim Şirketi
TÜRKSAT	: Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme Anonim Şirketi
TÜVASAŞ	: Türkiye Vagon Sanayii Anonim Şirketi
UAB	: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
ÜFE	: Üretici Fiyatları Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Kamulaştırma Yoluyla Edinilen Duran Varlıklara İlişkin Bedellerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
2. Devam Etmekte Olan Yatırımlara İlişkin Tutarların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmemesi
3. Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmasına İlişkin Tespitler
4. Yapım İşlerine Ait Nihai Projelerin Haklar Hesabında İzlenmemesi
5. Tasfiyesine Karar Verilen İş İçin Ödenen Tazminat, Faiz ve Vekalet Ücretlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
6. Bakanlık Aleyhine Sonuçlanan Hukuk Davalarına İlişkin Muhasebe Kayıtlarında Eksiklikler Bulunması
7. Avrasya Tüneli Projesinde Hizmet İmtiyaz Varlığı ve Gelecek Dönemlere Ait Muhtemel Vazgeçilen Gelirlerin Gerçek Değerleriyle Mali Tablolarda Yer Almaması
8. Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Giderleştirilmesi
9. İdari Para Cezası Peşin Ödeme İndirimlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
10. İdari Para Cezası Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması
11. Tasfiye Sonucu Ortaya Çıkan Kesin Hakediş Alacağına İlgili Maddi Duran Varlık Hesabından Mahsup Edilmemesi
12. Tesislerin, Taşınır Mal Yönetmeliği'ne Uygun Muhasebeleştirilmemesi
13. Taşınmazlara İlişkin İcmal Cetvelinde Yer Alan Tutarlar ile Bilançoda Yer Alan Maddi Duran Varlık Hesaplarında Kayıtlı Tutarlar Arasında Uyumsuzluk Bulunması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Avrasya Tüneli Projesinde Uygulama Sözleşmesi Gereği İdarece Verilen Talep Garantilerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

2. Avrasya Tüneli'nden Kaçak Geçiş Yapan Araçların Muayenesinin, Alım-Satımının ve Yurtdışına Çıkışının Önlenmesine Yönelik Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi
3. Avrasya Tüneli Projesinde Bakanlığın Talebi Üzerine 2019 Yılı İçin Uygulanan Geçiş Ücreti İndirimine İlişkin Fark Ödemelerinin Gecikmeli Olarak Yapılması Nedeniyle Gecikme Faizi ve Döviz Kuru Farkı Ödenmesi
4. Vadesi Geçmiş Teminat Mektuplarının Mali Tablolarda İzlenmeye Devam Edilmesi
5. Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında Kayıtlı Değerden Fazla Amortisman Ayrılması
6. Adapazarı Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı Alt Yapı İnşaatı İşinin İhale ve Sözleşmenin Yürütülmesi Aşamasına İlişkin Tespitler
7. Danışmanlık Hizmet Alımı İşleri Kapsamında İdarenin Genel ve Sürekli İhtiyaçları İçin Personel Çalıştırılması
8. Hizmet Alım Usulüyle İhalesi Yapılan Danışmanlık Hizmet İşleri İhale Dokümanlarında Teknik Personelin Niteliklerine İlişkin Düzenlemelerin Yapılmaması
9. Danışmanlık ve Teknik Destek Hizmet Alımı İşleri Kapsamında Çalıştırılan Personelin Ücret Artışlarına İlişkin Sözleşmede Yer Alan Hükümün Açık ve Net Olmaması
10. E-Devlet ile İlgili Bilgi ve İletişim Teknolojileri Hizmetleri Kapsamında Olmayan Alımların İhale Yapılmadan TÜRKSAT A.Ş.'den Alınması
11. Harca Tabi Olmayan Gemi, Deniz ve İçsu Araçları İçin Düzenlenen Ruhsatnamelerden Harç Benzeri Ücret Alınması
12. Yapım İşleri Sözleşmeleri Kapsamında Kullanılan Avanslara İlişkin Bildirim İşlemlerinin Sözleşmelerine Uygun Olarak Yapılmaması
13. Kemalpaşa Lojistik Merkezi Projesi Kapsamında Yapım İşinin Kısımlara Bölünerek İhale Edilmesi İşleminde Mevzuata Uymayan Hususların Bulunması
14. Kentiçi Raylı Sistem (Metro Yapımı) İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Doğru / Uygun / Gerçekçi Hazırlanmaması

15. Kentiçi Raylı Sistem (Metro Yapımı) İşlerinde Sistem Mühendisliği Alt Yüklenicisinin Öngörülmesi ve Bu Hizmete İlişkin İhale Dokümanlarında Yer Alan Hükümler Arasında Çelişkilerin Bulunması
16. Kentiçi Raylı Sistem (Metro Yapımı) İşlerinde Uygulama Projelerinin Hazırlanmasında Ekonomiklik Kriterinin İhmal Edilmesi
17. Mali Duran Varlıklar Hesap Grubuna İlişkin Yapılan Hata Düzeltme Kayıtlarının Mali Tablolarda Açıklanmaması
18. Mühendislik Hizmet Alımı İşlerinde Mevzuata Uygun Olmayan İş Artışlarının Yapılması
19. Tasfiye Kararnamesi Hükümleri Uyarınca Süre Uzatımı Verilirken Sözleşme ve İş Programı Gereklerine Uyulmaması
20. Yapım İşlerinde Kamu Birim Fiyatlarında Bulunmayan Rayiç Bedellerinin Tespitinde Mevzuat Hükümleri Dışında İşlemlerin Yapılması
21. Yapım İşlerine İlişkin Verilen İş Artışlarında Mevzuat Hükümleri Dışında İşlemlerin Yapılması
22. Yapım ve Danışmanlık İhaleleri Sözleşmelerine Hüküm Konulmak Suretiyle, İdarenin İhale Konusu İşle İlgili Olmayan Genel ve Sürekli İhtiyaçlarının Karşılanması
23. Yapımla İlgili Danışmanlık Hizmet Alımı İhalelerinin Yaklaşık Maliyet Hesaplamalarındaki “Geri Ödenecek Masraflar” İş Kaleminde Yer Alan Maliyetlerin Gerçekçi Olmaması;
24. Bakanlık Taşra Teşkilatı’nın Görev, Yetki, Sorumluluk İle Çalışma Usul ve Esaslarını Düzenleyen Bir Mevzuatın Olmaması
25. İç Kontrol Sistemi Çalışmalarına Taşra Birimlerinin Dahil Edilmemesi
26. Özel Şahıs Sigortası Primlerinin Vergi Matrahından İndiriminde Azami Sınırın Dikkate Alınmaması
27. Personel Ödemelerine Ait Bilgilerin Güncel Olmaması ve Takip Edilmemesi
28. Teşkilat Yapısı Değişen Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü’nün “Teşkilat, Görev, Sorumluluk ve Yetki Yönergesi” İle “İmza Yetkileri Yönergesi”nin Güncellenmemesi; Görev Tanımları İle İş Akış Şemalarının Hazırlanmaması
29. Zamanaşımına Uğratılan Banka Hesaplarının Bulunması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının (UAB) görev, yetki ve sorumlulukları, 10.07.2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 474'üncü maddesi ile belirlenmiştir.

Ayrıca, 655 sayılı Ulaştırma ve Altyapı Alanına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükümünde Kararname'de de Bakanlığa verilen görevler bulunmaktadır.

Anılan mevzuat hükümleri ile Bakanlığa verilen başlıca görevler şunlardır:

a) Ulaştırma, denizcilik, haberleşme ve posta iş ve hizmetleri ile Karadeniz ile Marmara denizini birleştiren ve gemilerin seyrüseferine imkan veren Kanal İstanbul ve benzeri su yolu projelerinin geliştirilmesi, kurulması, kurdurulması, işletilmesi ve işlettilmesi hususlarında, ilgili kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içerisinde, milli politika, strateji ve hedeflerin belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak ve belirlenen hedefleri uygulamak,

b) Ulaştırma ve denizcilik iş ve hizmetleriyle ilgili altyapı, şebeke, sistem ve hizmetleri; ticari, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara, teknik gelişmelere uygun olarak planlamak, kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek ve geliştirmek,

c) Ulaştırma, denizcilik, haberleşme ve posta iş ve hizmetlerinin ekonomik, seri, elverişli, güvenli, kaliteli, çevreye kötü etkisi en az ve kamu yararını gözetecek tarzda serbest, adil ve sürdürülebilir bir rekabet ortamında sunulmasını sağlamak,

ç) Evrensel hizmet politikalarının, ilgili kanunların hükümleri dahilinde ülkenin sosyal, kültürel, ekonomik ve teknolojik şartlarına göre belirlenmesi için gerekli çalışmaları yapmak, evrensel hizmetin yürütülmesini sağlayacak esasları tespit etmek, uygulanmasını takip etmek,

d) Ulaştırma, denizcilik, haberleşme, posta iş ve hizmetlerinin gerektirdiği uluslararası ilişkileri yürütmek, anlaşmalar yapmak ve bu alanlarda uluslararası mevzuatın gerektirmesi halinde mevzuat uyumunu sağlamak,

e) Araştırma ve geliştirme faaliyetlerini desteklemek,

f) Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnemeleriyle verilen diğer görevleri yapmak.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlüğe girmeden önce Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı adıyla faaliyet gösteren Bakanlığın görev, yetki ve sorumlulukları, 01.11.2011 tarihli ve 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile belirlenmiş iken, 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 655 sayılı Kararnamenin Bakanlığın görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen maddelerinin birçoğu yürürlükten kaldırılmıştır.

Ardından, 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 16’ncı Bölümü’nde Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının görevleri ve teşkilat yapısına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Bakanlığın görevleri açısından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesi ve sonrasındaki durum karşılaştırıldığında, havacılık sanayi ve uzay teknolojileri alanındaki görevler ile e-Devlet hizmetlerine ilişkin görevlerin kapsam dışına alınması haricinde önemli bir değişiklik yaşanmadığı görülmektedir.

Havacılık sanayi ve uzay teknolojilerine ilişkin görevlerin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte Bakanlığın görevleri arasından çıkarılması, 13.12.2018 tarihli ve 23 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ilgili Türkiye Uzay Ajansı kurulması ve Bakanlık bünyesinde yer alan Havacılık ve Uzay Teknolojileri Genel Müdürlüğünün kapatılmasıyla gerçekleştirilmiştir.

E-Devlet hizmetlerine ilişkin görevlerin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte Bakanlığın görevleri arasından çıkarılması ise, 24.10.2019 tarihli ve 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Dijital Dönüşüm Ofisinin kurulması ve söz konusu görevlerin bu Ofise verilmesi suretiyle gerçekleştirilmiştir.

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının misyonu; ulaştırma, denizcilik, haberleşme ve bilgi teknolojileri alanlarında; dengeli, erişilebilir, ekonomik ve güvenli hizmet anlayışıyla, toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesine ve ülke kalkınmasına katkı sağlamaktır.

Vizyonu ise; güvenli ulaşımı, hızlı erişimi sağlayan bir kurum olmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Merkezi Ankara’da olan Bakanlık, merkez teşkilatının yanında 13 Bölge Müdürlüğü, Marmaray Bölge Müdürlüğü, 3 Denizdibi Tarama Başmühendisliği ve 71 Liman Başkanlığından oluşan taşra teşkilatı ile hizmet vermektedir.

Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatında 31 Aralık 2019 tarihi itibarıyla toplam 3.931 kişi istihdam edilmektedir. Bakanlık personelinin istihdam türlerine göre dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: İstihdam Türlerine Göre Personelin Dağılımı

Kadro Durumu	Merkez		Taşra		Toplam Kadro	
	Dolu	Boş	Dolu	Boş	Dolu	Boş
Memur	1390	1215	1528	1223	2918	2438
İşçi	294	195	713	650	1007	845
4/B Sözleşmeli Personel	-	8	6	37	6	45
Toplam Kadro	1684	1418	2247	1910	3931	3328

Söz konusu tabloda yer alan verilere göre, Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı bünyesinde 31 Aralık 2019 tarihi itibarıyla toplam 2918 memur, 1007 işçi ve 6 sözleşmeli personel istihdam edilmektedir. Bakanlığa ihdas edilmiş olan 2438’i memur, 845’i işçi kadrosu ve 45’i sözleşmeli personel pozisyonu olmak üzere toplam 3328 boş kadro ve pozisyon bulunmaktadır.

Bakanlık personelinin hizmet sınıflarına göre dağılımına bakıldığında, 1802 personelin Genel İdare Hizmetleri Sınıfında, 1038 personelin Teknik Hizmetler Sınıfında, 7 personelin Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfında, 9 personelin Avukatlık Hizmetleri Sınıfında ve 27 personelin de Yardımcı Hizmetler Sınıfında yer aldığı görülmektedir.

Tablo 2: Bakanlığa Bağlı, İlgili ve İlişkili Kamu İdareleri

Bağlı İdareler	İlgili İdareler	İlişkili İdareler
Karayolları Genel Müdürlüğü	Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü	Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü	PTT A.Ş. Genel Müdürlüğü
	TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü	TÜRKSAT A.Ş. Genel Müdürlüğü
	TCDD Bağlı Ortaklıklar	
	-TCDD Taşımacılık A.Ş. - TÜDEMSAŞ - TÜVASAŞ - TULOMSAŞ	

Bakanlığa bağlı kamu idareleri, Karayolları Genel Müdürlüğü ile Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü olmak üzere 2 tanedir.

Bakanlıkla ilgili olan kamu idareleri ise; Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMI) ve TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü olmak üzere 3 tanedir.

Bakanlığın ilişkili olduğu kamu idareleri; Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, PTT A.Ş. Genel Müdürlüğü ve TÜRKSAT A.Ş. Genel Müdürlüğü olmak üzere 3 tanedir.

İlgili kamu idarelerinden TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğünün; TCDD Taşımacılık A.Ş. TÜDEMSAŞ, TÜVASAŞ ve TÜLOMSAŞ olmak üzere 4 bağlı ortaklığı bulunmaktadır.

04.04.2020 tarihli ve 31058 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2186 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile söz konusu bağlı ortaklıklardan TÜDEMSAŞ, TÜVASAŞ ve TÜLOMSAŞ'ın birleştirilmesi suretiyle, iktisadi devlet teşekkülü olarak Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii Anonim Şirketi (TÜRASAŞ) kurulmuştur.

1.3. Mali Yapı

Bakanlık, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2019 Yılı Bütçesiyle Bakanlığa 27.770.926.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin % 2,88'ine tekabül etmektedir.

Bakanlıkça, bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği (AB) Katılım Öncesi Yardım Aracı kapsamındaki projeler için 2019 yılı içerisinde AB fonlarından 55.038.047,09 Avro kaynak kullanılmıştır.

Ayrıca, Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan döner sermaye işletmesinden 656.551.683,82 TL; genel bütçe gelirleri arasında yer alan Evrensel Posta Hizmet Gelirlerinden 82.598.299,00 TL ve Evrensel Hizmet Gelirlerinden 812.493.158,73 TL kaynak kullanılmıştır.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre, Bakanlığın 2019 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir:

Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu (TL)

Tertip	Başlangıç Ödeneği	Aktarma		Toplam Ödenek	Harcama
		Eklenen	Düşülen		
01- Personel Giderleri	219.947.000	26.301.105	16.301.105	229.947.000	216.463.766
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	45.305.000	4.622.611	4.622.611	45.305.000	42.860.886
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	87.635.000	238.736.476	7.999.013	318.372.463	254.042.637
05- Cari Transferler	8.856.949.000	2.089.471.200	2.174.400	10.944.245.800	10.943.632.450
06- Sermaye Giderleri	8.469.501.000	1.449.566.958	2.481.538.104	7.437.529.854	7.305.935.026
07- Sermaye Transferleri	10.091.589.000	22.044.051.911	2.508.471.000	29.627.169.911	26.872.041.664
TOPLAM	27.770.926.000	25.852.750.262	5.021.106.233	48.602.570.029	45.634.976.432

UAB'ın 2019 yılı başlangıç ödenekleri toplamı 27.770.926.000,00 TL olup; Mal ve Hizmet Alım Giderleri 87.635.000,00 TL, Cari Transfer Giderleri 8.856.949.000,00 TL, Sermaye Giderleri 8.469.501.000,00 TL ve Sermaye Transfer Giderleri 10.091.589.000,00 TL olarak belirlenmiştir. Eklenen ve düşülenler dâhil olmak üzere yılsonu toplam ödenek tutarı 48.602.570.029,00 TL'dir.

Bakanlığın, 2019 yılsonu harcaması ise, 45.634.976.432,00 TL olup; bu tutarın 37.815.674.115,00 TL'si cari transfer ve sermaye transferi olarak başta bağlı ve ilgili kamu idareleri olmak üzere diğer kurum ve kuruluşlara aktarılmıştır. Diğer kurum ve kuruluşlara yapılan bu aktarmalar dikkate alındığında, Bakanlığın 2019 sonu itibarıyla gider gerçekleşmesi 7.819.302.317,00 TL olmuştur.

Faaliyet sonuçları ile ilgili verilere bakıldığında; Bakanlığın 2019 yılı faaliyet gelirleri toplamının 4.410.571.524,15 TL, faaliyet giderleri toplamının 44.107.953.976,98 TL, faaliyet sonucunun ise -39.697.382.452,83 TL olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Bakanlık Döner Sermaye İşletmesi, 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu'nun 33'üncü maddesinin verdiği yetkiye istinaden, 2004 yılı Nisan ayında kurulmuş ve Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü olarak faaliyetlerine başlamıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte; Döner Sermaye İşletmesi, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 490'ıncı maddesi ile yeniden yapılandırılmıştır.

İşletmenin ana gelir kalemleri; belgelendirme ve ruhsat gelirleri ile muayene, ölçüm, kontrol ve denetim gelirlerinden oluşmaktadır. Ana gider kalemleri ise; Bakanlık ve Karayolları Genel Müdürlüğü personelinin ek ödemeleri ile Bakanlık hizmetlerinin desteklenmesine ilişkin giderler ve bazı yatırım projelerinin finansmanından oluşmaktadır. İşletmenin 2019 yılı toplam geliri 700.807.323,97 TL; toplam gideri ise, 656.551.683,82 TL olarak gerçekleşmiştir. 2019 yılı içerisinde Döner Sermaye İşletmesi gelirlerinden toplam 117.688.344,57 TL Hazine payı aktarılmıştır. 350.004.544,75 TL tutarında sermayesi bulunan İşletmenin 31.12.2019 tarihi itibarıyla banka mevcudu 183.374.514,20 TL'dir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bakanlık, mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve mali raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

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” denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri 5018 sayılı Kanun'un 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

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

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

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

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

Yönetmeliğin 310'uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu, Nakit Akış Tablosu, Öz Kaynak Değişim Tablosu ile Beklenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu olduğu; 314-316'nci maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Bakanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklara bağlı muhasebe birimleri tarafından yürütülmektedir.

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 Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- 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 tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve

doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde, üst yöneticilerin, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve Kanun'da belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden sorumlu oldukları ve bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri hükme bağlanmıştır.

Buna göre üst yöneticilere, iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesi, iç kontrol sisteminin bir gereği olarak yazılı prosedür ve talimatların oluşturulması gibi her türlü

düzenlemelerin yapılması, harcama yetkililerine ise görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve malî karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişini sağlama sorumluluğu verilmiş bulunmaktadır.

Anılan Kanun'un 60, 61, 63 ve 64'üncü maddelerinde, mali hizmetler birimleri, muhasebe yetkilileri ve iç denetçilerin iç kontrol alanındaki görev ve sorumluluklarına yer verilmiştir.

Buna göre; mali hizmetler birimleri, idarenin iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak ve ön mali kontrol faaliyetini yürütmekten, muhasebe yetkilileri, ödeme emri belgesi ve eklerinin kontrolünden, muhasebe işlemlerinin belirlenmiş standartlara ve usulüne uygun olarak kaydedilmesinden, raporlanmasından, muhafazasından ve denetime hazır halde bulundurulmasından, iç denetçiler ise idarelerin iç kontrol sistemlerinin denetlenmesinden ve geliştirilmesi yönünde önerilerde bulunulmasından sorumludurlar.

Yukarıda belirtilen sorumluluklar çerçevesinde, Bakanlığın 2019 yılı iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması ve geliştirilmesi çalışmaları, 2019 yılında ve öncesinde gerçekleştirilen tüm faaliyetler dikkate alınarak değerlendirilmiştir.

Buna göre, mevcut durum aşağıda özetlenmiştir.

İdare, 2017-2018 yılları arasında, iç kontrol sisteminin oluşturulması, izlenmesi ve değerlendirilmesi çalışmalarına geçici bir süre ara verilmesinin gerekçesini, iç kontrol sisteminin kurulması aşamasında ortaya çıkan doküman yükünün çok fazla olmasına ve bu dokümanların güncel tutulması çalışmalarının fiziksel olarak yürütülmesinin zorluğuna dayandırmıştır.

Bu olumsuzluğun bir yazılımla aşılabileceği kararını alan İdare, 2018 yılı sonu itibarıyla, Kamu İç Kontrol Otomasyon Yazılımı (KIOS GRC) temin etmiştir.

İç kontrol sisteminin oluşturulması çalışmalarına Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş kapsamında yaşanabilecek olası yönetim ve sistem değişiklikleri nedeniyle, 2019 yılında başlanmıştır.

Buna göre; 31.01.2019 tarihi başlangıç olmak üzere 99 günlük çalışma planı takvimi oluşturulmuştur.

Çalışma planı;

1. aşama: İç Kontrol Proje Ekibinin Belirlenmesi, 2. aşama: Teşkilat Şemasının Kontrol Edilmesi ve Son Halinin Verilmesi, 3. aşama: Birim Görev Tanımlarının Hazırlanması, 4. aşama: Görev Unvanlarının Belirlenmesi ve Bireysel Görev Tanımlarının Hazırlanması, 5. aşama: Süreç Hiyerarşisinin Sisteme Tanımlanması, 6. aşama: Alt Süreç Sorumlularının Belirlenmesi, 7. aşama: İç Kontrol Proje Ekibi (SGB) Çalışma Takviminin Oluşturulması, 8. aşama: Süreç (İş Akışları) ve Risk Analizlerinin Yapılması (28.03.2019- 24.05.2019), 9. aşama: Ortak Süreçlerin Gözden Geçirilmesi (27.05.2019 -14.06.2019), 10. aşama: Ara Rapor (17.06.2019 -19.06.2019), 11. aşama: Stratejik Risk Değerlendirme Çalıştayı, 12. aşama: Nihai Raporun Hazırlanması, şeklinde yapılmıştır.

31.01.2019 tarihi itibarıyla birimler tarafından teşkilat şemaları, birim görev tanımları, bireysel görev tanımları, süreç hiyerarşileri, alt süreç sorumluları, iş akış şemaları ve operasyonel riskler ve bu risklere ait kontrol faaliyetleri belirlenerek sisteme girişleri yapılmaya başlanmıştır.

Proje Çalışma Takvimine göre, projenin ilk sekiz aşamasının 24 Mayıs 2019 tarihi itibarıyla tamamlanması öngörülmüş olmasına rağmen çalışmalar zamanında bitirilememiştir.

SGB İç Kontrol Proje Ekibinin ilk altı ayı içeren kontrollerinde, bazı birimlerin veri girişlerinde eksiklikler ve hatalar bulunduğu konusunda tespitleri olmuştur.

Yapılan tespitler çerçevesinde; genel bir yazı ile birimlere; veri girişleri eksik olanların çalışmalarını en kısa sürede tamamlaması, girişi tamamlanan bir kısım iş akış şemalarının sistem üzerinden Daire Başkanı onayına sunulması, sistem üzerinde Organizasyon Şeması-Görevler bölümünden görev tanımlarına personel tanımlaması yapılması ve girişi tamamlanan Görev Tanımı belgelerinin Daire Başkanı tarafından onaylanması ve ilgili personele duyurulması hususları bildirilmiştir.

Gelinen noktada; bazı birimlerin proje çalışmalarını henüz tamamlamaması nedeniyle “İç Kontrol ve Risk Yönetimi Projesi” çalışmalarını Proje Çalışma Planı takvimi dahilinde yürütülemediği görülmüştür.

Son olarak mevcut durumun, 2009 yılından günümüze kadar yapılmış olunan eylemler ve gerçekleştirmelerle birlikte değerlendirilmesi sonucunda yapılan tespitlere aşağıda yer verilmiştir.

Buna göre,

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar İç Kontrol Otomasyon Yazılımı (KIOS GRC) üzerinde açık bir şekilde belirlenmiş olup, veri girişleri yapılmaktadır.

İş akış süreçleri, İş Akış Şemaları İç Kontrol Otomasyon Yazılımı (KIOS GRC) üzerinde belirlenmiş olup, veri girişleri devam etmektedir.

Yetki devirleri ve sınırları, 22.10.2018 tarihli ve 78850 sayılı Bakanlık Makamı Oluru ile güncellenerek yürürlüğe giren “İmza Yetkileri Yönergesi” ile yazılı olarak belirlenmiştir.

İdarece yapılan görevlendirmelerde, görevler ayrılığı ilkesi genel olarak dikkate alınmakla beraber, personel eksikliğine bağlı olarak görevler ayrılığı ilkesinin uygulanamadığı durumların tespit edilmesi çalışmalarına başlanılmamıştır.

İç Kontrol Eylem Planı IV Taslağı 2017 yılında hazırlanmış olup, Sistemin Bakanlık genelinde uygulanması amacıyla yazılım temini ve kurulum çalışmaları ile Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçişten dolayı nihai hali Kurul’a sunulamamıştır.

Etik Komisyonu eğitim ve bilgilendirme çalışmaları düzenli olarak yapılmakta olup; Etik Komisyonu Yıllık Faaliyet Raporları Bakanlığın resmi internet sayfasında yayınlanmaktadır.

Personel ve Eğitim Dairesi Başkanlığınca Hassas Görev Belirleme Rehberi ve Hassas Görev Envanteri oluşturulmuş olup, yeniden yapılanan birimler için revize edilmesi çalışmaları devam etmektedir.

Bakanlığın Hizmet İçi Eğitim Yönetmeliği'nin 8'inci maddesi gereğince; merkez ve taşra teşkilatı birimlerinden gelen eğitim talepleri incelenerek Eğitim Kurulu kararı ile yıllık eğitim planlaması yapılmaktadır.

Bakanlığın Stratejik Planları mevzuata uygun olarak hazırlanmakta ve çalışmalarda birimler ile personelden katkı alınmaktadır. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. Kurumun bütçesi performans hedefleri ve faaliyetlerle ilişkilendirilmiştir.

İç Kontrol Otomasyon Yazılımı (KIOS GRC) sistemi üzerinden yürütülen çalışmaların tamamlanmasından sonra Bakanlık Risk Yönetimi Eylem Planı oluşturulmasına yönelik bir Çalıştayın gerçekleştirilmesi planlanmaktadır. Söz konusu Çalıştayda, Bakanlık Stratejik

Planına yönelik stratejik risklerin, kurumsal risk yönetimi perspektifinden değerlendirilmesi öngörülmekle birlikte, kurumsal riskler henüz belirlenmemiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur.

Güncelleme çalışmaları ile yeni veri girişlerinin yapılmasını bekleyen, Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sistemi mevcuttur. Kurumda veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcuttur ve her yıl İdare Faaliyet Raporunda ayrıntılı olarak belirtilmektedir.

Faaliyet raporları mevzuata uygun hazırlanmaktadır. Faaliyet sonuçları ile değerlendirmeleri İdare Faaliyet Raporunda gösterilmektedir. Faaliyet raporları Bakanlık resmi internet sayfasında duyurulmaktadır. Üst yönetici ve harcama birimleri tarafından imzalanmış iç kontrol güvence beyanları Birim ve İdare Faaliyet Raporu ekinde yer almaktadır.

İç kontrol çalışmaları uzun bir süre aktif olarak yürütülmediğinden şu an için Üst Yöneticinin onayı ile görevlendirilmiş bir İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu bulunmamaktadır.

Bu nedenle, iç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirilerek İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanması yapılamamaktadır. En son 20.03.2017 tarihinde İzleme ve Yönlendirme Kurulu toplantısı yapılmış olup, “Eylem Planı 2016 Yılı Gerçekleşme Sonuçları Raporu” üst yönetici tarafından 04.04.2017 tarihinde onaylanmıştır. Üst yöneticinin onayladığı değerlendirme raporu henüz oluşturulmamıştır.

Kurumdaki iç denetçi sayısı, iç denetim fonksiyonunun etkin olarak yerine getirilebilmesi için yeterlidir.

Bakanlığa tahsis edilen iç denetçi kadro sayısı 20 olup, halihazırda biri başkan olmak üzere fiilen 8 iç denetçi görev yapmaktadır. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin her yıl düzenlemiş olduğu denetim ve raporlama çalışması bulunmamakla beraber, 2015 yılında Strateji Geliştirme Başkanlığı nezdinde gerçekleştirilen “İç Kontrol Sistemi Uygulamaları” konulu danışmanlık faaliyeti sonucunda hazırlanan danışmanlık raporu mevcuttur.

İç Kontrol ve Kurumsal Risk Yönetimi Sistemine ilişkin olarak, kurum personeline teorik ve uygulamalı eğitimler verilmiştir. İç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetimi üst yönetim ve kurum personeli tarafından sahiplenilmiş olmakla beraber bazı birimler tarafından

sahiplenilme düzeyi düşük kalmıştır. 2019 yılı içerisinde, iç kontrol bileşenlerine ilişkin tespit edilen yetersizlikleri gidermek üzere birimlere genel bir yazı yazılarak sorumlulukları hatırlatılmıştır.

Kurum portalında iç kontrole yönelik sayfa yer almakta olup, tüm Bakanlık personelinin erişimine açık olacak şekilde düzenlenmiştir. SGB resmi internet sayfası güncelleme çalışmaları devam etmektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalar uyarınca; gerçekleştirilen çalışmalar ile iç kontrol standartlarına uyum konusunda gerekli olan şartlardan bir kısmının sağlandığı, bazı eylemlerde ise iç kontrol standartlarına uyum konusunda eksiklikler bulunduğu, nihai değerlendirmenin Kamu İç Kontrol Otomasyon Yazılımı üzerinden yürütülen çalışmaların devam etmesi nedeniyle 2020 yılı sonu itibarıyla yapılabileceği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç, 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 DAYANAKLARI

BULGU 1: Kamulaştırma Yoluyla Edinilen Duran Varlıklara İlişkin Bedellerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Bakanlık tarafından yürütülen projeler kapsamında kamulaştırması yapılan arazi ve arsaların kamulaştırma bedelleri üzerinden 250-Arazi ve Arsalar Hesabında izlenmesi gerekirken, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “25-Maddi Duran Varlıklar” başlıklı 169'uncu maddesinde; maddi duran varlıklar hesap grubunun, kamu idarelerince faaliyetlerinde

kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar, bunların birikmiş amortismanları ile ayrılan değer düşüklüğü karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı hükmüne yer verilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin “250-Arazi ve Arsalar Hesabı” başlıklı 171’inci maddesinde; arazi ve arsalar hesabının, kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı, “Hesabın İşleyişi” başlıklı 172’nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise; bütçeye gider kaydedilmek suretiyle edinilen arsa ve arazilerin, maliyet bedeli üzerinden bu hesaba borç kaydedileceği belirtilmektedir.

Buna göre, kamu idarelerince herhangi bir şekilde edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan arazi ve arsaların, maliyet bedeli ile “Maddi Duran Varlıklar” hesap grubunda, 250-Arazi ve Arsalar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Bakanlık tarafından yürütülen projeler kapsamında kamulaştırması yapılan toplam 52.295.237,25 TL tutarındaki arazi ve arsaların kamulaştırma bedelleri üzerinden 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir. Ancak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, kamulaştırması yapılan arazi ve arsaların 250-Arazi ve Arsalar Hesabında kayıt altına alınması gerekmektedir.

Bu durum, mali tablolarda 250-Arazi ve Arsalar Hesabının 52.295.237,25 TL noksan; 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının ise, bu tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

Dolayısıyla, kamulaştırma işlemlerinin doğru hesaplarda izlenmesi ve bu sayede mali tabloların doğruluğunun ve güvenilirliğinin sağlanması için gelecek dönemde yapılacak kamulaştırma işlemlerinin 250-Arazi ve Arsalar Hesabında kayıt altına alınması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 2: Devam Etmekte Olan Yatırımlara İlişkin Tutarların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmemesi

İlgili maddi duran varlık hesabına aktarıncaya kadar 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilmesi gereken yatırımların bilanço hesapları ile ilişkilendirilmeden giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “25 Maddi Duran Varlıklar” başlıklı 169’uncu maddesinde; maddi duran varlıklar hesap grubunun, kamu idarelerince faaliyetlerinde

kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunların birikmiş amortismanlarının izlenmesi için kullanılacağı,

“Hesap Grubuna İlişkin İşlemler” başlıklı 170’inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; maddi duran varlıkların maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı, maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde faiz hariç yapılan her türlü giderin ilave edileceği, (b) bendinde ise, maddi duran varlıklar için yapılan değer artırıcı harcamaların varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edileceği ve amortisman hesaplamasında dikkate alınacağı,

düzenlemeleri yer almaktadır.

Aynı Yönetmeliğin, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı ile ilgili olarak “Hesabın Niteliği” başlıklı 187’nci maddesinde; hesabın yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hâllerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hâllerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Anılan hükümlere göre, kamu idarelerinin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıkların, maliyet bedeli ile “Maddi Duran Varlıklar” hesap grubunda izlenmesi, maliyet bedeline ise, varlıkların elde edilmesi ile ilgili olarak yapılan faiz hariç her türlü giderin dahil edilmesi gerekmektedir. Bunun yanında, ilgili varlıklara ilişkin yapılan değer artırıcı harcamalar da ilgili duran varlığın değerine ilave edilmelidir. Duran varlıklar için yapılan bu tür harcamaların belirli bir zaman dilimine yayılarak yapılması halinde ise, bu harcamaların iş tamamlanincaya kadar 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

2019 yılı ve önceki yıllarda yapımına başlanan ve 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilmesi gereken inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin toplam 5.372.245,04 TL tutarındaki işin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı ile ilişkilendirilmeyerek 630-Giderler Hesabı ile giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Bu durum, Bilançoda 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı bakiyesinin olması gerekenden daha az; 630-Giderler Hesabı bakiyesinin ise olması gerekenden daha fazla görünmesine yol açmaktadır.

Bu itibarla; Bakanlık tarafından ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilmesi gereken işlerin bu hesapta izlenmesi ve bu hesapta izlenen işlerden geçici kabulü yapılanların ise ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmasının sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmasına İlişkin Tespitler

258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen işlerin geçici kabulü yapıldığı halde, ilgili maddi duran varlık hesabına alınmadığı; geçici kabulü yapılan yatırımların ilgili maddi duran varlıklar hesabına aktarımında hakediş bedellerinin dikkate alınması gerekirken sözleşme bedelleri üzerinden hesap aktarımı yapıldığı ve farklı cinsteki yatırımların aynı alt hesap koduna alındığı görülmüştür.

258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına ilişkin olarak yapılan incelemelerde, aşağıda yer alan hususlar tespit edilmiştir;

a) Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Maddi Duran Varlıklar Hesabına Aktarılmaması

258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin tutarlardan geçici kabulü yapılanların ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 187'nci maddesinde; yapılmakta olan yatırımlar hesabının, kamu idarelerine ait yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hâllerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte; diğer hâllerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmaya kadar izlenmesi için kullanılacağı,

"Hesabın İşleyişi" başlıklı 188'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde ise; tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği,

hükümleri yer almaktadır.

Buna göre, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin tutarlardan geçici kabulü yapılanların ilgili maddi duran varlık hesabına alınması gerekmektedir.

2019 yılı içerisinde geçici kabulü yapılan yatırımlara ait tutarların ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmayıp 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmeye devam edildiği görülmüştür.

Bu durum, mali tablolarda; 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının 86.991.079,93 TL fazla; ilgili maddi duran varlıkları hesabının ise, aynı tutar kadar noksan görünmesine yol açmaktadır.

b) Geçici Kabulü Yapılan Yatırımlara Ait Tutarların İlgili Maddi Duran Varlık Hesabına Maliyet Bedeli ile Aktarılmaması

258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen yatırımlardan geçici kabulü yapılanların ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılması sırasında yatırımın maliyeti dikkate alınmadan sözleşme bedeli üzerinden aktarım yapıldığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 187'nci maddesinde; yapılmakta olan yatırımlar hesabının, kamu idarelerine ait yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hâllerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hâllerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmaya kadar izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Buna göre, bir yatırıma ilişkin yapılan tüm harcamaların faiz hariç ilgili yatırımla ilişkilendirilmesi için 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi ve işin tamamlanıp geçici kabulünün yapılması ile yatırımın maliyet bedeli üzerinden ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılması gerekmektedir.

2019 yılı içerisinde yapılan geçici kabullerin incelenmesi neticesinde, yatırım tutarları ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılırken sözleşme bedellerinin dikkate alındığı ve ilgili yatırıma ait tüm maliyetleri içeren hakediş bedellerinin dikkate alınmadığı tespit edilmiştir.

258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen ilgili maddi duran varlık hesaplarına aktarımı yapılan işlerin ilk sözleşme bedelleri üzerinden aktarılması ve ilgili yatırım

için yapılan diğer maliyetlerin göz önünde bulundurulmaması sebebiyle 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının 32.514.892,41 TL fazla; 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının ise, bu tutar kadar az görünmesine neden olunmuştur.

c) Farklı Cinsteki Yatırımların Aynı Alt Hesap Koduna Aktarılması

258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen yatırımların geçici kabulünün yapıldığının muhasebe birimine toplu olarak bildirilmesi neticesinde, yatırımların aynı nitelikte yatırım olarak değerlendirildiği ve maddi duran varlık hesabına aktarılırken cins ayrımı yapılmadan aktarıldığı görülmüştür.

Üniversite Altyapısı kapsamında olan bir işin balıkçı barınakları kabul evrakları ile birlikte muhasebe birimine gönderilmesi nedeniyle balıkçı barınaklarının izlendiği 251.01.15-Balıkçı Barınakları; hizmet binası için değer artırıcı bir harcama niteliğinde olan tutarın hava meydanlarına ait yapım işlerinin kabul evrakları ile birlikte muhasebe birimine bildirilmesinden dolayı 251.01.11-Hava Meydanları alt hesap koduna aktarıldığı ve bu hesaplarda izlenmeye devam edildiği, tespit edilmiştir.

258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen işlerin cinsine uygun bölümünmesi yapılmadan maddi duran varlıklar hesabına aktarılması sebebiyle, Üniversite altyapısı kapsamında yapılan işin 251.01.15-Balıkçı Barınakları alt hesabının 36.837.349,36 TL; hizmet binası değer artırıcı harcamasının da 251.01.11-Hava Meydanları alt hesabının 137.000,00 TL fazla; ilgili diğer hesapların ise, bu tutar kadar noksan görünmesine neden olunmuştur.

Maddi duran varlıkların aktarıldığı hesaplarda alt hesap kodu ayrımı yapılması taşınmaz icmal cetvelleri ile uyumun sağlanması ve ilgili varlıklara ait faydalı ömürlerin farklı olması nedeniyle amortisman süre ve oranları farklılaşacağından bu hususa dikkat edilmesi gerekmektedir.

Bu itibarla; her üç tespitin gereği olarak, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen yatırımların geçici kabulü yapıldığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılması, maddi duran varlık hesabına aktarım yapılırken ilgili yatırımın maliyetinin faiz hariç tamamının dikkate alınması ve yatırımların cinslerine uygun alt hesap kodları kullanılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Yapım İşlerine Ait Nihai Projelerin Haklar Hesabında İzlenmemesi

Yapım işlerinin geçici kabulü sonrasında yükleniciler tarafından sunulan nihai projelerin (as-built) 260-Haklar Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 11'inci maddesinin yedinci fıkrasında; geçici kabul yapıldıktan sonra, uygulama projeleri ister idarece verilmiş, ister yüklenici tarafından hazırlanarak idarece onaylanmış olsun, uygulama sırasında yapılmış değişiklikleri de içeren ve işin bitmiş durumunu gösteren nihai projeler yüklenici tarafından bedelsiz olarak hazırlanarak orijinallerinin idareye teslim edileceği düzenlenmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 192'nci maddesinde; maddi olmayan duran varlıklar hesap grubunun herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve kamu idarelerinin belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği aktifleştirilen giderler ve belli koşullar altında hukuken himaye gören haklar gibi varlıklar, bunlar için hesaplanan birikmiş amortismanlar ile ayrılan değer düşüklüğü karşılıklarının kaydı için kullanılacağı,

“Hesap Grubuna İlişkin İşlemler” başlıklı 193'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; edinilen maddi olmayan duran varlıkların maliyet bedeli ile bağış veya hibe olarak edinilenlerin ise değerlemesi yapıldıktan sonra hesaplara alınacağı,

260-Haklar Hesabının niteliğine ilişkin 194'üncü maddede; Haklar hesabının, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı,

“Hesabın İşleyişi” başlıklı 195'inci maddesinde ise; bedelsiz olarak intikal eden hakların tespit edilen değerleri üzerinden 260-Haklar Hesabına borç ve 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği,

düzenlemeleri yer almaktadır.

İlgili mevzuat hükümleri uyarınca, bedelsiz dahi olsa kamu idaresinin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan belli ölçüde yararlanan ya da yararlanılması planlanan ve yararlanma süresi bir yıldan fazla olan plan ve proje gibi değerler edinme tarihindeki tespit edilen bedelleri ile 260-Haklar Hesabında izlenmelidir.

Geçici kabulü yapılan yatırımlara ait nihai (as-built) projelerin yükleniciler tarafından Bakanlığa sunulmuş olduğu ve onaylandığı, ancak bu projelere ilişkin bedellerin tespit edilip mali tablolarda izlenmediği görülmüştür.

Bu itibarla; Yapım İşleri Genel Şartnamesi uyarınca geçici kabul işlemlerinden sonra ister idare tarafından verilmiş, ister yüklenici tarafından hazırlanmış olsun, nihai (as-built) projelerin bedellerinin tespit edilerek 260-Haklar Hesabında izlenmesi ve aynı yıl bu projelerin amortismanına tabi tutularak faaliyet sonuçları tablosuna yansıtılmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Tasfiyesine Karar Verilen İş İçin Ödenen Tazminat, Faiz ve Vekalet Ücretlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Yatırım programında yer alan Ankara-İstanbul Sürat Demiryolu Projesinin 1976 yılında başlanan birinci kısmına ait inşaatın yüklenicinin açtığı dava neticesinde tasfiyesine karar verilmesiyle katılan yüklenicinin kar kaybı, vekalet ücreti ve bu tutarlara ilişkin işleyen yasal faizlerin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alınarak aktifleştirildiği tespit edilmiştir.

İlgili tasfiye kararına göre, Sürat Demiryolu (Kısım I) ile ilgili olarak 31.381.164,00 TL kesin hakediş alacağının, 27.927.225,00 TL yüklenicinin kar kaybı alacağının, 747.342,06 TL vekalet ücretinin, 48.112,70 TL yargılama giderlerinin Bakanlık üzerinde bırakılmasına karar verilmiştir. İlgili yargı kararı neticesinde Bakanlık tarafından 85.804.984,15 TL tutarında ödeme yapılarak 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğinin açıklandığı 187'nci maddesinde; bu hesabın kamu idarelerine ait yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde sayılan temel muhasebe kavramlarından olan özün önceliği kavramı gereği, işlemlerin muhasebeye yansıtılmasında ve bunlara ilişkin değerlendirmelerin yapılmasında biçimlerinden çok özlerinin dikkate alınması gerekmektedir.

Buna göre, ilgili maddi duran varlık yatırımı ile doğrudan ilgisi olmayan ve Bakanlık için faaliyet gideri niteliğinde olan yüklenicinin kar kaybı için ödenen tazminat, yargılama giderleri ve vekalet ücreti ile bunlara ilişkin faiz giderlerinin özün önceliği kavramı gereği faaliyet gideri olarak 630-Giderler Hesabının ilgili alt kodlarında izlenmesi gerekir.

Muhasebe işlemlerinin incelenmesi neticesinde, faiz giderleri dahil yapılan 85.804.984,15 TL ödemenin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında aktifleştirildiği; yargılama giderleri, faiz, tazminat, vekalet ücretinin giderleştirilmediği tespit edilmiştir.

İlgili maddi duran varlık yatırımı ile doğrudan ilgili olmayan tazminat, vekâlet ücreti, yargılama giderleri ve bunlara ilişkin faizlerin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi, bu hesabın 54.423.820,15 TL fazla, faaliyet sonuçları tablosu hesaplarından olan 630-Giderler Hesabının ise, bu tutar kadar noksan gösterilmesine sebebiyet vermektedir.

Bu itibarla, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılması, maddi duran varlığın yapımı ile doğrudan ilgili olmayan tazminat, vekâlet ücreti, yargılama giderleri ve bunlara ilişkin faizlerin ise, 630-Giderler Hesabı ile giderleştirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Bakanlık Aleyhine Sonuçlanan Hukuk Davalarına İlişkin Muhasebe Kayıtlarında Eksiklikler Bulunması

Hukuk davaları sonucu oluşan İdare borçları ve avukatlık vekalet ücretlerine ilişkin muhasebe kayıtlarında eksiklikler bulunduğu tespit edilmiştir.

Bakanlık aleyhine sonuçlanan hukuk davalarına ilişkin muhasebe kayıtlarında tespit edilen eksiklikler aşağıda açıklanmıştır:

1) İdare Borçlarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması

Hukuk davaları sonucu oluşan İdare borçlarının tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı ve mali tablolarda raporlanmadığı tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bilanço İlkeleri" başlıklı 8'inci maddesinin birinci fıkrasında, bilanço ilkelerinin belli bir tarihte kamu idaresinin mali durumunun ilgililer için saydam ve gerçeğe uygun olarak yansıtılmasını amaçladığı belirtilmektedir. Aynı Yönetmeliğin "Yabancı Kaynaklara İlişkin İlkeler" başlıklı 10'uncu maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise, kamu idarelerinin bilinen ve tutarları tahmin ve hesap edilebilen bütün yabancı kaynaklarının kaydedileceği ve bilançoda gösterileceği hüküm altına alınmıştır.

Bakanlığın taraf olduğu hukuk davalarına ilişkin incelemelerde, aleyhe sonuçlanan davalarla ilgili ilamların Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünce Bakanlığın ilgili hizmet birimine gönderildiği ve bu birim tarafından söz konusu borcun ödenmesine ilişkin işlemlerin yapıldığı görülmüştür. Ancak, hukuk davaları sonucu oluşan bu borçlara ilişkin tahakkuk kaydının Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğünce yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bununla birlikte, Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünce dava süreçlerinin takibinde elektronik bir yazılım kullanılmaması nedeniyle hukuk davaları sonucu oluşan İdare borçlarının toplam tutarı da bilinmemektedir. Bu durum, İdare aleyhine oluşan ilama bağlı borçların mali tablolarda izlenmemesine yol açmaktadır.

Mali tabloların, Bakanlığın mali işlemlerini tüm önemli yönleriyle tam ve doğru olarak yansıtmasını sağlamak amacıyla, hukuk davaları sonucu oluşan İdare borçlarının tahakkuk kayıtlarının yapılması gerektiği düşünülmektedir.

2) Avukatlık Vekalet Ücretlerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi ve Gider Kaydının Yapılması

İdare aleyhine sonuçlanan davalar nedeniyle karşı tarafın avukatına yapılan vekalet ücreti ödemelerinin nazım hesaplara kaydedilmediği ve gider kaydının yanlış yardımcı hesaba yapıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu avukatlık vekalet ücretlerinin muhasebeleştirilmesine ilişkin olarak, mülga Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerine dağıtımli 22.06.2016 tarihli ve 12007 sayılı yazısında, kaybedilen davalarda karşı tarafın avukatına yapılacak vekalet ücreti ödemelerinin “630.03.04.02.90-Diğer Yasal Giderler” yardımcı hesabına borç kaydedileceği belirtilmektedir. Ayrıca, söz konusu ödemelerin “998.01.01-Diğer Nazım Hesaplar Hesabı”na borç, “999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı”na alacak kaydedileceği vurgulanmaktadır.

Benzer şekilde, 2018 Yılı Genel Bütçe Ortak Detaylı Hesap Planı'nda, avukatlık vekalet ücretleri “998.01-Diğer Nazım Hesaplar (Avukatlık Vekalet Ücretleri)” yardımcı hesabında yer almaktadır. Bu bakımdan, gerek yukarıda yer verilen yazı gerekse bahsi geçen Hesap Planı dikkate alındığında, Bakanlık aleyhine sonuçlanan davalar nedeniyle karşı tarafın avukatına yapılan vekalet ücreti ödemelerinin 998-Diğer Nazım Hesaplar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Ancak, Bakanlığın muhasebe kayıtları incelendiğinde, avukatlık vekalet ücretlerine ilişkin bu şekilde bir kayıt yapılmadığı görülmüştür.

Diğer taraftan, yukarıda bahsi geçen yazıda, kaybedilen davalarda karşı tarafın avukatına yapılacak vekalet ücreti ödemelerinin “630.03.04.02.90-Diğer Yasal Giderler” yardımcı hesabına borç kaydedileceği belirtilmektedir.

Ancak, Bakanlığın muhasebe kayıtları incelendiğinde, söz konusu ödemelerin “630.03.04.02.04-Mahkeme Harç ve Giderleri” yardımcı hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir. Dolayısıyla, avukatlık vekalet ücretlerine ilişkin giderlerin yanlış yardımcı hesaplarda izlendiği ve nazım hesaplara kaydedilmediği anlaşılmaktadır. Kaybedilen davalar sonucu ödenen avukatlık vekalet ücretlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının eksik yapılması, mali tablolarda 998-Diğer Nazım Hesaplar Hesabının 1.500.473,85 TL noksan görünmesine yol açmaktadır.

Bu bakımdan, mali tabloların doğruluğunun ve güvenilirliğinin sağlanması için, bundan sonraki süreçte ödenecek avukatlık vekalet ücretlerinin 998-Diğer Nazım Hesaplar Hesabında izlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 7: Avrasya Tüneli Projesinde Hizmet İmtiyaz Varlığı ve Gelecek Dönemlere Ait Muhtemel Vazgeçilen Gelirlerin Gerçek Değerleriyle Mali Tablolarda Yer Almaması

Yap-işlet-devret modeli ile gerçekleştirilen İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi (Avrasya Tüneli) Projesinde hizmet imtiyaz varlığı ve gelecek dönemlere ait muhtemel vazgeçilen gelire ilişkin muhasebe kayıtlarının gerçeğe uygun olmadığı görülmüştür.

Muhasebat Genel Müdürlüğünün 45 sıra no.lu Genel Tebliği’nde, Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) uygulamalarının muhasebe işlemleri düzenlenmiştir.

Anılan Tebliğ’in “Yap-İşlet-Devret Modelinde Varlık ve Yükümlülük Kayıtları” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasında, yapımı tamamlanarak işletme süresi başlayan hizmet imtiyaz varlığının, 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına borç; gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelirin, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde gelir kaydedilecek kısmının 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmının ise, 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmektedir.

Aynı fıkrada, gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelir, sözleşmeye esas dokümanlarda yer alan görevli şirket tarafından hesaplanmış yatırımların işletilmesinden elde edilmesi muhtemel gelir olarak tanımlanmıştır. Avrasya Tüneli projesi açısından gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelir, uygulama sözleşmesinde İdarece işletme dönemi boyunca verileceği öngörülen talep garantilerinin toplam tutarını ifade etmektedir.

13.02.2018 tarih ve 2898 sayılı mülga Maliye Bakanlığı yazısında, 45 Sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği hükümlerinin uygulanmasında oluşan tereddütleri gidermek amacıyla, hizmet imtiyaz varlıkları için gerçeğe uygun değerın tespit edilmesindeki en önemli unsurun maliyet bedeli olduğunun ve kayıtların bu yönde revize edilmesi gerektiğinin ifade edilmesi üzerine, Bakanlıkça Avrasya Tüneline ilişkin hizmet imtiyaz varlığı kayıtlarının yapım maliyeti esas alınarak güncellendiği tespit edilmiştir.

Söz konusu yazıya istinaden, 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında kayıtlı olan 23.243.585.824,00 TL'nin, yatırım maliyeti esas alınarak 4.704.939.433,09 TL üzerinden güncellendiği görülmüştür. 2019 yılı içerisinde ise, bahsi geçen muhasebe kaydında herhangi bir değişiklik yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bununla birlikte, Bakanlıkça Avrasya Tüneli ile ilgili muhasebe kayıtlarına esas teşkil etmek üzere hazırlanan kamu-özel işbirliği projelerine ilişkin bildirim formunda yer alan hesaplamalarda, gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelir tutarının 2019 yılsonu itibarıyla 36.801.229.142,00 TL olarak tahmin edildiği görülmüştür.

Hizmet imtiyaz varlığının yatırım maliyeti üzerinden 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına kaydedilmesi, karşılıklı hesap olarak çalışan 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ve 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen geliri yansıtmamasına ve tutarsızlığa yol açmaktadır. Zira, 380 ve 480 nolu hesapların tanımı ve anılan Tebliğ uyarınca, söz konusu hesaplara gelecek dönemlere ait gelirlerin kaydedilmesi gerektiği halde, bahsi geçen projede yatırımın maliyeti kaydedilmiştir.

2015 yılında yayımlanarak uygulamaya konulan söz konusu Tebliğ hükümlerini açıklayıcı mahiyette ve uygulamaya yön verecek şekilde hazırlanmış olan mülga Muhasebat Genel Müdürlüğünün internet sitesinde yayımlanan örnek muhasebe kayıtlarına ilişkin bilgi notunun uygulamada oluşabilecek tereddütleri gidermeyi amaçladığı ve Bakanlıkça hizmet imtiyaz varlıklarına ilişkin muhasebe kayıtlarının bu örnekler doğrultusunda yapıldığı görülmüştür.

Bu bakımdan, hizmet imtiyaz varlıkları için gerçeğe uygun değerin tespit edilmesindeki en önemli unsurun maliyet bedeli olduğu ve muhasebe kayıtlarının bu doğrultuda güncellenmesi gerektiği düşünülüyorsa, bu hususun Bakanlık Yazısı yerine ilgili Tebliğ hükümlerinde değişiklik yapılması suretiyle gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Zira, mevcut durumda mülga Maliye Bakanlığının yazısına istinaden güncellenen muhasebe kayıtları ile söz konusu Tebliğ hükümleri örtüşmemektedir.

Söz konusu projede hizmet imtiyaz varlığına ilişkin muhasebe kayıtlarının gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelir yerine, yatırımın maliyeti esas alınarak yapılmış olması, mali tablolarda 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının 32.096.289.708,91 TL, gelecek dönemlere ait gelirlerin izlendiği 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabının 1.226.199.045,22 TL, 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının ise, 30.870.090.663,69 TL noksan görünmesine yol açmaktadır.

Bu itibarla, gelecek dönemlere ilişkin mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini sağlamak bakımından hizmet imtiyaz varlıklarına ilişkin muhasebe kayıtlarının gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelir esas alınarak düzeltilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Giderleştirilmesi

Bakanlık envanterinde kayıtlı duran varlıkların değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak nitelikteki değer artırıcı harcamaların giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "25 Maddi Duran Varlıklar" başlıklı 169'uncu maddesinde; maddi duran varlıklar hesap grubunun, kamu idarelerinin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar, bunların birikmiş amortismanları ile ayrılan değer düşüklüğü karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı,

"Hesap Grubuna İlişkin İşlemler" başlıklı 170'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyetin ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edileceği ve amortisman hesaplamasında dikkate alınacağı,

252-Binalar Hesabına ilişkin "Hesabın İşleyişi" başlıklı 176'ncı maddesinin birinci

fıkrasının (a) bendinde ise; binalar hesabında kayıtlı binaların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılmasına ilişkin olarak bütçeye gider kaydıyla yapılan harcama tutarlarının 252-Binalar Hesabına borç kaydedileceği ve karşılığında ilgili hesapların çalıştırılacağı, düzenlemeleri yer almaktadır.

Diğer yandan, amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesinin üçüncü fıkrasında, 34.000,00 TL'yi aşan tutarların değer artırıcı harcama olarak değerlendirileceği ifade edilmiştir.

Maddi duran varlıklara ilişkin tadilat ve bakım-onarım harcamalarında genel bütçe ve döner sermaye bütçesi kaynaklarını kullanan Bakanlıkta; 2019 yılı içerisinde envantere kayıtlı maddi duran varlıkların değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak şekilde genel bütçeden toplam 1.073.797,62 TL; döner sermaye bütçesinden ise toplam 1.079.629,00 TL tutarında tadilat ve bakım-onarım harcaması yapılmış olup, ilgili harcama tutarlarının aktifleştirilmesi gerekmekte iken; ait oldukları varlıkların değeri ile ilişkilendirilmeksizin giderleştirildiği görülmüştür. Döner sermaye bütçesinden yapılan değer artırıcı harcamaların Bakanlık envanterinde kayıtlı taşınmazlar için yapılması sebebiyle bu harcamaların da taşınmazın kayıtlı değerine ilave edilmesi gerekmekte olup, bunun yapılmaması mali tablolarda 252-Binalar Hesabının 2.153.426,62 TL noksan görünmesine yol açmaktadır.

Bu itibarla; Bakanlık envanterine kayıtlı taşınmazların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılması amacı ile yapılan değer artırıcı harcamaların finansmanında genel bütçe ve döner sermaye bütçesinden yapılan harcamaların takip edilmesi ve bu tür harcamaların 252-Binalar Hesabında kayıtlı taşınmazların değeri ile ilişkilendirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: İdari Para Cezası Peşin Ödeme İndirimlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdari para cezası peşin ödeme indirimlerinin mevzuata aykırı olarak indirim tutarı kadar 630-Giderler Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Bakanlık, ilgili mevzuat doğrultusunda görev alanı itibarıyla gerçek ve tüzel kişilere idari para cezası uygulama yetkisini haizdir. İlgili mevzuat doğrultusunda uygulanan idari para cezalarının kanun yoluna başvurma süresi içerisinde ödenmesi halinde, tutarlara %25 indirim uygulanarak peşin ödeme indirimi sağlanmaktadır.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17'nci maddesinin altıncı fıkrasında; idari para cezasını kanun yoluna başvurmada ödemeni kişiden dörtte üçünün tahsil edileceği; 27'nci maddesinde ise, idari para cezası itiraz süresinin kararın teahhüt veya tebliğinden itibaren on beş gün olduğu düzenlenmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "610 İndirim, İade ve İskontolar Hesabı" başlıklı 261'inci maddesinde, hesabın niteliğine yer verilmiştir. Buna göre; 610 Hesabı, gelir olarak tahakkuk eden tutarlardan yapılan indirim, iade ve iskontoların izlenmesi için kullanılacaktır.

Bakanlık tarafından tahakkuk ettirilen idari para cezaları için kanun yoluna başvurma süresi içerisinde ödeme yapılması halinde, ilgilileri erken ödeme indiriminden yararlanmaktadır. İdari para cezaları Bakanlığın asli geliri niteliğinde olduğundan bu gelirden yapılan indirim, iade ve iskontoların 630-Giderler Hesabı yerine, 610-İndirim, İade ve İskontolar Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, Bakanlığın asli gelirlerinden olan idari para cezalarının kanun yoluna başvurma süresi içerisinde ödenmesi halinde, uygulanan erken ödeme indirimlerinin 610-İndirim, İade ve İskontolar Hesabında izlenmesinin sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 10: İdari Para Cezası Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması

İlgili mevzuat doğrultusunda görev alanı itibarıyla gerçek ve tüzel kişilere idari para cezası uygulama yetkisini haiz olan Bakanlık tarafından verilen idari para cezalarının tutanağa bağlanması ile birlikte ilgili muhasebe birimlerince tahakkuk kaydının yapılmadığı ve bu suretle işlemlerin tahakkuk esasına göre yürütülmediği tespit edilmiştir.

Bilindiği üzere, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 51'inci maddesinde, gelir ve giderlerin muhasebeleştirilmesinde tahakkuk esaslı bir sistem öngörülmüştür.

Tahakkuk esaslı ise, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (ff) bendinde tanımlanmıştır. Tahakkuk esaslı; bir ekonomik değerin yaratıldığında, başka bir şekilde dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesini ifade eder.

Bakanlık birimleri tarafından yapılan uygulamada, idari para cezası tutanaklarının muhasebe birimlerine zamanında bildirilmemesi nedeniyle muhasebe birimleri tarafından tahakkuk kayıtlarının yapılamadığı, önceki yıla ait tutanakların ilgili yılda tahakkuk ettirilmemesi nedeniyle önceki yıl faaliyet sonuçları tablosunu etkilediği ve yine önceki yıllara ait tutanakların öncesinde tahakkuk kayıtlarının yapılmaması sonucunda cari yılda 600-Gelirler Hesabına kayıt edilmesinden kaynaklı olarak 2019 yılı 600-Gelirler Hesabının olması gerekenden fazla olduğu, bunun neticesinde 2018 yılı 600-Gelirler Hesabının noksan, 2019 yılı 600-Gelirler Hesabının fazla olması sebebiyle dönem olumlu/olumsuz faaliyet sonuçlarının gerçeği yansıtmadığı, muhasebenin temel ilkelerinden olan dönemsellik ilkesine uygun bir muhasebe sisteminin yürütülmediği anlaşılmıştır.

Bu itibarla, Bakanlık birimleri tarafından uygulanan idari para cezalarının zamanlı olarak muhasebe birimlerine ulaştırılması, tahakkuk kayıtlarının yapılmasının sağlanması ve tutanağın düzenlendiği yıla ait mali tablolara yansıtılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Tasfiye Sonucu Ortaya Çıkan Kesin Hakediş Alacağının İlgili Maddi Duran Varlık Hesabından Mahsup Edilmemesi

İhale edilen yapım işinin yüklenici tarafından sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirilmemesi nedeniyle tasfiyesi sonucunda çıkarılan kesin hakediş alacağının ilgili maddi duran varlık hesabı ile ilişkilendirilmediği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde; 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hâllerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hâllerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılacağı,

Anılan Yönetmeliğin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına ilişkin 84'üncü maddesinin on beşinci fıkrasında; geçici kabulü yapılarak yapılmakta olan yatırımlar hesabından ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılan işlere ilişkin olarak, yapılan kesin kabul işlemi sırasında yükleniciden alacaklı olduğunun tespiti durumunda, alacak tutarı tahsilinde bütçeye gelir kaydedilmek üzere 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedileceği,

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 48'inci maddesinin on dördüncü fıkrasında ise; tasfiye halinde işin yüklenici tarafından yapılmış kısımları için tasfiye onay tarihinin geçici kabul tarihi sayılacağı, ayrıca geçici kabul, teminat süresi ve bu süredeki bakım sorumluluğu, kesin kabul ve teminatın geri verilmesi hakkında sözleşmesinde bulunan hükümlerle şartnamenin hükümleri normal şekilde bitirilmiş işlerde olduğu gibi aynen uygulanacağı, düzenlemeleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda yapım işlerinin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi, bu işin özelinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi gereği tasfiye onay tarihinin geçici kabul tarihi olarak değerlendirmeye alınması, tasfiye sonucu düzenlenen kesin hakedişten kaynaklı alacağın ise tahsilinde bütçeye gelir kaydedilmek üzere 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

Hakkari (Yüksekova) Havalimanı Peyzaj Düzenlenmesi, Emniyet Tel Örgü, CCTV Sistemi Nöbetçi Kulesi İşleri İnşaatı İşinde yüklenici tarafından sözleşme hükümlerine uygun olarak iş tamamlanmadığından Bakanlık tarafından sözleşmenin feshi yoluna gidilmiş ve tasfiye süreci başlatılmıştır. Tasfiye süreci sonunda hazırlanan kesin hakediş ile birlikte yükleniciden eksik imalatlar ve yüklenici tarafından alınan malzemelerin muhafaza edilmemesi nedeniyle gecikme cezası dahil 1.824.159,30 TL alacak ortaya çıkmış olup ilgili alacağın 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Kesin hakediş alacağı sonucu ortaya çıkan 1.824.159,30 TL'nin gecikme cezası olan 291.737,40 TL hariç, 1.532.421,90 TL'nin ilgili maddi duran varlık hesabı ile mahsup edilmemesi nedeniyle Maddi Duran Varlık Hesap Grubunun ve ilgili alacağa ait tahakkuk kaydı nedeniyle 600-Gelirler Hesabının bu tutar kadar fazla gösterilmesine neden olunmuştur.

Bu itibarla, Bakanlık tarafından bu minvalde gerçekleşen işlerde kesin hakediş alacaklarının ilgili maddi duran varlık hesabından mahsup edilmesi ve bunun karşılığındaki tutarın 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Tesislerin, Taşınır Mal Yönetmeliği'ne Uygun Muhasebeleştirilmemesi

Taşınır Mal Yönetmeliği'nde tanımlanan tesislerin 253.01-Tesisler Hesabında muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (s) bendinde, tesis kavramının tanımı yapılmıştır. Buna göre, tesis; bir makine veya cihazın ürettiği enerjiyi, sesi, görüntüyü ve benzerini ileten, dağıtan veya bir makine veya cihazın gördüğü işi uzağa taşıyan ya da uzaktaki verileri toplayan, kaydeden makine veya cihazlar arasındaki düzeni sağlayan, birbiriyle entegre makine ve cihazlardan oluşan, gerektiğinde başka yere taşınabilen ve kullanılamaz hale gelene kadar sanal ambar kayıtlarında takip edilen, çeşitleri ile kod numaraları Taşınır Kod Listesinin (B) bölümü 253 hesap detayında yer alan sistemleri ifade etmektedir.

Muhasebat Genel Müdürlüğüne taşınır mal kapsamındaki tesisler ve detay kodlarına ilişkin olarak yayımlanan 39 sıra no.lu Genel Tebliğ'in 4'üncü maddesinde, taşınır mal kapsamında tesis olarak kabul edilecek taşınırlar tanımlanmış; 5'inci maddesinde ise, tesislerin kaydedilmesi gereken taşınır detay kodları belirtilmiştir.

Buna göre;

a) Haberleşme amaçlı baz istasyonları ile binalarda kurulu bulunan elektronik veya mekanik telefon santralleri, 253.01.01-İletişim/Haberleşme Tesisleri hesap koduna,

b) Kamu binası veya yerleşkesine enerji sağlayan ve taşınır kod listesinin 253.02 kodunun alt detay kodlarına kaydedilenler dışında kalan büyük jeneratörler, 253.01.02-Enerji Tesisleri hesap koduna,

c) Kamu binalarında kurulu bulunan kameralı güvenlik sistemleri, personel ve ziyaretçi için turnikeli-kameralı geçiş sistemleri ile balıkçı gemileri, uçak ve TIR'ların takibi için kurulan uydulu takip sistemleri ve uluslararası su yolu gemi trafiği yönetim sistemleri, 253.01.03-Görüntüleme, Bilgi Toplama ve Takip Sistemleri hesap koduna,

d) Diğer kodlara kaydedilemeyen tesislerin ise, 253.01.99-Diğer Tesis ve Sistemleri hesap koduna,

kaydedilmesi gerekmektedir.

Ancak, Bakanlık hesabında; tesislerin Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri uyarınca ilgili 253.01-Tesisler Hesabında muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

Bu itibarla, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda söz konusu taşınırların 253.01-Tesisler Hesabındaki ilgili alt kodlara kaydedilerek mali tablolara yansıtılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 13: Taşınmazlara İlişkin İcmal Cetvelinde Yer Alan Tutarlar ile Bilançoda Yer Alan Maddi Duran Varlık Hesaplarında Kayıtlı Tutarlar Arasında Uyumsuzluk Bulunması

Taşınmaz kayıt ve işlemlerine ilişkin olarak, 2019 yılı Bilançosunda 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabında raporlanan tutarlar ile taşınmaz icmal cetvelinde kayıtlı tutarlar arasında uyumsuzluk olduğu görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 7'nci maddesinde; kamu idareleri tarafından Yönetmeliğe uygun taşınmaz formlarının düzenleneceği ve taşınmazların kayıt ve kontrol ile yetkili birimlerince hazırlanan formların ise, konsolide edilerek icmal cetvellerinin oluşturulacağı düzenlenmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 171'inci maddesinde; kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin 250-Arazi ve Arsalar Hesabında; 173'üncü maddesinde, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütününci parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında; 175'inci maddesinde ise, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin 252-Binalar Hesabında izleneceği hüküm altına alınmıştır.

Ancak, yapılan inceleme sonucunda, taşınmaz icmal cetveli ile mali tablolarında yer alan taşınmazlara ait verilerin birbirini doğrulamadığı tespit edilmiştir. Kamu idaresi tarafından sunulan gerekçede icmal cetveli ile taşınmaz hesaplarının (03) alt kodunda izlenen tahsisli taşınmazlara ilişkin tutarların birbirini doğruladığı, ancak (01) kamu idaresi mülkiyetindeki taşınmazlar kodunda bakiye bulunması sebebiyle bulgu konusu hususun ortaya çıktığı ifade edilmiştir.

Bilanço ve taşınmaz icmal cetvelinde yer alan tutarlara ilişkin tablo aşağıdaki gibidir;

Tablo 4: Bilanço ve Taşınmaz İcmal Cetveli Karşılaştırma Tablosu (TL)

Hesap Kod	Hesap Adı	Bilanço Tutarı (A)	Taşınmaz İcmal Cetveli Tutarı (B)
250	Arazi ve Arsalar Hesabı	325.509.601,03	216.627.785,68
251	Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	100.882.426.130,00	92.519.165.039,59
252	Binalar Hesabı	535.534.045,43	524.114.334,87
	TOPLAM	101.743.469.776,46	93.259.907.160,14
Fark (A-B)		8.483.562.616,32	

Bilançonun ilgili kalemlerinde raporlanan tutarların, muhasebe kayıtlarına dayanak teşkil eden taşınmaz icmal cetvelinde yer alan bilgiler ile tutarlı olmaması mali tablolarda kayıtlı 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesaplarının toplamda 8.483.562.616,32 TL fazla görünmesine neden olmaktadır.

Bu itibarla, mali tablolarda maddi duran varlıklar hesap grubunda yer alan taşınmaz kayıtlarının mali tablo kullanıcılarına tam, doğru ve gerçeğe uygun bilgi sunabilmesi için bilançoda yer alan taşınmaz hesapları ile taşınmaz kayıtlarına dayanak teşkil eden taşınmaz icmal cetvelleri uyumunun sağlanmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Avrasya Tüneli Projesinde Uygulama Sözleşmesi Gereği İdarece Verilen Talep Garantilerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Yap-işlet-devret modeli ile gerçekleştirilen İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi (Avrasya Tüneli) Projesi ile ilgili olarak İdarece verilen talep garantilerinin tam, doğru ve gerçeğe uygun bir şekilde muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi (Avrasya Tüneli) projesine ilişkin Uygulama Sözleşmesinin “Garanti Edilen Araç Sayısı” başlıklı 23’üncü maddesinde, İdarece görevli şirkete işletme döneminin ilk yılında çift yönde yıllık 25.000.000 araç geçiş garantisi verildiği ve bu sayının takip eden yıllarda %0,5 artış katsayısı ile hesaplanacağı düzenlenmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğünün 45 sıra no.lu Genel Tebliği’nde, Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) uygulamalarının muhasebe işlemleri düzenlenmiştir.

Anılan Tebliğin, “KÖİ Modeline İlişkin Sözleşmelerin Muhasebe Esasları” başlıklı 4’üncü maddesinin beşinci fıkrasında, sözleşmelerde belirlenen talep ve alım garantilerinin ilgili kamu idaresince ödenmesi tahmin edilen hesaplanmış tutarlarının, hizmet imtiyaz varlığının işletmeye alındığı yıldan itibaren nazım hesaplarda izleneceği ve işletme süresince her yılın sonunda bu hesaplamaların kalan süre için gözden geçirilerek düzeltileceği belirtilmektedir.

Aynı Tebliğ’in 8’inci maddesinin birinci fıkrasında ise, işletme süresi boyunca verilen garantilerden ilgili kamu idaresince hesaplanan ödenmesi muhtemel tutarların 930-Verilen

Garantiler Hesabına borç, 931-Verilen Garantiler Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen Tebliğ hükümleri uyarınca, Bakanlık tarafından Avrasya Tüneli projesi kapsamında verilen talep garantilerinden ödenmesi muhtemel olan hesaplanmış tutarların, 930-Verilen Garantiler Hesabında izlenmesi ve işletme süresince her yılın sonunda bu hesaplamaların kalan süre için gözden geçirilerek düzeltilmesi gerekmektedir.

Ancak, Bakanlıkça Avrasya Tüneline ilişkin muhasebe kayıtlarına esas teşkil etmek üzere hazırlanan kamu-özel işbirliği projelerine ilişkin bildirim formunda yer alan tahminlerde 2026 yılından itibaren garanti edilen araç sayısına ulaşılacağı ve 2019-2025 dönemi için toplam 963.167.225,00 TL garanti ödemesinin yapılacağı öngörüldüğü halde, söz konusu tahminlerin muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür. Bakanlığın mali tablolarında 930- Verilen Garantiler Hesabında kayıtlı olan tutarların 31.027.074,81 TL olarak görünmesi de bu hususu doğrulamaktadır.

Kamu idaresi cevabında, güncel kurlar ve gerçekleştirmeler dikkate alınarak yapılan tüm hesaplamaların yer aldığı, Mayıs 2020 sonu itibarıyla düzenlenen formun 22.06.2020 tarih ve 33957 sayılı yazı ile Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü (AYGM) tarafından Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğüne iletildiği belirtilmişse de, söz konusu güncellenmenin 2019 yılı içerisinde yapılmaması nedeniyle, bu durum mali tablolarda 930-Verilen Garantiler Hesabının 932.140.150,19 TL noksan görünmesine yol açmaktadır.

Bu bakımdan, gelecek dönemlere ilişkin mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini sağlamak için, söz konusu proje kapsamında verilen talep garantilerine ilişkin güncellemelerin düzenli olarak Bakanlık Merkez Saymanlığına bildirilmek suretiyle muhasebe kayıtlarına alınmasının sağlanması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 2: Avrasya Tüneli'nden Kaçak Geçiş Yapan Araçların Muayenesinin, Alım-Satımının ve Yurtdışına Çıkışının Önlenmesine Yönelik Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi

Yap-İşlet-Devret modeliyle gerçekleştirilen Avrasya Tüneli projesine ilişkin olarak Bakanlıkla Görevli Şirket arasında imzalanan İşletme Protokolü gereği, kaçak geçiş yapan araçların muayenesinin, alım-satımının ve yurt dışına çıkışının önlenmesi için Bakanlığın üstlendiği yükümlülüklerin yerine getirilmediği görülmüştür.

Uygulama sözleşmesinin imzalanmasını müteakip Bakanlıkla Görevli Şirket arasında 12.12.2012 tarihinde imzalanan İşletme Protokolünün 3.2.5'inci maddesinde, İdarenin kaçak geçişe konu olan bir aracın muayenesinin, alım-satımının ve yurtdışına çıkışının önlenmesine yönelik koordine edilen prosedürlerin yürürlükte olmasını ve kaçak geçişlere konu olan araçlara 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Hizmetleri Hakkında Kanun'un başta 30'uncu maddesinin beşinci fıkrası olmak üzere ilgili maddelerinin uygulanmasını temin edeceği hükmüne yer verilmiştir.

Ancak, uygulamada Bakanlığın kaçak geçişlerin önlenmesi ve bu geçişlerden doğan cezaların daha hızlı tahsil edilmesi için İşletme Protokolü ile üstlendiği yükümlülükleri yerine getirmediği görülmüştür.

6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Hizmetleri Hakkında Kanun'un 30'uncu maddesinde, Genel Müdürlük işletimindeki otoyollar ile erişme kontrolünün uygulandığı karayolları için belirlenen geçiş ücretlerini ödmeden geçiş yaptığı tespit edilen araç sahiplerince ödenmesi gereken idari para cezaları ile geçiş ücretleri ödenmeden, kabahatin işlendiği araçların fennî muayeneleri ile satış ve devirlerinin yapılmayacağı, kaçak geçiş yapan yabancı plakalı araçların sürücülerini tarafından idari para cezaları ile geçiş ücretleri ödenmeden yabancı plakalı aracın ülkeyi terk etmesine izin verilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan, anılan maddede 3996 sayılı Kanun kapsamında yap-işlet-devret modeliyle gerçekleştirilen otoyol, köprü ve tünellerden yapılan kaçak geçişlere ilişkin olarak benzer bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Avrasya Tüneli'nin işletmeye alındığı 2016 yılı Aralık ayından itibaren kaçak geçiş yapan araçlar ve bu araçlara uygulanan para cezalarının ödenme durumuna ilişkin veriler yıllar itibarıyla aşağıdaki tabloda yer almaktadır;

Tablo 5: Yıllar İtibarıyla Avrasya Tüneli'nden Kaçak Geçişlere İlişkin Bilgiler (Adet)

Yıl	Kaçak Geçişler	15 Gün İçinde Ücreti Ödenen Geçişler	Cezası Ödenen Kaçak Geçişler	Cezası Ödenmeyen Kaçak Geçişler	Toplam Cezalı Kaçak Geçişler
2016	26.700	15.434	4.492	6.774	11.266
2017	1.906.165	1.280.013	272.743	353.409	626.152
2018	2.037.678	1.454.740	203.547	379.391	582.938
2019	2.307.282	1.632.099	169.788	505.395	675.183
Toplam	6.277.825	4.382.286	650.570	1.244.969	1.895.539

Yukarıdaki tabloda yer alan veriler incelendiğinde, kaçak geçiş yapan araçların önemli bir kısmının geçişi takip eden 15 günlük kanuni süre içerisinde geçiş ücretini ödeyerek ceza uygulamasına muhatap olmadığı; bununla birlikte, 1.244.969 adet kaçak geçişe ilişkin ücret ve para cezasının ise henüz ödenmediği anlaşılmaktadır. Para cezası uygulanan 1.895.539 adet kaçak geçiş içerisinde cezası ödenmeyen kaçak geçişlerin payına bakıldığında, cezaların %65'inin henüz tahsil edilemediği görülmektedir.

Avrasya Tüneli'ne ilişkin Uygulama Sözleşmesi uyarınca, tünelden geçiş yapan yıllık araç sayısının yıllık garanti edilen araç sayısına ulaşip ulaşmadığına ilişkin yapılan hesaplamalarda, ücreti ödenmiş olan geçişler dikkate alınmakta, ücreti ödenmeyen kaçak geçişler hesaba katılmamaktadır. Bu bakımdan, kaçak geçişlere ilişkin ücretlerin tahsil edilmesi, tünelden ücretli geçiş yapan araç sayısını artıracığından talep garantisine ilişkin Bakanlığın ödeyeceği tutarların azalmasını sağlamaktadır.

Dolayısıyla, kaçak geçişleri caydırıcı yönde tedbirler alınmasının, Bakanlığın Uygulama Sözleşmesinden kaynaklanan garanti ödemesi yükümlülüğünü azaltması bakımından lehine olacağı düşünülmektedir.

Tablo 6: Kaçak Geçişlerden Kaynaklanan Talep Garantisi Ödemeleri

Yıl	Ücreti Ödenmeyen Kaçak Geçişler (Adet)	Tünel Geçiş Ücreti (KDV Hariç)	Kaçak Geçişlerden Kaynaklanan Garanti Ödemesi (TL)
2016	6.774	12,71	86.097,54
2017	353.409	14,07	4.972.464,63
2018	379.391	21,57	8.183.463,87
2019	505.395	21,57	10.901.370,15
Toplam	1.244.969		24.143.396,19

Kaçak geçişlerden kaynaklanan talep garantisi ödemelerine ilişkin tabloda yer alan veriler incelendiğinde, Avrasya Tüneli'nin işletmeye alındığı 2016 yılından itibaren ücreti tahsil edilemeyen kaçak geçişler nedeniyle görevli şirkete 24.143.396,19 TL garanti ödemesi yapıldığı görülmektedir.

Dolayısıyla, kaçak geçişleri önleyici tedbirlerin alındığı ve bu tedbirlerin tam olarak etkili olduğu varsayımı altında, Bakanlıkça görevli şirkete 2016-2019 dönemi için yapılan garanti ödemelerinin 24.143.396,19 TL kadar azalacağını söylemek mümkündür.

Kamu idaresi cevabında, yap-işlet-devret sözleşmeleri ile yapılan ve bir Görevli Şirket eliyle işletilen Avrasya Tüneli'nde 6001 sayılı Kanun gücüne dayalı tahsilat yönteminin mümkün olmadığı, bu alacakların özel hukuk yolu ile tahsil edildiği belirtilmiş olsa da, işletme protokolünün ilgili maddesiyle İdareye yükümlülük altına girildiği de göz önüne alınarak söz konusu Kanun hükümlerinde yapılacak bir değişiklikle Karayolları Genel Müdürlüğünün işletimindeki otoyollardan yapılan kaçak geçişler için uygulanan tedbirlerin yap-işlet-devret modeliyle gerçekleştirilen projelerde de uygulanmasının sağlanabileceği düşünülmektedir.

Bu itibarla, Karayolları Genel Müdürlüğünün işletimindeki otoyollardan yapılan kaçak geçişlerle ilgili olarak 6001 sayılı Kanun'da öngörülen geçiş ücretinin ve idari para cezasının ödenmemesi halinde aracın muayene ve satışının yapılamayacağı ve yabancı plakalı araçların ülkeyi terk edemeyeceğine dair tedbirlerin yap-işlet-devret modeliyle gerçekleştirilen Avrasya Tüneli projesinde de uygulanabilmesi için gerekli kanuni düzenlemelerin yapılmasını teminen Bakanlığın girişimde bulunmasının kamunun menfaatine olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Avrasya Tüneli Projesinde Bakanlığın Talebi Üzerine 2019 Yılı İçin Uygulanan Geçiş Ücreti İndirimine İlişkin Fark Ödemelerinin Gecikmeli Olarak Yapılması Nedeniyle Gecikme Faizi ve Döviz Kuru Farkı Ödenmesi

Yap-İşlet-Devret modeliyle gerçekleştirilen İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi (Avrasya Tüneli) Projesinde, 2019 yılı için İdarenin talebi üzerine geçiş ücreti indirimi uygulandığı ve bu indirimle ilişkin olarak Uygulama Sözleşmesi'nden kaynaklanan fark ödemelerinin gecikmeli yapılması nedeniyle gecikme faizi ve döviz kuru farkı ödendiği tespit edilmiştir.

İdare ile görevli şirket arasında 25.02.2011 tarihinde imzalanan Uygulama Sözleşmesi'nin 22'nci maddesinin dördüncü fıkrasında, bir işletme yılında araç geçiş ücretinin İdarenin isteği doğrultusunda geçiş tarifelerinin belirlenmesine ilişkin 21'inci maddede belirtilen esaslar dahilinde belirlenecek olan bedelden düşük uygulanması halinde, uygulanacak olan geçiş ücreti tarifesi ile 21'inci maddede belirtilen esaslar dahilinde belirlenecek olan tarife arasındaki farkın o işletme yılı için garanti edilen araç sayısına ulaşana kadar İdare tarafından görevli şirkete ödeneceği hükmüne yer verilmiştir. Aynı fıkrada, aylık bazda gerçekleşen araç geçiş sayısının, 21'inci maddeye göre uygulanması gereken geçiş ücreti ile İdare tarafından belirlenen geçiş ücreti arasındaki fark ile çarpılması sonucu hesaplanacak gelir miktarının, takip eden ikinci ayın sonuna kadar görevli şirkete ödeneceği belirtilmektedir.

Uygulama Sözleşmesi'nin 22'nci maddesinin sekizinci fıkrasında ise, İdare ve görevli şirketin birbirlerine yapacakları ödemelerin, taraflar arasında karşılıklı mutabakatın sağlandığı tarihten itibaren 2 ay içinde yapılacağı, ödemelerin gecikmesi durumunda ilgili tarafın alacaklarının ödemenin yapılması gereken tarihteki Merkez Bankası alış kuru üzerinden ABD Dolarına çevrileceği ve ödemelere, fiili olarak ödemenin gerçekleştiği tarihe kadar olan dönem için, Devlet bankalarının ABD Doları ile açılmış 1 yıl vadeli mevduat hesaplarına o yıl için uyguladığı en yüksek faiz oranı üzerinden gecikme faizi uygulanacağı belirtilmektedir.

Ayrıca, fiili ödemenin, fiili ödeme tarihindeki Merkez Bankası alış kuru üzerinden TL'ye çevrilerek gecikme faizini de içerecek şekilde TL olarak yapılacağı ifade edilmiştir.

2019 yılı içerisinde indirimli geçiş ücreti uygulamasından dolayı Bakanlık tarafından görevli şirkete yapılan ödemeler incelendiğinde, bazı aylara ilişkin ödemelerin gecikmeli olarak yapılması nedeniyle gecikme faizi ve döviz kuru farkından kaynaklanan ilave ödemelerin gerçekleştiği tespit edilmiştir.

Söz konusu ilave ödemelere ilişkin bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir;

Tablo 7: Geç Ödemeden Doğan Gecikme Faizi ve Kur Farkı Ödemeleri (TL)

Yıl	Ay	İndirimli Geçiş Ücreti Nedeniyle Aylık Ödenecek Tutar	Vade Tarihi	Ödeme Tarihi	Gün Farkı	Geç Ödemeden Kaynaklanan Fark Tutarı
		(A)	(B)	(C)	(D) = C-B	(E)
2019	Şubat	11.031.363,20	30.04.2019	15.05.2019	15	204.246,28
2019	Nisan	12.257.718,00	30.06.2019	6.08.2019	37	-410.557,18
2019	Mayıs	11.844.998,00	31.07.2019	6.08.2019	6	29.600,34
2019	Haziran	11.435.076,56	31.08.2019	17.10.2019	47	212.903,14
2019	Temmuz	20.288.373,49	30.09.2019	17.10.2019	17	905.778,09
					TOPLAM:	941.970,67

Söz konusu tabloda yer alan veriler incelendiğinde, Nisan ayına ilişkin ödeme haricinde gecikmeli ödeme yapılan diğer aylarda bu durumun Bakanlık için ek mali külfet oluşturduğu, 2019 yılında gecikmeli ödemelerden dolayı toplamda 941.970,67 TL Görevli Şirkete ilave ödeme yapıldığı görülmektedir. Nisan ayına ilişkin ödemenin gecikmeli olarak yapılmasının

Bakanlığın lehine sonuç doğurması ise, ödeme tarihindeki döviz kurunun vade tarihindeki döviz kurundan düşük olması ve bu farkın gecikme faizinden kaynaklanan ilave tutardan da büyük olmasından kaynaklanmaktadır.

Ayrıca, AYGM tarafından söz konusu ödemelerin “05-Cari Transferler” ekonomik kodu için öngörülmüş olan ödeneklerden yapıldığı ve 2019 yılında AYGM’nin “05-Cari Transferler” ekonomik kodundaki başlangıç ödeneğinin 166.663.000,00 TL olduğu, yıl içinde bu ödeneğe 133.398.000,00 TL ekleme yapıldığı görülmüştür. Söz konusu ödeneklerin, Avrasya Tüneli projesine ilişkin yıllık garanti ödemeleri ve indirimli geçiş ücreti uygulamasından kaynaklanan fark ödemeleri için kullanıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, indirimli geçiş ücreti uygulamasının önceden öngörülebilmesinin mümkün olmaması nedeniyle 2019 yılı bütçesi hazırlanırken bu amaçla ödenek konulmadığı belirtilmiştir. Söz konusu gerekçeye hak verilmekle birlikte, yeni işletme yılının başlangıcı olan Şubat ayında geçiş ücretlerinde indirim yapılmasına karar verildiğinde, izleyen aylarda ortaya çıkması muhtemel toplam ödenek ihtiyacının hesaplanması ve temini için girişimde bulunulması gerektiği düşünülmektedir. Zira, indirimli geçiş ücretinin uygulandığı her bir ay için görevli şirkete ödenmesi gereken tutar netleştikten sonra ödenek talebinde bulunulması, ödemelerde gecikmeye yol açmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Hesap Verme Sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları hükmüne yer verilmiştir.

Bununla birlikte, 20.09.2018 tarihli ve 30541 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Orta Vadeli Program’ın (2019-2021) “3. Kamu Maliyesi” başlığı altında yer alan “Politika ve Tedbirler” bölümünde, kamu maliyesinin en temel hedeflerinin mal ve hizmet, sermaye, ana yatırım, cari transfer ve faiz giderlerinin azaltılması ve gelirlerin artırılması olduğu belirtilmektedir.

Bu itibarla, Avrasya Tüneli geçiş ücretlerinde indirim yapılmasına karar verildiğinde, Uygulama Sözleşmesi’nden kaynaklanan fark ödemeleri için yıl içerisinde ortaya çıkması muhtemel toplam ödenek ihtiyacının hesaplanması ve temini için girişimde bulunulması

suretiyle ödenek ihtiyacının zamanında karşılanması ve bu sayede gecikme faizi ile döviz kuru farkından kaynaklanan ek mali külfetlere katlanılmaması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 4: Vadesi Geçmiş Teminat Mektuplarının Mali Tablolarda İzlenmeye Devam Edilmesi

910-Alınan Teminat Mektupları Hesabında vadesi geçtiği halde izlenen teminat mektupları olduğu ve kayıtlardan çıkarılmadığı anlaşılmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Teminat Mektupları" başlıklı 35'inci maddesinde, teminat mektuplarının süresinin ihale konusu işin bitiş tarihi dikkate alınarak idare tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabına ilişkin hesabın niteliğinin açıklandığı 457'nci maddesinde; bu hesabın muhasebe birimlerine teminat ve depozito olarak teslim edilen teminat mektuplarının izlenmesi için kullanılacağı düzenlenmiştir. 458'inci maddesinde ise, alınan teminata ait işin sonucunun muhasebe birimlerinde takip edilmesi ve buna göre işlem yapılması gerektiği düzenlenmiştir.

Bakanlık muhasebe verilerinin incelenmesi neticesinde, 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabı ve 911-Alınan Teminat Mektupları Karşılığı Hesabında taşra teşkilatına ait 576.711,00 TL tutarında vadesi geçtiği halde izlenen 28 adet teminat mektubu olduğu anlaşılmıştır.

Bu itibarla; muhasebe birimleri tarafından alınan teminat mektuplarına ait işlerin sonuçlandırılıp sonuçlandırılmadığı her mali yılın sonunda izlenmeli, iş devam etmesine rağmen vadesi dolan teminat mektupları yenisi ile ivedi olarak değiştirilmeli, hesaplarda izlenmesine gerek olmayan teminat mektuplarının ise, ilgililerine iadesi sağlanarak kayıtlardan çıkarılması gerekmektedir.

BULGU 5: Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında Kayıtlı Değerden Fazla Amortisman Ayrılması

Elden çıkarılacak amortisman tabii duran varlıklara kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabının işleyişini belirten 219'uncu maddesinin ikinci fıkrasında; yıl sonunda elden çıkarılacak stoklar

ve maddi duran varlıkların kayıtlı değeri ile ayrılmış amortisman arasındaki farkın amortismanına tabi olduğu düzenlenmiştir.

04.11.2015 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan amortisman ve tükenme paylarına ilişkin hükümler içeren 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nin 6’ncı maddesinin yedinci fıkrasında, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortismanına tabi maddi duran varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismanına tabi tutulmamış kısmının tamamının amortismanına tabi tutulacağı hüküm altına alınmıştır.

2019 yılı Bilançosunun incelenmesi neticesinde, 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında 4.763.786,51 TL, 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabında ise, 4.800.310,37 TL bakiye olduğu görülmüştür. Bu durumda, 36.523,86 TL fazladan amortisman ayrıldığı anlaşılmıştır.

Kullanılma olanaklarını yitiren amortismanına tabi maddi duran varlıkların 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına aktarıldığı dönemin sonunda, söz konusu varlıkların kayıtlı değeri ile ayrılmış amortismanı arasındaki farka ilişkin amortisman kaydının yapılması gerekmekte olup, ilgili varlık hesabına dönem sonunda kayıtlı değerinden daha fazla amortisman ayrılması mali tabloların tam, doğru ve gerçeğe uygun tutarları içermesini engellemektedir.

Bu itibarla, Diğer Duran Varlıklar hesap grubunun tam, doğru ve gerçeğe uygun tutarları gösterebilmesi ve raporlanabilmesi için gerekli önlemlerin alınması, kontrol ve kayıt işlemlerinin temel muhasebe kavram ve ilkeleri ile Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nde belirtilen hükümlerine uygun olarak gerçekleştirilmesinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Adapazarı Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı Alt Yapı İnşaatı İşinin İhale ve Sözleşmenin Yürütülmesi Aşamasına İlişkin Tespitler

Adapazarı ve Arifiye arasında işletilmekte bulunan demiryolu hattı ile Karasu’da mevcut bulunan liman ve sanayi tesisleri arasında 73 km. uzunluğunda çift hatlı demiryolu altyapı inşaatı yaptırılması amacıyla 02.11.2010 tarihinde gerçekleştirilen ihale neticesinde 05.04.2011 tarihinde 320.000.840,46 TL bedel üzerinden imzalanan Adapazarı Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı Alt Yapı İnşaatı işinde ihale ve sözleşmenin imzalanması ile

yürütülmesi süreçlerinde karşılaşılan mevzuata aykırı hususlara aşağıda alt bentler halinde yer verilmiştir.

Yapılan inceleme sonucunda;

1) İşe ilişkin İdare ile yüklenici arasında 05.04.2011 tarihli sözleşme imza edilirken yürürlükteki ihale mevzuatına ve işe ait ihale dokümanına aykırı biçimde yüklenici teklifi ekinde yer almayan birim fiyat analiz ve rayiçlerinin sözleşme eki yapıldığı,

2) Belirlenen yeni birim fiyatlar üzerinden işin tamamlanmasının mümkün olmadığına anlaşılmış olmasına rağmen, sözleşmenin Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 24'üncü maddesi hükümleri doğrultusunda iş artışına gidilmeden tasfiye edilmesi gerekmekte iken işe devam edildiği,

3) İdare ile yüklenici arasında sözleşme hükümlerine aykırı biçimde “İşe Devam Tutanağı” imzalandığı ve söz konusu Tutanak nedeniyle yükleniciye haksız süre uzatımı verilerek sözleşme bedelinden fazla tutarda iş yaptırıldığı,

4) İşin geçici kabulünün işin yapımı sırasında yapı denetim görevini üstlenmiş kontrol teşkilatı üyelerinin de bulunduğu geçici kabul heyeti tarafından gerçekleştirildiği,

5) Bulgu konusu yapım işinde 24.12.2018 tarihinde düzenlenen 11 nolu kesin hakediş rakamlarına göre, ödemesi gerçekleştirilen toplam sözleşme bedelinin %95'i gibi çok büyük bir kısmının sözleşmenin imzalanmasından sonra taraflar arasında varılan mutabakat neticesinde belirlenen ihale görmemiş yeni birim fiyatlar üzerinden sadece iki yeni iş kalemi için ödenmiş olduğu,

tespit edilmiştir.

1) Yüklenici Tarafından Sunulan İhale Teklif Dosyasında Yer Almayan Birim Fiyat Analiz ve Rayiçlerinin Mevzuata Aykırı Olarak Sözleşme Eki Yapılması

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “İstenecek Belgeler” başlıklı 30'uncu maddesi uyarınca, isteklilerin teklifleri ekinde birim fiyat analizlerini sunma zorunluluğu anılan Yönetmelik'te 26.06.2010 tarihinde yapılan değişiklikle kaldırılmıştır.

Bu düzenlemeye paralel olarak, Kamu İhale Genel Tebliği'nin “Yaklaşık Maliyetin Hesaplanması Sırasında Aşırı Düşük Tekliflerin Değerlendirilmesinde Kullanılmak Üzere İdarece Yapılacak İşlemler” başlıklı 38'inci maddesinde, 30.07.2010 tarihinde yapılan

değişiklikten önce sözleşmenin uygulanması aşamasında kullanılmak üzere isteklilerden teklifleri ekinde birim fiyat analizi isteneceği belirtilmesine karşın, adı geçen maddede belirtilen tarihte yapılan değişiklik ile bu zorunluluk kaldırılmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat değişikliği ile isteklilerin teklifleri ekinde analiz ve rayiç listelerini sunma zorunluluğunun kaldırılmış olmasına ve ihale sırasında da istekliler teklifleri ekinde birim fiyat analizi ve rayiç listeleri sunmamış olmasına karşın, İdare ile yüklenici firma arasında 05.04.2011 tarihinde Ankara 39. Noterliği nezdinde imzalanan “Adapazarı-Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı Altyapı inşaatı” işine ait sözleşmenin ekleri arasında yüklenicinin teklifini oluştururken kullanmış olduğu birim fiyat analizleri ve rayiçlerine yer verilmiştir.

Denetim sürecinde, yüklenicinin teklif dosyası İdareden istenilmiş olmasına rağmen, İdare söz konusu belgeleri tarafımıza iletmemiştir. Bununla birlikte, bulgu konusu ihale hakkında düzenlenen teftiş kurulu raporunda, söz konusu analiz ve rayiçlerin ihale teklif dosyasında olmamasına rağmen, sözleşme imza edilirken sözleşmeye ek yapıldığı tespiti bulunmaktadır.

Ayrıca, ihale işlem dosyasında mevcut 02.11.2010 tarihli Zarf Açma ve Belge Kontrol Tutanağında da yüklenicinin teklifi ekinde sunduğu belgeler arasında birim fiyat analiz ve rayiçleri bulunmamaktadır.

Bu itibarla, adı geçen yapım işi ihalesinde ihale üzerine bırakılan yüklenici firma teklifine aşırı düşük teklif sorgulaması da yapılmamış olduğu halde, yüklenici firma teklifine esas birim fiyat analizleri ve rayiçleri, mevzuat ve ihale dokümanı hükümlerine aykırı olarak sözleşme eki haline getirilmiştir.

İhale aşamasında yaşanan söz konusu mevzuata aykırı işlem, işin başında yapımına karar verilen iki yeni iş kaleminin yeni birim fiyatlarının belirlenmesinde bahse konu analiz ve rayiçlerin kullanılmasına imkan sağlamıştır. Bahse konu analiz ve rayiçlerin noterde imza edilen sözleşme ekinde yer alması, söz konusu yeni birim fiyat tespit işlemlerinin ilgili mevzuatında belirlenen usule uygunluğu hakkında İdare ile yüklenici arasında yıllarca sürecek hukuki ihtilafların yaşanmasına ve söz konusu davaların İdare aleyhine sonuçlanmasına sebep olmuştur.

Mevzuata aykırı biçimde sözleşme eki yapılan yüklenici teklif rayiçlerinin ihale tarihindeki kamu rayiçlerine kıyasla bulunan katsayıların, sözleşme kapsamında bulunmayıp da

sonradan iş kapsamında yaptırılmasına karar verilen iki yeni iş kalemine ait yeni birim fiyatların tespitinde kullanıldığı görülmektedir.

Söz konusu yeni imalat girdilerine ait fiyatların, bahse konu girdilerin teklif yılı kamu birim fiyatları ile kıyas edilmesi suretiyle hesap edilen yeni birim fiyatlar esas alınarak ilgili iş kalemlerine ait yeni birim fiyatlar tespit edilmiş ve anılan iş kalemlerinden yapılan imalatlara ilişkin ödemeler bu şekilde hesap edilen yeni birim fiyatlar üzerinden gerçekleştirilmiştir. İşin başlangıç aşamasında hesap edilen bu yeni birim fiyatlar üzerinden yapılan ödemeler, iş sonu itibarıyla toplam sözleşme bedelinin %95'ini aşmıştır.

Söz konusu yeni iş kalemlerine ait belirlenen özel pozlar kapsamında yer alan imalat girdilerine ait kamu idaresi analiz ve rayiçleri bulunmasına rağmen, bahse konu yeni birim fiyatların sözleşme eki analiz ve rayiçler kullanılarak hesap edildiği görülmüştür. Sözleşme eki analiz ve rayiçler kullanılarak hesap edilen yeni birim fiyatlar ile ilgili imalat girdilerine ait kamu birim fiyat ve analizleri kullanılarak hesap edilen yeni birim fiyatlar arasında 3 katı tutarında fark bulunmaktadır.

Hatta, yüklenici tarafından bahse konu yeni birim fiyatların kamu birim fiyatları kullanılarak hesap edilen fiyata kıyasla 3 değil de 4,56 katı tutarında olması gerektiği yönündeki iddia ile bahse konu yeni birim fiyatların tespit usulü adli yargıya taşınmıştır. Yüklenici tarafından yapılan yeni birim fiyat hesabının daha yüksek olmasının sebebi ise yüklenici tarafından kıyasa esas alınan imalat girdisindeki farklılıktır.

Yüklenici tarafından yapılan yeni birim fiyat hesabında da yine sözleşme eki analiz ve rayiçlerin kullanıldığı görülmüştür.

Her ne kadar adli yargı merciince verilen kararda, İdare tarafından kıyasa esas alınan imalat girdilerinin daha isabetli olduğu yönünde karar verilerek söz konusu iş kaleminin yeni birim fiyatlarının İdare tarafından tespit edilen yeni birim fiyatlar üzerinden ödenmesine hükümlendiği görülmüş olsa da, imzalı sözleşme ekinde yüklenici teklifine esas birim fiyat analiz ve rayiçlerine hiç yer verilmemiş olsaydı bahse konu fiyatlardan 3 kat daha düşük fiyatlar üzerinden ilgili iş kalemleri ödenmiş olacaktı.

Sonuç itibarıyla, bahse konu mevzuata aykırı hatalı uygulama nedeniyle, hem aynı iş için kamu rayiçleri kullanılarak yapılan hesaba göre 3 kat daha yüksek belirlenen birim fiyatlar üzerinden ilgili imalatlar ödenmek zorunda kalmış, hem de söz konusu yeni birim fiyat tespit yöntemi nedeniyle İdarece birçok hukuki ihtilafa taraf olmak zorunda kalmıştır.

2) İş Artışı Yapılarak İşin Tamamlanamayacağına Belli Olmasına Rağmen, Mevzuata Aykırı Olarak İş Artışı Yapılarak İşe Devam Edilmesi

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 24'üncü maddesinde, yapım sözleşmelerinde öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, yine madde metninde belirtilen şartlar dâhilinde birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işleri sözleşmelerinde sözleşme bedelinin %20'sine kadar oran dâhilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde işin aynı yükleniciye yaptırılabilceği belirtildikten sonra aynı maddenin son fıkrasında;

“İşin bu şartlar dâhilinde tamamlanamayacağına anlaşılması durumunda ise artış yapılmaksızın hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Ancak bu durumda, işin tamamının ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi zorunludur”

hükmüne yer verilmiştir.

Anılan hüküm gereğince, sözleşme konusu iş, iş artışıyla bitirilemeyecekse artış yapılmadan işe devam edilmelidir.

Ancak, söz konusu yapım işinde, yapımına sözleşme imza edildikten sonra karar verilen Jet Grout zemin ıslah yönteminin yapılabilmesi amacıyla ihdas edilen D-148 ve D-149 poz numaralı iki yeni iş kalemleri için 28.11.2011 tarihinde ihale makamı tarafından onaylanan yeni birim fiyat tutanağı ile belirlenen 298,37 TL/metre ve 349,56 TL/metre fiyatları dikkate alındığında, diğer imalatlar hiç yapılmaksızın sadece Jet Grout imalatı yapılması halinde dahi sözleşme bedelinin yetersiz kalacağı ve aynı şartlarda imalatlara devam edilmesi durumunda yaklaşık olarak sözleşme bedelinin 5 katının bu imalatlara harcanacağı göz önüne alındığında, söz konusu işin %20 veya %40 iş artışı verilmesi durumunda bile tamamlanamayarak tasfiye edilmesi gerekeceği açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

Hal böyle iken; işin, sözleşme bedeli içinde veya mevzuatın öngördüğü yasal iş artışı sınırları dâhilinde tamamlanamayacağı anlaşılmış olmasına rağmen, sözleşmenin yukarıda belirtilen maddesi kapsamında (iş artışı yapılmaksızın) sözleşme bedeli tamamlandıktan sonra tasfiyesine gidilmesi gerekmekte iken İdare tarafından yüklenicinin sözleşme bedeli tamamlandıktan sonra dahi iş artışı yapılarak işe devam etmesine izin verildiği görülmüştür.

İdarenin bu uygulamasının yukarıda yer verilen Kanun hükmüne aykırı olduğu düşünülmektedir.

3) İdare ile Yüklenici Arasında Sözleşme Hükümlerine Aykırı Biçimde “İşe Devam Tutanağı” İmzalanması ve Söz Konusu Tutanak Nedeniyle Yükleniciye Haksız Süre Uzatımı Verilerek Sözleşme Bedelinden Fazla Tutarda İş Yapılması

Bulgu konusu yapım işi sözleşmesinin imzalanmasının ardından 20.04.2011 tarihinde yükleniciye işyeri teslimi yapılarak işe başlanılmıştır. Sözleşmenin “İşe Başlama ve Bitirme Tarihi” başlıklı 9'uncu maddesinde yer alan hüküm gereği, yüklenicinin taahhüdünün tümünü işyeri teslim tarihinden itibaren 750 gün içinde 05.10.2013 tarihine kadar tamamlayarak geçici kabule hazır hale getirmiş olması gerekmektedir.

Ancak, yukarıda da izah edildiği üzere, daha işin başında ortaya çıkan teknik zorunluluklar nedeniyle iş değişikliğine gitme gereği doğmuş ve sözleşme kapsamında yaptırılmasına karar verilen iki yeni iş kalemi için gerçekleştirilen yeni birim fiyat tespit işlemleri sonucunda yüklenici ile İdare arasında ihtilaf çıkmıştır.

Söz konusu ihtilaf üzerine, sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi gereği taraflar arasında 14.12.2011 tarihinde Anlaşmazlık Tutanağı düzenlenerek durum Yüksek Fen Kuruluna (eski adıyla Bayındırlık Kurulu) intikal ettirilmiştir. Yüksek Fen Kurulu kararının çıkan ihtilafın çözümüne olanak sağlamaması nedeniyle söz konusu yeni birim fiyatlar yüklenici tarafından 30.05.2012 tarihinde adli yargıda dava edilmiştir.

Söz konusu yargılama devam ederken İdare tarafından yükleniciye 21.06.2012 tarihinde yeni birim fiyata konu imalat mahalleri dışında işe devam etmesi yönünde talimat yazısı yazılmıştır. Yüklenicinin söz konusu İdare yazısına 02.07.2012 tarihinde verdiği cevapta, sözleşme bedeli üzerinde imalat gerçekleştirdiği gerekçesiyle işin tamamını durdurduğunu bildirilmiştir.

Yüklenicinin İdare ile arasında ortaya çıkan bahse konu yeni birim fiyat uyumsuzluğu hakkında adli yargıda açtığı dava 28.11.2012 tarihinde kesin olarak İdare lehine sonuçlanmış olmasına ve 5 numaralı hakedişin düzenlendiği 02.07.2012 tarihinden itibaren İdarenin ihtilaf konusu olmayan yerlerde işe devam edilmesine dair yükleniciye yapmış olduğu tüm tebligatlara rağmen, yüklenicinin tek taraflı iradesi ile işe devam etmediği anlaşılmaktadır.

Bununla birlikte, yüklenicinin işe devam etmesini sağlamak üzere, İdare ile yüklenici arasında 18.04.2016 tarihinde ek sözleşme niteliğinde “İşe Devam Tutanağı” adı altında bir Tutanak imzalanmıştır.

Söz konusu Tutanakla, Tutanak tarihine kadar yargıya intikal etmiş tüm alacak ve tespit davalarının yargı kararları doğrultusunda çözümleneceği ve Tutanak tarihinden sonra yapılacak imalatların bedelinin Bakanlık teftiş birimi tarafından belirlenen daha düşük fiyatlar üzerinden ödeneceği ve Tutanak ekinde yer alan revize iş programı kapsamında işin bitirilmesi amacıyla yükleniciye 31.12.2016 tarihine kadar cezasız süre uzatımı verildiği konusunda taraflar arasında mutabakat sağlanmıştır.

Ancak, söz konusu Tutanağın imzalandığı 18.04.2016 tarihinde, öncelikle yeni birim fiyatın usulüne uygun olarak tespit edildiğine dair Ankara Asliye 2. Ticaret Mahkemesince 09.11.2012 tarihinde verilmiş ve 28.11.2012 tarihinde kesinlik kazanmış tespit davası, Sayıştay 4. Dairesinin söz konusu yeni birim fiyatlara göre yapılan ödemelerde kamu zararı oluşmadığına dair 16.01.2014 tarihli kararı ve son olarak da yine söz konusu yeni birim fiyatların yargı kararları sonucunda kesinleşmiş olduğu gerekçesiyle İdarenin itirazlarının haksız olduğu belirtilerek İdarenin söz konusu iş kapsamında yükleniciye iş durum belgesi vermemesine dair idare işleminin iptaline karar veren Ankara 10. İdare Mahkemesinin 21.10.2015 tarihli kararları (karar Danıştay 13. Dairesince 18.01.2017 tarihinde onanmıştır) mevcuttur.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 4'üncü maddesinde, bu Kanun'da belirtilen haller dışında ek sözleşmeler düzenlenemeyeceği ve 15'inci maddesinde de sözleşme imzalandıktan sonra sözleşme hükümlerinde değişiklik yapılabilecek hususlara yer verilirken, söz konusu değişikliklerin sözleşme bedelinin aşılmaması şartıyla gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir.

Sözleşme bedelinin yüklenici tarafından tamamlanan kısmının Teftiş raporu doğrultusunda İdare tarafından tek taraflı olarak belirlenen daha düşük fiyatlardan hesap edilmesi sonucu, Tutanağın imza edildiği 18.04.2016 tarihine kadar gerçekleştirilen toplam hakediş bedelinde indirime gidilmesi ve bu suretle elde edilen sözleşme bedeli kullanılarak yüklenicinin yeni imalatlara devam etmesine izin verilmesi, işin sözleşmesinde yer alan sözleşme bedeli kısıtının İdare tarafından dikkate alınmadığını göstermektedir.

Nihai olarak ortaya çıkan durum itibarıyla, bulguya konu yapım işi kapsamında 02.07.2012 tarihinde düzenlenen 5 nolu hakedişten 11 nolu kesin hakedişe kadar İdarenin bilgisi ve müsaadesi dâhilinde yükleniciye iş kapsamında sözleşme bedelinden fazla iş yaptırıldığı anlaşılmaktadır.

Bunun yanında, işin ihtilafa konu olmuş ve yargıya taşınmış kısmı dışında bütünüyle durdurulması, İdarenin aksi yönde talimatlarına rağmen, tamamen yüklenicinin iradesiyle gerçekleşmiş olmasına ve işin sözleşmede öngörülen bitim tarihi olan 05.10.2013 tarihi üzerinden üç yıla yakın bir süre geçmiş olmasına karşın, 18.04.2016 tarihinde imzalanan “İşe Devam Tutanağı”nın 2'nci maddesinin altıncı fıkrası çerçevesinde yükleniciye 31.12.2016 tarihine kadar cezasız süre uzatımı verilmesi nedeniyle işin sözleşmesinde öngörülen yaptırımlar da uygulanmamıştır.

Ayrıca, İşe Devam Tutanağı sonrası yüklenici işi ancak 31.03.2017 tarihinde geçici kabule uygun hale getirmiş olmasına karşın, sözleşmenin 26'ncı maddesinde belirtilen ihtarın çekilmediği ve sözleşmenin gerektirdiği gecikme cezasının uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç itibarıyla, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İlkeler" başlıklı 4'üncü maddesinde yer verildiği üzere, adı geçen Kanun'da belirtilen haller dışında sözleşme hükümlerinde değişiklik yapılamayacağı ve ek sözleşme düzenlenemeyeceği hükmü ile aynı Kanun'un 15 ve 24'üncü maddeleri kapsamında sözleşme bedelinden fazla iş yaptırılmayacağı hükümleri ihlal edilmiş ve ortaya çıkan durum nedeniyle sözleşmenin "Taahhüdün yerine getirilmemesi" başlıklı 25 ve "Gecikme halinde uygulanacak cezalar ve sözleşmenin feshi" başlıklı 26'ncı maddelerinde belirtilen yaptırımların uygulanmadığı görülmüştür.

4) İşin Geçici Kabulünü Gerçekleştiren Geçici Kabul Komisyonunda Söz Konusu İş Kapsamında Yapı Denetim Görevini Yürütmüş Üyelerin Yer Alması

Kamu ihale mevzuatı kapsamında gerçekleştirilen yapım işinin kontrollük hizmetlerinde görev alan İdare görevlilerinin, o işin kabul işlemlerinde görevlendirilemeyeceği, Yapım İşleri Kabul ve Muayene Yönetmeliği'nin “Muayene ve Kabul Komisyonlarının Kuruluşu” başlıklı 3'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında;

“İşin denetiminde bulunan yapı denetim görevlisi muayene ve kabul komisyonlarında görev alamaz”

denilerek açık bir biçimde düzenlenmiştir.

Yönetmeliğin bu maddesi ile söz konusu iki görevin her zaman için aynı kişide birleşemeyeceği açık bir biçimde hüküm altına alınmıştır.

İşin gereği ve mevzuat hükümleri doğrultusunda, aynı iş kapsamında bu iki görevin aynı görevliler eliyle yürütülemeyeceği ortada iken, bulgu konusu yapım işinin geçici kabulünün

22.12.2018 tarihinde beş kişiden müteşekkil geçici kabul komisyonu tarafından gerçekleştirildiği ve geçici kabul komisyonunda görev alan İdare görevlilerinden dördünün daha önce bu iş kapsamında kontrol teşkilatı üyesi olarak da görev aldığı tespit edilmiştir.

Bu durum karşısında yapılmış bulunan geçici kabulün sıhhati de zedelenmiş olduğundan mevzuata aykırı biçimde kurulmuş bir komisyon tarafından gerçekleştirilmiş söz konusu geçici kabul işlemlerinin bu haliyle geçerli olamayacağı değerlendirilmektedir.

5) Sözleşme Bedelinin (%20 ilave iş artışı dâhil) Tamamına Yakınının, Fiyatı Sözleşme Sonrası Yeni Birim Fiyat Olarak Belirlenen İki İş Kalemine Harcanması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun, "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, İdarelerin bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları belirtilmiştir.

İhale mevzuatında öngörülmüş hükümler de söz konusu mevzuatın uygulanmasında Kanun'un giriş kısmında ifade edilen bu ilkelerin gözetilmesini ve azami bir biçimde hayata geçirilmesini sağlayacak şekilde düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verdiğimiz Kamu İhale Kanunu ilkelerinde de belirtildiği üzere, İdarenin yapacağı işlerde gözetmesi gereken başlıca husus, işlerin rekabetçi ve saydam ihaleler sonucunda oluşacak fiyatlardan gerçekleştirilmesi ve ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması olmalıdır.

Yukarıda da ifade edildiği üzere, İdare ile yüklenici arasında 18.04.2016 tarihinde bulgu konusu yapım işine aynı yüklenici tarafından devam edilmesinin sağlanabilmesi amacıyla "İşe Devam Tutanağı" adı altında asıl sözleşme hükümlerine aykırılıklar içeren ve asıl sözleşme hükümlerinden işin süresi ve ihtilaf konusu iki yeni iş kaleminin fiyatı gibi sözleşmenin esaslı unsurlarında değişiklikler içeren ek sözleşme mahiyetinde bir belge imzalanmıştır.

Söz konusu Tutanağın amaç kısmında yer verilen "*yapılacak müstakil bir ihalede oluşacak birim fiyatların, Tutanak tarihi sonrası yapılacak imalatlar için müfettiş raporundaki fiyatlardan daha yüksek olacağına kuvvetle muhtemel olduğu*" ifadesinden, İdarenin bulgu konusu işin tamamlanmasına yönelik çıkılacak yeni bir ihale sonucu oluşacak fiyata dair beklentisi üzerine işlem tesis ettiği görülmektedir.

Oysa, yukarıda da ifade edildiği gibi, İdarenin bu noktadaki başlıca görev ve

sorumluluğu rekabetçi ve saydam ihaleler gerçekleştirmektir. Bu şartları taşıyan ihaleler sonucunda oluşacak fiyatların zaten piyasa rayiçlerine en uygun ve gerçekçi fiyatlar olması beklenmektedir ve hiçbir ihale gerçekleştirilmeden o ihale sonucunda oluşacak fiyatın kati olarak daha yüksek bedelle oluşacağı tespiti doğru değildir.

Sonuç itibarıyla, bulgu konusu yapım işi sözleşmesine göre, 05.10.2013 tarihinde tamamlanması gereken işin, yüklenici ile imzalanan “İşe Devam Tutanağı” kapsamında verilen 1183 gün süre uzatımı sonucunda 31.03.2017 tarihi itibari ile geçici kabule hazır hale getirilebildiği ve 320.000.840,46 TL olan sözleşme bedelinde 14.02.2017 tarihinde verilen %19,99 oranındaki ilave keşif artışı ile birlikte sözleşme bedeli olarak toplam 383.999.105,37 TL'nin ödendiği ve bu bedelin 367.081.790,81 TL'sinin fiyatı ihale şartları dışında taraflar arasında yeni fiyat olarak tespit edilen söz konusu iki iş kalemi için ödendiği görülmüştür.

Sözleşme hükümleri gereği ödenen 177.973.348,76 TL tutarındaki fiyat farkının da tamamına yakını bu iki iş kalemi için ödenmiştir.

Bununla birlikte, yine bu iş kalemlerine ilişkin yeni birim fiyatların tespiti sürecinde oluşan ihtilaflar hakkında yargı mercilerince verilen kararlar sonucunda 2019 yılında 263.165.691,94 TL daha yükleniciye ödenmiştir.

Yine, bu iş kalemlerinin ödenmesinden doğan uyuşmazlık nedeniyle Ankara Bölge Adliye Mahkemesince takibine 69.861.957,47 TL üzerinden devam edilmesine karar verilip de Yargıtayda temyiz aşamasında olan başka bir dava dosyası daha mevcuttur.

Bu durum da göstermektedir ki, İdarenin ilk olarak söz konusu yeni birim fiyatların tespit edildiği 28.11.2011 tarihinde, ikinci olarak da İşe Devam Tutanağının düzenlendiği 18.04.2016 tarihinde mevzuat hilafına ortaya koyduğu idari tasarruflar neticesinde, toplam sözleşme bedelinin %95'i gibi çok yüksek bir kısmı ihale görmemiş fiyatlar üzerinden ödenmek durumunda kalmıştır.

Bununla birlikte, ortaya çıkan nihai tabloda, söz konusu iş kapsamında “D 148 poz nolu her uzunlukta ve her açıda 60'lık Jet Grout yapılması” ve “D 149 poz nolu her uzunlukta ve her açıda 80'lik Jet Grout yapılması” özel pozları imalatları için aynı sözleşme kapsamında iki farklı fiyat üzerinden ödeme gerçekleştirilmiştir. İlk olarak İdare tarafından 28.11.2011 tarihinde onaylanan yeni birim fiyat tutanağına istinaden söz konusu iş kalemleri için sırasıyla 298,37 TL/metre ve 349,56 TL/metre yeni birim fiyatlar tespit edilmiş ve bu iş kalemi kapsamında yapılan imalatlar bu fiyatlar üzerinden ödenmiştir.

Ortaya çıkan hukuki ihtilaflar neticesinde işe devam edilebilmesi adına yüklenici ile imzalanan İşe Devam Tutanağına göre ise de, aynı iş kalemleri için yükleniciye yine sırasıyla 135,68 TL/metre ve 160,74 TL/metre fiyatları üzerinden ödemeler yapılmıştır.

Netice itibarıyla, bugüne kadar bu iş kapsamında fiyat farkları dahil ödemesi gerçekleştirilen toplam 825.138.153,72 TL'nin, 800.355.168,15 TL'lik kısmı yalnızca bu iki iş kalemindeki imalatlara ilişkin olmuştur.

Bulguda yer verilen tespitlerin genel bir değerlendirmesi olarak;

Kamu ihale mevzuatına ve işin sözleşmesine aykırı biçimde gerçekleştirilen tüm bu işlemler sonucunda, 02.11.2010 tarihinde gerçekleştirilen ihaleye çıkılırken Adapazarı ve Arifiye arasında işletilmekte olan demiryolu hattı ile Karasu'da mevcut bulunan liman ve sanayi tesisleri arasında 73 km. uzunluğundaki çift hatlı demiryolu altyapı inşaatının üzerindeki köprüler, viyadükler ve diğer sanat yapıları ile birlikte 20.04.2011 tarihinden itibaren 750 takvim günü içerisinde 320.000.840,46 TL bedelle yaptırılması amaçlanmış iken; İdare tarafından 24.12.2018 tarihinde düzenlenen 11 nolu kesin hakediş ve kesinleşmiş yargı kararları neticesinde yükleniciye fiyat farkları dahil toplam 825.138.153,72 TL ödeme yapılmış olunmasına karşın, mevcut işte gelinen son durum itibarıyla sadece 20 km.'den az bir alanda zemin ıslah çalışmalarının tamamlanabilmiş olduğu ve işin fiziki gerçekleşme oranının ancak %23 mertebesine gelebildiği anlaşılmıştır.

BULGU 7: Danışmanlık Hizmet Alımı İşleri Kapsamında İdarenin Genel ve Sürekli İhtiyaçları İçin Personel Çalıştırılması

06.07.2017 tarihinde sözleşmesi imzalanan 1560 gün süreli İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantıları için Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri alımı işi kapsamında, mevzuata aykırı olarak, İdarenin genel ve sürekli ihtiyaçlarının karşılanması için personel istihdam edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 48'inci maddesinde; mimarlık ve mühendislik, etüt ve proje, harita ve kadastro, her ölçekte imar planı, imar uygulama, Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu hazırlanması, plan, yazılım geliştirme, tasarım, teknik şartname hazırlanması, denetim ve kontrolörlük gibi teknik, mali, hukuki veya benzeri alanlardaki hizmetler, danışmanlık hizmeti olarak tanımlanmış ve bu hizmetlerin danışmanlık hizmet sunucularından temin edileceği hüküm altına alınmıştır.

İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantıları için Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri Alımı işi, 4734 sayılı Kanun'un 48'inci maddesi kapsamında yer alan bir danışmanlık hizmetidir. Söz konusu hizmet alımı iki aşamalı olarak planlanan (I. aşama 37,5 km uzunluğunda 9 istasyondan oluşan Gayrettepe-Yeni Havalimanı kesimi, II. aşama 27 km uzunluğunda 6 istasyondan oluşan Halkalı-Yeni Havalimanı kesimidir) metro yapım işine ait tüm kaba inşaat ve ince inşaat işleri proje kontrollüğünü, elektromekanik projeler kontrollüğünü, yapım kontrollüğünü ve araç temini işleri ile ilgili olarak yapım ve/veya mal alım öncesi danışmanlık hizmetleri kontrollüğünü içermektedir.

Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'ne göre, ihale konusu işte çalıştırılması öngörülen teknik personelin sayısı ve nitelikleri idari şartnamede düzenlenmelidir.

Teknik personelin ve yeterlik kriteri olarak öngörülen anahtar teknik personelin sayısı ve meslek alanları ile mesleki deneyiminin, ihale konusu işin niteliğine uygun şekilde belirlenmesi ve bu personelin, ihale konusu işin uzmanı olması zorunludur. Ayrıca danışmanın, sorumlu müdür dahil istihdam edeceği teknik personelin her birinin adını, unvanını, iş tanımını, asgari niteliğini ve çalışma süresini sözleşmede belirtmek zorundadır.

Anılan hususa ilişkin İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantıları için Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri Alımı işinin ihale dokümanları incelendiğinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

Söz konusu işin idari şartnamesinde teknik personelin sayı ve niteliğine ilişkin doğrudan bir belirleme yapılmamıştır. İdari şartnamede konuya ilişkin "*İhale konusu işi yerine getirmek için gerekli teknik personel ile bunların pozisyonu, unvanı, mesleki deneyimi ve nitelikleri "özel teknik şartnamede belirtilmiştir"* denilmek suretiyle özel teknik şartnameye atıfta bulunulmuştur. Özel teknik şartnamede, teknik personele ilişkin sayı ve nitelik anlamında belirlemenin yapıldığı görülmüştür.

Özel teknik şartnamede yer alan teknik personel içinde ise teknisyen unvanlı kadrolar da bulunmaktadır. Büro Teknisyeni, Arşiv Teknisyeni, Bilgisayar Teknisyeni ve PR Teknisyeni olarak belirlenen bu teknik personelin her birinden 12 kişi olmak üzere toplam 48 teknisyenin 52 ay boyunca çalıştırılması öngörülmüştür. Teknisyen unvanlı bu personeller için, özel teknik şartnamede yer alan diğer teknik personellerden (İnşaat İşleri Kontrol Amiri, Mekanik Kontrol Şefi, Kontrol Mühendisleri vs.) farklı olarak herhangi bir nitelik belirlenmesi yapılmamıştır.

Başka bir ifade ile mezkur Yönetmelikte öngörülmesine karşın, söz konusu teknisyenlerin eğitim, meslek, mesleki tecrübe, benzer iş tecrübesi vs. gibi hususlarda taşınması gerekli asgari ölçüler ortaya konulmamıştır.

Dolayısıyla, nitelik belirlemesi yapılmayan teknisyen unvanlı bu teknik personelin, ihale konusu işin niteliğine uygun belirlendiğini ve bu personelin, ihale konusu işin uzmanı olduğunu ifade etmek mümkün olmamaktadır.

Danışmanlık işine ait hakediş ödemelerinin incelenmesinden, sözleşmede 48 teknisyen öngörülmesine rağmen, söz konusu teknisyen unvanlı teknik personelin 25'inin kullanıldığı görülmüştür. Bu 25 adet teknisyenin ise büyük bölümünün (dönemler itibarıyla farklılık göstermek ile birlikte 18-20 kişi) İdarenin merkez ve taşra teşkilatında istihdam edildiği tespit edilmiştir. İdare merkez teşkilatında (Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü) istihdam edilen teknisyen unvanlı bu personelin söz konusu danışmanlık işi kapsamında bağımsız olarak Genel Müdürlüğe bağlı farklı daire başkanlıklarında, (Demiryolları Etüt Proje Dairesi Başkanlığı, Araştırma Dairesi Başkanlığı, Plan Proje Dairesi Başkanlığı vb.) İdarenin genel ve sürekli ihtiyaçları için çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu teknik personelin, ilgili dairelerde kadrolu mühendis personel ile aynı görev ve sorumlulukları üstlendikleri anlaşılmıştır.

Aynı durum İdarenin taşra teşkilatında (DLH Marmaray Bölge Müdürlüğü) istihdam edilen teknisyenler için de geçerlidir. Bu anlamıyla Danışmanlık Hizmet Alımı işi içerisinde yer alan teknisyen unvanlı teknik personel çalıştırılmasının, işin amacı ve kapsamı dışında, İdarenin genel ve sürekli ihtiyaçlarına yönelik bir istihdam politikasına dönüştürüldüğü değerlendirilmektedir.

Oysa, Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Bu görevlerin, hak ve menfaatleri yüklenici tarafından temin edilen teknik personel eliyle yürütülmesi, söz konusu görevlerin sıhhatine de engel teşkil edecektir.

Ayrıca, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye 20.11.2017 tarih ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile eklenen Geçici 23'üncü madde ile, 5018 sayılı Kanun'a ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerince, 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde personel çalıştırılmasına dayalı veya bu sonucu doğuracak

şekilde hizmet alımı yapılamaz hükmü getirilmiştir. Bu noktada danışmanlık hizmet alımlarının, bir kısım teknik personel için personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımına dönüştürülerek kullanılması, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye de aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla, Danışmanlık Hizmet Alımları kapsamında çalıştırılan teknik personelin, işin amacı ve kapsamı ile sınırlı olarak belirlenmesi ve bu kapsamında çalıştırılan personelin İdarenin asli ve sürekli görevlerinde istihdam edilmemesi uygun olacaktır.

BULGU 8: Hizmet Alım Usulüyle İhalesi Yapılan Danışmanlık Hizmet İşleri İhale Dokümanlarında Teknik Personelin Niteliklerine İlişkin Düzenlemelerin Yapılmaması

Hizmet alım usulüyle ihalesi yapılan danışmanlık hizmet alım ihale dokümanlarında teknik personelin niteliklerine yer verilmediği belirlenmiştir.

Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin; "Personel Durumuna İlişkin Belgeler" başlıklı 40'ıncı maddesinin birinci fıkrasında; "*İhale konusu işin niteliği esas alınarak, çalıştırılması öngörülen personelin sayısı ve nitelikleri dokümanda belirtilir*",

Aynı maddenin ikinci fıkrasında; "*Çalıştırılacak personelin nitelikleri ve deneyim süresi ile bunları tevsik edecek belgelere ilişkin düzenleme teknik şartnamede yapılır. Asgari deneyim süresi öngörülmesi halinde, bu süre bir yıldan az beş yıldan fazla olmamak üzere idare tarafından belirlenir. Deneyim süresi mezuniyet tarihi esas alınarak mezuniyete ilişkin belge ile tevsik edilir. Personelin niteliğini ve deneyim süresini gösteren belgeler sözleşmenin imzalanmasının ardından işe başlanmadan önce yüklenici tarafından idareye sunulur*" hükümleri yer almaktadır.

Hizmet alımı yöntemiyle ihalesi yapılan danışmanlık hizmet işlerinin; harita, jeolojik etüt çalışmaları, zemin deneyleri, proje hesap ve çizimleri ile teknik şartname ve yaklaşık maliyet hazırlanması çalışmalarını içermekte oldukları, bu işlerin teknik personel marifetiyle, mühendislik çalışmaları neticesinde tamamlanabilecekleri değerlendirildiğinde, danışmanlık hizmet alım usulü ile ihale edilen işlerin sözleşmelerinde belirtildiği üzere, hizmet alım usulü ile ihalesi yapılan söz konusu danışmanlık işlerinin sözleşme eki dokümanlarında da teknik elemanların nitelik ve sayılarının belirtilmesi gerektiği düşünülmektedir.

İdare tarafından, personel çalıştırılmasına dayalı bir hizmet alımı gerçekleştirilmediği belirtilmiş olmakla birlikte, bulguda personel hizmet alım ihalesine çıkılması ile ilgili tespit

yer verilmemiş, aksine hizmet alımı şeklinde ihale edilen danışmanlık işlerinde çalışacak teknik personelin niteliklerine ihale dokümanında yer verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Hizmet alımı yöntemiyle ihalesi yapılan danışmanlık hizmet işlerinde, mevzuat hükümleri uyarınca, işlerin sözleşme eki teknik dokümanlarında yapılacak işler doğrultusunda personelin nitelik ve sayılarının belirtilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Danışmanlık ve Teknik Destek Hizmet Alımı İşi Kapsamında Çalıştırılan Personelin Ücret Artışlarına İlişkin Sözleşmede Yer Alan Hükümün Açık ve Net Olmaması

Bakanlık Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı ile TÜRKSAT A.Ş. arasında e-Devlet ile ilgili bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetleri için 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nda öngörülmuş olan istisnaya dayalı olarak imzalanan Danışmanlık ve Teknik Destek Hizmet Alımı İşi Sözleşmesi kapsamında çalıştırılan personelin ücret artışlarına ilişkin olarak yer verilen hükmün belirsizlik içerdiği görülmüştür.

Anılan Sözleşmenin “Sözleşmenin Bedeli” başlıklı 8'inci maddesinin ikinci fıkrasında, proje kapsamında danışmanlık ve teknik destek hizmeti için görevlendirilecek personelin aylık ücretlerinin sözleşme yürürlükte olduğu süre boyunca, 2013 yılından itibaren her yılın başında Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından açıklanan bir önceki yıla ait (TÜFE + ÜFE) / 2 oranında artırılacağı belirtilmiştir. Söz konusu hizmet alımına ilişkin olarak 2015 yılında imzalanan Ek Sözleşmede de ücret artışlarına ilişkin yukarıdaki hükmün aynı şekilde yer aldığı tespit edilmiştir.

Bahsi geçen hizmet alımı kapsamında yapılan yıllık ücret artışlarına ilişkin yazışmalar ve TÜRKSAT A.Ş.'ye yapılan ödemeler incelendiğinde, ücret artış oranları hesaplanırken fiyat endekslerindeki yıllık değişim oranları yerine 12 aylık ortalama değişim oranlarının esas alındığı görülmüştür. TÜİK tarafından her yılın başında açıklanan enflasyon verilerinde gerek tüketici fiyat endeksi gerekse üretici fiyat endeksinde gerçekleşen değişimlerle ilgili birden çok oran kamuoyuna ilan edilmektedir.

Ancak, yukarıda bahsi geçen Sözleşme hükmünde, bir önceki yıla ait TÜFE ve ÜFE endekslerindeki değişim oranına atıf yapılmakla beraber, söz konusu endekslerdeki yıllık değişim veya 12 aylık ortalama değişimden hangisinin esas alınacağına dair bir belirleme yapılmadığı tespit edilmiştir. TÜFE ve ÜFE endekslerinde yıllar itibarıyla meydana gelen değişim incelendiğinde, sözleşmenin yürürlükte olduğu 2013 yılından itibaren bazı yıllarda

yıllık değişim oranlarının, 12 aylık ortalama değişim oranlarından daha yüksek olduğu, bazı yıllarda ise tersi durumun söz konusu olduğu görülmüştür.

Dolayısıyla, sözleşmenin uygulanması aşamasında ücret artışları için fiyat endekslerindeki 12 aylık ortalama değişimin esas alınması, bazı yıllarda mali açıdan Bakanlığın lehine olmuşken bazı yıllarda da aleyhine sonuç doğurmuştur.

Bu itibarla, uygulamada belirsizliğe ve taraflar arasında ihtilafa meydan verilmemesi için yukarıda bahsi geçen sözleşme hükümünün, uygulanacak enflasyon oranları bakımından açıklığa kavuşturulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: E-Devlet ile İlgili Bilgi ve İletişim Teknolojileri Hizmetleri Kapsamında Olmayan Alımların İhale Yapılmadan TÜRKSAT A.Ş.’den Alınması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki idarelere, e-Devlet ile ilgili bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetleri kapsamında TÜRKSAT A.Ş.’den doğrudan yapacakları hizmet alımları yönünden tanınan istisnanın geniş yorumlanması suretiyle istisna kapsamında yer almayan hizmetlerin de ihale yapılmadan TÜRKSAT A.Ş.’den alındığı tespit edilmiştir.

406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu’nun ek 33’üncü maddesinin on birinci fıkrasında, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki idarelerin, e-Devlet ile ilgili bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetleri kapsamında TÜRKSAT A.Ş.’den doğrudan yapacakları hizmet alımları yönünden, 4734 sayılı Kanun’a tabi olmadıkları hüküm altına alınmıştır.

03.09.2016 tarihli ve 29820 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan E-Devlet Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde, e-Devlet hizmeti, hizmet süreçlerinin vatandaş odaklı olarak yeniden yapılandırılmasını da içerecek şekilde, kurumlar arası veri paylaşımı esasına dayalı olarak yürütülmesi için kurumlar tarafından, hızlı, güvenli, etkili, verimli, şeffaf ve hesap verebilir, temel hak ve özgürlüklere riayet edilerek ve mahremiyet gözetilecek şekilde elektronik ortama aktarılan her bir kamu hizmeti olarak tanımlanmıştır.

Aynı maddede, e-Devlet projeleri ise, kamu hizmetlerinin bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak e-Devlet hizmetlerine dönüştürülmesi amacıyla yürütülen projeler olarak ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, e-Devlet hizmetinin, vatandaşlara daha hızlı ve güvenli bir şekilde kamu hizmetlerinin sunulmasını

sağlamak için bu hizmetlerin elektronik ortama aktarılmasını ifade ettiği ve bu aktarımın da e-Devlet projeleri yoluyla bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak yapılacağı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, 406 sayılı Kanun'da öngörölmüş olan istisnanın kapsamı yalnızca e-Devlet ile ilgili bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetleri ile sınırlıdır.

Bakanlıkça mevzuatın öngördüğü istisnanın kapsamında yer almadığı halde, ihale yapılmadan TÜRKSAT A.Ş.'den alınan hizmetler aşağıda belirtilmiştir:

1) Bakanlığa Ait Belgelerin Güvenli Bir Şekilde Üretilmesi, Saklanması ve Erişimi İçin Kullanılan Elektronik Belge Yönetim Sistemi (BELGENET) Hizmeti Alınması

Kurum yazışmalarının elektronik ortamda yürütülmesi için kullanılan Elektronik Belge Yönetim Sisteminin (BELGENET) TÜRKSAT A.Ş.'den ihale yapılmadan alındığı tespit edilmiştir.

Bakanlığa ait belgelerin güvenli bir şekilde üretilmesi, saklanması ve erişimi için kullanılan Elektronik Belge Yönetim Sisteminin e-Devlet hizmeti kapsamında vatandaşlara daha iyi hizmet sunulması için elektronik ortama aktarılan bir kamu hizmeti olarak değerlendirilemeyeceği, kurum yazışmalarının daha hızlı ve güvenli olmasını sağlamaya yönelik bir hizmet olduğu, bu yönüyle yukarıda bahsi geçen Yönetmelik kapsamında yer alan bir e-Devlet hizmeti olarak sayılamayacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, e-Devlet kavramının e-Devlet Kapısı üzerinden sunulmakta olan hizmetlerle sınırlı olmadığı, kapsamında çok daha geniş bir altyapı ve uygulama sürecini barındırdığı, Kurum-kuruluşların e-Devlet Kapısı üzerinden hizmet verebilmesinin e-Devlet Proje geliştirme sürecinin tamamlanmış, işletilebilir ve sürdürülebilir olmasına bağlı olduğu, bu sebepten dolayı TÜRKSAT A.Ş.'den alınan hizmetlerin mevzuatın öngördüğü istisnanın kapsamında yer aldığı belirtilmekle beraber, yukarıda bahsi geçen Yönetmelikte e-Devlet hizmeti, kamu hizmetlerinin vatandaş odaklı olarak yeniden yapılandırılması ve elektronik ortama aktarılması şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla, Kurum yazışmalarının daha hızlı ve güvenli olmasını sağlamaya yönelik bir hizmet olan Elektronik Belge Yönetim Sisteminin, kamu hizmetlerinin vatandaş odaklı olarak yeniden yapılandırılması ve elektronik ortama aktarılması ile bir ilgisinin olmadığı, bu yönüyle anılan Yönetmelik'te yer verilen e-Devlet hizmeti kapsamına girmediği açıktır.

Bu itibarla, e-Devlet ile ilgili bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetleri kapsamında yer almayan Elektronik Belge Yönetim Sisteminin 406 sayılı Kanun'da yer alan istisnadan

faydalanılarak doğrudan TÜRKSAT A.Ş.’den alınamayacağı, 4734 sayılı Kanun hükümlerine göre temin edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

2) Danışmanlık ve Teknik Destek Hizmetleri Alımı

Bakanlık Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığının iş süreçlerinin entegre bir şekilde elektronik ortamda yürütülmesinin sağlanması ve sürdürülmesi için yukarıda bahsi geçen istisna kapsamında TÜRKSAT A.Ş.’den danışmanlık ve teknik destek hizmet alımı yapıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu alıma ilişkin 12.12.2012 tarihli ve 696 sayılı Bakanlık Olur yazısında, Bakanlığın e-Devlet hizmetlerinin daha etkin ve hızlı yürütülebilmesi için 406 sayılı Kanun’da öngörölmüş olan istisna kapsamında TÜRKSAT A.Ş.’den danışmanlık ve teknik destek hizmet alımı yapılmasına karar verildiği belirtilmektedir.

Diğer taraftan, Bakanlık Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı ile TÜRKSAT A.Ş. arasında 26.12.2012 tarihinde imzalanan Sözleşmenin “Tanım ve Kısaltmalar” başlıklı 4’üncü maddesinde, sözleşmenin konusu olan proje, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığının iş süreçlerinin entegre bir şekilde elektronik ortamda yürütülmesinin sağlanması ve sürdürülmesi olarak tanımlanmıştır.

Bununla birlikte, Sözleşmenin “Konu, Amaç ve Kapsam” başlıklı 6’ncı maddesinde, sözleşmenin kapsamı, proje çerçevesinde bu sözleşmede belirtilen şartlar dahilinde hizmetlerin sunulması olarak belirlenmiştir.

Anılan sözleşme hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, sözleşmenin konu ve kapsamının geniş bir şekilde belirlendiği görölmektedir.

Anılan sözleşme kapsamında, 2019 yılı Aralık ayı itibarıyla 14 yazılımcı, 4 uzman sistemci ve 1 uzman yazılımcı olmak üzere toplam 19 personel istihdam edildiği tespit edilmiştir. Sözleşmenin 8’inci maddesinin ikinci fıkrasında belirlenen aylık birim ücretlerin enflasyon oranlarıyla güncellenmiş tutarları üzerinden 2019 yılı birim ücretlerinin, yazılımcı personel için brüt 21.960,52 TL, uzman yazılımcı ve uzman sistemci personel için de brüt 27.578,33 TL olarak belirlendiği ve yükleniciye yapılan hakediş ödemelerinde bu ücretlerin esas alındığı görölmüştür. 2012 yılında imzalanan sözleşmenin halen yürürlükte olduğu dikkate alındığında, bu durumun yüksek birim ücretlerle sürekli personel istihdamına dönüştüğü değerlendirilmektedir.

Ayrıca, Sözleşmenin “Projede Sunulacak Hizmetlerde Takip Edilecek Esaslar” başlıklı 7’nci maddesinin yedinci fıkrasında, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığının ihtiyaçları doğrultusunda projede görevlendirilen danışman ve destek personelinin sayısında artırma veya azaltma yapılabileceği hükmüne yer verilmiştir.

Söz konusu hüküm, Bakanlığa e-Devlet ile ilgisi olmayan ve kurum içi işleyişi ilgilendiren alanlarda da bahsi geçen sözleşme kapsamında teknik personel çalıştırabilme imkanı tanımaktadır.

Nitekim, söz konusu hizmet alımı kapsamında yapılan işler incelendiğinde, e-Devlet ile ilgili bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetleri kapsamında yer almayan kurum içi yazılım geliştirme faaliyetlerine destek sağlanması, güvenlik duvarı ve sunucu hizmeti verilmesi gibi hizmetlerin de yer aldığı tespit edilmiştir.

Örneğin, Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünün işlerinde kullanılmak üzere geliştirilen Hukuk Yönetim Sistemi yazılımı ve Strateji Geliştirme Başkanlığının işlerinde kullanılmak üzere geliştirilen Yönetim Bilgi Sistemi yazılımı için, söz konusu hizmet alımı kapsamında çalıştırılan personel tarafından teknik destek verilmektedir.

Diğer taraftan, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığının bilişim altyapısında yer alan güvenlik duvarı ve sunucu gibi sistemlere ilişkin teknik destek hizmetleri de anılan iş kapsamında çalıştırılan personel tarafından sağlanmaktadır. Bu bakımdan, bahsi geçen teknik destek hizmetlerinin, vatandaşlara daha hızlı ve güvenli bir şekilde kamu hizmetlerinin sunulmasını sağlamak için bu hizmetlerin elektronik ortama aktarılmasını ifade eden e-Devlet hizmetleri ile bir ilgisinin olmadığı, kurum içi işleyişi ilgilendirdiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında, Bakanlık ile TÜRKSAT A.Ş. arasında imzalanmış olan Bilgi Teknolojileri Danışmanlık ve Destek Hizmeti Sözleşmesi kapsamında kurumun e-Devlet Proje geliştirme sürecine hizmet veren danışmanların doğrudan veya dolaylı olarak e-Devletle ilgili işlerde çalıştıkları belirtilmekle beraber, söz konusu personelin münhasıran e-Devletle ilgili işlerde istihdam edildikleri somut olarak ortaya konamamıştır.

Bu bakımdan, e-Devlet ile ilgili bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetleri kapsamında yer almayan teknik destek hizmetlerinin söz konusu istisna kapsamında yapılan alımdan ayrıştırılmak suretiyle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre ayrı bir hizmet alımı yapılarak temin edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Harca Tabi Olmayan Gemi, Deniz ve İçsu Araçları İçin Düzenlenen Ruhsatnamelerden Harç Benzeri Ücret Alınması

492 sayılı Harçlar Kanunu hükümleri ile harçtan muaf tutulan gemi, deniz ve içsu araçları için düzenlenen ruhsatnamelerden harç benzeri ücret alındığı görülmüştür.

Bağlama Kütüğü Uygulama Yönetmeliği'nin “Bağlama Kütüğüne Kaydedilecek Gemi, Deniz ve İçsu Araçları” başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında; bağlama kütüğüne, 18 gros tonilatonun altında ve 2,5 metre ve üzerindeki, Milli Gemi Siciline veya Türk Uluslararası Gemi Siciline tescil edilmemiş ticari gemi, deniz ve içsu araçları ile boyu 2,5 metre ve üzerindeki özel kullanıma mahsus gemi, deniz ve içsu araçlarının zorunlu olarak kaydedileceği hükmü yer almaktadır.

Aynı Yönetmeliğin “Ruhsatname Harcı” başlıklı 25'inci maddesinin birinci fıkrasında, gemi, deniz ve içsu araçlarına düzenlenecek ruhsatnameler ve bunların vizelerinin 492 sayılı Harçlar Kanunu'na bağlı (8) sayılı tarifinin “XIII- Bağlama Kütüğü Ruhsatnamelerinden ve Bunların Vizelerinden Alınacak Harçlar” bölümünde belirlenen harca tâbi olduğu; altıncı fıkrasında ise, harca tabi olmayan gemi, deniz ve içsu araçlarına düzenlenen ruhsatnameler için en düşük harç oranının 1/4'ü oranında ücret alınacağı belirtilmektedir.

492 sayılı Harçlar Kanunu'na bağlı (8) sayılı tarifede ise, boyu 5 metreye kadar olan gemi, deniz ve içsu araçları bağlama kütüğü ruhsatname harcından muaf tutulmuştur.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın “Vergi Ödevi” başlıklı 73'üncü maddesinde; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, değiştirileceği veya kaldırılacağı hükmüne yer verilmiştir. Bu bakımdan, 492 sayılı Harçlar Kanunu ile boyu 5 metreye kadar olan gemi, deniz ve içsu araçları bağlama kütüğü ruhsatname harcından muaf tutulmuşken Bağlama Kütüğü Uygulama Yönetmeliği'nde harca tabi olmayan gemi, deniz ve içsu araçlarına düzenlenen ruhsatnameler için en düşük harç oranının 1/4'ü oranında ücret alınacağına dair bir hüküm yer almasının Anayasa'nın söz konusu hükmüne aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

Zira, anılan Anayasa hükmü uyarınca, harç benzeri bir mali yükümlülük ancak kanunla konulabilir.

Harçtan muaf olan gemi, deniz ve içsu araçları için düzenlenen ruhsatnamelerden söz konusu Yönetmelik hükümleri uyarınca, harç benzeri ücret alınmasının, Anayasa'nın vergi

ödevine ilişkin hükümleri ile 492 sayılı Harçlar Kanunu hükümlerine aykırılık teşkil ettiği düşünüldüğünden, anılan Yönetmeliğin ruhsatname ücreti alınmasına ilişkin hükümlerinin Anayasa'nın ve söz konusu Kanun'un yukarıda bahsi geçen hükümleri ile uyumlu hale getirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 12: Yapım İşi Sözleşmeleri Kapsamında Kullanılan Avanslara İlişkin Bildirim İşlemlerinin Sözleşmelerine Uygun Olarak Yapılmaması

İdarece, Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu kapsamında yürütülen yapım işlerinin sözleşmesinde öngörülen avans kullandırma işlemlerinde; verilen avansların, yüklenici tarafından sözleşme konusu işin ifasına yönelik işler kapsamında ve avans başvurusunda taahhüt edilen yerlerde kullanıldığına kanıtlanmasına yönelik yükleniciler tarafından yapılan bildirimlerin sözleşmelerinde belirtilen süreler içerisinde yapılmadığı, sözleşmenin aradığı kanıtlayıcı belgeler dışındaki belgelerin İdare tarafından geçerli belge olarak kabul edildiği ve İdareye sunulan kanıtlayıcı belgeler içerisinde iptal edilmiş faturalara yer verildiği tespit edilmiştir.

1) Küçük Çamlıca TV-Radyo Kulesi İlave Çelik Yapı, Cephe Kaplama ve Yangın Güvenliği İnşaatı İşi Kapsamında Yapılan Avans Ödemesinde Sözleşme Hükümlerine Uyulmaması

Küçük Çamlıca TV-Radyo Kulesi İlave Çelik Yapı, Cephe Kaplama ve Yangın Güvenliği İnşaatı İşi kapsamında yükleniciye verilen avansın sarf yerlerini gösteren kanıtlayıcı belgelerin İdareye sözleşmesinde belirtilen süreler içerisinde sunulmadığı ve kanıtlayıcı belge olarak sunulması gereken fatura suretleri yerine; avansın harcanacağı malzeme alımlarına ilişkin sipariş avansı muhasebe kaydının İdarece harcamayı kanıtlayıcı geçerli belge olarak kabul edildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu yapım işine ilişkin sözleşmenin “Avans Verilmesi Şartları ve Miktarı” başlıklı 13'üncü maddesinde, avansın verilme şartları ve kullanımına ilişkin hükümler yer almaktadır. Anılan maddeye göre, yüklenicinin avans almak için İdareye yapacağı yazılı başvurusunda, avansı amacına uygun olarak kullanacağını, bu avansı tahsis edeceği hususlara ait miktar ve tutarları ile itfa tarihlerini bildirmesi ve avans hükümlerine uyacağını taahhüt etmesi gerekmektedir.

Aynı maddede, yüklenicinin, aldığı bu avansı bildirdiği yerlere sarf ettiğini gösteren fatura suretlerini ve benzeri geçerli belgeleri 60 gün içinde İdareye vereceği; İdarenin, iş

programının aksaması veya avansın şartlara uygun sarf edilmemesi veya 60 gün içerisinde işe başlanılmamış olması hallerinde, mahsubu yapılmamış avansı veya bakiyesini, bu halleri takip eden ilk hakedişten defaten kesmeye, bu yetmediği veya hakedişi bulunmadığı takdirde avans teminatını nakde çevirmeye her zaman yetkili olduğu belirtilmektedir.

Anılan yapım işi kapsamında yüklenicinin avans almak için İdareye yaptığı 19.04.2019 tarihli yazılı başvuru incelendiğinde, bu avansı tahsis edeceği hususlara ait miktar ve tutarların belirtildiği, ancak itfa tarihlerine ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmediği tespit edilmiştir. Yüklenicinin söz konusu başvurusuna istinaden, 26.04.2019 tarihinde sözleşme bedelinin %15'ine karşılık gelen 13.732.350,00 TL tutarında avans verildiği görülmüştür.

Yukarıda bahsi geçen sözleşme hükümleri gereği, avansın bildirilen yerlere sarf edildiğini gösteren fatura suretlerinin ve benzeri geçerli belgelerin 60 gün içinde (26.06.2019) yüklenici tarafından İdareye verileceği belirtilmiş olmasına rağmen, bu süreye uyulmadığı ve sonraki bir tarihte (03.07.2019) hakediş düzenlenmesine ilişkin yapılan başvuru kapsamında, hakediş belgeleri ekinde İdareye avansın harcanacağı malzeme alımlarına ilişkin sipariş avansı muhasebe kaydının sunulduğu tespit edilmiştir. Bu bakımdan, yüklenici tarafından avansın sarf edildiği yerleri gösteren fatura suretlerinin İdareye sunulmadığı, yalnızca sipariş avansına ilişkin muhasebe kaydının hakediş belgeleri arasına eklendiği görülmüştür.

Avansın, bir mal veya hizmetin siparişi aşamasında yüklenici tarafından sözleşme konusu iş ile ilgili olmak üzere henüz mal veya hizmet teslim alınmadan ödenmiş olduğu kabul edilse dahi, avansa konu malın teslim alınması ve hizmetin sunulması sonrasında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri gereği, en geç 7 gün içerisinde faturanın düzenlenmiş olması gerekmektedir. Dolayısıyla, avans kapsamında yükleniciye yapılacak mal teslimlerinin gerçekleşmiş olduğu ancak fatura ve benzeri geçerli belgelerle ortaya konulabilir.

Ancak, yapılan incelemelerde, söz konusu mal teslimlerini kanıtlayıcı belgelere rastlanamamıştır.

Yüklenici tarafından yapılan avans talep başvurusunda avans itfa tarihine yer verilmemesi ve avans bildirimimin sözleşmede belirtilen süresi içerisinde yapılmamış olması usule dair eksiklikler olarak düşünülse de sözleşmede aranan şekil şartlarındandır ve İdare tarafından takip edilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, yukarıda belirtilen nedenlerden ötürü, fatura sureti dışında hiçbir belge avansın harcandığı yeri göstermede geçerli kanıtlayıcı belge olarak kabul edilemeyecektir. Taşeron hakedişi ve muhasebe kayıtları gibi diğer benzeri

belgeler, İdarenin söz konusu avansın kullanıldığı yeri tevsik etmede faturanın yanında destekleyici mahiyette ek belgelerdir.

Sözleşmenin yukarıda atıf yapılan 13.8'inci maddesi hükmü gereği, avansın harcanmak üzere verildiği yerlerde sarf edildiğini gösterir kanıtlayıcı belgelerin yüklenici tarafından sözleşmesinde belirtilen süre içerisinde sunulmaması halinde avans teminat mektubunun İdare tarafından derhal nakde çevrilmesi gerekmektedir. Bu konuda sözleşmenin belirtilen maddesi emredici niteliktedir ve İdareye herhangi bir takdir hakkı tanımamaktadır.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen yapım işi kapsamında avans bildiriminin süresinde ve usulüne uygun olarak yapılmamış olduğu ve eki kanıtlayıcı belgelerin sözleşmesinde öngörülen nitelikleri taşımadığı değerlendirilmektedir.

2) Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektro - Mekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri Sözleşmesi Kapsamında Kullanılan Avansın İşin İfasına Yönelik Herhangi Bir Mal veya Hizmet Alımında Kullanılmaması

Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektromekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri yapım işi sözleşmesi kapsamında yükleniciye kullandırılan avansın kullanım yerleri konusunda yüklenici firma tarafından İdareye yapılan bildirim sözleşmesinde öngörülen sürede yapılmadığı, bildirim ekinde yer alan fatura suretlerinin iptal edilmiş faturalara ait olduğu, dolayısıyla avansın harcandığının beyan edildiği mal teslimi ve hizmet ifalarının aslında hiç gerçekleşmemiş olduğu ve söz konusu faturalar yüklenici ticari defterlerine kaydedilmemiş olmasına rağmen, bu fatura suretlerinin yüklenici tarafından İdareye avansın sarf yerlerini kanıtlamak üzere sunulduğu tespit edilmiştir.

Adı geçen metro yapım işine ait 04.03.2015 tarihli sözleşmenin “Avans Verilmesi Şartları ve Miktarı” başlıklı 13'üncü maddesine istinaden sözleşme bedelinin %15'ine karşılık gelen 25.425.121,62 € tutarındaki avans; yüklenicinin, “25.425.121,62 euro tutarındaki söz konusu avansı, yine sözleşmenin 13 ve ilgili alt maddelerinde belirtildiği üzere kullanacağımızı ve avans hükümlerine aynen uyacağımızı kabul ve taahhüt ettiğimizi tekrar hatırlatırız” ifadelerini içeren 05.06.2015 tarihli talep yazısı üzerine, 19.06.2015 tarihinde defaten yükleniciye ödenmiştir.

Sözleşmenin 13.7'nci maddesi hükmüne göre, yüklenici aldığı bu avansı, talep yazısında bildirdiği yerlere sarf ettiğini gösteren fatura suretlerini ve benzeri geçerli belgeleri, avansın

ödediği tarihten itibaren 30 gün içinde İdareye vermesi gerekmektedir. Sözleşmenin bu maddesine istinaden 20.07.2015 tarihinde avansın sarf yerlerinin beyan edildiği ilk avans bildirimini İdareye sunulmuştur.

Bulgu konusu yapım işinin kontrollük hizmetlerinin yürütülmesinde görevli DLH Marmaray Bölge Müdürlüğünün yazısı ile avans bildiriminin yüklenicinin avans talep dilekçesi ekinde yer alan harcama kalemleri detay listesindeki kalemlere uygun olacak şekilde ve hakediş ödeme para birimi üzerinden hesaplanarak tekrar sunulması istenmiştir.

Ancak, Bölge Müdürlüğünün yukarıda belirtilen yazısı üzerinden 170 günden fazla bir süre geçmiş olmasına rağmen, bu süre zarfında yüklenici tarafından İdareye başkaca bir bildirimde bulunulmamıştır. Bunun üzerine, Bölge Müdürlüğünün 03.02.2016 tarihli yazısı ile konu tekrar yükleniciye hatırlatılmış ve istenilen bilgi ve belgelerin sunulmaması halinde sözleşmenin 13.8'inci maddesindeki *“İdare, iş programının aksamaması veya avansın şartlara uygun sarf edilmemesi veya 60 gün içerisinde işe başlanılmaması hallerinde, mahsubu yapılmamış avansı veya bakiyesini, bu halleri takip eden ilk hakedişten defaten kesmeye, bu yetmediği veya hakedişi bulunmadığı takdirde avans teminatını nakde çevirmeye her zaman yetkilidir”* hüküm doğrultusunda işlem yapılacağı yükleniciye bildirilmiştir.

Bölge Müdürlüğünün yukarıda belirtilen yazılarında bahsedilen eksikliklerin giderildiği belirtilerek avans harcamalarına dair belgeler yüklenici tarafından tekrar 16.02.2016 tarih ve 277 sayılı yazı ekinde İdareye sunulmuştur.

Yüklenicinin yaptığı bu ikinci bildirim, İdare tarafından Müşavir firmanın 03.03.2016 tarihli yazısında;

- Harcamalar karşılığında sunulan faturaların fotokopi olduğu ve gerekli incelemenin yapılabilmesi için fatura asıllarının ibrazının gerektiği,
- Söz konusu faturaların açık fatura yani bedeli ödenmemiş fatura niteliğinde olduğu,
- Yönetim kurulunun alım yapılmasına dair kararının avans bildiriminde geçerli olamayacağı alımı planlanan söz konusu mal ve malzemelerin alındığını gösteren faturaların ibrazına ihtiyaç bulunduğu, şeklinde belirtilen eksiklikler nedeniyle ikinci defa reddedilmiştir.

Bunun üzerine, yüklenici tarafından 04.03.2016 tarihinde yapılan üçüncü bildirim BÖlge Müdürlüğü tarafından başkaca bir değerlendirme yapılmaksızın 08.06.2016 tarihli yazı ekinde Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğüne iletiliği; ancak, Genel Müdürlüğün konuya

ilişkin 08.11.2016 tarihli yazısında yüklenici tarafından sunulan harcama belgelerinin uygun görülüp görülmediği veya onaylanıp onaylanmadığı belirtilmeksizin yalnızca konu hakkında bilgi edinildiğinin ifade edilmesiyle yetinildiği görülmüştür.

Yüklenici tarafından İdareye nihai olarak sunulan avans bildirimini incelendiğinde, bildirim ekinde avansın harcadığı yerleri gösteren fatura suretlerinin; iş ortaklığı (adi ortaklık) olarak sözleşme imzalanan yüklenici firmaya, ortaklığı oluşturan diğer firmalar tarafından düzenlendiği görülmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Ortak Girişimler” başlıklı 14'üncü maddesinde; iş ortaklığı üyelerinin hak ve sorumluluklarıyla işin tümünü birlikte yapmak üzere ihaleye teklif verecekleri ve sözleşmenin imzalanmasından önce İdareye sunulması zorunlu olan iş ortaklığı sözleşmesinde, iş ortaklığını oluşturan gerçek veya tüzel kişilerin taahhüdün yerine getirilmesinde İdareye karşı müştereken ve müteselsilen sorumlu olduklarının belirtilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

İş ortaklığını oluşturan firmalar iş ortaklığı olarak bir ihaleye teklif sunarlarken bu şartları kabul etmiş ve imzaladıkları ortaklık sözleşmesi gereği, sahip oldukları tüm maddi varlıkları, bilgi birikimi ve tecrübelerini söz konusu işin ifasında bir araya getirmeyi taahhüt etmiş olmaktadır.

Kamu İhale Kanunu'nun bu hükmü ve iş ortaklıklarının hukuki statüleri itibarıyla, iş ortaklığı olarak işi alan adi ortaklığa verilen avansın, adi ortaklığı oluşturan firmalar tarafından adi ortaklığa makine, ekipman ve malzeme satışı yapılmış gibi gösterilerek kullanılması, belirtilen mevzuat ve genel hukuk hükümlerine uygun değildir.

Adi ortaklıkların Türk Ticaret Kanunu hükümleri açısından ayrı bir tüzel kişilik olarak kabul edilmemesi de bu değerlendirmemizi desteklemektedir.

İdare tarafından kabul edilen harcama belgelerinin iş ortaklığını oluşturan firmalara ait olması ve sunulan fatura içeriklerinde alındığı belirtilen iş makinesi ve malzemelerin zaten iş ortaklığını oluşturan firmaların elinde mevcut mallar olması ve bunların üçüncü şahıslardan ilk olarak temini gibi bir durum söz konusu olmamasına karşın İdarenin söz konusu fatura suretlerini kabul etmesinin sözleşmede avansın kullanılması ile öngörülen temel amaca da uygun düşmemektedir.

Söz konusu bu durum genel olarak avansların verilme amacı ile de bağdaşmamaktadır.

Bilindiği üzere, avans, işin yapımını taahhüt eden firmalara işin başlangıç aşamasında karşılaştıkları şantiye kurulumu, özellikle makine ekipman alımı veya malzeme temini gibi yüksek tutarlı ilk yatırım gerekliliklerinin yerine getirilmesinde finansal olarak destek olunması amacıyla verilmektedir.

Bulguya konu işte ise, adi ortaklık yapısındaki yükleniciye verilen avansın, adi ortaklığı oluşturan firmaların envanterinde zaten mevcut bulunan iş makinesi, portal vinç vb. üretim malzemelerinin adi ortaklığa satılması işleminde kullanıldığı yönünde beyanda bulunulduğu görülmüştür.

Hâlbuki, burada, taahhüt edilen yapım işi kapsamında kullanılacak makine, ekipman veya malzemenin adi ortaklık dışındaki üçüncü şahıslardan edinimi mevzu bahis değildir. Dolayısıyla, adi ortaklığı; adi ortaklığı oluşturan şirketlerden müteşekkil bir bütün gibi değerlendirdiğimizde, ki gerek adi ortaklık sözleşmesi gerekse de adi ortaklığın hukuki statüsü itibarıyla bunun böyle olduğu açıktır, yüklenicinin söz konusu makine, ekipman veya malzemeyi edinmek için ayrıca bir bedel ödemediği ortadadır.

Bu itibarla da, böyle bir durumda, sözleşme hükümleri gereği avans verilmesine ihtiyaç bulunmamasının yanında sözleşme konusu yapım işinde yüklenicinin finansal nedenlerle hızlı bir biçimde işe başlamasının önündeki zorluğun kaldırılması gibi bir saikin bulunmadığı da açıktır.

Kaldı ki; söz konusu avans bildirim ekinde avansın harcandığı yerleri göstermek üzere İdareye sunulan fatura suretlerinin, iş ortaklığına fatura düzenleyen şirketlerce iptal edildiği ve bu faturaların da adi ortaklığın yasal ticari defterlerine hiç kaydedilmediği ve adi ortaklığın vergi bildirim ve beyanlarında da bu belgelerin yer almadığı ve incelemeye konu fatura içeriklerinde gösterilen mal teslimi ve hizmet ifalarının hiç gerçekleştirilmemiş olduğu Gelir İdaresi Başkanlığının 03.01.2020 tarih ve 19014498 sayılı yazımıza cevaben gönderdiği 26.02.2020 tarih ve 30123217-845-E.83639 sayılı yazısı ekinde yer verilen üç farklı vergi inceleme tutanağında açıklanmaktadır.

Her ne kadar, İdare yetkililerinin kendilerine ibraz edilen fatura suretlerinin iptal edilmiş faturalara ilişkin olduğunu yukarıdaki gibi bir vergi incelemesi olmaksızın bilme imkânı bulunmasa da, yüklenicinin yapmış olduğu avans bildirimlerinin sözleşmesinde belirtilen süresinden çok sonra yapılmış olması ve süreç içerisinde İdareye sunulan üç farklı bildirim taşıdığı eksiklikler ve en önemlisi de bildirim içeriklerinin kendi içerisinde taşıdığı çelişkiler

İdarenin dikkatli bir inceleme yapmış olmasını gerekli kılmaktadır.

Yüklenici tarafından sunulan ilk bildirimde ağırlıklı olarak proforma faturalara, sözleşmelere ve sipariş taleplerine yer verilmesine karşın yükleniciye ödenen 25.425.121,62 € tutarındaki avans miktarından sadece 2.188.237,82 €'su uygun bulunmuştur.

Bunun üzerine, sözleşme hükümlerine göre, söz konusu avansın yüklenicinin o tarihte düzenlenmiş bir hakedişi olmadığı için avans ödemesinden önce İdareye sunmuş olduğu teminatının derhal nakde çevrilmiş olması, sözleşmenin 13.8'inci maddesi hükmü gereğidir. Bununla birlikte, İdareye yüklenici tarafından yapılacak avans bildiriminin geciktirilebilmesine yönelik tanınmış bir takdir yetkisi bulunmamasına rağmen, İdare yüklenicinin ikinci bir bildirimde bulunması için 7 ay beklemiştir.

16.02.2016 tarihli ikinci bildirim ekinde sunulan fatura suretlerinin ise, ilk sunumda hiç yer verilmemiş olan ve yüklenicinin yaptığı ilk bildirim tarihi öncesinde adi ortaklığı oluşturan şirketler tarafından düzenlenmiş fatura suretlerinden oluştuğu görülmektedir. Bununla birlikte, ilk sunumda yer verilen bazı fatura suretlerine de ikinci sunumda hiç yer verilmemiştir.

Yüklenicinin bu bildiriminin de yukarıda yer verilen müşavirlik yazısında belirtilen gerekçelerle kabul edilmediği anlaşılmasına karşın İdare tarafından söz konusu iki bildirim içeriklerindeki farklılıklarının sorgulanmamış olduğu, ortaklık içi düzenlenen söz konusu fatura içeriği mal ve hizmet teslimlerinin iş programına uygunluğu ve şantiye çalışmalarında kullanılıp kullanılmadığı yönünde bir değerlendirmenin de yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Yüklenicinin sözleşmede öngörülen süresinden 8 ay sonra sunduğu ikinci avans bildiriminin de İdare tarafından kabul edilmemesi ve sözleşmenin 13.8'inci maddesinde yukarıda belirtilen yaptırımın İdare tarafından yine uygulanmaması üzerine, İdarece kabul edilen avans bildiriminin yüklenici tarafından ancak 04.03.2016 tarihinde İdareye sunulabildiği görülmektedir.

Söz konusu üçüncü bildirim içeriğine bakıldığında ise, alınan avans miktarından 3.666.234,42 € tutarında fazla harcama bildiriminde bulunulduğu, ancak bu harcamalara ilişkin fatura suretlerinin de ikinci bildirimde sunulan fatura suretleri gibi açık fatura şeklinde düzenlenmiş olmasına ve fatura tarihi üzerinden aylar geçmiş olmasına karşın söz konusu fatura bedellerinin ödendiğine dair ödeme dekontlarına bildirim ekinde yer verilmemesine ve bu miktarda yüklü alımların bildirildiği bir durumda geçerli avans harcama kalemlerinden olan nakliyeyle ilişkin hiçbir masraf bildirimini yapılmamış olunmasına karşın İdare tarafından söz

konusu malzemelerin sevk irsaliyelerinin destekleyici kanıtlayıcı belge mahiyetinde yükleniciden talep edilmediği ve İdarenin milyonlarca Euro değerindeki söz konusu iş makinesi, ekipman ve malzemenin sözleşme konusu işin ifasında kullanılıp kullanılmadığına dair ek bir inceleme yapmaksızın söz konusu fatura suretlerini kabul ettiği tespit edilmiştir.

İdare tarafından kabul edilen avans bildirim ekinde yer alan faturalar incelendiğinde görülecektir ki faturaların çoğunluğu çeşitli nitelikteki iş makineleri ve ray teslimlerine aittir.

Yukarıda da değinildiği üzere, iş ortaklığını oluşturan firmaların mülkiyetinde mevcut demirbaşların iş ortaklığına tahsisi herhangi bir avans kullanımını gerektirmemektedir. Bunun yanında yüklenici tarafından sunulan avans bildiriminde, kullanılan avansın önemli bir kısmı ile yabancı para cinsinden yüklü miktarda ray teslim alındığı gösterilmiştir.

Ancak, söz konusu yapım işi kapsamında 2019 yılı sonunda düzenlenen 18 nolu hakediş kapsamında dahi ray teslimlerinin yer almadığı dikkate alındığında söz konusu avansın ray malzemesi alımında kullanıldığı kabul edilmesi, avansın iş programına uygun işlerde harcanıp harcanmadığına yönelik yapılması gerekli İdare denetiminin yapılmadığının başka bir göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tüm bunların ötesinde, yukarıda yer verilen vergi incelemesi neticesinde, söz konusu avans bildirim ekinde faturaların iptal edilmiş ve fatura içeriklerinde belirtilen mal teslimi ve hizmet ifalarının hiç gerçekleşmemiş olduğu açık bir biçimde ortaya çıkmış olmaktadır.

Hal böyle olmasına ve söz konusu faturalar yüklenici ticari defterlerine hiç kaydedilmemiş olmasına karşın, bu fatura suretleri yüklenici tarafından avans bildirim ekinde İdareye sunulmuştur.

İdare tarafından gerekçelerine yukarıda yer verildiği üzere, yeterli inceleme ve araştırma yapmaksızın söz konusu bildirim kabul edilmiş olunması neticesinde 19.06.2015 tarihinde ödenen 25.425.121,62 € tutarındaki avansın ancak 31.10.2018 tarihli 10 nolu hakediş ekinde tamamen mahsup edilebildiği göz önüne alındığında, söz konusu avans tutarının 3 yıl 4 ay aşkın bir süre boyunca yüklenici tarafından haksız olarak kullanıldığı anlaşılmaktadır.

İdarenin uğramış olduğu söz konusu zararın telafisinin yükleniciden sözleşme hükümleri çerçevesinde talep edilmesi ve kamunun zarara uğramasına kasten sebep olan yüklenici temsilcileri hakkında gerekli işlemlerin yapılmasını teminen genel hukuk hükümleri kapsamında İdarece gerekli hukuki girişimlerde bulunulması gerektiği değerlendirilmektedir.

2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler başlıklı 7'nci bölümünde yer alan bulguda da yine İdarenin metro yapım işleri sözleşmeleri kapsamında kullandığı avansların sarf yerlerini gösterir kanıtlayıcı belgelerin sözleşmesinde öngörülen nitelikte olmaması nedeniyle yüklenicilere yapılan avans ödemelerinin sözleşme hükümleri doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı konusunda tereddütler olduğu ifade edilmiş idi.

Yukarıda yer verilen bulgu içeriğinden, yapım işi sözleşmeleri kapsamında kullanılan avansların takibine ilişkin söz konusu eksikliğin İdare tarafından gerçekleştirilen yukarıda yer verilen iki farklı yapım işinde de devam ettiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, yüklenicilere yapılan avans ödeme ve mahsup işlemlerinin, sözleşmelerinde yer alan kurallar çerçevesinde ve amacına uygun bir şekilde harcandığının İdare görevlilerince sözleşmesine uygun olarak takip edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 13: Kemalpaşa Lojistik Merkezi Projesi Kapsamında Yapım İşinin Kısımlara Bölünerek İhale Edilmesi İşleminde Mevzuata Uymayan Hususların Bulunması

Kemalpaşa Lojistik Merkezi Projesi kapsamında yapım işinin kısımlara bölünerek ihale edilmesi işleminde mevzuata uymayan işlemlerin yapıldığı belirlenmiştir.

Kemalpaşa Lojistik Merkezi Projesi kapsamında yer alan, fen ve sanat kurallarına uygun olarak bir iş programı sırasında yapılması gereken birbirini tamamlayıcı nitelikteki imalatların, aynı iş mahallinde yer almalarına karşın kısımlara bölünerek ayrı ayrı ihale edilmesi yoluna gidildiği görülmüştür. İş kapsamında, yıllar içinde gerçekleşmiş yatırımın korunması için gerekli asgari üstyapı imatları ve kuşaklama kanalları imatları tamamlanmamış bulunmaktadır.

Söz konusu kuşaklama kanalı imatlarının bugüne kadar ihalesi yapılan iki adet yapım işi kapsamında bulunmadığı, üstyapı imatlarının ihaleler kapsamında bulunmasına karşın zemin kazı-dolgu işleri ile paralel yürütülmemeleri ve aynı zamanda ihalede belirtilen miktarlara nazaran uygulamada zemin kazı dolgu işlerindeki büyük miktar artışları nedeniyle tamamlanamamış oldukları, bunun sonucunda da yağışlar neticesinde yapılan bazı imatların bozuldukları İdare yazılarından anlaşılmıştır.

Hizmet alımı ile yaptırılan Temmuz 2010 tarihli fizibilite etüt raporunda; Kemalpaşa Lojistik Merkezi yatırım tutarının yaklaşık 144 milyon TL olarak belirtilmektedir. Bu tutar

2019 Kasım ayına ÜFE fiyat endeksleri üzerinden 2019 yılı fiyatları ile 380 milyon TL'ye karşılık gelmektedir. Bugüne kadar yapılan 2 adet ihale neticesinde sırasıyla, 2016 ve 2019 yılları sonunda yaklaşık 80 milyon TL harcamanın yapıldığı görülmüştür.

İnşaat alanında meydana gelen aşırı yağışlar ve sel felaketi dolayısıyla, yapımı tamamlanan ve geçici kabule hazır olan Alt ve Üstyapı İkmal İnşaatı işi kapsamındaki bazı imalatların su altında kalarak hasar görmesi nedeniyle, hasar gören imalatların düzeltilebilmesine yönelik olarak yükleniciye 90 gün süre uzatımı verildiği belirlenmiştir. İş bitim tarihi 15.01.2019 tarihinden 15.04.2019 tarihine ertelenmiştir.

İş içerikleri dikkate alınarak iş sırasına yönelik bütüncül planlamaların, fen ve sanat kurallarına uygun olarak ihtiyaç duyulan bütçeyle yatırım programlarına alınması, proje imalat sırasının kendinden önce tamamlanması gereken, tamamlanmadığı takdirde sonraki imalatların zarar görebileceği nitelikteki imalatlar bitirilmeden diğer işlere başlanılmaması ilkesine uygun olarak belirlenmesi gerekmektedir.

İdare tarafından geçici kabul aşamasına gelmiş olmasına karşın, hasar gören imalatlara dair hazırlanan bilgi notunda; lojistik merkezin ileride tekrar sel felaketine karşı önlem alınmasına yönelik olarak kuşaklama kanallarının yapılması zaruretinin doğmuş olduğu, bu kapsamda söz konusu imalatların gerçekleştirilmesini teminen yatırım programına teklifi ve yeni ihaleye yönelik hazırlık çalışmalarına devam edilmekte olduğu belirtilmiştir. Oysa, bugüne kadar yapılan yapım ihaleleri kapsamında imalatı yapılmayan toplama kanalı için 2010 yılındaki etüd raporunda tanımlanmıştır.

Söz konusu fizibilite raporu eki keşif özetinde (BS 20) Açık Kanal pozununun 246.671,00 TL bedelle (2010 fiyatları ile) yer aldığı, ancak söz konusu fizibilite raporundan sonraki her iki yapım ihalesinde de yağmur sularını toplama amaçlı (kuşaklama kanalı imalatına) imalata sözleşmeler kapsamında yer verilmediği belirlenmiştir.

2012-2019 yılları arasında yapılan iki ihale kapsamında tamamlanamayan ve ihale konusu edilmemiş saha içi beton kaplama imatları ile saha içi ray döşenmesi imatları ve proje alanını yağışlara karşı koruyacak kuşaklama kanalları yapımlarının bir sonraki yapım işi kapsamında yapılmasının planlandığı belirlenmiştir.

İki ihalenin de iş kapsamlarında bulunmasına karşın, bir kısım imalat kalemleri miktarlarında sözleşmede belirtilen miktarlara kıyasen büyük oranlarda (16-20 katı bulan) artışlar neticesinde, Kamu İhale Kanunu'nun iş artışı hususundaki %20 limiti nedeniyle, en son

ihalesi yapılan işin sözleşmesinde; inşaat imalat kalemlerinde yer alan 8.745.000,00 TL tutarındaki üst drenaj imalatları, kanalizasyon hattı imalatları, saha içi beton kaplama imalatları ve stabilize alt dolgu imalatlarının yapılamadıkları anlaşılmıştır.

Aynı iş yerinde yer alan imalatların kısım kısım birden fazla ihaleler ile sadece yılı için ayrılan ödenek kriteri çerçevesinde yaptırılmaları, İdare tarafından sel nedeniyle bozulduğu belirtilen imalatlarda yaşandığı üzere, imalatların bir program dahilinde öncelik sırasının belirlenmemesi sonucunda, yapılmış imalatların bozulmaları riskini ortaya çıkarmaktadır.

Bu durum, mevzuat hükümlerinin ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılması hakkındaki hükümlerine aykırılık teşkil edebilecektir.

İdare cevabında; bölgede gerçekleşen taşkın debileri ve sel baskınlarına karşı yıllar içinde gerçekleşmiş yatırımın korunması için gerekli asgari üstyapı imalatları ve kuşaklama kanallarının da yıl içerisinde ihale edilerek tamamlanmasının idarece planlanmakta olduğu ifade edilmiştir. Ancak, üstyapı imalatları ve sahayı koruyacak kuşaklama kanallarının bugüne kadar yapılmamış olması, diğer yapılan alttaki imalatların bozulmasına yol açabilecektir.

İş içerikleri dikkate alınarak, fen ve sanat kurallarına uygun olarak bütüncül planlamaların ihtiyaç duyulan bütçe sağlanarak yatırım programlarına alınması, hazırlanacak iş programlarının uygulamanın tamamlanmadığı takdirde diğer imalatların zarar görebileceği nitelikteki imalatlar yapılmadan söz konusu işlere başlanılmaması ilkesine uygun olarak belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 14: Kentiçi Raylı Sistem (Metro Yapımı) İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Doğru / Uygun / Gerçekçi Hazırlanmaması

Kentiçi Raylı Sistem (metro yapımı) İhalelerinde yaklaşık maliyetin ilgili mevzuatına uygun olmayan ve gerçekçilikten uzak bir şekilde hazırlandığı görülmüştür.

İdare uygulamasında, metro yapımı ihalelerinde yaklaşık maliyetin 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na ve Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'ne aykırı şekilde yaklaşık maliyete esas analizlerin ve rayiçlerin usulüne uygun olarak belirlenmeden hazırlandığı tespit edilmiştir. Hazırlanan yaklaşık maliyete ilişkin destekleyici bilgi ve belgeler de bulunmamaktadır. Dolayısıyla, hazırlanan yaklaşık maliyetin İdarenin hangi çalışma, analiz ve öngörüsüne dayandığı ve hangi rayiçlerin esas alınarak bu çalışmalarda kullanıldığı bilinmemektedir.

Bununla birlikte, farklı metro yapım işlerinin ilgili ihale dokümanlarında birbirinin aynı olarak tanımlanan iş kalemlerinde ortaya çıkan yüksek maliyet farklılıkları ve bu farklılıkları açıklayabilecek analiz, çalışma ve rayiçlerin bulunmaması da işlerin yaklaşık maliyetlerini gerçekçilikten uzaklaştırmaktadır.

Yaklaşık maliyet, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 9'uncu maddesinde; mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olarak hesaplanan bedel olarak tanımlanmıştır. Aynı maddede, ayrıca; yaklaşık maliyetin dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterileceği, yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlilik ilanlarında yer verilemeyeceği, isteklilere veya ihale süreci ile resmi ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapım işleri ile ilgili yaklaşık maliyete ilişkin ayrıntılı düzenlemelere ise, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde yer verilmiştir. Mezkûr Yönetmeliğin 8, 9, 10 ve 11'inci maddelerinde, yaklaşık maliyete ilişkin genel ilkelere, yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların ve rayiçlerin tespitine ve yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesine dair düzenlemelere yer verilmiştir.

Söz konusu Yönetmeliğin “Yaklaşık Maliyet Hesabına Esas Fiyat ve Rayiçlerin Tespiti” başlıklı 10'uncu maddesinde;

“(1) İdarelerce, ihale konusu işin yaklaşık maliyetine ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde;

a) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlerin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar,

b) Kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçler,

c) İlgili meslek odaları, üniversiteler veya benzeri kuruluşlarca belirlenerek yayımlanmış fiyat ve rayiçler,

ç) Yüklenici veya alt yüklenici olarak faaliyet gösteren, konusunda deneyimli kişi ve kuruluşlardan alınacak, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlere ilişkin maliyetler,

d) İdarenin piyasa araştırmasına dayalı rayiç ve fiyat tespitleri,

esas alınır.

(2) İdareler, yaklaşık maliyete ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentlerinde belirtilen fiyat ve rayiçlerin birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanabilirler”

düzenlemesi yapılmıştır.

Yönetmeliğin anılan hükmü gereğince, İdare, yaklaşık maliyeti oluşturan her bir iş kalemine ilişkin fiyat ve rayiçleri Yönetmelik’te belirlenen usullerden birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanarak belirlemesi gerekmektedir.

İdare uygulamasında ise, Yönetmelik’te sayılan usullerin uygulanmadığı görülmüştür. Yönetmelik hükümlerine uygun olmayan şekilde hazırlanan yaklaşık maliyetlerin hangi analiz, fiyat ve rayiçlere göre hazırlandığına ilişkin herhangi bir dayanak da sunulmamıştır.

Metro işlerine ilişkin yaklaşık maliyet ve İdarece hazırlanan birim fiyat teklif cetvelleri incelendiğinde; istasyon ve tünel inşaatı işleri bölümlerinin yaklaşık 200 alt iş kaleminden ve bunlara bağlı farklı miktarlardan (metre, metrekare, metreküp, ton vs.), diğer bölümlerin ise, set/takım fiyatlaması üzerinden oluştuğu görülmektedir. Bir başka ifade ile istasyon ve tünel inşaatı dışındaki işlerin bedelleri toplulaştırılarak paçal (götürü) olarak oluşturulmuştur. Paçal analizler birden fazla imalatın tek bir analiz altında toplanarak tek bir imalat olarak tanımlanması olarak ifade edilebilir.

Konunun daha iyi anlaşılması amacıyla aşağıdaki tabloda örnek yaklaşık maliyet cetveli sunulmuştur. Örnek tablo bir metro imalatına ilişkin tüm iş kalemlerini içermemektedir. Metro imalatının hangi ana ve alt iş kalemlerinden oluştuğunu ve iş kalemlerinin imalat miktarlarını (metre, metreküp, ton, set vs.) göstermek için sunulmuştur.

Tablo 8: Örnek Yaklaşık Maliyet Tablosu

1.1 İstasyon İnşaat ve İnce İşleri				
Birim Fiyat Adı	Birim	Miktar	B. Fiyat	Toplam
Kazı Yapılması	m3	611678		
Demirli ve Demirsiz Betonun Kompresörle Kırılması	m3	1500		
Aç-Kapa ve İstasyonlarda Düşey Yalıtım	m2	45810		
125 mm Delik İçine 14 mm Kalınlığında S420a ile Zemin Çivisi Teşkili	m	1250		
L=3 m Kaya Bulonu	adet	1028		
Çelik hasır (S500b)	ton	105		
Düz Kalıp	m2	5123		

Demirli C20 Beton İmalı ve Dökülmesi	m3	3152		
19.5 cm Kalınlığında Tuğla Duvar Yapılması	m2	44227		
1.2 Tünel İnşaatı İşleri				
	Birim	Miktar	B. Fiyat	Toplam
Birim Fiyat Adı				
L=3 m Kaya Bulonu	adet	20481		
125 mm Delik İçine 14 mm Kalınlığında S420a ile Zemin Çivisi Teşkili	m	69483		
NATM Tünel Kazısı	m3	450289		
Tünelde Püskürtme Beton	m3	138083		
1 ¼" Boru süren L = 4 m	adet	27773		
1 ½" Boru süren L = 3 m	adet	1048		
TBM/EPB Tünel İnşaatı	m	67985		
Umbrella Arch Yapılması	m	106497		
2. Güç Temini ve Cer Gücü				
	Birim	Miktar	B. Fiyat	Toplam
Birim Fiyat Adı				
34.5 kV Şalt Sistemi				
İstasyon -1 için	set	1		
İstasyon -2 için...	set	1		
34.5 kV/0.4 kV İç İhtiyaç Trafoları				
İstasyon -1 için	set	1		
İstasyon -2 için...	set	1		
AG Ana Dağıtım Panoları (400 V)				
İstasyon -1 için	set	1		
İstasyon -2 için...	set	1		
Cer Merkezi				
İstasyon -1 için	set	1		
İstasyon -2 için...	set	1		
3. Sinyalizasyon				
	Birim	Miktar	B. Fiyat	Toplam
Birim Fiyat Adı				
Sinyalizasyon Sistemi Merkezi Yazılımı ve Donanımı	set	1		
Hatboyu ve İstasyonlar Sinyalizasyon Sistemi	set	1		
Araç Üstü Sinyalizasyon Sistemi Teçhizatı Temini	adet	20		
4. Kontrol ve Haberleşme Sistemi				
	Birim	Miktar	B. Fiyat	Toplam
Birim Fiyat Adı				
İletim Sistemi				

İstasyon -1 için	set	1		
İstasyon -2 için...	set	1		
Kapalı Devre Televizyon Sistemi (CCTV)				
İstasyon -1 için	set	1		
İstasyon -2 için...	set	1		
Yolcu Bilgilendirme sistemi (PIS)				
İstasyon -1 için	set	1		
İstasyon -2 için...	set	1		
5. Çevresel Kontrol Sistemi				
	Birim	Miktar	B. Fiyat	Toplam
Birim Fiyat Adı				
Genel Alanlar Çevresel Kontrol Sistemi				
İstasyon -1 için	set	1		
İstasyon -2 için...	set	1		
Özel Alanlar Çevresel Kontrol Sistemi				
İstasyon -1 için	set	1		
İstasyon -2 için...	set	1		
6. Yardımcı Tesisler				
	Birim	Miktar	B. Fiyat	Toplam
Birim Fiyat Adı				
Yangın İhbar ve Kontrol Sistemi				
İstasyon -1 için	set	1		
İstasyon -2 için...	set	1		
Yangından Korunma ve Yangınla Mücadele Sistemi				
İstasyon -1 için	set	1		
İstasyon -2 için...	set	1		

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere, istasyon ve tünel inşaatı işleri dışında kalan imalatlar paçal olarak maliyetlendirilmiştir. İdare uygulamasında, paçal olarak oluşturulan iş kalemlerinin hangi analiz, fiyat ve rayiçler esas alınarak hesaplandığı bilinmemektedir.

Bununla birlikte, teknik şartnamesi ve birim fiyat tarifi aynı olan söz konusu bu paçal imalatların farklı metro işlerinde farklı maliyetlendirilmesi ise dikkat çekmiştir. Herhangi bir analiz ve rayiç sunulmadan paçal olarak oluşturulan iş kalemlerinde, farklı metro işleri arasında birkaç katı bulan maliyet farklılıkları, hazırlanan yaklaşık maliyetleri gerçekçilikten uzaklaştırmaktadır.

Aynı metro işlerine ait aynı imalat setlerinin yaklaşık maliyetine ilişkin farklılıklar aşağıdaki karşılaştırma tablosunda gösterilmiştir.

Karşılaştırma tablosunda kullanılacak işlere ait özet bilgiler şöyledir;

Tablo 9: Yaklaşık Maliyet Karşılaştırma Tablosu 1

İşin adı	Kısa adı	İhale Tarihi	Sözleşme Tarihi	İhale Türü	İhale Bedeli
Sabiha Gökçen Havalimanı Metro Bağlantı Hattı	S. Gökçen Metro	4.12.2014	4.03.2015	Açık	169.500.810 Euro
Bakırköy - Bahçelievler - Kirazlı Metro Hattı	Bakırköy Metro	13.11.2014	3.03.2015	Açık	241.931.244 Euro
Gayrettepe İstanbul Yeni Havalimanı Metro Hattı	Gayrettepe Metro	23.11.2016	7.12.2016	Pazarlık (21/B)	999.769.962 Euro
Halkalı İstanbul Yeni Havalimanı Metro Hattı	Halkalı Metro	19.02.2018	7.03.2018	Pazarlık (21/B)	4.294.713.000 TL

Tablo 10: Yaklaşık Maliyet Karşılaştırma Tablosu 2

İş kalemi/Birim/İşin Adı	Br	S. Gökçen Metro	Bakırköy Metro	Gayrettepe Metro		Halkalı Metro	
		Sözleşme Fiyatı	Sözleşme Fiyatı	Yaklaşık Maliyet	Sözleşme Fiyatı	Yaklaşık Maliyet	Sözleşme Fiyatı
AG (Alçak Gerilim) Ana Dağıtım Panoları (400 V) (Her bir İstasyon için)	Set	€ 115.000	€ 265.000	€ 512.788	€ 93.500	₺2.384.977	₺790.000
						€ 512.788	€ 167.899
Kapalı Devre Televizyon Sistemi (CCTV)(Her bir İstasyon için)	Set	€ 55.000	€ 125.000	€ 216.876	€ 122.200	₺1.008.690	₺545.000
						€ 216.876	€ 115.829
Özel Alanlar Çevresel Kontrol Sistemi (Her bir İstasyon için)	Set	€ 140.000	€ 120.000	€ 375.773	€ 247.500	₺1.747.720	₺1.200.000
						€ 375.773	€ 255.037
Sistem Kontrol ve Veri Toplama	Set	€ 75.000	€ 125.000	€ 754.832	€ 82.500	₺3.510.726	₺550.000

Sistemi (SCADA/ECS) (Her bir İstasyon için)						€ 754.832	€ 116.892
Yangın İhbar ve Kontrol Sistemi (Her bir İstasyon için)	Set	€ 44.000	€ 150.000	€ 217.289	€ 88.000	₺1.010.611	₺550.000
						€ 217.289	€ 116.892
Yangından Korunma ve Yangınla Mücadele Sistemi (Her bir İstasyon için)	Set	€ 116.000	€ 200.000	€ 476.588	€ 264.000	₺2.216.609	₺550.000
						€ 476.588	€ 116.892

(*Halkalı Metro ihalesi diğer üç işten farklı olarak Türk Lirası üzerinden gerçekleştirilmiştir. Fakat tabloda karşılaştırılabilirliğin sağlanması amacıyla yaklaşık maliyet, hazırlanma tarihindeki kur üzerinden (4,6510 TL), sözleşme fiyatı ise ihale tarihindeki kur (4,7052 TL) üzerinden Euro'ya çevrilerek tabloda aynen gösterilmiştir.)

Yukarıdaki tabloda, ihale dokümanına göre teknik şartnamesi ve birim fiyat tarifi aynı olan bazı iş kalemlerinin farklı metro işlerindeki yaklaşık maliyetleri ve sözleşme fiyatları sunulmuştur. Söz konusu iş kalemleri paçal maliyetlendirme yolu ile belirlenmiştir. Yani, her bir iş kalemine ait birden fazla imalat tek bir analiz altında toplanarak tek bir imalat biçiminde tanımlanmıştır. Bu durumlarda yaklaşık maliyet hazırlanırken paçal iş kalemlerine ilişkin alt analizler ve rayiçler sunulmak zorundadır.

Tablodan da görüleceği üzere, Gayrettepe ve Halkalı metro işlerinin yaklaşık maliyetleri hazırlanırken kendilerinden önce aynı İdarenin aynı iş kalemlerine ilişkin sözleşme fiyatları dikkate alınmamış ve bunun dışında ayrı bir analiz, çalışma, fiyat, rayiç veya hesaplama yöntemi sunulmamıştır.

Örnek olarak, Çevre Kontrol Sistemleri bölümünde yer alan “Özel Alanlar Çevresel Koruma Sistemi” iş kalemi Gayrettepe ve Halkalı metro işlerinden önce Bakırköy ve S. Gökçen metro işlerinde aynı teknik şartname ve birim fiyat tarifleri ile sözleşmeye bağlanmıştır. S. Gökçen ve Bakırköy metro işlerinde sözleşme fiyatları sırası ile 140.000,00 Euro ve 120.000,00 Euro iken (her bir istasyon için) Gayrettepe metrosunda bu iş kaleminin yaklaşık maliyeti 375.773,00 Euro olarak belirlenmiştir. Özel Alanlar Çevresel Koruma Sistemi iş kalemi yaklaşık maliyetinin Gayrettepe metro işinde 375.773,00 Euro belirlenmesine karşın ihale sonunda 247.500,00 Euro birim fiyat üzerinden sözleşmeye bağlanmıştır. Bu ihaleden yaklaşık

15 ay sonra gerçekleştirilen Halkalı metro işinde yine kendinden önceki aynı iş kalemine ait sözleşme fiyatları dikkate alınmayıp Özel Alanlar Çevresel Koruma Sistemi iş kalemi yaklaşık maliyeti 375.773,00 Euro olarak belirlenmiştir. Neden bu fiyatın alındığına ilişkin bir hesaplama da yapılmamıştır. Bu değerlendirmenin yukarıdaki tabloda yer alan diğer iş kalemleri için de rahatlıkla yapılabileceği tablonun incelenmesinden anlaşılacaktır.

Benzer bir durum istasyon ve tünel inşaatı işlerinin yaklaşık maliyetleri belirlenirken de ortaya çıkmaktadır. İstasyon ve tünel inşaatı işleri Örnek Yaklaşık Maliyet Tablosundan görüleceği üzere, birçok paçal ve paçal olmayan alt iş kaleminden oluşmaktadır. Söz konu iş kalemlerinin birçoğu ihaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu iş ile aynı nitelikteki işlerinden olup, ayrıca bu iş kalemleri için kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçler de bulunmaktadır.

İdare uygulamasında ise, istasyon ve tünel inşaatı işlerine ait iş kalemlerinin birçoğunda idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu iş ile aynı nitelikteki işlerde ortaya çıkan sözleşme fiyatlarını ve kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçlerinin esas alınmadığı görülmüştür.

İlgili mevzuat uyarınca, İdarenin fiyat ve rayiçleri belirlerken yukarıda anılan mevzuatta belirtilen 5 farklı seçenekten bir veya birkaçını kullanması mümkündür. Fakat bu seçimin dayanakları ile birlikte teknik ve ekonomik temellere uygun olarak gösterilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, hiçbir somut gerekçe, bilgi, belge, araştırma, analiz, etüt vs. sunulmadan, İdarenin halihazırda devam eden sözleşmelerde oluşan fiyatları ve kamu birim fiyatlarını dikkate almaksızın yüksek yaklaşık maliyet tespitinin uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Aşağıdaki Tabloda istasyon ve tünel inşaatı işlerine ait bazı iş kalemlerinden örnek bir karşılaştırma tablosu sunulmuştur:

Tablo 11: İstasyon ve Tünel İnşaat İşleri için Karşılaştırma Tablosu

İş kalemi/Birim/İşin Adı	Br	S. Gökçen Metro	Bakırköy Metro			Gayrettepe Metro			Halkalı Metro	
		Sözleşme Fiyatı	İhale Tarihindeki Kamu Birim Fiyatı*	Yaklaşık Maliyet	Sözleşme Fiyatı	İhale Tarihindeki Kamu Birim Fiyatı*	Yaklaşık Maliyet	Sözleşme Fiyatı	İhale Tarihindeki Kamu Birim Fiyatı*	Yaklaşık Maliyet*
Nervürlü Demir (S420a / BÇ III-a)	ton	€ 530	€ 696	€ 796	€ 585	€ 687	€ 971	€ 1.024	€ 785	€ 971

Demirli C35 Beton İmalı ve Dökülmesi	ton	-	€ 52	€ 57	€ 52	€ 53	€ 174	€ 167	€ 45	€ 174
Açıkta L=6m Kaya Bulonu	m	€ 81	-	€ 62	€ 100	-	€ 225	€ 150	-	€ 225
Umbrella Arch Yapılması	m	-	-	€ 58	€ 150	-	€ 550	€ 278	-	€ 550

(*Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kamu birim fiyatları esas alınmış ve karşılaştırılabilirliğin sağlanması amacı ile söz konusu rayiçler ve Halkalı metro işine ait fiyatlar ilgili dönemlerin döviz kurları kullanılmak suretiyle Euro 'ya dönüştürülmüştür.)

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden görüleceği üzere, yaklaşık maliyet bazı iş kalemleri için tutarlılık arz etmemektedir.

Örnek olarak, Nervürlü Demir (S420a/BÇ III-a) iş kaleminin S. Gökçen metro işindeki fiyatı 530,00 Euro ve ilgili tarihteki kamu birim fiyatı 696,00 Euro olmasına rağmen, Bakırköy metro işinde yaklaşık maliyeti 796,00 Euro olarak belirlenmiştir. Daha sonra Gayrettepe metro işi ihalesinde ise aynı iş kalemi için kendinden önce gerçekleşmiş 530,00 Euro ve 585,00 Euro sözleşme fiyatları bulunmasına ve ilgili döneme ait kamu birim fiyatının 687,00 Euro olmasına rağmen, söz konusu iş kaleminin yaklaşık maliyeti 971,00 Euro olarak belirlenmiştir. Aynı iş kalemi için benzer bir süreç Halkalı metro işinde görülmüş ve aynı iş kaleminin yaklaşık maliyeti 971,00 Euro olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte, bu yaklaşık maliyetin nasıl bulunduğuna ilişkin bir analiz ve/veya rayiç veya hesaplama yöntemi sunulmamıştır.

İstasyon ve tünel inşaatı işlerinin yaklaşık maliyetlerinde dikkat çeken farklı bir nokta da; aynı iş kalemine ait tünel pozunun açıkta inşaat pozundan daha düşük fiyatlı belirlenmesidir. Metro yapımı işlerinde aynı mahiyetteki iş kalemlerinin imalatın yapıldığı yere göre farklı maliyetlendirilmesi olağandır.

Örnek olarak “Çelik Hasır ve Donatı Demiri” iş kalemi hem açıkta inşaat işlerinde hem de tünel imalatlarında kullanılmaktadır. İhale dokümanına göre, birbirinin aynı olan bu malzemenin kullanılacağı yere göre (açıkta veya tünelde) farklı maliyetlendirilmesi, aynı çelik hasır ve donatı demirinin tünel imalatlarında kullanılmasının açıktaki imalata göre fazladan katlanması gereken maliyet unsurları içermesi nedeniyledir. Dolayısıyla, aynı iş kalemine ait tünel pozlarının açıkta inşaat pozlarından daha maliyetli olması teknik olarak bir zorunluluktur.

İdare uygulamasında, istasyon ve tünel inşaat işlerine ait bazı iş kalemlerinde, aynı iş kaleminin açıkta inşaat pozunun tünel pozundan daha yüksek belirlendiği görülmüştür. Bu tür belirlemeler yaklaşık maliyeti teknik anlamda gerçekçilikten uzaklaştırmaktadır.

Bu konuya ilişkin bir karşılaştırma tablosu aşağıda sunulmuştur:

Tablo 12: Açıkta ve Tünelde İnşaat Pozlarının Karşılaştırma Tablosu

Birim Fiyat Adı	Br	Gayrettepe Metro (Yaklaşık Maliyet)		Halkalı Metro (Yaklaşık Maliyet)	
		Br. Fiyat (Euro)	Br. Fiyat (Euro)	Br. Fiyat (TL)	Br. Fiyat (TL)
		Açıkta İnşaat Pozu	Tünel İnşaatı Pozu	Açıkta İnşaat Pozu	Tünel İnşaatı Pozu
L=3 m Kaya Bulonu	adet	€ 112,50	€ 80,00	₺523,24	₺264,47
L=4 m Kaya Bulonu	adet	€ 150,00	€ 90,00	₺697,65	₺352,63
L=5 m Kaya Bulonu	adet	€ 187,50	€ 100,00	₺872,06	₺440,78
L=6 m Kaya Bulonu	adet	€ 225,00	€ 130,00	₺1.046,48	₺528,94
Çelik Hasır (S500b)	ton	€ 2.400,00	€ 1.175,60	₺1.162,40	₺6.442,19
Düz Demir (S220)	ton	€ 2.100,00	€ 1.603,08	₺9.767,10	₺6.103,13

İhale yetkilisinin ihalenin yapılmasına onay verme kararından ihale usulünün tespitine, ihale ilanından tekliflerin değerlendirilmesine, ödenek planlama ve kontrolünden bazı durumlarda yerli istekliler veya teklif edilen yerli malları lehine ihalelerde fiyat avantajı uygulanmasına, yeterlilik kriteri olarak belirlenecek belgelerden aşırı düşük fiyat teklifi sorgulamasına kadar ihale sürecinin birçok aşamasında önemli bir değerlendirme kriteri olarak belirleyici olan yaklaşık maliyet kavramı, kamu alımları sisteminin temel esaslarından birini teşkil etmektedir. Sağlıklı işleyen bir ihale sistemi açısından yaklaşık maliyetin, uygun yöntemlerle, doğru ve piyasa koşullarını yansıtacak şekilde tespit edilmesi gerekmektedir.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması genel prensibi ile ilgili (harcama yetkilisi ve hazırlayan görevliler sorumlu) bir husus olan yaklaşık maliyet belirleme işlemi, yapılabilecek eksik veya hatalı işlemler sonucunda ihale sürecinin yanlış yürütülmesi ve sonuçlandırılmasına bağlı olarak, idarenin maddi ve itibar kayıplarının yanı sıra, süreçteki görevlilerin idari sorumluluklarına gidilebilecek son derece önemli ve hassas bir konudur.

Bu nedenlerle, İdarenin yaklaşık maliyet sürecini doğru, gerçekçi, özenle ve mevzuata uygun şekilde yürütmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 15: Kentiçi Raylı Sistem (Metro Yapımı) İşlerinde Sistem Mühendisliği Alt Yüklenicisinin Öngörülmesi ve Bu Hizmete İlişkin İhale Dokümanlarında Yer Alan Hükümler Arasında Çelişkilerin Bulunması

Kentiçi Raylı Sistem (metro yapımı) işleri sözleşmelerinde, yükleniciye bir Sistem Mühendisliği firmasını alt yüklenici olarak çalıştırma zorunluluğu getirildiği ve Sistem Mühendisliği hizmetine dair ihale dokümanlarında yer alan hükümler arasında çelişkilerin olduğu görülmüştür.

Metro yapım işleri sözleşmelerinde yüklenicinin bir Sistem Mühendisliği firmasını alt yüklenici olarak çalıştırması zorunlu kılınmıştır. Anılan sözleşmelerde Sistem Mühendisliği aşağıdaki gibi tanımlanmıştır;

“Sistem Mühendisliği Yönetimi

Yüklenici, gereken şekilde işlev sunan bir bütünün elde edilebilmesi için bu bileşenlerin her biri ile diğerlerinin entegrasyonundan sorumlu olacaktır. Bunun gerçekleştirilebilmesi için Yüklenicinin bu bileşenler arasındaki tüm arabirimleri koordine etmesi gereklidir. Bu amaçla Yüklenici tüm sistemlerin tasarımı ve imalatı süresince, iş kapsamında kendisinin yapacağı veya farklı imalatçılardan temin edilecek tüm sistemlerin, elektriksel, mekanik, ya da elektromanyetik uyum ve kalitesinin uygunluğu ile bütün alt sistemlerin birbirleriyle etkileşimi ve entegrasyonuna yönelik gerekli çalışmaları yapmak ve yürütmek üzere Uluslararası deneyime sahip bir Sistem Mühendisliği Firmasını (System Engineering Company) alt yüklenici olarak bulunduracaktır.

Yüklenici; Sistem Mühendisliği hizmetleri ile ilgili tüm çalışmalarını, Teknik Şartnamede detaylı olarak açıklanan gereklere uygun olarak yürütecektir. Söz konusu hizmetler için Yükleniciye herhangi bir ek ödeme yapılmayacak olup, hizmet bedelinin teklif fiyatlarına dahil olduğu kabul edilecektir.”

Yukarıdaki bilgilere ek olarak Sistem Mühendisliği ile ilgili, özel teknik şartnamede daha ayrıntılı düzenlemelere gidilmiştir. Bu düzenlemelere göre, yüklenicinin işin kapsamında farklı tedarikçiler tarafından temin edilecek tüm sistemlerin inşaa, mimari, elektriksel, mekanik, kimyasal, fiziksel, elektromanyetik, teknik ve fonksiyonel uyumluluklarının kontrolü ile tüm sistem süreçlerindeki tasarım-imalat uyumluluğunun kontrolü için uygun nitelikte ve yeterlilikte uzman bir Sistem Mühendisliği hizmeti verileceği ifade edilmiştir.

İlgili ihale dokümanları incelendiğinde, Sistem Mühendisliği alt yüklenicisinin metro işinin tasarımından başlayıp imalat, kontrol, test, işletmeye alma, performans ölçme gibi bir metro yapımı ve işletmeye alma işinin tüm aşamalarının tamamından birinci derecede sorumlu olarak hizmet vereceği anlaşılmaktadır.

Oysa, tanımlanan bu işler ihale kapsamında yüklenicinin asli fonksiyonlarını oluşturmaktadır. Bir başka ifadeyle, Sistem Mühendisliği ile tanımlanan işler yüklenicinin ihale sonucu yüklendiği işin esaslı ve önemli bir parçasını meydana getirmektedir. Yüklenicinin ihale sonucu elde ettiği yüklenimin önemli bir kısmını alt yüklenici marifetiyle gerçekleştirmesini zorunlu kılmamanın, İdareyi ihale ile elde etmek istediği sonuçtan uzaklaştırdığı değerlendirilmektedir.

Alt yüklenici çalıştırılmasına dair ayrıntılı düzenlemeler, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 15'inci maddesinde ve Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 20'nci maddesinde yer almaktadır. Söz konusu düzenlemelerin hiçbirinde alt yüklenici çalıştırılmasının zorunlu kılınmasına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla alt yüklenici çalıştırılmasının zorunlu kılınması Kamu İhale Kanunu'na ve Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne uygun değildir.

Bununla birlikte, ihale dokümanlarında Sistem Mühendisliği hizmetine ilişkin hükümlerde de çelişkiler görülmüştür.

Bakırköy-Kirazlı Metro Yapımı işi ve AKM-Kızılay Metro Yapımı işi sözleşmelerinde Sistem Mühendisliği hizmetine yer verilmesine ve ilgili sözleşmelerde;

“Sistem Mühendisliği ekibinin raylı sistemlerde Sistem Mühendisliği ile ilgili iş deneyimini gösteren dokümanlar, Sözleşmenin imzalanmasını müteakip en fazla 3 ay içinde İdareye sunulacak ve söz konusu ekip veya alt yüklenici ile ilgili İdare onayı alınacaktır. Yüklenici; Sistem Mühendisliği hizmetleri ile ilgili tüm çalışmalarını, Teknik Şartnamede detaylı olarak açıklanan Sistem Mühendisliği bölümünde yer alan gereklere uygun olarak yürütecektir”

hükümünün yer almasına rağmen, söz konusu işlerin teknik şartnamelerinde Sistem Mühendisliği ile ilgili herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Fakat söz konusu bu iki işte de Sistem Mühendisliği alt yüklenici firması çalıştırılmıştır. İşin sözleşmesinde teknik şartnameye atfı yapıldığı ve fakat teknik şartnamede Sistem Mühendisliğine ilişkin herhangi bir düzenleme olmadığı halde, ilgili firmanın seçiminde ve ürettiği hizmetin değerlendirilmesinde hangi kriterlerin esas alındığı bilinmemektedir.

Ayrıca, Gayrettepe ve Halkalı metro yapım işleri sözleşmelerinde de Sistem Mühendisliği öngörülmüş ve sözleşmelerin “Diğer Hususlar” bölümünde hüküm altına alınmıştır.

İki işin sözleşmesinde de; “Söz konusu alt yüklenici firmanın raylı sistemlerde Sistem Mühendisliği ile ilgili iş deneyimini gösteren dokümanlar, Sözleşmenin imzalanmasını müteakip İdare onayı alınmak üzere en geç 12 ay içinde Yapı Denetim Görevlisi/İdareye sunulacaktır. Aksi takdirde, Yükleniciye, gecikilen her takvim günü için sözleşme bedelinin %0,06 (onbindealtısı) oranında gecikme cezası uygulanır” hükmü yer almaktadır.

Bununla beraber, bu işlerin teknik şartnameleri incelendiğinde “Yüklenici, Sistem Mühendisliği hizmetini sözleşmenin imzalanmasına müteakip (ilk yer tesliminden itibaren en geç 6 ay içinde) tasarım aşamasında vermeye başlayacak” hükmünün yer aldığı görülmüştür.

Sözleşmelerde Sistem Mühendisliği alt yüklenicisinin 12 ay içerisinde onaylanıp faaliyete geçmesi öngörülmüşken, bu husus teknik şartnamede 6 ay olarak belirlenmiştir. İhale dokümanları arasındaki bu çelişkinin makul karşılanamayacağı değerlendirilmektedir.

Ayrıca, söz konusu dört işte de Sistem mühendisliği hizmeti, sözleşmelerde aynı tanımlanmasına karşın, faaliyete başlama sürelerinde farklı belirlemelerin yapılması (3-6-12 ay gibi) ve alt yüklenici onayının gecikmesinde Sabiha Gökçen Metro ve AKM-Kızılay Metro işlerinde herhangi bir ceza öngörülmemişken, Gayrettepe ve Halkalı Metro işlerinde gecikilen her takvim günü için sözleşme bedelinin %0,06 (onbindealtı)’sı gibi, yapım işinin tamamının gecikmesinde ancak uygulanabilecek ağır bir cezanın öngörüldüğü tespit edilmiştir.

Sistem Mühendisliği hizmetine ilişkin ihale dokümanlarında yer alan yukarıdaki tüm belirsizlik ve farklılıklara rağmen, tüm işlerde Sistem Mühendisliği alt yüklenicisinin aynı firma olduğu görülmüştür. Konuya ilişkin ihale dokümanları incelendiğinde, söz konusu ihalelere teklif sunan istekliler için ciddi belirsizliklerin olduğu açıktır. Uygulamada ise, söz konusu belirsizliğin aynı alt yüklenici firmanın tercih edilmesi ile aşıldığı görülmektedir. Bu haliyle ihale dokümanlarının yüklenicileri aynı alt yüklenici ile çalışmaya yönlendirdiği değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, metro yapım işi sözleşmelerinde yer alan zorunlu alt yüklenici çalıştırılmasına ilişkin hükümlere yer verilmemesi ve ayrıca, aynı konuya ilişkin ihale dokümanlarında yer alan hükümlerin çelişkiler içermeyecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Kentiçi Raylı Sistem (Metro Yapımı) İşlerinde Uygulama Projelerinin Hazırlanmasında Ekonomiklik Kriterinin İhmal Edilmesi

Kentiçi Raylı Sistem (metro yapımı) işlerinde ihale eki kesin projeler dayanak alınarak hazırlanan uygulama projelerinde birbirine muadil olabilecek iş kalemleri arasında yüksek maliyetli olanların seçilmesi suretiyle ekonomiklik ilkesinin ihlal edildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, kesin projeyi; belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre, mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği proje olarak, uygulama projesini ise; belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje olarak tanımlamıştır.

4734 sayılı Kanun ve bu Kanun dayanak alınarak hazırlanan Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'ne göre; arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. Ancak, ihale konusu işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilmektedir. Uygulama projesi bulunan işlerde ise, anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan işlerde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan (bina işleri hariç) işlerde ise, kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir.

Yukarıda sayılan nedenler ile İdarece, metro yapım işleri kesin projelere dayanılarak birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne göre, kesin proje üzerinden ihaleye çıkılan işlerde, uygulama projesinin idare tarafından hazırlanması veya hazırlatılması esas olup, uygulama projelerinin yüklenici tarafından hazırlanması da istenebilir. Bu durumda, yüklenicinin yapacağı uygulama projeleri, hesaplar vb. sözleşme ve eklerinde belirtilen şartlara, idare tarafından kendisine verilen kesin projelere, talimatlara, esaslara, fen ve sanat kurallarına uygun olarak iş programını aksatmayacak şekilde hazırlanmalı ve uygulamada gerekli görülecek tüm ölçüleri ve ayrıntıları kapsamalıdır. Uygulama projelerinin hazırlanması sırasında, farklı

tercihlerin mümkün olması hallerinde, yüklenici, seçim yapılabilmesini sağlamak üzere bu tercihleri gösteren projeleri, hesapları ve diğer gerekli bilgi ve raporları hazırlayıp idareye vermelidir.

Uygulama projelerinin hazırlanmasında aynı işin danışmanlık, kontrollük ve mühendislik hizmetleri yüklenicisinin de (bundan sonra kısaca “Danışman” şeklinde anılacaktır) büyük sorumlulukları vardır. Danışman sözleşmesi gereği yapacağı bütün inceleme ve araştırmalardan ve hazırlayacağı her türlü proje, keşif ve raporlardan sorumludur ve işin en modern teknik ve ekonomik kurallara ve analizlere uygun olarak yapılmasını sağlamalıdır. Danışman, gerek proje aşamasında ve gerekse uygulama aşamasında yüklenicinin orta koyduğu çözümleri teknik ve ekonomik anlamda değerlendirmek, aynı teknik yeterliliği sağlayan alternatif çözüm yollarını üretmek ve bunları idareye sunmak ile sorumludur. Nihai aşamada ise, idare yüklenicinin hazırladığı ve danışmanın sunduğu uygulama projelerini incelemeli ve teknik ve ekonomik anlamda en uygun olanını onaylamalıdır.

İdare uygulamasında özellikle tünel imalatlarında uygulama projelerinin hazırlanmasında ve uygulanmasında ekonomiklik ilkesinin ihmal edildiği görülmüştür. İlgili tünel imalatlarının bir bölümünde aynı teknik yeterliliğin sağlanabileceği farklı malzeme seçimleri mümkünken uygulama projelerinde bu ihtimallerin göz ardı edildiği, yüklenicinin hazırladığı ve İdare için daha maliyetli olan proje tercihlerinin onaylandığı ve uygulandığı görülmüştür.

Aşağıdaki tabloda üç ayrı metro yapım işinde tünel imalatlarında kullanılan “boru süren” iş kalemine ait bilgiler yer almaktadır:

Tablo 13: Boru Süren İmalatı Karşılaştırma Tablosu

Sabiha Gökçen Havalimanı Metro Yapım İşi						
Birim Fiyat Adı	Birim	Keşif	Gerçekleşme Miktarı	Birim Fiyat	Gerçekleşme Tutarı	
1 ¼” Boru süren L = 3 m	adet	10.351	0	€ 65,00	€ 0,00	
1 ½” Boru süren L = 3 m	adet	16.380	282	€ 11,00	€ 3.102,00	
1 ¼” Boru süren L = 4 m	adet	37.766	5.401	€ 0,20	€ 1.080,20	
1 ½” Boru süren L = 4 m	adet	8.440	16.167	€ 110,00	€ 1.778.370,00	
Gayrettepe -Yeni Havalimanı Metro Yapım İşi						
1 ¼” Boru süren L = 3 m	adet	1.088	0	€ 57,38	€ 0,00	
1 ½” Boru süren L = 3 m	adet	1.048	882	€ 60,92	€ 53.731,44	
1 ¼” Boru süren L = 4 m	adet	27.773	217	€ 76,50	€ 16.600,50	
1 ½” Boru süren L = 4 m	adet	4.796	12.064	€ 84,99	€ 1.025.319,36	
1 ¼” Boru süren L= 6 m	adet	18.894	0	€ 114,75	€ 0,00	
1 ½” Boru süren L= 6 m	adet	64.046	73	€ 127,50	€ 9.307,50	

Halkalı -Yeni Havalimanı Metro Yapım İşi						
1 ¼" Boru süren L = 3 m	adet	14.255	0	₺110,00	₺0,00	
1 ½" Boru süren L = 3 m	adet	1.158	0	₺200,00	₺0,00	
1 ¼" Boru süren L = 4 m	adet	28.550	35.363	₺220,00	₺7.779.860,00	
1 ½" Boru süren L = 4 m	adet	9.803	0	₺205,00	₺0,00	
1 ¼" Boru süren L= 6 m	adet	45.083	0	₺215,00	₺0,00	
1 ½" Boru süren L= 6 m	adet	45.083	0	₺210,00	₺0,00	

Boru Sürenler NATM (Yeni Avusturya tünel açma metodu) ile açılan tünel imalatlarında kullanılan bir tünel destekleme elemanıdır. Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere, farklı çapta ve uzunlukta çelik boruların kullanılması ile tünel imalatlarında tahkimat sağlanmaktadır.

Yukarıdaki tabloda dikkati çeken husus, aynı boydaki ama iki farklı çaptaki boru sürenlerin tercihinde pahalı olanın tercih edilmesidir. Boru çapları arasındaki çeyrek inçlik (0,635 cm) fark teknik anlamda kayda değer bir mukavemet arz etmezken ve ilgili imalatın kesin projesinde (keşfinde) daha ucuz olan iş kalemi miktar olarak daha fazla öngörülmüşken, işin uygulama projelerinde gerekli ve yeterli teknik raporlama yapılmadan çözümler daha pahalı iş kalemi üzerinden yapılmıştır.

Örnek olarak, S. Gökçen metro işinde iki farklı (bir çeyrek ve bir buçuk inç) çapta 4 metrelik boru süren arasında çok ciddi fiyat farklılığı bulunmaktadır. Bununla beraber, ihale eki kesin projesinde de daha fazla kullanılması öngörülen ve en ucuz olan (0,20 Euro) bir çeyreklik boru sürenin sınırlı sayıda kullanılması ve fakat kesin projesinde boru süren imalatları içerisinde en az kullanılması öngörülen ve fiyatı en pahalı (110 Euro) olan bir buçukluk boru sürenlerin çok daha fazla kullanılması dikkat çekmiştir.

Benzer bir durum Gayrettepe metro yapımı işi için de geçerlidir. İhale eki kesin projesinde daha fazla kullanılması öngörülen ve daha ucuz olan (76,50 Euro) bir çeyreklik boru sürenin (L=4m) sınırlı sayıda kullanıldığı ve fakat kesin projesinde boru süren imatları içerisinde daha az kullanılması öngörülen ve fiyatı daha pahalı (84,99 Euro) olan bir buçukluk boru sürenlerin daha fazla kullanıldığı görülmüştür. Kesin proje ile uygulama projesi arasındaki bu farklılığı açıklayan tatminkar bir teknik gerekçe de sunulamamıştır.

Halkalı metrosu yapım işinde ise, durum daha açıktır. Zira, birim fiyat teklif cetveli içindeki en pahalı olan iş kalemi (220 TL, bir çeyrek ve 4 metrelik boru süren) tercih edilmiştir. Oysa, birim fiyat teklif cetvelinde daha ucuz olmak ile birlikte gerek boru çapı ve gerekse de boru uzunluğu ile daha fazla mukavemet ve tahkimat sağlayan iş kalemleri de

bulunmaktadır. Dolayısıyla, bu noktada gerçekleşen tercih farkının teknik bir gerekçeden ziyade yükleniciye dönük ekonomik bir faydadan kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Yukarıdaki örnekler kesin projelerden uygulama projelerine geçiş aşamasında ekonomiklik ilkesinin ihmal/ihlal edildiğini göstermektedir. Ayrıca, tünel imalatlarında kullanılan tek tahkimat elemanı boru sürenler değildir. Dolayısıyla, teknik olarak sağlanması gerekli tahkimat düzeyinin farklı malzeme seçimleri ile oluşmuş alternatifleri içerisinde ekonomiklik ilkesi gereğince seçim yapılması gerekirken, yüklenicinin hazırladığı ve ekonomiklik ilkesi gözetilmeden İdarenin onayladığı tek bir uygulama projesi tercihinin dayalı olarak imalatların yapılması doğru görülmemektedir.

Bu itibarla, İdarenin uygulama projelerinin hazırlanmasında teknik ve ekonomik unsurları eş zamanlı değerlendirmesi ve aynı teknik çözümü sağlayan daha ekonomik tercihlerin öne çıkarılmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 17: Mali Duran Varlıklar Hesap Grubuna İlişkin Yapılan Hata Düzeltme Kayıtlarının Mali Tablolarda Açıklanmaması

Bakanlık, Döner Sermaye İşletmesine ait 500-Sermaye Hesabı ile Genel Bütçe 242-Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ve 247-Sermaye Taahhütleri Hesabının yıl içerisinde birbirini doğrulamadığı, mahsup döneminde yapılan işlemlerde bu hesaplara ilişkin düzeltmeler yapıldığı; ancak, ilgili işleme ilişkin mali tabloların dipnotunda bu durumun açıklanmadığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 162'nci maddesinde, 242-Hesabının; kamu idarelerinin bütçelerine konulan ödeneklere dayanarak döner sermayeli kuruluşlara verdikleri ayı ve nakdi sermayelerin izlenmesi, 247-Hesabının ise, kamu idarelerinin döner sermayeli kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılacağı düzenlenmiştir.

Döner sermayeli işletmelerin bütçe ve muhasebe usullerini belirleyen Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereğince 500-Sermaye Hesabı ise, işletmeye tahsis edilen sermaye tutarlarının izlenmesinde kullanılmaktadır.

31.12.2019 itibarıyla 242-Hesabında 423.038.424,62 TL; 247-Hesabında 216.663.870,87 TL ve Döner Sermaye İşletmesi 500-Sermaye Hesabında ise, 350.004.544,75 TL bakiye bulunduğu görülmüştür. İlgili mevzuat hükümleri doğrultusunda Döner Sermaye İşletmesine taahhütlerini yerine getirmiş olan Bakanlığın muhasebe verilerinde 247-Hesabının

kullanılmaması, sermaye taahhüdü yerine getirildiğinden 242-Hesabı ile Döner Sermaye İşletmesine ait 500-Sermaye Hesabının birbirini doğrulaması gerekmektedir.

Muhasebe verileri üzerinde yapılan incelemede, ilgili mali duran varlıklar hesabına ilişkin düzeltmeler yapıp mali tabloların tam, doğru ve gerçeğe uygun tutarlara yer vermesinin sağlandığı anlaşılmış olmakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 344/A maddesine göre, raporlama dönemi sonu ile mali tabloların yayımlandığı zaman aralığında fark edilen mali tablolara ilişkin hatalı işleme ait düzeltmelerin mali tablolarda açıklanmadığı görülmüştür.

Bu itibarla, mali tablolara ilişkin yapılan düzeltmelerin Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan muhasebe temel kavramlarından “tam açıklama” ve Devlet Muhasebe Standartlarınca belirlenen temel ilkeler uyarınca “doğru ve tam sunuş” ilkelerine uygun olarak raporlanmasını sağlamak amacıyla, raporlama dönemi sonundan mali raporların yayımlanması için belirlenen sürenin sonuna kadar yapılan hata ya da gecikmiş kayıtlara ilişkin düzeltmelerin mali tabloların dipnotlarında açıklanmasının sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 18: Mühendislik Hizmet Alımı İşlerinde Mevzuata Uygun Olmayan İş Artışlarının Yapılması

Etüt Proje ve Mühendislik Hizmetleri işlerinde, sözleşme imzalandıktan sonra yerel idarelerin hattın uzatılmasına yönelik taleplerinin öngörülemeyen durumlar içerisinde kabul edildiği ve miktarı belirtilmeyen iş kalemlerinde oranlama yöntemiyle iş artışlarına gidildiği belirlenmiştir.

Bulgu kapsamındaki iki adet işe ilişkin tespitler aşağıda belirtilmiştir;

a) Sözleşme İmzalandıktan Sonra Yerel İdarelerin Hattın Uzatılmasına Yönelik Taleplerinin Öngörülemeyen Durumlar İçerisinde Kabul Edilerek İş Artışı Yapılması

Mühendislik Hizmet Alımı İşlerinde sözleşmelerin yürütülmesi sırasında yerel İdarelerin hat uzatılmasına yönelik talepleri üzerine İdare tarafından iş artışlarına gidildiği belirlenmiştir.

İşlerin sözleşmesinde; iş artışına yönelik, 51'inci maddenin birinci fıkrasında; “Öngörülemeyen durumlar nedeniyle iş artışının zorunlu olması halinde, işin;

a) Sözleşmeye konu iş içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

şartlarıyla, sözleşme bedelinin % 20 'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde ilave iş aynı yükleniciye yaptırılabilir” hükümleri yer almaktadır.

Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve Mühendislik Hizmet Alım işleri sözleşmelerinde yer alan yukarıdaki mevzuat hükmüne karşın;

- Erzincan Üniversitesi-Dörtyol-Otogar-Hava Meydanı ve Kent İçi Tramvay Hattı Etüt Proje ve Mühendislik Hizmetleri İşinde: Erzincan Belediyesinin yazısında, şehrin doğu-batı aksının dışında imar çalışmaları devam eden kuzey-güney aksında da 12,5 km’ye tekabül eden bir ring hattının yapılmasının talep edildiği, söz konusu talebin AYGM tarafından incelendiği, şehrin kuzeyinde bulunan 3. Ordu Komutanlığı, Komutanlık Lojmanları ile yeni yapılan Eğitim Araştırma Hastanesinin olduğu, güneyinde ise yerleşim yerleri ile sanayi alanının bulunduğu, talepte bulunulan ring hattının etüt proje çalışmalarının yapılması halinde ileride yapılması planlanan tramvay hattının daha fizibil olmasının sağlayacağı gerekçesiyle Genel Müdürlük Oluru ile iş kapsamındaki A-Proje İşleri ile B-Raporlar iş kalemlerinde toplam 990.873,89 TL iş artışının yapıldığı,

- Erzurum Gar-Atatürk Üniversitesi Kampüsü-Tıp Fakültesi-Bölge Eğitim ve Araştırma Hastanesi-Şehir Hastaneleri-Yavuz Sultan Selim Bulvarı-Gar Tramvay Hattı Etüt Proje ve Mühendislik Hizmetleri İşinde: Etüt-Proje çalışmaları devam ederken Erzurum Büyükşehir Belediyesi ile çeşitli tarihlerde saha gezileri ve toplantıların düzenlendiği, Tramvay güzergâhında Erzurum Garı’ndan başlayıp Necip Fazıl Kısakürek Caddesi-Somunoğlu Caddesi- Erzurum Havalimanı Yolu- Atatürk Üniversitesi güzergâhı boyunca devam eden yaklaşık 6 km’lik ek bir hattın yapılmasının, Erzurum Büyükşehir Belediyesi yetkilileri tarafından talep edilmesi üzerine Genel Müdürlük Oluru ile iş kapsamındaki A-Proje İşleri, B-Raporlar ile C-Zemin Araştırma iş kalemlerinde toplam 478.842,89 TL iş artışının yapıldığı,

belirlenmiştir.

Sözleşme eki olan özel teknik şartnamelerde; işin tanımı ve kapsamı hususundaki hükümlerde; çalışma alanı olarak sadece kilometre biriminden hat uzunluğu ve şehrin önemli

noktalarında çalışacağına yer verildiği, doğu-batı, kuzey-güney sınırlandırmalarının yapılmadığı, güzergahlarda etüd-proje çalışmalarının istenildiği, çalışılacak alanı gösteren tahdidat (sınırlandırma) krokisinin verilmediği, çalışma alanının olası tüm alternatifli hat güzergahlarını kapsadığı belirtilmiştir. Bu durumda, sözleşme kapsamında bulunan çalışılacak güzergâh hattının net olarak ihale dokümanlarında belirtilmediği anlaşılmaktadır.

Yukarıda belirtilen her iki işte de yerel idare yönetimlerinin taleplerinin “öngörülemeden durum” kapsamında kabul edilemeyeceği değerlendirilmektedir. Zira, ihaleler öncesinde yerel yönetim ve tüm kamu kuruluşlarının mevcut ve gelecekteki projeleri ile talepleri alınabilmekte, sonrasında yatırım öncesi hazırlanan fizibilite raporlarında söz konusu durumların değerlendirilebilme imkânı bulunmaktadır.

Öngörülemeden durum için işin devamı sırasında proje sahasını etkileyen tabii afetler, mevzuatta, deprem yönetmeliğinde yapılan değişiklikler sonrasında bir kısım imalat kalemlerinin değişmesi zorunluluğu, ya da yine sözleşmenin ifası sırasında proje sahasını etkileyen bir mahkeme kararının uygulanması zorunluluğu (yaklaşım mesafeleri, bina yüksekliği sınırlandırmaları vb.) örnek olarak verilebilir.

İdare tarafından öngörülemeden duruma gerekçe olarak; “Yerel yönetim tarafından ortaya konan ilave talebe binaen yapılan tetkikler sonucunda bu ihtiyaçlar görülmüştür. Bu sebeple ilk ihtiyaç listesinde bulunmayan ve ihale kapsamında bulunmayan ring hattı, bu vesile ile proje kapsamında etüt edilmiştir” denilmektedir. İhale öncesinde belirlenebilecek nitelikteki, yerel idare yönetimleri taleplerinin “öngörülemeden durum” kapsamında kabul edilemeyeceği değerlendirilmektedir.

Söz konusu iş artışları sonucunda, ihaleye katılan firma teklifleri alınarak ihaleleri yapılan mühendislik hizmet alımı işlerinde teklif verilen işin şartlarının mevzuatta imkân tanınan “öngörülemeden durum” dışında değiştirilmesine yol açıldığı değerlendirilmektedir.

b) Birim Fiyat Sözleşme Olmasına Karşın Miktarı Belirtilmeyen İş Kalemlerinde Oranlama Suretiyle İş Artışlarına Gidilmesi

Birim fiyat sözleşmesi yapılan söz konusu Mühendislik Hizmet Alımı İşlerinde, artışına karar verilen güzergâh uzunluğuna bağlı olarak sözleşmelerinde miktarların belirtilmediği iş kalemlerinde güzergâh uzunluğu artış oranına bağlı olarak iş artışına gidildiği belirlenmiştir.

Birim fiyat sözleşmelerde iş artışına gidilebilmesi için, imalat kaleminin ihale

dokümanında yer alan miktarında (m², m, kg vb.) artışın meydana gelmesi veya yeni birim fiyat yapılması gerekmektedir.

İşlerin sözleşme dokümanlarında, sadece güzergâh uzunluğuna bağlı oluşturulan ve işin toplam bedeline yönelik teklif fiyatı sonucunda oluşan birim fiyatta miktarın belirtilmiş, ödemeye esas fiyatlarının güzergâh için belirlenen tek bir birim fiyatın alt pursantaj oranları şeklinde sözleşmede yer aldıkları görülmüştür. İş birim fiyat ihale olarak ihale edilmiş olmasına karşın, sözleşmede miktar belirtilen tek birim fiyat işin sözleşme bedelinin tamamına karşılık gelen; Erzincan İlindeki işte, 22,6 km'lik hattın Etüt-Mühendislik İşlerinin yapılması, Erzurum İlindeki işte, 19 km'lik hattın Etüt-Mühendislik İşlerinin yapılması şeklindeki birim fiyat kaleminde dir. Bu durum değerlendirildiğinde, her iki işte de, anahtar teslimi götürü bedel işler gibi işin bütününe yönelik tek teklifin alındığı, tek fiyatın altında diğer iş kalemlerinin ödemelerine esas oranların (pursantaj oranlarının) belirtildikleri görülmektedir.

İş kapsamında A-Proje İşleri alt kalemlerinde 1-güzergâh proje işleri 2-Köprü, viyadük, delme tünel ve aç kapa tünel projeleri 3- Menfez alt ve üst geçit, istinat duvarları ve diğer sanat yapıları projelerinin yapılması işleri bulunmaktadır.

Örneğin, Erzincan Tramvay Hattı Etüd Proje ve Mühendislik Hizmetleri İşinde, sözleşmede belirtilen 22,6 km'lik hat uzunluğu karşısında 12,5 km'lik ilave hat etüdü için; $35,1/22,6 = 1,553$ artış oranı, 2-Köprü, viyadük, delme tünel ve aç kapa tünel projeleri 3- Menfez alt ve üst geçit, istinat duvarları ve diğer sanat yapıları projelerinin yapılması işlerinde de uygulanmış ve mukayeseli hesap bu yöntemle yapılmıştır. Oysa, 22,6 km'lik hattaki köprü projesi miktarı ile ilave 12,5 km'lik hatta orantı ile ilave köprü projesi, istinat duvarı vb. miktarına karar verilebilmesi mümkün değildir. Zira, bu işlerin sözleşmelerinde miktar olarak sadece hat uzunlukları belirtilmiştir. Ne miktarda sanat yapısı (köprü, tünel, menfez, istinat duvarı, alt üst geçit yapı) projesi yapılacağı hususları belirtilmemiştir.

Diğer taraftan, yapılacak olan proje miktarlarının net olarak belirtilmediği söz konusu iki adet etüt-mühendislik hizmet alımı işinde, ödemeye esas birim fiyat kalemleri adam-ay şeklinde düzenlenmiş olsaydı, çalışılması gereken ilave etüt alanları için adam-ay miktarında artışa gidilebileceği de göz önünde bulundurulmalıdır. Ancak, söz konusu iki adet işin ihale dokümanında bu yönetime başvurulmamıştır.

İdare tarafından bulgudaki tespite ilişkin; iş artışında güzergâh km uzunluğuna kıyasla iş artışına konu yeni hatlardaki projelendirme bedellerinin belirlendiği, ilave işte ne miktarda

köprü, viyadük, delme tünel, menfez alt ve üst geçit, istinat duvarı, istasyon ve drenaj işi çıkacağı; ne miktarda sondaj yapılacağı önceden belli olmadığı belirtilmiştir. Söz konusu İdare cevabı bulgudaki tespitleri tevsik eder nitelikte olup, ihale dokümanlarında miktarı belirtilmeyen imalat kalemlerinde sadece güzergah uzunluğundaki artışa kıyasen ilave sanat yapılarının proje çalışmalarına yönelik iş artışı yapılmasının yürürlükteki mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, güzergâh uzunluğunda oluşan artış km'lerinin oranlanması suretiyle sözleşmelerinde miktarı belirtilmeyen sanat yapısı proje miktarı gibi imalat kalemlerinde artışa gidilmesinin mümkün olmadığı düşünülmektedir.

BULGU 19: Tasfiye Kararnamesi Hükümleri Uyarınca Süre Uzatımı Verilirken Sözleşme ve İş Programı Gereklrine Uylmaması

Bakanlık tarafından yürütölen yatırımlarda yüklenicilerin 4735 sayılı Kanun'un geçici 4'üncü maddesi doğrutusunda tasfiye talebinde buldukları, tasfiye talebi uygun görölmeyen yüklenicilere dilekçe tarihleri ile idare onay tarihleri arasında mevzuat hükümlerine göre çalışılması gereken süre için de süre uzatımı verildiği tespit edilmiştir.

4735 sayılı Kanun'un "Sözleşmelerin Tasfiyesi veya Devri" başlıklı geçici 4'üncü maddesinde; 31.08.2018 tarihinden önce 4734 sayılı Kanun'a göre ihale edilen ve maddenin yürürlük tarihinde sözleşmesi devam eden işlerde imalat girdilerinin fiyatlarında beklenmeyen artışlar meydana gelmesi nedeniyle Kanun'da öngörölen süre içerisinde yüklenicinin idareye başvurması kaydıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı görüşü alınarak idarenin de onayına bağılı olarak feshedilip tasfiye edilebileceği, devredilebileceği veya süre uzatımı verilebileceği düzenlenmiştir.

İlgili maddeyle imalat girdilerinde meydana gelen beklenmeyen fiyat artışları dolayısıyla oluşan mağduriyetlerin giderilmesini teminen yüklenicilere idare onayına bağılı olarak kullanabilecekleri seçimlik haklar tanınmıştır. Yüklenicinin seçimlik haklarını içeren dilekçesinin İdareye verildiği tarih ile İdare tarafından talebin uygun bulunduğuna veya bulunmadığına ilişkin bildirim arasında geçen sürede yüklenici tarafından sözleşme hükümleri ve sözleşmeye göre hazırlanan iş programına uygun olarak işe devam etmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Sahil Güvenlik Karadeniz Bölge Komutanlığı Rıhtımının 30 metre Uzatımı ve Güney Rıhtımı Düzenlenmesi İnşaatı ve Denizkonak-Uğurlu-Çamaltı Köyleri Balıkçı Barınağı

işlerinde yükleniciler tarafından süresi içerisinde geçici 4'üncü madde kapsamında İdareye başvurulmuştur. Yapılan incelemede, İdare tarafından tasfiye taleplerinin yerinde görülmediği ve yüklenicilere, başvuru tarihleri ile idare tarafından tasfiye dilekçesi cevap tarihi arasında geçen sürelerin “çalışmaların yapılmaması” nedeniyle süre uzatımı olarak verildiği anlaşılmıştır. Kamu idaresi gerekçesinde, 4735 Sayılı Kanun'un Geçici 4'üncü maddesi ile Hazine ve Maliye Bakanlığı görüşü dikkate alınarak süre uzatımlarının verildiği ifade edilmiştir.

Yüklenicinin yazılı talebine ilişkin idarenin onayının bulunmadığı aşamada ifa güçlüğü ya da imkânsızlığı halinin tespitinin henüz yapılmadığı dikkate alındığında İdare onayına kadar geçecek sürede yüklenicinin sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getirmesi gerektiğinden bu zaman aralığı için süre uzatımı verilmesinin uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, yükleniciler açısından aşırı ifa güçlüğüne sebebiyet veren imalat girdilerinin fiyatlarında beklenmeyen artışların meydana gelmesi arızı bir husus olsa da uygulamada sözleşmeye bağlılık ile hareket edilmesi, iş programına uygun imalatlara devam edilmesi gerektiği ve başvuru ile idare onay tarihi taraında geçen sürelerin süre uzatımı olarak verilmemesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 20: Yapım İşlerinde Kamu Birim Fiyatlarında Bulunmayan Rayiç Bedellerinin Tespitinde Mevzuat Hükümleri Dışında İşlemlerin Yapılması

İdare tarafından yürütülmekte olan yapım işlerinde iş artışına esas rayiçlerin belirlenmesi işlemlerinin kamu ihale mevzuatı çerçevesinde yapılmadığı belirlenmiştir.

Söz konusu uygunsuzluklara ilişkin tespitler aşağıda belirtilmiştir;

- Armutlu Kapaklı Balıkçı Barınağı İnşaatı işinde; Yeni Fiyat Tutanağında, Çelik Fener Kulesi ve Çakar Yapılması ve Montajı (Nakliye dahil), Kompozit Ek Odası Yapılması ve Yerine Konması (Nakliye dahil), Kompozit Su Alma Kutusu Yapılması ve Yerine Konması (Nakliye Dahil), Kompozit Kapak Yapılması ve Yerine Konması (Nakliye dahil) toplamda 278.856,74 TL tutarında iş artışı getiren yeni birim fiyat niteliğindeki dört adet imalat kalemi için piyasadadan alınan proforma faturalarla fiyat araştırmasının yapıldığı ve ticaret odası onayının alınmadığı,

- Rize-Artvin Havalimanı Altyapı İnşaatı işinde; mukayeseli keşifle, toplamda 808.222,65 TL tutarında artış getiren üç adet imalat kalemi için montaj dahil birim fiyat

niteliğinde proforma faturalarla yeni birim fiyatın tespit edildiği, yine aynı işte bir diğer mukayeseli keşifle, toplamda 6.775.186.86 TL tutarında artış getiren üç adet imalat kalemi için montaj dahil birim fiyat niteliğinde proforma faturalarla yeni birim fiyatın tespit edildiği,

görülmüştür.

İdarenin yukarıda belirtilen fiyat tespitine yönelik;

Rayiç fiyat tespitinin değil de, birim fiyat niteliğindeki malzeme ve montaj dahil imalatları için piyasadan proforma faturalarla fiyat araştırmasının yapıldığı, söz konusu fiyat araştırmasına esas teşkil etmesi gereken fiyatı istenen rayiç kaleminin özellik ve miktarlarını belirten aynı tipteki yazıların mukayeseli hesap işlem dosyasında yer almadıkları, yeni iş kalemleri için analiz çalışması yapılmadan doğrudan proforma faturaya dayanılarak yeni birim fiyatın belirlendiği, iş artışına esas yeni fiyatların tespitine yönelik mevzuatta belirtildiği şekilde; bir kısım işlerde ticaret ve/veya sanayi odasına onay için sunulmadıkları, bir işte ise Oda Muamelat Yönetmeliği'ne aykırı olarak imalatın yapılacağı yer dışındaki sanayi ve/veya ticaret odasına başvuruda bulunulduğu, söz konusu başvurunun yine montaj dahil yapım şeklindeki fiyatları içeren proforma faturalarla, yazı ekinde imalatın niteliğini tarif etmeye yönelik, tarif, şartname, proje vb. ek sunulmadan yapıldığı, yazıya herhangi bir cevabın verilmediği tespit edilmiştir.

Öncelikle, ticaret ve sanayi odasınınca onaylanmayan rayiçlerin yeni fiyat yapımında kullanılması, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede Bulunmayan İşlerin Fiyatının Tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasının (ç) bendinde yer alan; idarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçler yeni fiyatın tespitinde kullanılabilir şeklindeki hükmüne aykırılık teşkil etmektedir. Anılan hüküm gereğince, onaylanmayan hiçbir rayiçin yeni fiyat tespitinin yapılmasında yerel rayiç olarak kullanılması mümkün değildir.

Ayrıca, ticaret ve sanayi odalarının rayiç belirleme ve faturaların rayiçe uygunluğunu tespit etmelerine yetki veren Oda Muamelat Yönetmeliği'nin, "Rayiç Fiyat Tespiti" başlıklı 35'inci maddesinde;

"Odalar ve bunların şubeleri, çalışma alanları içerisinde üretilen veya satılan mal ve hizmetlerin fiyat tespitini yapmaya yetkilidir. Ancak, imalata ilişkin fiyat tespitlerinde yetki münhasıran imalatın yapıldığı yerdeki sanayi odasına veya ticaret ve sanayi odasına aittir" hükmü yer almaktadır.

Oda Muamelet Yönetmeliği'nin 38'inci maddesinin üçüncü fıkrasında ise, malzeme fiyatı, işçilik, nakliye ve montaj bedeli dahil olarak düzenlenen faturaların, fiyat tespiti usullerinin uygulanmasına imkan vermediğinden onaylanmayacağı hükmüne yer verilmiştir.

İdare tarafından yeni fiyat oluşturulmasında yapılan işlemler yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine uygun değildir.

Örnek olarak, Rize-Artvin Havalimanı Altyapı İnşaatı işinde kedi yolu ve diğer imalatlara yönelik uygulama projelerinin 17.09.2018 tarihinde onaylandığı, yukarıda belirtilen fiyat araştırmasının yapıldığı 19.07.2018 tarihinde uygulama projelerinin henüz onaylanmadığı belirlenmiştir.

Fiyat araştırmasına konu imalatlar incelendiğinde; örneğin epoksi uygulamasına yönelik epoksi boyanın mikron kalınlığı, kedi yolu imalatının projesi, ticaret ve/veya sanayi odasına onay için sunulsa dahi, yapılacak imalatın tarifi ve teknik özellikleri belirtilmeden, gerçekçi fiyat tekliflerinin alınamayacağı, kısa açıklıklı korkuluklu köprü niteliğindeki çelik konstrüksiyon “Kedi yolu yapılması” imalatının mukayeseli hesaba konu edilmesi hususunda; 74 adet kedi yolu imalatının toplam tutarının, 3 adet firmadan alınan proforma faturalar sonucunda belirlenerek 6.273.131,70 TL olarak onaylandığı, malzeme özellikleri ile yapım tarifinin yapıldığı teknik şartname ile yapılacak imalat ve detaylarının resmedilmesi gereken uygulama projesi hazırlanmadan, adet fiyatı üzerinden piyasa araştırmasının yapılamayacağı değerlendirilmektedir.

Zira, böylesi bir teknik imalatın detaylı tarifi yapılmadan (proje ve teknik şartnamesi hazırlanmadan) adet olarak ifade edilememesinin yanında, inşa edilebilmesi de mümkün görülmemektedir.

Diğer taraftan, malzeme, imalat ve montaj dahil bir imalatın yapımı şeklinde piyasalardan temin edilecek proforma faturalarla fiyat tespiti, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “Sözleşmede Bulunmayan İşlerin Fiyatının Tespiti” hakkındaki 22'nci maddesi hükümlerine aykırıdır.

Söz konusu mevzuat hükümleri gereğince piyasa araştırmasına konu olabilecek olan rayiç fiyat tespittir. Kısa açıklıklı, korkuluklu köprü niteliğindeki çelik konstrüksiyon kedi yolu imalatının; ayrı ayrı malzeme, işçilik ve montaj rayiç fiyatlarını içerdiği değerlendirildiğinde, her bir rayiç için ayrı ayrı fiyat tespitinin kamu fiyatları ve/veya piyasa fiyatları ile, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek tespit edilmesi ve yeni fiyat analizine

bağlanması gerekmektedir, İdare tarafından bu yol izlenmeyerek mevzuat hükmüne aykırı işlem tesis edilmiştir.

Teknik imalata konu olan 1 adet köprü yapımı, 1 adet yol yapımı, 1 adet 5 katlı bina yapımı vb. fiyatının, proje, teknik şartname, fiyat tarifleri olmadan belirlenemeyeceği, bir fiyat belirlense dahi, Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlığı altında yer alan; 5'inci maddesinde; *"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur"* hükmü ile Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan; *"İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir"* şeklindeki hükümlerine aykırılık teşkil etmiş, nitelikleri tanımlanmadan fiyat tespiti yapılarak, kaynakların verimli kullanılmasının gözetilmesi ile saydamlık ilkelerine aykırı işlem tesis edilmiş olmaktadır.

Yeni birim fiyatlar tespit edilirken, mevzuata aykırı olarak imalat kalemlerine yönelik tarif ve/veya şartname hazırlanmadan, piyasa araştırmasına yönelik firmalara yazılar yazılmadan temin edilen proforma faturalarla, ilgili odalara sorulmadan, malzeme fiyatı, işçilik, nakliye ve montaj bedeli dahil fiyat tespitinin yapılması, bir işteki yeni fiyat tespitinde ise, yukarıda belirtilen aykırılıklar yanında, ilgili odası dışında başka bir ildeki ticaret odasına başvurulması sonucunda, mevzuat gereği gözetilmesi gereken yeni fiyatın tespit usulüne ve kaynakların verimli kullanılması ilkesine aykırı hareket edildiği değerlendirilmektedir.

İdare tarafından bulgudaki tespitlere ilişkin; gelişen teknoloji ile bu ve buna benzer imalatların fabrika üretimleri gerçekleştirilerek bu işin ehli ve yeterli teknik eğitimi tamamlamış personel tarafından yapıldığı, bu nedenle yüklenici firmaların da özel teknik yeterlilik ve uzmanlık gerektiren bu tür imalatları gerekli yeterliliğe sahip firmalardan malzeme+montaj şeklinde tedarik etmeyi tercih ettiği ifade edilmiştir. Ancak, söz konusu yeni fiyat onay işlemlerine konu, epoksi boya, izobütül su itici malzeme uygulaması ve St37 kalitede kedi yolu uygulamaları hafif çelik konstrüksiyon imalatı olup, ülkemizde kamu birim fiyatlarında yer alan, yıllardır imalatı yapılan uygulamalardır. Malzeme tarifleri yapılmadan; örneğin kaç mikronluk epoksi uygulaması yapılacağı bilinmeden, kısa açıklıklı hafif çelik köprü imalatı niteliğinde olan kedi yolu projesi hazırlanıp aynı (standart) teklif isteme yazıları ile piyasa araştırması yapılmadan, söz konusu imalat kalemlerine dair işlerin tabi olduğu 4734 sayılı

Kamu İhale Kanunu mevzuatı kapsamında malzeme+montaj şeklinde fiyatın odalarca da onaylanması mümkün görülmemektedir.

Yapım işlerinde piyasa araştırmasına dayalı yeni fiyat belirleme işlemlerinde yürürlükte olan mevzuat hükümlerine riayet edilmesi hususunda özen gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 21: Yapım İşlerine İlişkin Verilen İş Artışlarında Mevzuat Hükümleri Dışında İşlemlerin Yapılması

Yapım işlerinde, ihale öncesinde tespiti yapılabilecek nitelikte olmalarına karşın, sözleşme imzalandıktan sonra yapılan birtakım değişikliklerin, kamu ihale mevzuatında yer alan öngörülemeyen durumlar kapsamında kabul edilerek iş artışlarına gidildiği belirlenmiştir.

Sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşme Kapsamında Yaptırılabilir İlave İşler, İş Eksilişi ve İşin Tasfiyesi" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir"

hükmü bulunmaktadır.

İdare tarafından anahtar teslimi götürü bedel sözleşmeleri yapılarak yürütülmekte olan;

- Siirt Havalimanı Emniyet Binası ve Mütemmimler İnşaatı İşinde; DHMİ'nin yazısı ile, inşaat devam ederken, binaların çevre duvarının mevcut prefabrik nizamiye noktası ile terminal binasına giden yola taşıdığı ve geri çekilmesi talebi ile Siirt Valiliği'nin yazısında, iş kapsamında 1 adet olarak yer alan zırhlı güvenlik kabinine 2 adet daha eklenmesi talebi üzerine düzenlenen

mukayeseli hesapla, toplam 225.577,51 TL’lik iş artışının ve 150 günlük süre uzatımının uygun bulunduğu,

- Sahil Güvenlik Bölge Komutanlığı Rıhtımının 30 m. Uzatımı ve Güney Rıhtım Düzenlemesi İnşaatı İşinde, İdare tarafından; prekast döşeme elemanlarının tesisat kanalı beton kalınlığının 10 cm olduğu, donatının ϕ 26 olması ve 5 cm pas payının sağlanamayacağına inşaat aşamasında tespiti üzerine, döşeme kalınlığının 14 cm olarak değiştirilmesi, ayrıca uygulama projesinde belirtilmeyen çelik tesisat kapaklarının iki kat antipas ve iki kat sentetik boya ile boyanması imalatlarının ortaya çıktığı, Sahil Güvenlik Komutanlığının talebi doğrultusunda 6 adet panel tipi usturmaçanın V tipi olarak değiştirilmesi, mevcut 9 adet panel tipi usturmaçanın da V tipi olarak ikişerli gruplar halinde uygulanması sonucunda 296.360,85 TL’lik artışın mukayeseli hesapla uygun bulunduğu,

belirlenmiştir.

İhale öncesinde belirlenebilecek nitelikte olan, çevre perde duvarı yerleşimi, diğer kamu kuruluşlarınca ihalelerden sonra miktar artışı ile malzeme tip değişimine yönelik talepler, beton kalınlığının, içinde yer alacak donatı çapına bağlı olarak değişmesi gerekliliği gibi hususların önceden öngörülemeyen işler kapsamında addedilemeyecekleri değerlendirilmektedir. Zira, tüm bu hususlar ihale öncesinde netlik kazanabilecek niteliktedir.

Diğer taraftan, uygulama projelerinin, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde belirtilen, “... yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği projeyi, ... ifade eder” tanımına uygun nitelikte olması, bunun teminine yönelik projelendirmeyi etkileyecek diğer idare görüşlerinin de yapım ihaleleri ve uygulama projesi yapımı öncesinde kesinlik kazandırılması gerekmektedir.

İhaleye esas uygulama projelerinde değişiklik yapılmasında idarenin yetkisinin sınırsız olmadığı, Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin yukarıda belirtilen hükümlerinde öngörüldüğü üzere, ihaleye esas projede değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkânsız olması ve bu değişikliğin de ihale öncesinde öngörülemeyen olması ile sınırlı olduğu hususu, proje değişikliklerinde dikkate alınmalıdır. Yukarıda belirtilen iki işte de idare taleplerinin “öngörülemeyen durum” olarak kabul edilemeyeceği değerlendirilmektedir. Zira, ihaleler öncesinde yerel yönetim ve tüm kamu kuruluşlarının mevcut ve gelecekteki projeleri ile talepleri alınabilmekte, sonrasında yatırım öncesi hazırlanan fizibilite raporlarında, söz konusu durumların değerlendirilebilme imkânı bulunmaktadır.

Öngörülemeyen durum için, işin devamı sırasında inşaat sahasını etkileyen tabii afetler, mevzuatta, asansör veya deprem yönetmeliğinde yapılan değişiklikler sonrasında bir kısım imalat kalemlerinin değişmesi zorunluluğu, ya da yine sözleşmenin ifası sırasında yapım işi sahasını etkileyen bir mahkeme kararının uygulanması zorunluluğu (yaklaşım mesafeleri, bina yüksekliği sınırlandırmaları vb.) örnek olarak verilebilir.

Söz konusu iki işte iş artış onayları sonucunda, ihaleye katılan firma teklifleri alınarak ihaleleri yapılan yapım işlerinde, teklif verilen işin şartlarının, mevzuatta imkân tanınan “öngörülemeyen durum” dışında değiştirilmesine yol açılmış, bunun sonucunda bir işte işin teslim tarihinde 150 gün gecikme de ortaya çıkmıştır.

İdare tarafından, bulgudaki tespitlere dair özetle; zaman içerisinde farklı ihtiyaçlar veya gelişmelerin doğabileceği ve bu doğrultuda söz konusu projeler üzerinde revizyon yapılmasının zorunlu hale gelebileceği veya mevcut projeler ile işin tamamlanmasının mümkün olmayabileceği ifade edilmiştir. Ancak, mevzuat gereğince iş değişiklikleri ihale öncesinde öngörülemez nitelikte olmalıdır. İş artışı hususunda idarelerin sınırsız yetkileri bulunmamaktadır.

Diğer taraftan, iş artışına/değişikliğine konu olan iş kalemleri değerlendirildiğinde, ihaleden sonra teknolojide o imalat kalem tercihini değiştirebilecek bir gelişmeden kaynaklanmadığı, diğer idare talepleri doğrultusunda oluştukları, oysa ihale öncesinde belirlenebilecekleri anlaşılmaktadır.

İş artışı hususunda, mevzuatın şart koştuğu “öngörülemezlik” kriterine uyulması hususunda gerekli özenin gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 22: Yapım ve Danışmanlık İhaleleri Sözleşmelerine Hüküm Konulmak Suretiyle İdarenin İhale Konusu İşle İlgili Olmayan Genel ve Sürekli İhtiyaçlarının Karşılanması

İdarenin gerçekleştirdiği yapım ve danışmanlık işleri sözleşmelerinde yer alan “Diğer Hususlar” bölümünde yapılan düzenlemelerle, Bakanlığın ihale konusu işle ilgisi olmayan genel ve sürekli ihtiyaçlarının söz konusu ihaleler kapsamında sağlandığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Temel İlkeler” başlıklı 5'inci maddesinde, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, dayanağı 4734 sayılı

Kanun olan Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 18'inci ve Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 17'nci maddesinin üçüncü fıkralarında; İdarenin, tip sözleşmede düzenlenmeyen ve fakat işin özelliğine göre düzenlenmesine ihtiyaç duyulan hususların, 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar ve diğer mevzuat hükümlerine aykırı olmamak koşuluyla, maddeler halinde düzenleyerek “Diğer Hususlar” bölümüne ekleyebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceğini ve bu amacı sağlamaya yönelik hükümlerin herhangi bir şekilde sözleşmede yer alamayacağını açıkça ifade etmektedir.

İdare uygulamasında ise, sözleşmelerin “Diğer Hususlar” başlıklı bölümüne hükümler eklemek suretiyle, İdarenin genel ve sürekli ihtiyaçları şeklinde tanımlanabilecek binek otomobil ve ofis gereçlerinin, nitelikli ve niteliksiz personel istihdamının ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu'na tabi bir kısım harcamaların bu sözleşmeler üzerinden temin edildiği görülmüştür.

Tespit edilen hususlar aşağıda başlıklar halinde incelenmiştir;

a) Otomobil ve Ofis Gereçlerinin Temin Edilmesi

İdarenin gerçekleştirdiği yapım ve danışmanlık işleri sözleşmelerinin “Diğer Hususlar” bölümünde, işin gerektirdiği ihtiyacı ve kapsamını açacak şekilde birçok otomobil ve ofis gereçlerini temin edecek hükümler konulduğu görülmüştür.

Konuya ilişkin özet bir tablo aşağıda sunulmuştur;

Tablo 14: Otomobil ve Ofis Gereçleri Tablosu

Araç- Gereç/İşin Adı	Gayrettepe Metro Yapım (21/b)			Halkalı Metro Yapım (21/b)			Bakırköy Metro Yapım (Açık)			S.Gökçen Metro Yapım (Açık)			Kızılay- AKM Metro Yapım (21/b)			Danışmanlık (Gayrettepe ve Halkalı Metro) (21/b)			Danış- manlık (Bakar köy Metro) (Açık)			Danışma- nlık (S. Gökçen Metro) (Açık)			Toplam		
	S	A	K	S	A	K	S	A	K	S	A	K	S	A	K	S	A	K	S	A	K	S	A	K	S	A	K
Araç	15	9	6	15	0	15	6	4	2	6	6	0	3	3	0	18	6	12	4	1	3	4	4	0	71	33	38
Araç (Lüks- 2.0-3.0lt)	5	5	0	5	5	0	4	4	0	4	4	0	5	5	0				1	1	0	1	1	0	25	25	0
Minibüs	4	4	0	4	0	4																		8	4	4	
Bilgisayar	70	50	20	70	5	65	40	40	0	20	20	0	7	7	0									207	122	85	

dışında, hibe dâhil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli araç edinilemeyeceğini, hizmet alımı yoluyla kiralanamayacağını veya başka bir yöntemle taşıt alınamayacağını ve temin edilen araçların %50 yerlilik oranına tabi olacağını açıkça ifade etmektedir.

Anılan sözleşmeler kapsamında temin edilen lüks araçların tamamı ve diğer araçların büyük bölümü gerekli silindir hacmi, yerlilik oranı ve menşei şartlarını sağlamamaktadır. Dolayısıyla, İdare genel bütçe ödenekleri ile temin edemeyeceği evsaf ve sayıdaki araçları yapım ve danışmanlık işleri sözleşmelerinin diğer hususlar bölümünü kullanarak temin etmektedir.

Ayrıca, tablodan da görüleceği üzere sözleşmelerde talep edilen otomobil ve ofis gereçleri ile temin edilenler aynı sayıda değildir. Sonuç olarak talep edilen tüm araç ve gereçler sağlanamamıştır. Sözleşmelerde ise bu durumda ne yapılması gerektiğine ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Talep edilen araç ve gereçlerin gereken zamanda, miktarda ve evsafına olmamasına ilişkin cezai bir hüküm de bulunmamaktadır. Birim fiyata konu olmayan fakat teklifte genel giderler içerisinde değerlendirilebilecek olan bu araç ve gereçlerin sözleşme süresi boyunca istenilen miktar ve evsafına bulunmaması durumunda kesin hesap zamanında nasıl bir işleme tabi tutulacağı da hüküm altına alınmamıştır.

b) Personel İstihdamının Sağlanması

İdarenin gerçekleştirdiği yapım işlerine ilişkin sözleşmelerin “Diğer Hususlar” bölümünde yer alan hükümlerle, işin kapsamını aşacak şekilde çok sayıda ve farklı niteliklerde personel istihdamının sağlandığı görülmüştür. Konuya ilişkin özet bir tablo aşağıda sunulmuştur;

Tablo 15: Yapım İşleri Personel Tablosu

İşin Adı / Personel	Sözleşme/Alınan	Mimar	İnşaat Mh.	Elektrik Mh.	Makine Mh.	Çevre Mh	Jeofizik Mh.	Ulaştırma Mh.	Muhasebe/Elm.	Teknisyen	Ofis Elm.	Bilgisayar	Sekreter (İng)	Arşivi Servis Elm.	Şoför	Toplam	
Gayrettepe Metro Yapım (21/b)	Söz.	1	2	1	1					5	6	1	1	1	3	10	32
	Alınan	1	2	1	1					5	6	1	1	1	3	5	27
Halkalı Metro Yapım (21/b)	Söz.	1	2	1	1	0	0	0	0	5	6	1	1	1	3	10	32
	Alınan	0	3	0	0	1	1	2	1	2	7	0	4	0	0	6	27
Bakırköy Metro Yapım (Açık)	Söz.										1	2	1		2	4	10
	Alınan										1	0	0		3	3	7
S. Gökçen Metro Yapım (Açık)	Söz.										1	2	1		2	4	10
	Alınan										1	2	1		2	4	10

Kızılay-AKM Metro Yapım (21/b)	Söz.										2		1		1	3	7
	Alman										2		1		1	3	7
Rize-Artvin Havalimanı Altyapı İnşaatı (21/b)	Söz.										5				1	3	9
	Alman										5				1	3	9

Yukarıdaki tabloda bazı örnekleri sunulan yapım işleri sözleşmelerinden görüleceği üzere, İdare farklı meslek gruplarından çok sayıda kişiyi bu kapsamda çalıştırmaktadır. Bu noktada tabloda gösterilen personelin, ihale konusu işte çalıştırılması öngörülen ve (tip) sözleşmelerin 23'üncü maddesinde düzenlenen "teknik personelden" farklı ve ayrı olarak sözleşmenin "Diğer Hususlar" bölümünde düzenlenen kişileri ifade ettiğini belirtmek gerekir.

Bu anlamdaki sözleşmelerin incelenmesinden bu kapsamda çalışan personel sayısının 132 olduğu anlaşılmıştır. Söz konusu personel ilişkili oldukları sözleşmeler kapsamındaki işlerde çalışmamakta, idarenin genel ve sürekli ihtiyaçlarının temini açısından Bakanlık merkez ve taşra teşkilatında görevlendirilmektedir. Ayrıca, bu personelin genel olarak sabit kaldığı fakat çalıştırdıkları sözleşmelerin ise zamanla değiştiği görülmüştür. Bu haliyle yapım işleri sözleşmelerinde diğer hususlar bölümünde yer alan personel çalıştırılmasına dair hükümlerin İdare tarafından genel bir personel istihdamı politikasına dönüştürüldüğü düşünülmektedir.

Kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği Anayasal bir hükümdür. Kamu personel rejimine ilişkin esasları düzenleyen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinde de istihdam şekilleri sayılmış olup, 5'inci maddesinde ise, bu Kanuna tabi kurumların dördüncü maddede yazılan istihdam şekilleri dışında personel istihdam edemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, hak ve menfaatleri yükleniciler tarafından sağlanan personelin kamu hizmetinde kullanılması, ilgili personelin tarafsızlığını da zedeleyecektir.

Her ne kadar, İdare tarafından sözleşme kapsamında temin edilen personele doğrudan bir aylık veya ücret ödemesi yapılmasa da ihale edilen iş kapsamında yüklenicilerin tekliflerini hazırlarken ilgili personele ait ücret ve diğer unsurları göz önüne alarak teklif fiyatını hazırlayacağı açıktır.

c) Harcırah Kanunu'na Tabi Bir Kısım Harcamaların Yapım ve Danışmanlık Sözleşmeleri Üzerinden Temin Edilmesi

İdarenin gerçekleştirdiği yapım ve danışmanlık işleri sözleşmelerinin diğer hususlar bölümünde Harcırah Kanunu'na tabi bir kısım harcamaların bu sözleşmeler üzerinden temin edileceği hükümlerine yer verilmiştir.

Konuya ilişkin özet bir tablo aşağıda sunulmuştur;

Tablo 16: Harcırah Kanunu'na Tabi İşler Tablosu

İşin Adı	Cins	Miktar	İlgili Doküman Hükümü
Gayrettepe Metro Yapım (21/b)	Yurtdışı	250 Adam/Gün)	Yüklenici, işin yapımında çalışan İdare elemanlarının yapım sırasında, en son teknolojik uygulamaları yerinde görmesi ve bilgileneceği amacıyla 250 adam-gün yurt dışında olmak üzere teknik inceleme gezileri düzenleyecektir. Bu gezilere katılacak İdare elemanlarının her türlü işe, ibate, ulaşım vb. giderleri Yüklenicinin sorumluluğundadır.
	Yurtiçi	Sınır Yok	Yüklenici 250 km uzak mesafeden gelen tüm kontrol/kabul personelinin (uçak ve transfer dahil) tüm ulaşım, konaklama, işe ve ibate bedellerini karşılayacak personeli layıkıyla ağırlayacaktır.
Halkalı Metro Yapım (21/b)	Yurtdışı	250 Adam/Gün)	Yüklenici, işin yapımında çalışan İdare elemanlarının yapım sırasında, en son teknolojik uygulamaları yerinde görmesi ve bilgileneceği amacıyla 250 adam-gün yurt dışında olmak üzere teknik inceleme gezileri düzenleyecektir. Bu gezilere katılacak İdare elemanlarının her türlü işe, ibate, ulaşım vb. giderleri Yüklenicinin sorumluluğundadır.
	Yurtiçi	Sınır Yok	Yüklenici 250 km uzak mesafeden gelen tüm kontrol/kabul personelinin (uçak ve transfer dahil) tüm ulaşım, konaklama, işe ve ibate bedellerini karşılayacak personeli layıkıyla ağırlayacaktır.
Danışmanlık (Gayrettepe-Halkalı Metro İşleri) (21/b)	Yurtdışı	600 Adam/Gün)	Danışman, iş ilerlemesine paralel olarak İdare'nin kontrol teşkilatının teknik bilgisini arttırmak, teknik gelişmeleri izlemek, gerekli test, deney ve incelemelere yerinde ve menşinde refakat etmek gibi amaçlarla, tüm masraflar Danışmana ait olmak üzere 600 (altı yüz) adam gün yurtdışı eğitim seyahati düzenleyecektir.
	Yurtiçi	Sınır Yok	Danışman gerekmesi halinde işle ilgili tüm toplantı ve programları organize edecek, idare personelinin uçak dahil ulaşım, işe, ibate ve konaklama masrafları dahil karşılayacaktır. İlgili giderler teklif fiyatına dahil olup Danışman'a ayrıca bir bedel ödenmeyecektir.
Kızılay-AKM Metro Yapım (21/b)	Yurtdışı	50 Adam/Gün)	Yüklenici, işin yapımında çalışan İdare elemanlarının yapım sırasında, en son teknolojik uygulamaları yerinde görmesi ve bilgileneceği amacıyla 50 adam-gün yurt dışında olmak üzere teknik inceleme gezileri düzenleyecektir. Bu gezilere katılacak İdare elemanlarının her türlü işe, ibate, ulaşım vb. giderleri Yüklenicinin sorumluluğundadır.

Yukarıdaki tablodan görüleceği üzere, yurt içi ve yurt dışı birçok faaliyetin sözleşmeler kapsamında yükleniciye yaptırılması öngörülmüştür. Bu uygulamanın kamu görevlilerince imzalanan Etik Sözleşmesi'ne ve etik davranış ilkeleri ile ilgili mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı" başlıklı 15'inci maddesinde; kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak

kabul edilen her türlü eşya ve menfaatin hediye kapsamında yer aldığı, kamu görevlilerinin hediye almamasının, kamu görevlisine hediye verilmemesinin ve görev sebebiyle çıkar sağlanmamasının temel ilke olduğu belirtilmektedir. Aynı maddede; görev yapılan kurumla iş, hizmet veya çıkar ilişkisi içinde bulunanlardan alınan karşılama, veda ve kutlama hediyeleri, burs, seyahat, ücretsiz konaklama ve hediye çeklerinin hediye alma yasağı kapsamında yer aldığı vurgulanmıştır.

Diğer taraftan, Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi'nde; görevin, görevle ilişkisi bulunan hiçbir gerçek veya tüzel kişiden hediye almadan, maddi ve manevi fayda veya bu nitelikte herhangi bir çıkar sağlamadan, herhangi bir özel menfaat beklentisi içinde olmadan yerine getirileceği hükmüne yer verilmiştir.

Ayrıca, Kamu Görevlileri Etik Kurulunca hazırlanan yönetmeliklerle belirlenen etik davranış ilke ve değerlerine bağlı olarak görev yapılacağı ve hizmet sunulacağı bu sözleşmede hüküm altına alınmıştır.

Bunun yanında, yurt içi ve yurt dışı faaliyetler kapsamında her türlü ulaşım, iâşe, ibate ve konaklama giderleri karşılanacak İdare personelinin, yüklenicinin yaptığı işin denetim ve kontrolünde görevli olduğu ve dolayısıyla işlerinin icrası anlamında yüklenici ile aralarında çıkar çatışması bulunduğu düşünüldüğünde, mezkur sözleşme hükümlerinin yukarıda sayılan etik ilkeler ile bağdaşmadığı anlaşılabacaktır.

Devlet memurlarının, memuriyet mahalli dışına geçici olarak görevlendirilmeleri halinde kendilerine yapılacak ödemelerle ilgili hususlar 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu kapsamda, geçici görevle memuriyet mahalli dışına çıkan memurların giderleri anılan Kanun uyarınca karşılanmaktadır. Dolayısıyla, genel bütçeden ödenmesi mümkün olan eğitim, kontrol ve denetim faaliyetlerini yürütecek personele ilişkin ulaşım, iâşe, ibate ve konaklama gibi her türlü giderlerin yüklenici tarafından karşılanmasına ilişkin sözleşmelerde yer alan düzenlemenin, yukarıda yer verilen etik mevzuatı uyarınca hediye alma yasağı kapsamında olduğu değerlendirilmektedir. Bu durumun, devlet memurunun tarafsızlığını ve itibarını da zedelediği düşünülmektedir.

Yukarıda üç başlık altında incelemeye çalıştığımız unsurların sözleşmelerin “Diğer Hususlar” bölümünde yer alması, talep edilen araç, gereç, personel, seyahatler ve konaklamalar için birim fiyat teklif cetvelinde bir teklif alınmaması ve dolayısıyla bu unsurlar için ihale aşamasında bir fiyatın/bedelin oluşmaması, yüklenicinin bu işleri bedelsiz sağlayacağı gibi bir

yanılığa neden olmaktadır. Oysa, tüm unsurlar incelendiğinde talep edilen hususların ciddi bir maliyet içerdiği ve yüklenicilerin teklifi sırasında tüm bu maliyet unsurlarını içerecek şekilde teklifini sunduğu bilinmelidir. Dolayısıyla, sözleşmelerde talep edilen tüm bu unsurlar için yapılan ödemelerin ilgili işin hakedişleri vasıtasıyla genel bütçe ödeneklerinden karşılandığı açıktır.

Bu konuda dikkati çeken diğer bir husus da; sözleşmeler kapsamında talep edilen araç, gereç, personel, seyahatler, konaklamalar vb. unsurların miktar ve mahiyetinin ilgili işin ihale usulü ile de ilişkili olduğudur. Yukarıdaki tüm tabloların incelenmesinden de görüleceği üzere, pazarlık usulü (21/b) ile yapılan ihalelerin dokümanlarında talep edilen unsurların miktar ve mahiyetinin açık ihale usulü ile yapılan işlerden ciddi anlamda fazla olduğu görülecektir.

Bu itibarla, İdare tarafından ihale edilecek olan yapım ve danışmanlık işlerinin sözleşmeleri hazırlanırken, “Diğer Hususlar” bölümüne ilgili mevzuatta öngörülen amaç ve kapsama uygun hükümler konulması, işin amaç ve kapsamını aşacak şekilde İdarenin diğer ihtiyaçlarının teminine yönelik düzenlemelerin yapılmaması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 23: Yapımla İlgili Danışmanlık Hizmet Alımı İhalelerinin Yaklaşık Maliyet Hesaplamalarındaki “Geri Ödenecek Masraflar” İş Kaleminde Yer Alan Maliyetlerin Gerçekçi Olmaması

Yapımla ilgili danışmanlık hizmet alımlarının ihale hazırlık sürecinde, birim fiyat teklif cetvellerinde geri ödenecek masraflar adı altında bir iş kalemine yer verilmektedir. Ancak, yaklaşık maliyet hazırlanırken bu iş kalemi için detaylı bir maliyet çalışması yapılmaksızın iş kaleminin muhtevası ile orantısız biçimde yüksek yüzdeler üzerinden bu iş kalemine maliyet belirlemesi yapıldığı için, bu ihalelerde yaklaşık maliyetlerin gerçeği yansıtmama kabiliyetlerinin önemli ölçüde zedelandığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Yaklaşık Maliyet” başlıklı 9'uncu maddesinin ilk fıkrasında;

“Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir” denilmektedir.

Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “Yaklaşık Maliyete İlişkin İlkeler” başlıklı 9'uncu maddesinin ilk fıkrası ise, benzer bir biçimde;

“İdare tarafından, ihale onay belgesi düzenlenmeden önce, bu Yönetmelikte belirlenen esas ve usullere göre ayrıntılı fiyat ve gerektiğinde miktar araştırması yapılmak suretiyle ihale konusu için KDV hariç yaklaşık maliyeti hesaplanır ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir” şeklinde düzenlenmiştir.

Söz konusu düzenlemelerde, idareler tarafından ihaleye çıkılmadan önce yaklaşık maliyet hazırlanırken ayrıntılı bir fiyat ve miktar araştırması yapılması ve bu araştırma sonucu ulaşılabilecek bilgilere dayalı olarak yaklaşık maliyetin hazırlanması gerektiği hususu açık bir biçimde ifade edilmiştir.

Kanun ve Yönetmeliğin yukarıya alınan emredici hükümlerine rağmen, İdare tarafından gerçekleştirilen yapımla ilgili danışmanlık hizmet alımlarında sözleşme tasarılarının diğer hususlar bölümünde yer alan düzenlemeler ile “Geri Ödenecek Masraflar” adı altında bir iş kalemi tanımlanmakta ve işin yürütülmesinde çalıştırılacak teknik personelin brüt ücreti dışında kalan yüklenici kârı dâhil danışmana ait diğer tüm maliyet unsurlarına bu kalem içerisinde yer verilmektedir.

Adı geçen iş kalemi için, hizmetin yürütülmesinde görev alacak personele ödenecek brüt ücretler dışındaki gerek işçiliğe dair gerekse idari diğer her türlü genel maliyet unsurlarını ve yüklenici karı ile birlikte danışmanın her türlü risk ve yükümlülüklerini de içerir şeklinde bir tanım getirilmiş olması, bu iş kalemi için gerçekçi bir maliyet çalışması yapılmasını güçleştirmektedir.

Hâlbuki, bu kalem içerisinde yer verilen yardımcı maliyet unsurlarından kontrol hizmetlerinde kullanılacak kiralık araçlar, hizmetin ifası sırasında idarenin kullanımına sunulacak her türlü teknik ve teknolojik araç gereç, danışmanın idare personeline sunmayı taahhüt ettiği adam/ay üzerinden belli edilmiş yurtdışı eğitimler vb. nitelikteki esaslı maliyet unsuru arz eden işlerin ayrı bir iş kalemi olarak tanımlanması ve bunlar için bir miktar ve fiyat çalışması yapılarak bu maliyet unsurlarının her birine yaklaşık maliyet cetvelinde ayrı ayrı yer verilmiş olunması gerekmektedir.

Bir danışmanlık hizmeti sunulurken danışman firmanın çalıştırdığı idari personele ait masraflar, ofis giderleri vb. işe özgü olmayan danışmanın genel nitelikteki masraf kalemleri için ayrıca teklif alınmasına gerek bulunmamaktadır. Bu tür genel gider mahiyetindeki masrafların danışmanın teknik personel ücretlerine sunduğu teklif fiyatlarına dâhil olduğu kabul edilir. Hiç şüphesiz aynı değerlendirmeler yüklenici kârı için de geçerlidir.

Yapımla ilgili danışmanlık hizmet alım ihalelerinin yaklaşık maliyet ve birim fiyat teklif cetvellerinde yer alan “geri ödenecek masraflar” kaleminin birim fiyat tarifinin yukarıda yer verilen hataları içeriyor olmasının ötesinde bu iş kalemi için yaklaşık maliyet hesap cetvelinde öngörülen yüzdelerin bahse konu iş kaleminin muhtevasının maliyetinin çok üstünde belirlendiği de görülmektedir.

Her ne kadar; yukarıda da izah edildiği üzere, ilgili iş kaleminin bir torba iş kalemi gibi tanımlanmış olmasından ötürü kesin bir maliyet hesabı yapmak pek mümkün olmasa da iş kalemi bünyesinde yer alan esaslı maliyet unsurları dikkate alındığında, bu iş kalemi için yaklaşık maliyetlerde öngörülen yüzdelerin yüksek seviyelerde belirleniyor olmasının izaha muhtaç olduğu değerlendirilmektedir.

Şöyle ki; isteklilerin tekliflerinde teknik personel ücret kalemlerine sundukları toplam teklif bedelinin belli bir yüzdesi şeklinde teklif alınan bu iş kalemi için birim fiyat tarifinde yer alan başlıca esaslı maliyet unsurlarının işçilik işveren maliyeti, yüklenici karı ve genel giderlerden oluştuğu söylenebilir. Burada da işçilik işveren maliyeti kanunen bellidir ve brüt ücretin %22,5’i nispetindedir. Yüklenici kârı için de kesin bir kanaat belirtmek mümkün olmasa da Yönetmeliğin yaklaşık maliyetlerin hazırlanması sırasında öngördüğü azami kâr haddi olan %20 seviyesinde oluştuğu kabul edilirse, bu kalem için öngörülebilecek toplam maliyet ve kar toplamının teknik personel ücret teklif toplamının %42,5’u gibi bir orana ulaşmaktadır.

Ancak, idare tarafından gerçekleştirilen yapımla ilgili danışmanlık hizmet alım ihalelerinde bu iş kalemi için yaklaşık maliyette yer alan oran ve bedeller ile ihale sonucunda imzalanan sözleşmelerde oluşan teklif fiyat yüzdeleri ve tutarları bu oranı çok aşan bir seviyede gerçekleşmiştir.

Yaklaşık maliyetin bu şekilde hatalı kurgulanması sebebiyle bir işin genel gideri kapsamında ödenebilecek tutarlara kıyasla oransal ve dolayısıyla tutar olarak da çok çok üstünde bedeller ile teklif bedelleri oluşmuş olmaktadır. Danışmanlık hizmet alım ihalelerinde bu durumun ortaya çıkmasına, ihalenin sonucunu mali tekliflerden ziyade teknik tekliflerin belirliyor oluşu da zemin hazırlamaktadır.

Dolayısıyla, yaklaşık maliyetlerin bu denli yüksek belirlenmiş olması, ihalenin karara bağlanma aşamasında tekliflerin gerçek piyasa rayçilerine nazaran kabul edilebilir bir seviyede oluşup oluşmadığının sağlıklı bir şekilde değerlendirilmesine de engel olmaktadır. Ayrıca, ihale aşamasında oluşan bu yüksek teklif bedelleri, sözleşme aşamasında bu kalem kapsamında

sözleşmeye aykırı bir biçimde makul harcama olması ve fiilen yapılması şartları aranmadan yükleniciye ödenmektedir.

Tüm bunların yanında yaklaşık maliyetin olması gerekenden yüksek seviyelerde tespit edilmesi, ihale sürecinde ön yeterlik değerlendirmesinde mali kapasiteye ilişkin asgari yeterlik şartlarının ve benzer iş deneyim belgesi asgari tutarının gereksiz bir biçimde yükselmesine de sebep olmaktadır. Hatta, asgari şartları sağlayan aday sayısının kısa listeye kalacak aday sayısını aşması halinde yapılacak olası bir ön yeterlik değerlendirmesinde, adayların mali ve teknik yeteneklerinin puanlandırılmasında da bu husus belirleyici olmaktadır.

Bu itibarla, yaklaşık maliyetlerin olması gerekenden yüksek seviyelerde belirlenmesinin, ihalelere katılımı ve ihalelerde rekabeti kısıtlayıcı bir sonuca yol açması nedeniyle de rekabetin korunması ilkesine aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

2017 yılı Sayıştay Denetim Raporuna konu olmuş mevzuata aykırı bu ihale yapma şeklinin 2019 yılı içerisinde yapılan danışmanlık hizmet alım ihalesinde de devam ettirildiği tespit edilmiştir.

BULGU 24: Bakanlık Taşra Teşkilatı'nın Görev, Yetki, Sorumluluk İle Çalışma Usul ve Esaslarını Düzenleyen Bir Mevzuatın Olmaması

Taşra teşkilatının görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen çalışma usul ve esaslarına ilişkin genel bir teşkilat düzenlemesinin çıkarılmadığı görülmüştür.

1.11.2011 tarih ve 655 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı yeniden düzenlenmiş, merkez teşkilatının görev ve sorumlulukları belirlenmiş ve merkez teşkilatı ekli (I) sayılı cetvelde, taşra teşkilatı ekli (II) sayılı cetvelde gösterilmiştir.

Son olarak, Bakanlığa bağlı Ulaştırma Bölge Müdürlükleri, Denizdibi Tarama Başmühendislikleri ve Liman Başkanlıkları 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 498'inci maddesi eki 1 sayılı cetvelinde Bakanlık Taşra Teşkilatı olarak belirlenmiştir.

Ayrıca, 10.07.2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 16'ncı bölümünde; UAB'ın; merkez ve taşra teşkilatından oluştuğu, Bakanlığın taşra teşkilatı kurmaya yetkili olduğu, bu bölüme ekli I sayılı cetvelde yer alan kuruluşların Bakanlığın taşra teşkilatını oluşturduğu belirtilmiştir. Aynı Kararname'nin 17'nci bölümünde de; Bakanlığın, yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli bakanlık taşra teşkilatını, ihtiyaca göre düzenleyebileceği ifade edilmiştir.

Taşra teşkilatı; büyük bir organizasyon yapısına sahiptir. Bakanlık, 13 Bölge Müdürlüğü, Marmaray Bölge Müdürlüğü, 3 Denizdibi Tarama Başmühendisliği ve 71 Liman Başkanlığı ile hizmet vermektedir. Taşra teşkilatında 2223 personel çalışmaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre; Taşra teşkilatının görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen yönetmeliğin bu zamana kadar çıkarılmamış olması, merkez ve taşra birimlerinin görev ve yetkilerinin çakışmasına veya bazı görev alanlarında sorumlulukların belli olmamasına yol açmaktadır.

Taşra teşkilatını oluşturan bölge müdürlükleri ile liman başkanlıklarının yürütmüş oldukları faaliyetler çok geniş bir alanı kapsamaktadır. Bakanlığın ana hizmet birimlerinin görev ve sorumluluklarının büyük bir kısmı taşra teşkilatı tarafından yerine getirilmektedir. Yapılan işlemlerin çokluğu ve çeşitliği ile merkezden yapılan yetki devirleri taşranın iş yükünü daha da artırmıştır. Taşra teşkilatının yapısını daha çok yapılan işlerin niteliği ve yoğunluğu belirlemiş, bu durum birbirinden farklı taşra organizasyonlarının kurulmasına yol açmıştır.

Taşra teşkilatının kuruluşunu, organizasyonunu, birimlerin ve personelin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen bir mevzuatın olmaması, taşra teşkilatının etkin ve verimli hizmet sunması konusunda zafiyet oluşturmuştur.

Bu nedenle; Taşra teşkilatının görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen çalışma usul ve esaslarına ilişkin genel bir teşkilat düzenlemesinin çıkarılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 25: İç Kontrol Sistemi Çalışmalarına Taşra Birimlerinin Dahil Edilmemesi

5018 Sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmalarına taşra birimlerinin dahil edilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55, 56 ve 57'nci maddelerinde iç kontrolün tanımı, amacı ile yapısı ve işleyişi belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un “İç Kontrolün Tanımı” başlıklı 55'inci maddesinde, 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 ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığının Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum konulu 02.12.2013 tarih ve 10775 sayılı Genelge'sinde; hazırlanan eylem planlarının kurumsal nitelik taşıması bakımından taşra teşkilatı olan kamu idarelerinin eylem planı hazırlık ve revize çalışmalarına taşra teşkilatını da dahil etmesi gerektiği ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetim sistemi, uluslararası standartlara uygun bir şekilde yeniden düzenlenmiş ve bu kapsamda kamu idareleri genelinde etkin bir iç kontrol sistemi oluşturulması amaçlanmıştır.

Bu doğrultuda 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak yürürlüğe konulan mevzuat hükümleri ile iç kontrol sistemi ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.

Bakanlığın uygulamaya ilişkin işlemlerinin büyük bir kısmını taşra teşkilatı gerçekleştirmektedir. Bakanlık, 13 Bölge Müdürlüğü, Marmaray Bölge Müdürlüğü, 3 Denizdibi Tarama Başmühendisliği ve 71 Liman Başkanlığı ile hizmet vermektedir. Toplam 3889 personelin 2223'ü taşrada çalışmaktadır.

Görüldüğü üzere, çok geniş bir sahada ve çok sayıda personelle faaliyet gösteren taşrada, Kurumun gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin yönetilebilmesi için etkin işleyen bir iç kontrol sistemine ihtiyaç vardır. Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeler ve taşradaki uygulamalar göz önünde bulundurularak, iç kontrol sistemine taşra birimlerinin de dâhil edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 26: Özel Şahıs Sigortası Primlerinin Vergi Matrahından İndiriminde Azami Sınırın Dikkate Alınmaması

Personel bordrolarının incelenmesi neticesinde, personel tarafından kendisi, eşi ve küçük çocukları için yaptırılan şahıs sigortası primlerinin gelir vergisi matrahından indirim konusu edilmesinde ilgili ay için elde edilen ücretin %15'ini aşan indirimler yapıldığı tespit edilmiştir.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun "Gerçek Ücretler" başlıklı 63'üncü maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinde; çalışanların kendisi, eşi ve çocuklarına yaptırmış olduğu şahıs sigorta primlerinin elde etmiş oldukları ücrete ilişkin gelir vergisi matrahından indirebileceği ve ilgili sigorta prim ve katkı payları indirim konusu yapılırken azami sınırlara tabi olduğu düzenlenmiştir.

Personelin kendisi, eşi ve/veya çocukları için yaptırmış olduğu şahıs sigortalarına ait aylık prim ve katkı payı ödemelerinin personelin ilgili ayda elde ettiği ücretin %15'ini aştığı ve aşan kısmında gelir vergisi matrahından indirim konusu yapıldığı anlaşılmıştır.

Bu itibarla; personelin kendisi, eşi ve çocuklarına ilişkin şahıs sigorta primlerinin personelin gelir vergisi matrahından indirilmesinde ilgili personelin ücretinin %15'lik kısmını aşmaması gerekmekte olup, ilgili personele ilişkin bordrolar düzenlenirken bu hususun göz önüne alınması gerektiğinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 27: Personel Ödemelerine Ait Bilgilerin Güncel Olmaması ve Takip Edilmemesi

Bakanlığın 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi personeline ait bordroların incelenmesi neticesinde, personele ait sosyal yardım ve hak ödemelerine esas olacak bilgilerin güncel olmaması ve takip edilmemesi nedeniyle hatalı ödemeler yapıldığı tespit edilmiştir.

657 sayılı Kanun'un 202'nci maddesinde, evli bulunan memura aile yardımı yapılacağı, menfaat karşılığı çalışmayan eşi ile çocukları için bu ödemenin yapılacağı,

203'üncü maddesinde ise, her iki eşin de memur olması halinde bu yardımın kocaya verileceği,

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 31'inci maddesinde, engellilik indiriminin kimlere ne şekilde uygulanacağı ve 32'nci maddesinde ise, ücretin gerçek usulde vergilendirilmesinde

asgari geçim indirimi uygulanacağı ve indirimde esas alınacak oranlar,

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2'nci maddesinde, yabancı dil tazminatının kimlere ödeneceği,

düzenlenmiştir.

İlgili mevzuat gereği bu ödemeleri tahakkuk ettirenlerin hak sahipliğine ilişkin kontrol sorumlulukları bulunmaktadır.

5018 sayılı Kanun'un 55'inci maddesinde, iç kontrolün tanımı yapılmış olup, 56'ncı maddesinde ise, iç kontrolün amaçları sıralanmıştır. İç kontrolün amacı, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde yönetilmesi, mevzuata uygun faaliyet gösterilmesi, mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesi, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesi, varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamaktır.

Bakanlığın 657 sayılı Kanun'a tabi personelin bordrolarının incelenmesi neticesinde;

- Eşlerin her ikisinin de memur olmasına rağmen, her iki eşin de çocuk yardımı aldığı,
- Asgari geçim indirimine esas oranların hesaplanmasında aile bireylerinden şartları sağlamayanların da oran hesabına dâhil edildiği,
- Çocuk yardımı şartlarını sağlamadığı halde, çocuk yardımı alan personellerin olduğu,
- Engellilik indiriminde hatalı işlemler olduğu,
- Yabancı dil tazminatı ödemelerinde personel dil seviyesinin değişmesi nedeniyle hatalar olduğu, tespit edilmiştir.

Personele ait ödemelere esas olmak üzere, gerekli olan bilgilerin ilgili personele ait özlük dosyasında takip edilmesi gerekmektedir. Sistem takibinin önem kazandığı günümüzde Bakanlıkta ilgili personele ait bilgilerin yer aldığı, izlenip, raporlanabildiği bir bilgi sistemi mevcut olsa da ilgili birimler tarafından zamanında ve güncel bilgilerin girilmemesi nedeniyle işlevsel olmadığı ve Bakanlık insan kaynakları hakkında yeterli, doğru, tam ve güvenilir bilgi sunmadığı anlaşılmıştır.

Bu itibarla; 5018 sayılı Kanun'a göre her türlü mali karar ve işlemde usulsüzlüğün önlenmesi, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının temini bakımından iç kontrolün amaçlarına uygun bir şekilde hizmet edecek bilgi sisteminin işlevsel kılınması, personele yapılacak ödemelerde bu ödemelere esas faktörler üzerinde kontrolün sağlanması ve personel tarafından bildirimde bulunulması gerekli hallerde buna ilişkin bilgilerin güncel tutulmasını teminen bu sisteme belli aralıklarla işlenmesi ve ödemelerin de doğru parametreler dikkate alınarak hesaplanması ve buna göre tahakkuk ettirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 28: Teşkilat Yapısı Değişen Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü'nün “Teşkilat, Görev, Sorumluluk ve Yetki Yönergesi” İle “İmza Yetkileri Yönergesi”nin Güncellenmemesi; Görev Tanımları İle İş Akış Şemalarının Hazırlanmaması

Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü'nün “Teşkilat, Görev, Sorumluluk ve Yetki Yönergesi” ile “İmza Yetkileri Yönergesi”nin değişen teşkilat yapısına göre yenilenerek uygulamaya konulmadığı görülmüştür.

Bakanlık Makamının 22.10.2018 tarihli ve 78850 sayılı Olur'ları ile yürürlüğe konulan Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı İmza Yetkileri Yönergesi'nin 15'inci maddesinde; birimler tarafından teşkilat yapısı, iş yoğunluğu vb. hususlar göz önüne alınarak, birim amirleri, yardımcıları ile birimde görevli diğer personel tarafından imzalanacak yazı ve onaylara ilişkin “Birim İmza Yetkileri Yönergesi” hazırlanacağı ve birim amirinin onayı ile yürürlüğe gireceği ifade edilmiştir.

03.04.2018 tarih ve 30380 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren, 2018/11502 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Merkez Teşkilatında Düzenleme Yapılması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı'nda; Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü bünyesinde 2 Daire Başkanlığı ve 10 Şube Müdürlüğü kurulması kararlaştırılmıştır.

Akabinde, 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı yeniden yapılandırılmış ve 485'inci maddede AYGM'nin görevleri belirlenmiştir. Bu kapsamda hâlihazırda 13 Daire Başkanlığı ve 31 Şube Müdürlüğü ile hizmet veren AYGM'nin mevcut yapısı görevlerinin ifasını ve sürdürülebilirliğini zorlaştırmaktadır.

Sözü edilen düzenlemeler uyarınca, yeni duruma göre, AYGM'nin görev, yetki ve sorumluluklarının güncellenmesi suretiyle “Teşkilat, Görev, Sorumluluk ve Yetki Yönergesi”

ile "İmza Yetkileri Yönergesi" nin Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği uyarınca hazırlanarak yürürlüğe konulmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 29: Zamanaşımına Uğratılan Banka Hesaplarının Bulunması

Banka hesaplarına ilişkin yapılan inceleme neticesinde, 31.12.2019 tarihi itibarıyla zamanaşımına uğratılan banka hesaplarının olduğu tespit edilmiştir.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun "Zamanaşımı" başlıklı 62'nci maddesine göre, bankalarda yer alan mevduat, katılım fonu, emanet ve alacaklardan hak sahibinin en son talebi, işlemi, herhangi bir yazılı talimatı tarihinden başlayarak on yıl içinde hareket görmeyen hesapların Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna gelir kaydedileceği düzenlenmiştir.

Bakanlık yıllar itibarıyla isim ve görev değişimine uğramış olup bünyesine katılan ve ayrılan birimler söz konusu olmuştur. Bu birimlere ilişkin banka hesaplarının devir teslimine konu edilmemesi nedeniyle zamanaşımı mevzuu olabilmektedir. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu tarafından yayımlanan zamanaşımı bilgilerinin Bakanlık için sorgulanması neticesinde 31.12.2019 tarihi itibarıyla mülga Denizcilik Müsteşarlığına ait zamanaşımına uğramış banka hesaplarının bulunduğu görülmüştür.

Bu itibarla, Bakanlık tarafından zamanaşımına uğrayan mevduatlara ilişkin açıklanan verilerin takip edilmesi, zamanaşımına uğraması muhtemel hesapların kontrol edilmesi ve bu hususta gerekli önlemlerin alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Avrasya Tüneli Projesinde Uygulama Sözleşmesi Gereği İdarece Verilen Talep Garantilerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Emanetler Hesabında Yer Alan Tahsilatlardan İdareyle İlgisi Olmayanların Muhataplarına İade Edilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına Gönderilen Emekli Kesenekleri Tutarlarından Yersiz Personel Maaşı Ödemesi Olarak Tespit Edilenlerin Adı Geçen Kurumdan Geri Tahsil Edilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Sayısal Takograf Uygulamasıyla İlgili Olarak İdare ile TOBB Arasında Yapılan	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında

Yetki Devrine İlişkin Protokol İle Veritabanı Kurulmasına İlişkin Yapılan Ek Protokolün Alınacak Teminata İlişkin Açıklayıcı Hükümler Bulundurmaması			düzeltilici işlem tesis edilmediğinden konu sonraki yıl denetimlerinde izlenecektir.
Evrensel Hizmet Alımlarında Bakanlık Tarafından Net Maliyetlerin Belirlenmemesi ve Ödemeye Esas Tutarlar Tespit Edilirken Etkin Bir Denetim Yapılmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından konu ile ilgili çalışmalara başlanmış ancak henüz sonuçlandırılmamıştır.
Yapımı Tamamlanan Yat Limanı Projelerinin İşletme Döneminde Gerekli Olan Sermaye Tutarlarının Taraflarca Belirlenmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Cari denetim yılında konuya ilişkin yeni bir proje başlatılmadığından bulgu konusu edilmemiştir.
Avrasya Tüneli Projesine İlişkin Olarak İmzalanan ve Uygulama Sözleşmesinin Eki Olan Doğrudan Sözleşmeye, Uygulama Sözleşmesine Aykırı Hükümler Konulması	2018	Yerine Getirilmedi	İdarece benzer bir yap-işlet-devret projesine ilişkin uygulama sözleşmesi henüz imzalanmadığından, bulguda yer alan önerinin yerine getirilip getirilmediği tespit edilememiştir.
Kamu Hizmet Yükümlülüğü Kapsamında Desteklenecek Demiryolu Yolcu Taşıma Hatlarının Ne Şekilde	2018	Yerine Getirilmedi	İlgili mevzuat çalışmalarına başlanmış olmakla

Belirleneceği ile Net Maliyetin Hesaplanma Yönteminin Belirli Olmaması			beraber söz konusu mevzuat düzenleme çalışmaları nihayete ermediğinden İdare bu konuda yeni bir uygulamaya geçememiştir.
Tahakkuk Eden Kamu Hizmeti Bedeli Ödemelerine Esas Tahmini Maliyet ve Beklenen Bilet Gelirleri Hesaplarının Sağlıklı Olmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesisine yönelik mevzuat çalışmalarına başlanıldığından konu sonraki yıl denetimlerinde izlenecektir.
Metro Hattı Yapım İşleri Kapsamında Verilen Avansların Kullanım Yerlerini Gösteren Kanıtlayıcı Belgelerin İdare'ye Süresi İçerisinde Sunulmaması ve Fatura Suretleri Yerine Proforma Faturaların ve Dekontların Geçerli Belge Olarak Kabul Edilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Yapım İş İhalelerinin Teklif Fiyat Değerlendirmesinde Fiyat Dışı Unsurların Uygulamasının Mevzuat Gereklere Uygun Olmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus mevzuat değişikliği gerektirdiğinden sonraki denetim yıllarında izlenecektir.

Yapım İşi İhalesinde Yeterlilik Kriteri Olarak Öngörülen Benzer İş Tanımının Mevzuata Uygun Olmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından konuya ilişkin yürütülen uygulama sonraki denetim yıllarında izlenecektir.
Avrupa Birliği (AB) Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) Kapsamındaki Projeler İçin Sağlanan Fonların Taahhüt Edilen Süre İçinde Kullanılmaması Nedeniyle İade Edilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Merkez ve Taşra Teşkilatı Tarafından Uygulanan İdari Para Cezalarının Tam ve Doğru Olarak Takip Edilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden "Denetim Görüşününün Dayanakları" bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
İç Kontrol Sistemi Çalışmalarına Taşra Birimlerinin Dahil Edilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde bulgu konusu edilmiştir.

Veri Girişlerinin Tam, Doğru ve Zamanında Yapılmaması Nedeniyle Yönetim Bilgi Sisteminin Etkin, Verimli ve Çıktı Odaklı Kullanılmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından yapılan uygulama sonraki denetim yıllarında izlenecektir.
Tekne Takip Sisteminin Temin ve Kullanım Usulünün Kurum İçin Yüksek Risk Oluşturması; Takip Cihazlarının Kurumun Envanter Kayıtlarında Yer Almaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Yetkilendirme Çerçevesinde Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin Sorumluluğunda Üretilen Sayısal Takograf Cihazlarının Hatalı Olmasına Rağmen İdare Tarafından Konu Hakkında Gereğinin Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus ile ilgili olarak İdare ile mutabık kalmadığından konu sonraki yıl denetimlerinde izlenecektir.
Kurumun Borcundan Kaynaklanan Yükümlülüklerinin Mali Tablolarda Yer Almaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Kamulaştırma Yolu İle Edinilen Duran Varlıklara İlişkin Bedellerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde bulgu konusu edilmiştir.

Bakanlık Aleyhine Sonuçlanan Hukuk Davalarına İlişkin Borçların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Demiryolu Yolcu Taşımacılığı Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Hizmet Alımı Sözleşmesi Kapsamında Alımı Gerçekleştirilerek Hakedişlere Bağlanmış Yolcu Taşımacılığı Hizmet Bedellerinin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmamış Olması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Avrasya Tüneli Projesinde Hizmet İmtiyaz Varlığı ve Gelecek Dönemlere Ait Muhtemel Vazgeçilen Gelirlerin Gerçek Değerleriyle Mali Tablolarda Yer Almaması	2018	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından cari denetim yılında düzeltici işlem tesis edilmediğinden "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde bulgu konusu edilmiştir.
Evrensel Hizmet Kanunu Kapsamında Gerçekleştirilen Hizmet Alımlarının Muhasebeleştirilmesinde Hatalar Bulunması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Evrensel Hizmet Gelirlerinin Tahakkuk Kayıtlarının Güncellenmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.

Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılması İle Kıdem Tazminatı Ödemelerinin Giderleştirilmesi İşlemlerinin Eksik ve Hatalı Yürütülmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Tahsil Edilmeyen Evrensel Posta Hizmeti Gelirlerinin Mali Tablolarda Tam, Doğru ve Zamanında Muhasebeleştirilmemesi ve Raporlanmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.

**ULAŞTIRMA VE ALTYAPI
BAKANLIĞI
DÖNER SERMAYE İŞLETME
MÜDÜRLÜĞÜ
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU**

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personelin Unvan ve Kadro Durumuna Göre Dağılımı

Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması

Tablo 3: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması

KISALTMALAR

CK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
DMİS	: Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi
DSİBMY	: Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
GYMY	: Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
KHK	: Kanun Hükümünde Kararname
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MYMY	: Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
TL	: Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Genel Bütçe Envanterinde Yer Alan Hizmet Binaları İçin Yapılan Tadilat ve Bakım-Onarım Giderlerinin Binaların Kayıtlı Değerine İlave Edilmemesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Bakanlık Bütçesinden Yapılması Gereken Harcırah Ödemelerinin Döner Sermaye İşletme Bütçesinden Yapılması

2. Sosyal Tesise Ait Bakım ve Onarım Giderleri ile Demirbaş Alımlarının Döner Sermaye Bütçesinden Karşlanması

3. Döner Sermaye Bütçesinden Karşlanan Personel Ödemelerinin Kontrol Riski Taşması

4. Arazi ve Arsalar Hesabında İzlenen Tutarların Mali Tablolardan Çıkarılmasına İlişkin Mali Tablolarda Açıklamaya Yer Verilmemesi

5. Karayolları Genel Müdürlüğü Merkez ve Taşra Teşkilatı Personeli Ek Ödemelerinin Döner Sermaye Bütçesinden Yapılması

6. Karayolları Genel Müdürlüğüne Aktarılan Ödeneklerin Kesin Ödeme İşlemleri Tamamlandıktan Sonra Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığına Bilgi Verilmemesi

7. Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmeti Verenler Tarafından Ödenen Kamu Paylarına İlişkin Tahsilatın Tam ve Doğru Bir Şekilde Takip Edilmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Döner sermaye işletmeleri ve bu işletmelere tahsis edilen döner sermayenin tanımına Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği (DSİBMY)’nin “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde yer verilmiştir. Söz konusu maddenin (b) bendinde, döner sermaye; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine kanunlarla verilen asli ve sürekli kamu görevlerine bağlı olarak ortaya çıkan ve genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetlerin sürdürülebilmesi için, kamu idaresine bağlı olarak kurulmuş işletmelere tahsis edilen sermaye; (h) bendinde, işletme, (b) bendi uyarınca verilen sermayenin tahsis amacını gerçekleştirmek üzere kurulan döner sermaye işletmeleri olarak ifade edilmiştir.

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi, 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu’nun 33’üncü maddesinin verdiği yetkiye istinaden 2004 yılı Nisan ayında Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü olarak faaliyetlerine başlamıştır.

655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK)’nin mülga 21’inci maddesi ile İşletme Müdürlüğü olarak hizmet veren Bakanlık Döner Sermayesi ve mülga Denizcilik Müsteşarlığı Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü birleştirilerek Döner Sermaye İşletme Daire Başkanlığı adı altında yapılandırılmıştır.

703 sayılı KHK ile 655 sayılı KHK’nın adı “Ulaştırma ve Altyapı Alanına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” olarak değiştirilmiş olup KHK’nın “Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı” başlıklı 21’inci maddesi ilga edilmiştir.

Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CK)’nin 490’ıncı maddesiyle yeniden yapılandırılmıştır.

Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığının görevleri 1 sayılı CK’nın 490’ıncı maddesinde sayılmıştır. Buna göre;

- a) Döner Sermaye İşletmesini idari ve mali yönden yönetmek,
- b) Gerçek ve kamu kurum ve kuruluşları dahil tüzel kişilere; Bakanlıkça verilecek her

türlü yetki belgesi, işletme ruhsatı, çalışma ruhsatı, lisans, imtiyaz hakkı belgesi, tahsis belgesi, tescil belgesi, izin belgesi, emniyet belgesi, taşıt belge ve kartları, geçiş belgeleri, yola elverişlilik sertifikası, denize elverişlilik sertifikası, gürültü sertifikası, her türlü mesleki yeterlik belgesi ve benzeri belgelerin basım işlerini yapmak veya yaptırmak, bunları ilgililere vermek üzere hizmet birimlerine dağıtmak ve ücretlerini tahsil etmek,

c) Bakanlık hizmet birimlerince ücretli olarak verilecek her türlü teknik test, kontrol, rapor ve benzeri hizmetler, araştırma ve geliştirme hizmetleri, denizdibi tarama hizmetleri, her türlü gemi sürvey ve denetim hizmetleri, müşavirlik hizmetleri ile mesleki ve teknik eğitim, kurs, seminer ve benzeri hizmetlerin ücretlerini tahsil etmek,

ç) 10/7/2003 tarihli ve 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanununun 33 üncü maddesinde belirtilen görevleri yapmak,

d) Bakanlığın görev alanına giren hizmetlerin yerine getirilmesi için gerektiğinde kiralama yapmak, mal ve hizmet satın almak,

e) Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak,

Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığının görevleri olarak sayılmıştır.

Döner Sermaye İşletmesinin görevleri ayrıca Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nde de yer almaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1.2.1. Teşkilat Yapısı

İşletmenin hizmetleri, Yönetim Kurulu, Harcama Yetkilisi, Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanı ve personeli ile muhasebe biriminde görevli personel eliyle yürütülür.

İşletme Yönetim Kurulu; Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesi gereğince, Bakan Yardımcısı Başkanlığında, Karayolu Düzenleme Genel Müdürü, Deniz ve İçsular Düzenleme Genel Müdürü, Tehlikeli Mal ve Kombine Taşımacılık Düzenleme Genel Müdürü, Demiryolu Düzenleme Genel Müdürü, Tersaneler ve Kıyı Yapıları Genel Müdürü, Strateji Geliştirme Başkanı ve İşletme Dairesi Başkanından oluşmaktadır.

Yönetim Kurulunun görevleri, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 7'nci maddesinde sıralanmıştır.

Buna göre;

a) İşletme görev ve faaliyetlerinin en iyi şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesi için gereken her türlü idari, malî ve teknik iş ve işlemlerle ilgili kararlar almak,

b) İşletme bütçesini görüşüp karara bağlamak,

c) İşletmenin görev ve faaliyetleriyle ilgili olarak taşra teşkilatına verilecek görev, yetki ve sorumlulukları belirlemek,

ç) İşletme tarafından yürütülecek yeni hizmet ve proje tekliflerini incelemek, karara bağlamak,

d) İşletme tarafından üretilen mal veya hizmetlerin satış fiyatını belirlemek,

e) İlgili mevzuatta ve bu Yönetmelikte yer alan diğer görevlerini yerine getirmek,

Yönetim Kurulunun görevleri olarak düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesi gereğince; İşletme bütçesinin harcama yetkilisi Bakan Yardımcısıdır. Bakan yardımcısı bu yetkisinin bir kısmını veya tamamını Merkezi Yönetim Bütçesi ile ödenek tahsis edilen birim amirlerine; taşrada ise bölge müdürlerine, liman başkanlarına ve denizdibi tarama başmühendisliklerine devredebilir.

İşletme Dairesi Başkanının görevleri Yönetmelik'in 11'inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre İşletme Dairesi Başkanının görevleri şunlardır.

a) İşletmenin görev ve faaliyetleri ile idari, malî ve teknik işlerini ilgili kanun, yönetmelik, işletme bütçe esasları ve Yönetim Kurulu kararları ile işletmecilik ilkelerine uygun biçimde yürütmek,

b) İşletme kadrolarına atanan veya görevlendirilen personelin; görevlerini iş bölümü esasları dâhilinde düzenlemek, izlemek, denetlemek, değerlendirmek ve amirliğini yapmak,

c) İşletmenin bütçe tasarılarının zamanında hazırlanmasını sağlamak,

ç) Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.

İşletmenin muhasebe hizmetleri ise, Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

1.2.2.İnsan Kaynakları

Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığında görevli personelin unvan ve kadro durumlarına göre dağılımı tablodaki gibidir;

Tablo 1: Personelin Unvan ve Kadro Durumuna Göre Dağılımı

UNVAN	Mevcut Durum	Kadrosu Farklı Birimde Olup, Geçici Görevle Çalışan	Başka Birimde Geçici Görevle Çalışan	Toplam
Daire Başkanı	1	-	-	1
Şube Müdürü	3	-	-	3
V.H.K.İ. (Şube Müdür V.)	1	-	-	1
İstatistikçi	-	-	1	1
Uzman	-	-	1	1
V.H.K.İ.	3	-	-	3
Bilgisayar İşletmeni	-	1	-	1
Teknisyen	1	-	-	1
Memur	2	-	-	2
Büro Personeli (İşçi)	7	-	-	7
TOPLAM	18	1	2	21

Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığında mevcut olan 18 personel ve başka birimden geçici görevli 1 personel ile hizmet verilmektedir. İşletme Dairesi Başkanlığı personeli olan 2 personel ise başka birimlerde görev yapmaktadır.

1.3.Mali Yapı

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği ile döner sermaye işletmesinin idaresi, sermayesi, gelir ve giderleri ile bütçe işlemlerine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

İşletme sermayesinin; Yönetmelik'in 14'üncü maddesinde, faaliyeti sona erdirilen ve devralınan diğer işletmelerin sermayelerinden, işletme faaliyetlerinden elde edilen kârlar ile bağış ve yardımlardan oluşacağı düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in 13'üncü maddesinde, işletmenin sermayesi 10.000.000,00 TL olarak belirlenmiştir. 26.10.2015 tarih ve 2015/8263 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile işletme

sermayesinin 350.000.000,00 TL'ye çıkarılmasına karar verilmiştir. Eklenen bağış ve yardımlarla birlikte işletme sermayesi 350.004.544,75 TL olarak 500-Sermaye Hesabında yer almaktadır.

Söz konusu Yönetmelik'in 15'inci maddesinde, döner sermaye işletmesinin gelirleri, 16'ncı maddesinde ise, döner sermaye işletmesinin giderleri sayılmıştır.

2019 yılı bilançosuna göre; döner sermaye işletmesinin sermayesi 350.004.544,75 TL olup toplam aktif büyüklüğü 406.160.589,79 TL'dir. Kurumun gelir tablosuna göre, net satışlar toplamı 659.662.559,37 TL, Dönem net karı ise 12.771.478,78 TL'dir.

Döner Sermaye İşletmesi için 2019 yılında 603.000.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş, 656.551.683,82 TL tutarında harcama gerçekleştirilmiştir. Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmasına göre ödenek ve harcama bilgileri Tablo 2'de sunulmuştur;

Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması

Hesap Adı	Gider Bütçesi (TL)	Gerçekleşme (TL)
01-Personel Giderleri	39.906.000,00	37.366.591,84
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	8.250.000,00	7.808.267,50
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	83.300.000,00	71.283.347,03
05-Cari Transferler	293.000.000,00	359.932.436,61
06-Sermaye Giderleri	3.544.000,00	38.925,00
10-Ek Ödeme	175.000.000,00	180.122.115,84
TOPLAM	603.000.000,00	656.551.683,82

İşletmenin 2019 yılı Personel Giderleri 39.606.000,00 TL, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri 8.250.000,00 TL, Mal ve Hizmet Alım Giderleri 83.300.000,00 TL, Cari Transferler 293.000.000,00 TL, Sermaye Giderleri 3.554.000,00 TL ve Ek Ödeme için 175.000.000,00 TL ödenek planlanmış olup yılsonunda ek bütçe yapılarak toplam 656.551.683,32 TL bütçe gideri gerçekleşmiştir.

Döner Sermaye İşletmesi tarafından, 1 sayılı CK'nın 490'ncü maddesinin dördüncü fıkrası kapsamında Karayolu Yatırım Projeleri için 250.000.000,00 TL cari transfer olarak Karayolları Genel Müdürlüğüne aktarılmıştır.

375 sayılı KHK'nın Ek 9'uncu maddesi uyarınca, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı personeli ile Karayolları Genel Müdürlüğü personeline yapılan ek ödemeler İşletme bütçesinden karşılanmaktadır. Bu kapsamda Bakanlık ve Karayolları Genel Müdürlüğü personeli için 2019 yılında toplam 180.122.115,84 TL ek ödeme yapılmıştır.

Döner Sermaye İşletmesi için 2019 yılında 603.000.000,00 TL gelir planlanmış olup toplam 700.807.323,97 TL bütçe geliri elde edilmiştir. 18.306.316,59 TL bütçe gelirlerinden ret ve iadelerle net bütçe geliri 682.491.767,38 TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırmasına göre planlanan gelir ve gerçekleşen gelir bilgileri Tablo 3'de sunulmuştur.

Tablo 3: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması

Hesap Adı	Gelir Bütçesi (TL)	Gerçekleşme (TL)
03-Mal ve Hizmet Gelirleri	576.403.700,00	674.912.796,85
09-Diğer Gelirler	26.596.300,00	25.885.287,12
Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler	0,00	18.315.556,59
TOPLAM	603.000.000,00	682.491.767,38

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Döner Sermaye İşletmesi, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği (DSİBMY)'ne tabi olup, muhasebe işlemleri Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından döner sermaye işletmelerine ait muhasebe işlemlerinin tek bir uygulama üzerinden gerçekleştirilmesini teminen kullanıma sunulan Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi (DMİS) üzerinden gerçekleştirilmektedir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulmuş olan döner sermaye işletmelerinin iş ve işlemleri ile bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması, muhasebesi, kontrol ve denetimi ile muhasebe yetkililerinin niteliklerine ilişkin usul ve esaslar DSİBMY'de düzenlenmiştir.

Anılan Yönetmelik'in 36'ncı maddesine göre muhasebe işlemi, bir işletmenin bir kamu idaresi veya diğer üçüncü kişilerle olan karşılıklı ekonomik ilişkileri veya işletmenin kendi içinde muhasebe işlemi olarak değerlendirilmesi ve raporlanması gereken ve para cinsinden ifade edilebilen her türlü işlemi ifade etmektedir.

Muhasebe işlemi; karşılıklı yükümlülük doğuran mübadele ilişkisi, bir mal veya hizmetin karşılıksız olarak başka bir kuruma veya diğer üçüncü kişilere devri, işletmenin kendi içinde muhasebe işlemi olarak değerlendirilmesi gereken ve para cinsinden ifade edilebilen amortisman hesaplanması, yeniden değerlendirilmesi yapılması, stokların kullanılması ve benzeri şekillerde gerçekleşmektedir.

Aynı Yönetmelik'in 38'inci maddesine göre, bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Hesaplar malî yıl esasına göre tutulmakta, gelir ve giderler tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilmektedir.

Yönetmelik'in 565'inci maddesine göre mali tablolar, bilanço, gelir tablosu, satışların maliyeti tablosu, nakit akım tablosu ve sermaye hareketleri tablosundan oluşmaktadır.

Malî tabloların amacı yatırımcılar, kredi verenler ve diğer ilgililer için karar almada yararlı bilgiler sağlamak, gelecekteki nakit akımlarını değerlendirmede yararlı bilgiler sağlamak ve varlıklar, kaynaklar ve bunlardaki değişiklikler ile işletme faaliyet sonuçları hakkında bilgi sağlamaktır.

Malî tablolarda yer alan bilgilerin karar vericiler tarafından en iyi şekilde ve süratle kullanılabilmesi için bu tabloların anlaşılabilir, ihtiyaca uygun, güvenilir, karşılaştırılabilir olması ve zamanında düzenlenmesi gerekmektedir.

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

“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 denetime sunulanlar aşağıda sıralanmıştır:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,

- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- Gelir tablosu,

Denetim yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile anılan Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve gelir 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 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 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 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 kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Genel Bütçe Envanterinde Yer Alan Hizmet Binaları İçin Yapılan Tadilat ve Bakım-Onarım Giderlerinin Binaların Kayıtlı Değerine İlave Edilmemesi

Bakanlık envanterinde kayıtlı maddi duran varlıkların değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak şekilde döner sermaye bütçesinden yapılan harcamaların, duran varlıkların değerine ilave edilmesi gerekirken doğrudan gider kaydedildiği tespit edilmiştir.

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesinde; Bakanlık merkez ve taşra birimlerine ait veya bunlar tarafından kullanılan binaların genel bütçeden karşılanmayan tadilatı ve bakım-onarım giderleri, Döner Sermaye İşletmesinin giderleri arasında sayılmıştır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252-Binalar Hesabına ilişkin 205'inci maddesinde; binaların ekonomik değerini artırmak amacıyla yapılan harcamaların ilgili varlığın bedeline ekleneceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesinin üçüncü fıkrasında ise, 34.000,00 TL'yi aşan tutarların değer artırıcı harcama olarak kabul edileceği düzenlenmiştir.

Bakanlık harcama birimleri anılan Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği hükmü uyarınca, döner sermaye bütçesinden harcama yetkisi alarak hizmet binalarına ait bakım ve onarım giderlerini finanse edebilmektedir.

Yapılan harcamalar neticesinde döner sermaye bütçesinden hizmet binası bakım ve onarım giderleri gerçekleştirilmekte, ancak ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda değer artırıcı harcama niteliği olan bu tutarlar ilgili varlığın kayıtlı değerine ilave edilmeden doğrudan giderleştirilmektedir.

Her ne kadar, Döner Sermaye İşletmesi tarafından bedeli ödenmiş olsa da maddi duran varlığın değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak nitelikteki harcamaların, takip edilebilmesi ve yapım süreci tamamlandığında genel bütçe envanterinde kayıtlı olan maddi duran varlığın değerine eklenmesi amacıyla Döner Sermaye İşletmesinin aktifinde izlenmesi gerekmektedir.

2019 yılı içerisinde Bakanlığa ait maddi duran varlıkların ömürlerini uzatacak ve verimlerini artıracak şekilde toplam 1.079.629,00 TL tutarında tadilat ve bakım-onarım harcaması yapılmış olup, ilgili harcama tutarlarının aktifleştirilmesi ve işler tamamlandığında bu tutarların genel bütçe envanterinde yer alan maddi duran varlıklarla ilişkilendirilmesi gerekmekte iken; ait oldukları varlıkların değeri ile ilişkilendirilmeksizin 770-Genel Yönetim Giderleri Hesabına kaydedilerek giderleştirilmesinin anılan mevzuat hükümlerine uygun olmadığı düşünülmektedir.

Bu itibarla, genel bütçe envanterinde yer alan taşınmazlar için yapılan değer artırıcı harcamaların izlenmesi ve işler tamamlandığında ilgili taşınmazın değerine eklenmesi için bu harcamaları takibe yönelik bir takip sistemi kurulması ve bu harcamaların mali tablolarda izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Bakanlık Bütçesinden Yapılması Gereken Harcırâh Ödemelerinin Döner Sermaye İşletme Bütçesinden Yapılması

Döner Sermaye İşletmesi giderleri arasında sayılmayan harcırâh ödemelerinin döner sermaye bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 490'ıncı maddesinde, Döner Sermaye İşletmesinin faaliyet alanı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesinde ise, işletmenin gelir ve gider kalemleri düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 16'ncı maddesinin birinci fıkrasının (n) bendinde, sadece Ulaşım Emniyeti İnceleme Merkezi Başkanlığına ait harcırâh ödemeleri işletmenin giderleri arasında sayılmıştır.

2019 yılı ödemelerinin incelenmesinde, Bakanlığın tüm hizmet birimlerinde döner sermaye bütçesinden yurt içi geçici görevleri için toplamda 3.215.538,66 TL, yurt içi sürekli görev yolluğu için 14.218,70 TL ve yurt dışı geçici görevlendirmeleri için ise 1.928.348,81 TL olmak üzere toplam 5.158.106,17 TL harcırâh ödemesinin yapıldığı görülmüştür.

Aynı döneme ilişkin genel bütçeden yapılan harcamalar ise; yurt içi geçici görevleri için 827.901,90 TL, yurt içi sürekli görev yolluğu için 427.139,39 TL ve yurt dışı geçici görev

yolluğu için ise, 1.694.460,05 TL olmak üzere toplamda 2.954.303,02 TL olarak gerçekleşmiştir.

İlgili Kararname ve Yönetmelik hükümleri değerlendirildiğinde, mevzuat hükümlerine aykırı olarak döner sermaye bütçesinden Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü faaliyetleri kapsamında olmayan faaliyetlerde görev alan personel için harcırah ödemesi yapıldığı anlaşılmaktadır. İşletme Müdürlüğü faaliyet alanında yer almayan ve ilgili mevzuatta da yer verilmeyen işler için görevlendirilen personele yapılan harcırah ödemeleri mevzuata uygun değildir.

Bu itibarla, kamu idaresi gerekçesinde bütçe imkanları zorluğundan kaynaklı olarak döner sermaye kaynaklarına yönelindiği ifade edilse de ilgili mevzuat hükümleri ve İşletmenin mali durumu birlikte değerlendirildiğinde, bütçe disiplininin sağlanabilmesi için İşletmenin görevleri ile ilgili olmayan görevlendirmelere ilişkin harcırah ödemelerinin İşletme bütçesinden yapılmayıp genel bütçeden yapılması ve genel bütçe ödenek planlamasının da harcırah ödemeleri göz önünde bulundurularak yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Sosyal Tesise Ait Bakım ve Onarım Giderleri ile Demirbaş Alımlarının Döner Sermaye Bütçesinden Karşılanması

19.04.2019 tarih ve 182 no.lu Yönetim Kurulu Kararı ve aynı tarihli Bakanlık oluru ile VI. Bölge Müdürlüğüne bağlı Antalya Eğitim ve Dinlenme Tesisine ait bakım ve onarım giderleri ile demirbaş alımlarının döner sermaye bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir.

2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 8'inci maddesinin yedinci fıkrasında; sosyal tesislere ait giderlerin münhasıran bu tesislerin işletilmesinden elde edilen gelirler ile karşılanacağı düzenlenmiştir.

2019-1 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in 7'nci maddesinin birinci fıkrasında; bu tesislerin işletme giderleri için bütçelerden katkıda bulunulmamasının esas olduğu hükmüne yer verilmiştir.

2017-6 sayılı Kamu Sosyal Tesislerinin İşletilmesine İlişkin Tebliğ'in 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; sosyal tesislerin bakım ve onarımlarının yaptırılabilmesini sağlamak amacıyla, bu tesislerden yıl içinde elde edilen gelirlerin brüt tutarının %5'inden az olmamak üzere ayrılacak tutarların ayrı bir hesapta tutularak söz konusu ihtiyaçlar için harcanacağı, düzenlenmiştir.

Ancak, yapılan incelemede, Antalya Eğitim ve Dinlenme Tesisinin bakım ve onarım niteliğinde işleri ile demirbaş alımlarının Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırı olarak döner sermaye bütçesinden karşılandığı ve bu işler için toplamda 480.807,10 TL harcama yapıldığı görülmüştür. Sosyal tesislerin ihtiyaçlarını gidermek amacıyla yapılan bu tür harcamaların döner sermaye bütçesinden karşılanması Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve ilgili Tebliğ hükümlerine uygun değildir.

Bu itibarla; ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda sosyal tesis statüsündeki birimler için yapılacak bakım ve onarım giderleri ile demirbaş alım giderlerinin sosyal tesisin öz gelirlerinden karşılanmasının sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Döner Sermaye Bütçesinden Karşılanan Personel Ödemelerinin Kontrol Riski Taşınması

Döner Sermaye İşletmesi bütçesinden Bakanlık ve Karayolları Genel Müdürlüğü personeline yapılan çeşitli nitelikte ödemelerde İşletme Müdürlüğüne ödemeye esas personel bilgilerinin teyit edilememesi nedeniyle kontrol riski oluştuğu görülmüştür.

Bakanlık döner sermaye bütçesinden 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 9'uncu maddesi gereği Bakanlık personeli ile Karayolları Genel Müdürlüğü personeline ek ödeme ve yine 375 sayılı KHK'nın geçici 23'üncü maddesi gereğince de Bakanlık tarafından kadroya alınan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında hizmet veren kişilere ücret ödemeleri yapılmaktadır.

Döner sermayeli işletmelerin, 5018 sayılı Kanun'un geçici 11'inci maddesi gereği yeniden yapılandırılincaya kadar bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması ve muhasebesi ile kontrol ve denetimi Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 11'inci maddesinde, kontrol ve denetimin amaçları sıralanmıştır; kontrol ve denetimin amacı, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde yönetilmesi, mevzuata uygun faaliyet gösterilmesi, varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını, mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesi, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini sağlamaktır.

Bakanlık birimleri ve Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından çeşitli ödemeler

bordrosu ve sürekli işçiler için ücret bordroları düzenlenmek suretiyle İşletme Müdürlüğüne gönderilmekte ve bordroların İşletme Müdürlüğü tarafından döner sermaye muhasebe birimine iletilmesi sonucunda ödemeler gerçekleştirilmektedir.

Bakanlık, bu ödemeler üzerinde gerekli kontrollerin yapıldığı ve özenin gösterildiğini ifade etse de, İşletme Müdürlüğünün bordroları düzenleyen birimler ile arasında kontrolü sağlayacak bir mekanizma olmaması ve ödemelere esas parametrelerin sadece ilgili birimlerin beyanı üzerinden teyit edilebilmesi nedeniyle ödemelerin etkin bir kontrole tabi tutulamadığı anlaşılmıştır.

Personele ait ödemelere esas olmak üzere gerekli olan bilgilerin ilgili personele ait özlük dosyasında takip edilmesi gerekmektedir. Sistem takibinin önem kazandığı günümüzde ilgili personele ait bilgilerin yer aldığı ve izlenip raporlanabildiği bir bilgi sistemi Bakanlıkta mevcut olup, bu nitelikteki ödemeler için bilgi akışı sağlayacak şekilde döner sermaye işletmesi tarafından teyit amaçlı kullanılmamaktadır.

Bu itibarla; Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre, her türlü mali karar ve işlemde usulsüzlüğün önlenmesi, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının temini bakımından kontrolün amaçlarına uygun bir şekilde hizmet edecek bilgi sisteminin işlevsel kılınması, personele yapılacak ödemelerde bu ödemelere esas faktörler üzerinde kontrolün sağlanması, birimler tarafından personele ait bilgilerin güncel tutulmasını teminen bu sisteme belli aralıklarla işlenmesi, ödemelerin de doğru parametreler dikkate alınarak hesaplanması ve buna göre tahakkuk ettirilmesi, döner sermaye işletmesi müdürlüğü tarafından bu sistem üzerinden kontrollerin yürütebilir olması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Arazi ve Arsalar Hesabında İzlenen Tutarların Mali Tablolardan Çıkarılmasına İlişkin Mali Tablolarda Açıklamaya Yer Verilmemesi

Tüzel kişiliği bulunmayan Döner Sermaye İşletmesine ait muhasebe kayıtlarında 2019 yılı içerisinde 250-Arazi ve Arsalar Hesabında kayıtlı taşınmazların bulunduğu, bunlara ilişkin kayıtların hatalı olduğu gerekçesiyle mahsup döneminde düzeltildiği, ancak düzeltmelere ilişkin açıklamaya mali tablolarda yer verilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idarelerine ait taşınmazların tapu kayıtlarına ne şekilde tescil edileceği 5018 sayılı Kanun'un 45'inci maddesinde düzenlenmiştir. Kanun'da, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin edindiği taşınmazların Hazine adına, diğer kamu idarelerinin edindiği taşınmazların

ise tüzel kişilikleri adına tapu sicilinde tescil olunacağı, Hazine adına tescil edilen taşınmazların Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yönetileceği düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kanun’un 12’nci maddesinde ise, bütçe türleri tanımlanmış, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri, merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak belirtilmiştir.

Döner sermaye işletme bütçeleri 5018 sayılı Kanun’un 12’nci maddesinde belirlenen bütçe türleri içinde sayılmamıştır. Döner sermayeli işletmeler ayrı bir tüzel kişiliği bulunmayan, ilgili olduğu idarenin bünyesinde faaliyet gösteren kuruluşlardır. Bu nedenle, söz konusu taşınmazların, döner sermaye kaynaklarıyla alınmış olsa bile tüzel kişiliği olmadığı için tapu siciline tescil olamayacağından döner sermaye mali tabloları yerine genel bütçe mali tablolarında yer alması gerekmektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Hüküm bulunmayan haller” başlıklı 599’uncu maddesinde; Yönetmelik’te hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun’a dayanılarak çıkarılan yönetmelikler ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin hükümlerinin kıyasen uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Muhasebe verileri üzerinde yapılan incelemede 31.12.2019 tarihi itibarıyla muhasebe kayıtlarında 250-Arazi ve Arsalar Hesabında 13.716.037,75 TL bakiye bulunmaktadır. Bu tarihten sonra mahsup dönemi içerisinde ilgili maddi duran varlık hesabına ilişkin düzeltmeler yapıp mali tabloların tam, doğru ve gerçeğe uygun tutarlara yer vermesinin sağlandığı anlaşılmış olmakla birlikte; 5018 sayılı Kanun’a dayanılarak çıkarılan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 344/A maddesine göre, raporlama dönemi sonu ile mali tabloların yayımlandığı zaman aralığında fark edilen mali tablolara ilişkin hatalı işleme ilişkin düzeltmelerin açıklanması gerekmektedir. İdarece bu durumun mali tablo dipnotlarında açıklanmaması mevzuata uygun değildir.

Bu itibarla, mali tablolara ilişkin yapılan düzeltmelerin Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde yer alan muhasebe temel kavramlarından “tam açıklama” ve Devlet Muhasebe Standartlarınca belirlenen temel ilkeler uyarınca “doğru ve tam sunuş” ilkelerine uygun olarak raporlanmasını sağlamak amacıyla, raporlama dönemi sonundan mali raporların yayınlanması için belirlenen sürenin sonuna kadar yapılan hata ya da gecikmiş kayıtlara ilişkin düzeltmelerin mali tabloların dipnotlarında açıklanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Karayolları Genel Müdürlüğü Merkez ve Taşra Teşkilatı Personeli Ek Ödemelerinin Döner Sermaye Bütçesinden Yapılması

375 sayılı KHK'nın Ek 9'uncu maddesi uyarınca, Karayolları Genel Müdürlüğü personeline yapılan ek ödemelerin Döner Sermaye İşletmesi bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

Anılan KHK'nın Ek 9'uncu maddesinin sekizinci fıkrasında, devletin mali imkanlarını göz önünde bulundurmamak suretiyle merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde istihdam edilen personele bu madde uyarınca yapılan ek ödemenin tamamını veya bir kısmını teşkilat yapısı esas alınarak merkezi yönetim bütçesinden veya döner sermayesi bulunan kurumlar için döner sermaye bütçesinden yaptırmaya Cumhurbaşkanının yetkili olduğu belirtilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun (KMYKK) "Bütçe İlkeleri" başlıklı 13'üncü maddesinde özetle; bütçelerin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanacağı, uygulanacağı ve kontrol edileceği; bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlık esas alınacağı; kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde gösterileceği ifade edilmiştir.

İşletmelerin, hesap ve işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ile mali rapor ve tabloları, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 565'inci ve 573'üncü maddelerinde düzenlenmiştir.

Buna göre; mali tablolar, bilanço, gelir tablosu, satışların maliyeti tablosu, nakit akım tablosu ve sermaye hareketleri tablosundan oluşmaktadır ve malî tablolarda yer alan bilgilerin karar vericiler tarafından en iyi şekilde ve süratle kullanılabilmesi için bu tabloların anlaşılabilir, ihtiyaca uygun, güvenilir, karşılaştırılabilir olması ve zamanında düzenlenmesi gerekmektedir.

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 17'nci maddesinde de, bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve malî saydamlığın esas alınacağı belirtilmiştir.

Muhasebe sistemi ile kamu hesaplarına ilişkin ilkelere de, 5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinde yer verilmiştir. Buna göre, muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap

verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür. Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9'uncu maddesinde, kamu idarelerinin bütçelerini stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacakları ve performans programlarında, stratejik planda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda, program dönemine ilişkin olarak belirlenen performans hedeflerine, bunların kaynak ihtiyacına ve performans göstergelerine yer verileceği belirtilmiştir.

Buna göre; performans programları, bütçe dokümanlarında malî bilgilerin yanında, performans bilgilerinin de yer almasını sağlayarak, çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışını ön plana çıkararak, malî saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine işlerlik kazandıracaktır.

Özetle; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Bu amaçla; görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması, hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması gerekir.

Karayolları Genel Müdürlüğü, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini kendi gelirleri ve merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. Malî işlemlerini, 5018 sayılı Kanun ile Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (GYMY) hükümlerine göre

yürütmektedir.

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi ise, gelir ve giderler ile bütçe işlemlerini Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği ile bu Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirmektedir.

Yukarıda belirtilen düzenlemelere göre; idareler ve işletmelerce oluşturulacak muhasebe sistemi, bütün varlık ve yükümlülükler, gelir ve giderler ile garantiler gibi tüm mali işlemleri kapsamak zorundadır. Her kurum ve işletme, görev ve sorumluluklarının gereği olan faaliyetlerini, hazırladıkları bütçeleri üzerinden yapacakları harcamalarla finanse edeceklerdir.

Yapılan incelemede; Karayolları Genel Müdürlüğünün faaliyetleri ile ilgili gider niteliğinde olan Genel Müdürlük personelinin ek ödemelerinin, Genel Müdürlük bütçesi yerine Döner Sermaye bütçesinden yapıldığı görülmüştür. 2019 yılında İşletme bütçesinden Karayolları Genel Müdürlüğü personeline 131.286.000,00 TL tutarında ek ödeme yapılmıştır.

Karayolları Genel Müdürlüğü personeline ait genel bütçeden ödenmesi gereken ek ödemelerin döner sermaye bütçesinden ödenmesi uygulamasının, 5018 sayılı Kanun'un yukarıda belirtilen temel ilkelerine aykırı olduğu düşünülmektedir. Bu durum, sonuçları itibarıyla hem Karayolları Genel Müdürlüğü bütçesini hem de döner sermaye bütçesini etkilemektedir. Konu ile ilgili olarak Karayolları Genel Müdürlüğüne mülga Maliye Bakanlığı nezdinde iki defa girişimde bulunulduğu, ancak ek ödemelerin Genel Müdürlük bütçesinden yapılması yönündeki talebin olumlu karşılık bulmadığı anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, 5018 sayılı Kanun'un temel ilkelerinden olan hesap verilebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması, hazırlanan faaliyet raporları ile mali istatistiklerin gerçek rakamları yansıtması ve yapılan değerlendirmelerin sağlıklı, tam ve güvenilir olması için sözü edilen Genel Müdürlük personeline ait ek ödemelerin Karayolları Genel Müdürlüğünün bütçesinden yapılmasının sağlanmasının değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Karayolları Genel Müdürlüğüne Aktarılan Ödeneklerin Kesin Ödeme İşlemleri Tamamlandıktan Sonra Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığına Bilgi Verilmemesi

Karayolları Genel Müdürlüğünün yatırım projelerinde kullanılmak üzere 2019 yılı Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı bütçesinden aktarılan ödeneklerin kesin ödeme

işlemleri tamamlandıktan sonra Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığına gerekli bilgilerin verilmediği görülmüştür.

1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 490 ncı Maddesinin 4 ncü Fıkrası Uyarınca Karayolu Yatırım Projelerine Yapılacak Ödemelere İlişkin Usul ve Esaslar'ın “Ödeme Miktarı ve Şekli” başlıklı 6'ncı maddesinde; bu usul ve esaslar çerçevesinde yapılacak ödeme miktarının bir proje için yılda 30 milyon TL'yi, yararlandırılan bütün projeler için ise toplam yıllık 400 milyon TL'yi ve her bir ödemenin toplamının da 250 milyon TL' yi geçemeyeceği, Ulaştırma ve Altyapı Bakanının bu tutarları iki katına kadar artırma yetkisinin olduğu belirtilmektedir.

Aynı maddede, yapılacak bu ödemenin kesin ödeme olmayıp, ödenek aktarma işlemi olduğu; 5018 sayılı Kanun, 4734 sayılı Kanun, 4735 sayılı Kanunlar ile Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne uygunluğun ve kanıtlayıcı belgelerin kesin ödemeyi gerçekleştiren Saymanlık tarafından aranılacağı hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, bu Usul ve Esaslara göre, aktarma yapılan Saymanlıklar tarafından, aktarılan paranın muhasebe kayıtlarına alındığına ilişkin yevmiye tarih ve numarasının Saymanlık Müdürlüğüne bildirileceği ve kesin ödeme işlemleri tamamlandıktan sonra Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığına bilgi verileceği belirtilmektedir.

Ancak, yapılan incelemelerde söz konusu bildirim yükümlülüklerinin ilgili Kurum tarafından yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda bahsi geçen Usul ve Esaslar, Bakanlığın karayolu yatırım projelerine kaynak aktarımı yapmasına imkân sağlamaktadır. Bu çerçevede, 2019 yılında Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı bütçesinden Karayolları Genel Müdürlüğü'nün muhtelif projelerine 08.10.2019 tarihinde 150.000.000,00 TL ve 22.10.2019 tarihinde 100.000.000,00 TL olmak üzere toplam 250.000.000,00 TL ödenek aktarılmıştır.

Sözü edilen Usul ve Esaslar'a göre; kesin ödeme işlemleri tamamlandıktan sonra Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığına bilgi verilmesi; ayrıca aktarma yapılan saymanlıkların aktarılan paranın muhasebe kayıtlarına alındığına ilişkin yevmiye tarih ve numarasını Saymanlık Müdürlüğüne bildirmelerinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmeti Verenler Tarafından Ödenen Kamu Paylarına İlişkin Tahsilatın Tam ve Doğru Bir Şekilde Takip Edilmemesi

Kılavuzluk ve/veya römorkörcülük hizmetleri karşılığı gelir elde eden ve bu gelirden kamu payı ödemesi yapan kuruluşlardan yapılan tahsilatların mevzuatın öngördüğü şekilde takip edilmediği tespit edilmiştir.

Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetleri Yönetmeliği'nin “Yasaklar ve Yükümlülükler” başlıklı 17'nci maddesinin on ikinci fıkrasında; kılavuzluk ve/veya römorkörcülük hizmetleri karşılığı gelir elde eden ve kamu payı ödemesi yapan tüm kuruluşların, gayrisafi hasılatın ve bu hasılat üzerinden ödenmesi gereken kamu paylarının tam ve doğru bir şekilde tespiti amacıyla, yeminli mali müşavir tarafından hazırlanmış özel amaçlı tasdik raporunu, en geç sonraki yılın Şubat ayı sonuna kadar idareye ibraz etmesinin zorunlu olduğu hükmüne yer verilmiştir.

Diğer taraftan, aynı Yönetmeliğin “Denetim” başlıklı 18'inci maddesinin yedinci fıkrasında, kamu paylarının tahsilâtının takibinin Bakanlık Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığınca yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Nitekim, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin “Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı” başlıklı 490'ıncı maddesinde, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti vermekte olan kamu kurumu ve özel kuruluşlarca elde edilen aylık gayrisafi hasılattan alınacak %6,5 oranında payın %50'si, döner sermaye işletmesinin gelirleri arasında sayılmıştır.

Bu bakımdan, yukarıda bahsi geçen mevzuat gereği, döner sermaye işletmesinin kendine ait bir gelir kaleminin tahsilatına ilişkin takip sorumluluğu bulunmaktadır.

Kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti verenler tarafından ödenen kamu paylarına ilişkin takip süreci incelendiğinde, yukarıda yer verilen Yönetmelik'te öngörülen yeminli mali müşavir tarafından hazırlanmış özel amaçlı tasdik raporunun kamu payı ödemesi yapan kuruluşlarca Denizcilik Genel Müdürlüğüne sunulduğu, ancak bu raporların anılan Genel Müdürlük tarafından Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı ile paylaşılmadığı tespit edilmiştir.

Halbuki, anılan Yönetmelik uyarınca, kamu paylarının tahsilâtının takibinin Bakanlık Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığınca yapılması gerekmektedir.

Diğer taraftan, Denizcilik Genel Müdürlüğüne söz konusu raporlar yalnızca arşivlenmekte, herhangi bir incelemeye tabi tutulmamaktadır. Bu durum, Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığının, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti verenler tarafından ödenen kamu paylarına ilişkin tahsilatları tam ve doğru bir şekilde takip edememesine yol açmaktadır.

Bu itibarla, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti verenler tarafından ödenmesi gereken kamu paylarının tam ve doğru bir şekilde tespiti amacıyla yeminli mali müşavirler tarafından hazırlanan özel amaçlı tasdik raporlarının Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığınca temin edilerek bu raporlarda yer alan bilgilerin incelenmesi ve kendi birimlerinde mevcut olan kamu payı tahsilatı bilgileri ile karşılaştırılarak mevzuatın tahsilatların takibine ilişkin öngördüğü sorumluluğun tam ve doğru bir şekilde yerine getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

7. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Duran Varlıklar İçin Ayrılan Amortisman Tutarlarının Bütçe Hesaplarında İzlenmesi;	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi;	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Gerçekleştirilen Yat Limanı Projesi Kapsamında Alınan Kira Bedellerinin Genel Bütçe Geliri Olarak Tahsil Edilmesi Gerekirken Sözleşme İle Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığına Bırakılması;	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Hakediş Ödemelerinde Düzenlenmesi Gereken Belgelerin Eksik Düzenlenmesi Nedeniyle Kontrollerin Sağlıklı Yapılamaması;	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.

Döner Sermaye İşletmesi Tarafından Sunulan Hizmetlerle İlgili Giderlerin “Hizmet Üretim Maliyeti” Hesabında Muhasebeleştirilmemesi;	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Bakanlık Birimlerine Yapılan Taşınmaz ve Taşınır Devir İşlemlerinin Olağandışı Gider Hesaplarında İzlenmesi;	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.

**KAMU İDARESİ TARAFINDAN
SUNULAN MALİ TABLOLAR**

ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI 2019 YILI MALİ TABLOLARI

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 34.0	Adı : ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI	N Yılı 2019	N Yılı 2019
1	AKTİF HESAPLAR	113.681.947,17	
1	DÖNEN VARLIKLAR	401.953,06	2.640.859.711,42
10	HAZİR DEĞERLER	174.752,26	2.161.248,00
100	KASA HESABI	41.161,33	543.369.644,80
102	BANKA HESABI	162.704,68	2.039.078.655,01
104	PROJE ÖZEL HESABI	608,00	
108	DİĞER HAZİR DEĞERLER HESABI	22.728,29	
109	BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI		
12	FAALİYET ALACAKLARI	30.725.563,37	36.671.967,72
120	GEÇİRİLEN ALACAKLAR HESABI	13.200.887,20	10.967.723,00
121	GEÇİRİLEN TAKİP ALACAKLAR HESABI	17.388.311,70	25.704.244,12
122	GEÇİRİLEN TERCİH VE TEHRİK ALACAKLAR HESABI	10.735,49	
123	GEÇİRİLEN TERCİH VE TEHRİK ALACAKLAR HESABI	35.638,74	
126	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		
14	DİĞER ALACAKLAR	2.220.818,23	4.398.320,66
140	KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	2.228.818,23	4.398.320,66
15	STOKLAR	2.373.998,76	14.912.232,86
160	İLÜK MADDE VE MALZEME HESABI	2.372.657,57	14.912.232,86
167	DİĞER STOKLAR HESABI	1.441,22	
16	ÖN ÖDEMELER	77.950.613,78	0,70
162	BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	9.433.005,90	0,70
166	PROJE ÖZEL HESABINDAN VERİLEN AVANS VE AKREDİTİFLE	68.517.607,88	
PASİF HESAPLAR			
3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		2.584.637.698,46
32	FAALİYET BORÇLARI		2.161.248,00
320	BÜTÇE EMANETLERİ HESABI		2.161.248,00
322	BÜTÇELEŞTİRİLECEK BORÇLAR HESABI		543.369.644,80
325	NAHİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI		2.039.078.655,01
33	EMANET YABANCI KAYNAKLAR		36.671.967,72
330	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		10.967.723,00
333	EMANETLER HESABI		25.704.244,12
36	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		239.482,02
361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI		175.675,83
362	FONLAR VEYA DİĞER KAMU İD ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI		63.506,19
37	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		4.398.320,66
372	KİDEMİ TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		4.398.320,66
38	GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI		14.912.232,86
380	GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI		14.912.232,86
39	DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		0,70
397	SAYIM FAZLALARI HESABI		0,70
4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		2.656.014.816,62
43	DİĞER BORÇLAR		540,00
430	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		540,00
47	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		25.763.275,50
472	KİDEMİ TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		25.763.275,50
48	GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI		2.630.251.001,12
480	GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI		2.630.251.001,12

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 34.0	Adı : ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI	Yılı : 2019	
		N Yılı 2019	N Yılı 2019
AKTİF HESAPLAR			
2 DURAN VARLIKLAR	109.691.453.678,51	PASİF HESAPLAR	104.508.261.097,64
22 FAALİYET ALACAKLARI	85.074,44	500 NET DEĞER HESABI	130.040.980.958,40
228 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	86.074,44	510 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	126.458.394.009,61
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	350.004.544,75	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	2.111.844.130,84
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H	350.004.544,75	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-114.405.575.548,47
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	109.341.400.583,18	590 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-39.697.382.452,83
250 ARAZI VE ARSALAR HESABI	325.609.601,03	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUÇU HESABI (-39.697.382.452,83
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	100.882.426,130,00		
252 BİNALAR HESABI	535.534.046,43		
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	1.089.631.696,90		
254 TAŞITLAR HESABI	91.447.929,52		
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	59.792.315,88		
256 HİZMET İMTİYAZ VARLIKLARI HESABI	5.185.524.977,17		
257 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-17.627.197.147,21		
258 YAPILMAMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	18.144.438.716,91		
259 YATIRIM AVANSLARI HESABI	674.394.317,57		
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00		
260 HAKLAR HESABI	179.416.431,81		
267 DİĞER MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HESABI	436.600,00		
268 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-179.853.031,91		
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	-36.523,86		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	4.793.786,51		
296 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-4.800.310,37		
AKTİF TOPLAMI	109.805.135.625,68	PASİF TOPLAMI	109.805.135.625,68
Bilanço Dipnotları :			
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	3.338.570.685,98		
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	3.336.570.685,98		
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	15.800.554.857,20		
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	15.800.554.857,20		
930 VERİLEN GARANTİLER HESABI	31.027.074,81		
931 VERİLEN GARANTİLER KARŞILIĞI HESABI	31.027.074,81		
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	7.134.718,67		
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	7.134.718,67		
988 DİĞER NAZİM HESAPLAR HESABI	15.000,00		
989 DİĞER NAZİM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI	15.000,00		

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 34.0		Adı : ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI		Yılı : 2019	
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)
630	GİDERLER HESABI	44.107.953.976,98	600	GELİRLER HESABI	4.459.214.244,32
630 01	Personel Giderleri	219.487.454,71	600 01	Vergi Gelirleri	553.148.264,43
630 01 01	Memurlar	175.491.748,11	600 01 01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	156.764.669,24
630 01 02	Sözleşmeli Personel	2.130.844,95	600 01 03	Dahilde Alınan Mali ve Hizmet Vergileri	335.035.447,65
630 01 03	İşçiler	41.379.811,16	600 01 05	Diğer Gelirler	60.272.370,70
630 01 04	Geçici Personel	48.575,93	600 01 06	Harcama	1.055.771,84
630 01 05	Diğer Personel	436.473,56	600 03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	866.947.871,53
630 02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	42.860.886,92	600 03 01	Mali ve Hizmet Satış Gelirleri	867.675.991,93
630 02 01	Memurlar	35.648.923,76	600 03 02	Malları kullanma veya faaliyetle bulunma izni ge	75,30
630 02 02	Sözleşmeli Personel	307.302,35	600 03 06	Kira Gelirleri	1.271.744,30
630 02 03	İşçiler	6.904.660,81	600 04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	13.302.974,71
630 03	Mali ve Hizmet Alım Giderleri	428.329.747,21	600 04 01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	171.884,21
630 03 01	Üretim Yönelik Mali ve Malzeme Alımları	389,40	600 04 02	Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan	0,00
630 03 02	Tüketim Yönelik Mali ve Malzeme Alımları	2.524.683,13	600 04 03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	407.201,35
630 03 03	Yoluclar	2.972.959,17	600 04 04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	12.646.653,65
630 03 04	Görev Giderleri	4.181.036,96	600 04 06	Özel Gelirler	77.035,50
630 03 05	Hizmet Alımları	417.458.432,51	600 05	Diğer Gelirler	2.999.051.911,30
630 03 06	Temsil ve Tanıtım Giderleri	54.344,81	600 05 01	Faiz Gelirleri	41.394,98
630 03 07	Menkul Mali, Gayrimenkul Alım, Bakım ve Onarım	882.349,07	600 05 02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	2.508.864.278,88
630 03 08	Gayrimenkul Mali Bakım ve Onarım Giderleri	257.652,16	600 05 03	Para Cezaları	38.496.375,16
630 05	Cari Transferler	11.382.711.886,25	600 05 09	Diğer Çeşitli Gelirler	451.649.862,28
630 05 02	Hazine Yardımları	9.268.374.000,00	600 06	Sermaye Gelirleri	0,00
630 05 03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	1.227.640,90	600 06 01	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	10.160.068,84
630 05 04	Hane Halkına Yapılan Transferler	2.106.692.822,94	600 11	Döviz Mevduatının Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur	10.160.068,84
630 05 06	Yurtdışına Yapılan Transferler	6.417.422,41	600 25	Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİED Gel	14.603.213,61
630 07	Sermaye Transferleri	23.379.891.664,70	600 25 01	Gen Buluşma Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİED Gel	14.603.213,61
630 07 01	Yurtiçi Sermaye Transferleri	23.379.891.664,70	610	İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI	48.642.720,17
630 11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	72.711.162,54	610 01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	10.080.368,82
630 11 01	Döviz Mevduatının Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Ku	72.711.162,54	610 01 01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	9.797.478,81
630 13	Amortisman Giderleri	8.565.633.854,39			
630 13 01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	8.511.750.472,48			

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 34.0		Adı : ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI		Yılı : 2019	
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Carı Yılı (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Carı Yılı (N)
630 13	02 Madde Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	53.022.053,72	610 01 03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	22,50
630 13	03 Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	881.328,19	610 01 05	Damga Vergisi	273.495,71
630 14	01 İlk Madde ve Malzeme Giderleri	5.428.128,63	610 01 06	Harcılar	9.371,80
630 14	01 Kırtasiye Malzemeleri	1.998.682,21	610 03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	7.322,19
630 14	02 Besleme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	26.211,26	610 03 01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	1.873,69
630 14	03 Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	2.114,59	610 03 06	Kira Gelirleri	5.448,54
630 14	04 Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	423.716,30	610 05	Diğer Gelirlerim Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	38.555.029,16
630 14	05 Temizleme Ekipmanları	1.596.913,25	610 05 02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	6.844.631,10
630 14	06 Giyecek, Mutfak ve Tuvalet Malzemeleri	589.418,30	610 05 03	Para Cezaları	464.280,57
630 14	07 Yiyecek	16.570,34	610 05 09	Diğer Çeşitli Gelirler	31.246.117,48
630 14	08 İçecek	69.400,60			
630 14	10 Ziraî Maddeler	28.962,81			
630 14	12 Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	363.439,99			
630 14	13 Yedek Parçalar	249.240,39			
630 14	14 Nakli Vasıtaları Lastikleri	2.480,63			
630 14	15 Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	1.952,00			
630 14	99 Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	59.025,96			
630 15	Karşılık Giderleri	770.227,69			
630 15	04 Kıdem Tazminatı Karşılıkları	770.227,69			
630 20	Siline Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	723.931,88			
630 20	01 Gelirlerden Alacaklardan Silinenler	654.475,42			
630 20	02 Kişilerden Alacaklardan Silinenler	68.572,46			
630 20	03 Kurum Alacaklarından Silinenler	884,00			
630 25	Kamu İdarelerine Devir Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid	344.170,85			
630 25	01 Genel Bütçe/Kap Kanun İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var Kay/Gid	342.480,85			
630 25	05 Mahalli İdarelere Bedelsiz Olarak Dev Var Kay/Gid	1.690,00			
630 30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	8.767.852,17			
630 30	06 Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	8.767.852,17			
630 99	Diğer Giderler	273.009,04			
630 99	99 Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	273.009,04			

NET GELİR TOPLAMI : 4.410.571.524,15

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 34.0		Adı : ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI		Yılı : 2019	
Ekonomik Kodlar	GİDERİM TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
GİDERLER TOPLAMI : 44.107.953.976,98					
GİDERLER TOPLAMI (A)	44.107.953.976,98				
GELİRLER TOPLAMI (B)	4.459.214.244,32				
İNDİRİM ;HADE;İSKONTO TOPLAMI (C)	48.642.720,17				
		NET GELİR (D= B- C)		4.410.571.524,15	
		FAALİYET SONUCU D- A			-39.697.382.452,83

ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETME MÜDÜRLÜĞÜ 2019 YILI MALİ

TABLoları

DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ BİLANÇOSU		2019	Pasif		
1	DÖNER VARLIKLAR	389.072.951,75	3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	42.859.566,26
10	HAZIR DEĞERLER	183.374.514,20	32	TİCARİ BORÇLAR	17.481.231,50
102	BANKALAR HESABI	183.374.514,20	320	SATICILAR HESABI	17.296.568,98
12	TİCARİ ALACAKLAR	41.273,92	326	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	184.662,52
126	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	41.273,92	33	DİĞER BORÇLAR	2.884.705,27
13	DİĞER ALACAKLAR	676.948,27	336	DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI	2.884.705,27
135	PERSONELDEN ALACAKLAR HESABI	61.081,83	36	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	22.451.128,92
136	DİĞER ÇEŞİTLİ ALACAKLAR HESABI	615.866,44	360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	1.219.481,54
15	STOKLAR	309.710,33	362	ÖDENECEK DÖNER SERMAYE YÜKÜMLÜLÜKLERİ HESABI	21.231.647,38
150	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	309.710,33	37	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	42.500,57
18	GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	6.922.405,00	370	DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI HESABİ	3.602.211,97
180	GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI	6.922.405,00	371	DÖNEM KARININ PEŞİN ÖDENEN VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLERİ HESABI (-)	-3.743.022,11
19	DİĞER DÖNER VARLIKLAR	197.748.100,03	372	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	183.310,71
190	DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	197.747.156,03	4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	525.000,00
195	İŞ AVANSLARI HESABI	944,00	47	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	525.000,00
2	DURAN VARLIKLAR	17.087.638,04	472	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	525.000,00
22	TİCARİ ALACAKLAR	1.935,06	5	ÖZ KAYNAKLAR	362.776.023,53
226	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.935,06	50	ÖDENMİŞ SERMAYE	360.004.544,75
25	MADDİ DURAN VARLIKLAR	1.598.895,94	500	SERMAYE HESABI	360.004.544,75
253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	79.357,26	59	DÖNEM NET KARIZARARI	12.771.478,78
254	TAŞITLAR HESABI	4.452,50	590	DÖNEM NET KARI HESABI	12.771.478,78
255	DEMİRBAŞLAR HESABI	2.528.071,34		Toplam :	406.160.589,79
257	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-1.012.985,16			
260	FAKLAR HESABI	3.629.766,00			
267	DİĞER MADDİ OLUMYAN DURAN VARLIKLAR HESABI	3.838.500,00			
268	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-7.468.265,00			
29	DİĞER DURAN VARLIKLAR	15.496.807,04			
295	PEŞİN ÖDENEN VERGİ VE FONLAR HESABI	15.486.807,04			
	Toplam :	406.160.589,79			
Dipnotlar					
	*900 ALINAN TEMİNATLAR HESABI	2.408.813,40	TL'dir.		
	*901 ALINAN TEMİNATLAR ALACAKLI HESABI	2.408.813,40	TL'dir.		
	*980 GİDER TAHKÜTLERİ HESABI	12.889.514,21	TL'dir.		
	*981 GİDER TAHKÜTLERİ ALACAKLI HESABI	12.889.514,21	TL'dir.		

DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ GELİR TABLOSU

İşletme Kodu / Adı : 16010801 / Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı D.S.İ.

	2019	2018
A- BRÜT SATIŞLAR	674.024.481,22	564.792.800,90
1- Yurt İçi Satışlar	674.024.481,22	564.792.800,90
2- Yurt Dışı Satışlar	0,00	0,00
3- Dönüşüm Gelirleri	0,00	0,00
4- Diğer Gelirler	0,00	0,00
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	14.381.921,85	5.219.810,34
1- Satıştan İndirimler (-)	14.381.921,85	5.219.810,34
2- Satış İskontoları (-)	0,00	0,00
3- Diğer İndirimler (-)	0,00	0,00
C- NET SATIŞLAR	659.642.559,37	559.572.990,56
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	4.140.211,89	2.684.642,94
1- Satılan Mamüller Maliyeti (-)	0,00	0,00
2- Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	0,00	0,00
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)	4.140.211,89	2.684.642,94
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)	0,00	0,00
BRÜT SATIŞ KARI ve ZARARI	655.522.347,48	556.908.347,62
E- FAALİYET GİDERLERİ (-)	667.132.051,81	578.543.492,36
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	0	0,00
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	0,00	0,00
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	667.132.051,81	578.543.492,36
4-Dönüşüm Giderleri (-)	0,00	0
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	-11.609.704,13	-21.635.144,74
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR ve KARLAR	27.603.831,93	39.685.515,45
1- Faiz Gelirleri	28.295.965,51	33.463.892,08
2- Konusu Kalmayan Karşılıklar	0,00	0,00
3- Menkul Kıymet Satış Karları	0,00	0,00
4- Kambiyo Karları	0,00	0,00
5- Reeskont Faiz Gelirleri	0,00	0,00
6- Diğer Olağan Gelir ve Karlar	1.307.866,42	6.221.623,39
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER ve ZARARLAR (-)	0,00	148,24
1- Karşılık Giderleri (-)	0,00	0,00
2 - Menkul Kıymet Satış Zararları (-)	0,00	0,00
3- Kambiyo Zararları (-)	0,00	0,00
4- Reeskont Faiz Giderleri (-)	0,00	0,00
5- Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)	0,00	148,24
OLAĞAN KAR VEYA ZARARLAR	15.994.127,80	18.050.224,47
H- OLAĞANDIŞI GELİR ve KARLAR	379.562,95	303.629,08
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları	0,00	0,00
2- Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	379.562,95	303.629,08
İ- OLAĞANDIŞI GİDER ve ZARARLAR (-)	0,00	462.381,05
1- Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
3- Diğer Olağandışı Gider ve Zararları (-)	0,00	462.381,05
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	16.373.890,75	17.891.472,50
J- DÖNEM KARI VERGİ ve DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI (-)	3.602.211,97	3.259.257,82
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	12.771.478,78	14.632.214,68

DEVLET ARŞİVLERİ BAŞKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Ekonomik sınıflandırmaya göre Bütçe Giderleri Tablosu

Tablo 2: Ekonomik sınıflandırmaya göre Bütçe Gelirleri Tablosu

Tablo 3: Bütçe giderleri ve Ödenekler Tablosu

BULGU LİSTESİ

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Verilen Depozito ve Teminatların yanlış kayıtlarda muhasebeleştirilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Devlet Arşivleri Başkanlığı, Türkiye’de arşiv hizmet ve faaliyetlerini düzenlemek ve kamuda belge yönetimini sağlamak üzere, Cumhurbaşkanlığına bağlı ve genel bütçeye tabi olarak 16.07.2018 tarih ve 11 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuştur. Başkanlık, 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 218’inci maddesi ile kapatılan Başbakanlık Merkez Teşkilatı ana hizmet birimlerinden olan Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü’nün devamı niteliğinde olup, faaliyetlerini Ankara ili Yenimahalle ilçesinde bulunan Devlet Arşivleri Başkanlığı Yerleşkesi ve Ergazi Atık Kağıt İşleme Tesisi ile İstanbul ili Kağıthane ilçesinde bulunan Milli Arşiv Sitesi’nde (Osmanlı Arşivi Külliyesi) sürdürmektedir.

Başkanlık, kurumlarda tespit edilip devlet ve millet hayatını ilgilendiren her türlü arşiv malzemesini toplamak, değerlendirmek, tasnif ve tercüme etmek, yayınlamak, belgelere erişimi sağlamak ve uygun ortamlarda saklamakla yükümlüdür.

Bunun yanı sıra, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve MİT Başkanlığı Arşivleri haricindeki bağlı tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hazırladıkları imha listelerine uygunluk görüşü vermekte, Standart Dosya Planı ve Elektronik Belge Yönetim Sistemi konuları başta olmak üzere arşiv iş ve işlemlerinin mevzuata uygun yürütülüp yürütülmediğini belirlemek için denetim çalışmaları yapmakta, karşılaşılan problemlere çözüm bulmak amacıyla eğitim ve rehberlik hizmetleri sunmaktadır.

Devlet Arşivleri Başkanlığı’nın ülke içindeki çalışmalarının yanı sıra Uluslararası Kurum ve Kuruluşlarla da çeşitli açılardan ortak çalışma ve faaliyetleri bulunmaktadır. Bu bağlamda, bugüne kadar Dışişleri Bakanlığı’nın koordinasyonu ile Dünya’nın farklı coğrafyalarında yer alan 45 ülke ile arşiv alanında işbirliği protokolleri imzalanmıştır. Protokoller kapsamında ilgili ülke milli arşivleri ile belge örneği alışverişleri ve karşılıklı uzman değişimi yapılmakta; ortak sergi, eğitim, yayın ve sempozyum gibi faaliyetler hayata geçirilmektedir.

Devlet Arşivleri Başkanlığı’nın, 11 numaralı Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde belirtilen görev ve yetkileri şunlardır:

- Devlet arşivlerine ilişkin esasları belirlemek, bunların uygulanmasını takip etmek ve denetlemek,
- Kamu, özel ve yurt dışı arşivlerinde bulunan devlet ve millet hayatını ilgilendiren

belgeleri tespit ve tescil etmek, sertifikalandırmak, korumak, gerektiğinde satın alarak Devlet Arşivlerine kazandırmak.

- Arşiv belgelerinin tahribini önleyecek tedbirleri almak, arşiv laboratuvarı kurmak veya laboratuvar hizmeti satın almak, bunların tamir, konservasyon ve restorasyonunu yapmak veya yaptırmak,
- Arşivlerde gerçekleştirilecek mikrofilm ve dijitalleştirme faaliyetleri ile yenilikçi tekniklerin uygulanması alanında usul ve esasları belirleyerek rehberlik yapmak ve bu alanda koordinasyonu yürütmek,
- Devlet Arşiv Ağı'nı ve Devlet Arşivi Veri Merkezi'ni oluşturmak, koordine etmek, araştırmaya açık bilgi ve belgeleri kullanıma sunmak,
- Arşivlerden yararlanma usul ve esasları belirleyerek arşivlere erişimi artırmak,
- Kâğıt ve elektronik ortamda oluşturulan arşiv belgelerinin her türlü güvenliğine ilişkin önlemlerin alınmasını sağlayacak usul ve esasları belirlemek,
- Belge yönetimi ve arşivcilik alanında araştırma yapmak veya yaptırmak; rehberlik, eğitim ve sertifikasyon hizmetlerini sunmak; yerli, yabancı kuruluşlar ve üniversitelerle işbirliği yapmak,
- Tarihi ve kültürel değeri olan arşiv belgelerini tanıtmak, yayım yapmak veya yaptırmak, arşiv müzesi kurmak, yurt içinde ve yurt dışında sergiler açmak,
- Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle verilen diğer görevleri yapmak.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Devlet Arşivleri Başkanlığı dokuz Daire Başkanlığı ve bir Özel Kalem Müdürlüğü'nden oluşmaktadır. Bu birimlerden Destek Hizmetleri, Muhafaza ve Bakım ile Dış İlişkiler ve Tanıtım Dairesi Başkanlıkları İstanbul'da; Personel ve Eğitim, Strateji Geliştirme, Bilgi İşlem ve Elektronik Arşiv, Belge Tespit ve Değerlendirme, Cumhurbaşkanlığı Arşivi ile Tasnif ve Araştırma Hizmetleri Dairesi Başkanlıkları ve Özel Kalem Müdürlüğü Ankara'da faaliyet göstermektedir. 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" gereğince Başkan, Devlet Arşivleri Başkanlığı'nın üst yöneticisidir. Devlet Arşivleri Başkanlığı'nda üç başkan yardımcısı kadrosu mevcut olup başkan yardımcılardan biri Ankara, ikisi İstanbul ilinde görev yapmaktadır.

Devlet Arşivleri Başkanlığı 2019 yılı sonu itibariyle kadrolu, sözleşmeli, sürekli işçi ve geçici olmak üzere toplam 885 personelle hizmet vermektedir. Ankara ilinde bulunan hizmet birimlerinde çalışan personel, Başkanlık personelinin yaklaşık olarak %40'ını, İstanbul

ilinde yer alan hizmet birimlerinde çalışan personel ise Başkanlık personelinin yaklaşık olarak %60'ını oluşturmaktadır. Söz konusu personelden 497 kişi Genel İdare Hizmetleri, 6 kişi yardımcı hizmetler, 9 kişi teknik, 1 kişi sağlık hizmetlerinde çalışmaktadır. İlâveten 133 sözleşmeli personelin dışında 21 geçici personel ve 218 sürekli işçi bulunmaktadır.

Bağlı veya ilgili kurumla ilişki

16 Temmuz 2018 tarih ve 30480 sayılı Resmi Gazete'de 11 numaralı Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımlanmış olup, Kararname'nin 3 üncü maddesinde “Arşiv hizmet ve faaliyetlerini düzenlemek ve kamuda belge yönetimini sağlamak üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak genel bütçeye tabi Devlet Arşivleri Başkanlığı kurulmuştur.” ibaresi yer almaktadır. Devlet Arşivleri Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığına bağlı, genel bütçeye tabi olarak faaliyet göstermektedir.

Devlet Arşivleri Başkanlığı, bütçe ve yatırım görüşmeleri bakımından Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı ile görüşmekte ve bu kurumlardan uzman görüşü alarak bütçe ve yatırım işlerini sonuçlandırmaktadır.

Devlet Arşivleri Başkanlığına karşı sorumlu bütün kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından üretilen klasik ve elektronik arşivlik belge ve arşiv belgelerinin üretilmesinden itibaren belirlenen usul, esas ve standartlarla dosyalanması, paylaşılması, arşivlenmesi ve tekrar hizmete sunulması, bu hususların denetlenmesi, gerektiğinde rehberlik ve eğitim faaliyetlerinin yürütülmesi ve nihayetinde nitelikli olduğu tespit edilen arşiv belgelerinin Başkanlığa devrinin sağlanarak uygun koşullarda depolanması işlemleri yürütülmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri sonucunda teşekkül eden belgelerden Türk milletinin geleceğine tarihi, siyasî, sosyal, hukukî ve teknik değer olarak intikal etmesi gereken arşiv belgelerinin; muhafazası, düzenlenmesi ve araştırmacılar ile vatandaşların hizmetine sunulması amacıyla arşivcilik metodolojisine ve yürürlükteki mevzuat hükümlerine uygun olarak Devlet Arşivleri çatısı altında toplanması faaliyeti kapsamında belge devir-teslim işlemleri yapılmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Devlet Arşivleri Başkanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (I) Sayılı Cetvelde “Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri” kısmında yer almaktadır. Muhasebe sistemi ise yine aynı Kanununun 49'uncu maddesine istinaden yayımlanan “Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” ile “Genel Yönetim Muhasebe

Yönetmeliği” çerçevesinde yürütülmektedir. Kurum ayrıca “Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği” kapsamında da bulunmaktadır.

Kuruma 2019 yılında, 7156 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 91.211.000,00 TL ödenek tahsis edilmiştir. Yıl içerisinde 28.175.000,00 TL ödenek eklenmiş, 377.827,00 TL ödenek düşülmüştür. Toplam 119.008.173,00 TL ödeneğin 99.359.097,13 TL’si (%83,4) kullanılmıştır. Ödenek üstü harcama yoktur.

2019 yılı ödenekleri ağırlıklı olarak personel giderleri ve mal ve hizmet alımlarında yoğunlaşmaktadır. Bu ödenekler, işleyişte sürekliliği sağlamak amacı ile yıl içerisinde kullanılmıştır.

Kurumun 91.211.000,00 TL olarak kabul edilen 2019 yılı bütçesi ile yıl içerisinde 8.884.137,72 TL bütçe geliri elde edilmiş, buna karşılık ise 99.359.097,13 TL bütçe gideri yapılmıştır.

Tablo 1: Ekonomik sınıflandırmaya göre Bütçe Giderleri Tablosu

Gider Türü	Gerçekleşen (TL)
Personel Giderleri	57.452.946,44
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Gideri	10.188.775,94
Mal ve Hizmet Alım Gideri	18.147.822,21
Cari Transferler	400.039,28
Sermaye Giderleri	13.169.513,26
TOPLAM	99.359.097,13

Tablo 2: Ekonomik sınıflandırmaya göre Bütçe Gelirleri Tablosu

Gelir Türü	Gerçekleşen (TL)
Vergi Gelirleri	7.925.134,11
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	295.851,15
Diğer Gelirler	663.152,46
TOPLAM	8.884.137,72

Tablo 3: Bütçe giderleri ve Ödenekler Tablosu

Yılı içinde Alınan Ödeme Emirleri	Yapılan Tenkisler	Kalan	Yılı İçindeki Ödemeler	TOPLAM	Ödenek Üstü Harcama
118.503.505,33	19.144.408,20	99.359.097,13	99.359.097,13	99.359.097,13	0

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Devlet Arşivleri Başkanlığı, mali işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun'un 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

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

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

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

Yönetmeliğin 310'uncu maddesinde, kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu, 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu, 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği, 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu, Nakit Akış Tablosu, Özkaynak Değişim Tablosu ve Bütçelenen ve Gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu olduğu, 314-316'ncı maddeleri ile 316-A ve 316-B maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği, 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap

dönemi sonunda Sayıştay'a gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri.
- Geçici ve kesin mizan.
- Bilanço.
- 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 tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan 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 Sayıştay'a sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve

doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı;6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Uluslararası Denetim Standartları, Sayıştay İkincil Mevzuatı ve Denetim Rehberleri'dir.

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesi gereğince, iç kontrol süreçlerine ilişkin standartları ve yöntemleri belirleme görevi Hazine ve Maliye Bakanlığınca yerine getirilmektedir. 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar belirlenmiş ve belirlenen bu standartlar doğrultusunda kurumların eylem planı hazırlamakla yükümlü oldukları belirtilmiştir.

Kurum Başkanı'nın 22.02.2019 tarih ve 3564 sayılı Olur'u ile başlatılan İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı çalışmaları kapsamında, İç Kontrol Uyum Eylem Planı

Hazırlama Grubu tarafından Başkanlığın mevcut durumu ve yapılması planlanan eylemleri içeren taslak Eylem Planı hazırlanmıştır. İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından uygun bulunan Taslak Eylem Planı Kurum Başkanı'nın onayına sunulmuştur.

Kurum Başkanı'nın 13.06.2019 tarih ve 10690 sayılı onayı ile "Devlet Arşivleri Başkanlığı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı", 01.07.2019-30.06.2021 tarihleri arasında uygulanmak üzere yürürlüğe girmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde belirtilen 18 standart ve 79 genel şart göz önüne alınarak hazırlanan Eylem Planı'nda 2019 yılı sonuna kadar tamamlanması öngörülen 14 adet eylem belirlenmiş olup, sorumlu ve işbirliği yapılacak birimlerce eylemler tamamlanmıştır.

İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı kapsamında yürütülen faaliyetler şu şekildedir;

- Ön mali kontrol işlemleri yönergesi hazırlanmış ve ön mali kontrol faaliyetleri bu yönerge doğrultusunda yapılmaya başlanmıştır.

- Etik kurallarının bilinmesi ve faaliyetlerin bu kurallar doğrultusunda yürütülmesi için etik komisyonu kurulmuştur.

- 2020-2024 Stratejik Planı hazırlanmış ve uygun araçlarla duyurulmuştur.

- Faaliyetlerin yürütülmesinde hassas görev prosedürleri belirlenmiştir.

- Başkanlığın tüm birimlerine ait hizmet envanterleri, hizmet standartları ve görev tanımları belirlenmiştir.

- Bilgi sistemlerinin sürekliliği ve güvenilirliğini sağlayacak kontrollerinin belirlenmesi amacıyla bilgi ve iletişim güvenliği genelgesi hazırlanmıştır.

- Eylem planında öngörülen faaliyet ve düzenlemelerin ilk altı aylık (01.07.2019-31.12.2019) eylemlerine ilişkin gerçekleştirme sonuçları Kurum Başkanı'na sunulmuştur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Devlet Arşivleri Başkanlığı 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, 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 DAYANAKLARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Verilen Depozito ve Teminatların yanlış kayıtlarda muhasebeleştirilmesi

Kurum tarafından Diğer Kamu İdarelerine ve kişilere, bir işin yapılması veya bir sözleşme ve işlemin yerine getirilmesi amacıyla verilen Depozito ve Teminat niteliğindeki değerlerden vadesi bir yılın altında olanların 126 Verilen Depozito ve Teminatlar, vadesi bir yılı aşanların ise 226 Verilen Depozito ve Teminatlar hesaplarına kaydedilmediği, daha sonra iade olarak alınan aynı nitelikli değerlerin ise 126 ve 226 no’lu hesaplar kullanılarak kaydedilmesi gerekirken bu hesapların yerine 600 no’lu Gelirler hesabının alt kodları kullanılarak muhasebeleştirildiği görülmüştür.

27.12.2014 tarih ve 29218 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 126 Verilen Depozito ve Teminatlar hesabı başlıklı 60’ncı maddesinde verilen depozito ve teminatların tanımı yapılarak “Hesabın İşleyişi” başlıklı 6’ncı maddesi’nin “Borç” başlıklı “a” bendinin 1’inci alt bendinde ise kullanım şekli belirtilmektedir. “Alacak” başlıklı “b” bendinin 1’inci alt bendinde ise geri alınan depozito ve teminatların kaydedileceği hesaplar açıklanmakta, yönetmeliğin, 226 Verilen Depozito ve Teminatlar başlıklı 142’nci maddesi ile “Hesabın İşleyişi” başlıklı 143’üncü maddesinde ise bir yıldan daha uzun süreli bütçedeki ödeneğine dayanılarak verilen Depozito ve Teminatlar için aynı hükme yer verilmiştir.

Yukarıda belirtilen hükümlere aykırı olarak, Kurum tarafından verilip daha sonra iade olarak alınan Depozito ve Teminat niteliğindeki değerlerin muhasebeleştirilmesinde, 126 ve 226 no’lu hesapların kullanılmaması sebebiyle, söz konusu tutarların mali tablolara doğru şekilde yansıtılmadığı değerlendirilmektedir.

Kurum tarafından yapılan savunmada geçmiş dönemde yapılan abonelik sözleşmelerinin tespit edilerek, ödenen güvence bedellerinin ilgili Depozito ve Teminat Hesaplarına alınması hususunun Merkez Saymanlık Müdürlüğüne 27/05/2020 tarih ve E.5342 sayılı yazı ile bildirildiği ve Saymanlıkça düzeltme kaydı yapıldığı belirtilmektedir. Kurum tarafından yapılması gereken işlemler yerine getirildiğinden ilaveten yapılacak bir husus bulunmamaktadır.

**KAMU İDARESİ TARAFINDAN
SUNULAN MALİ TABLOLAR**

DEVLET ARŞİVLERİ BAŞKANLIĞI 2019 YILI MALİ
TABLOLARI

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 1.78 Adı : DEVLET ARŞİVLERİ BAŞKANLIĞI		Yıl : 2019	
AKTİF HESAPLAR	N Yılı 2019	PASİF HESAPLAR	N Yılı 2019
1 DÖNEM VARLIKLAR	15.524.278,75	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	579.668,50
10 HAZİR DEĞERLER	74.132,40	32 FAALİYET BORÇLARI	293.700,06
102 BANKA HESABI	74.132,40	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	293.700,06
14 DİĞER ALACAKLAR	14.301,61	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	134.477,89
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	14.301,61	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	33.441,79
15 STOKLAR	13.117.719,76	333 EMANETLER HESABI	101.036,10
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	13.117.719,76	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	151.490,56
16 ÖN ÖDEMELER	2.318.124,78	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	139.530,43
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	2.318.124,78	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İD. ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	11.960,12
2 DURAN VARLIKLAR	364.154.157,42	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	8.173.161,35
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	364.154.157,42	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	8.173.161,35
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	339.844.701,15	472 KIDEM TAZİMİNATI KARŞILIĞI HESABI	8.173.161,35
252 BİNALAR HESABI	184.165.052,49	5 ÖZ KAYNAKLAR	370.925.606,32
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	20.710.773,21	50 NET DEĞER	553.001.505,24
254 TAŞITLAR HESABI	472.524,81	500 NET DEĞER HESABI	553.001.505,24
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	42.122.808,89	51 DEĞER HAREKETLERİ	182.557.578,94
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-244.247.593,80	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	182.557.578,94
258 YAPILMAMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	21.065.890,67	58 GEÇMiŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-82.921.468,05
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00	580 GEÇMiŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-82.921.468,05
260 HAKLAR HESABI	1.157.584,28	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-281.712.009,81
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-1.157.584,28	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUÇU HESABI (-)	-281.712.009,81
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	0,00		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	369.468,06		
299 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-369.468,06		
AKTİF TOPLAMI	379.678.436,17	PASİF TOPLAMI	379.678.436,17
Bilanço Dipnotları :			
810 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	1.266.536,18		
811 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	1.266.536,18		
820 GİDER TAHHÜTLERİ HESABI	9.383.406,81		
821 GİDER TAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	9.383.406,81		
848 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	971.001,83		
849 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	971.001,83		

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
Kurum Kodu : 178		Adı : DEVLET ARŞİVLERİ BAŞKANLIĞI				Yılı : 2019	
630		GİDERLER HESABI	288.171.020,08	600		GELİRLER HESABI	8.890.611,98
630	01	Personel Giderleri	61.930.375,19	600	01	Vergi Gelirleri	7.925.134,11
630	01 01	Memurlar	36.523.329,04	600	01 01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	6.264.085,86
630	01 02	Sözleşmeli Personel	10.189.434,22	600	01 03	Dahilde Alınan Mali ve Hizmet Vergileri	971.643,49
630	01 03	İşçiler	15.217.611,93	600	01 05	Damga Vergisi	689.404,76
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	10.188.775,94	600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	298.054,80
630	02 01	Memurlar	6.898.973,90	600	03 01	Mali ve Hizmet Satış Gelirleri	6.562,02
630	02 02	Sözleşmeli Personel	958.175,59	600	03 06	Kira Gelirleri	291.492,78
630	02 03	İşçiler	2.327.323,70	600	05	Diğer Gelirler	667.390,37
630	02 99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	4.302,75	600	05 01	Faiz Gelirleri	217,23
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	17.680.675,91	600	05 03	Para Cezaları	17.891,10
630	03 02	Tüketme Yönelik Mali ve Malzeme Alımları	11.689.340,78	600	05 09	Diğer Çeşitli Gelirler	649.282,04
630	03 03	Yolluklar	196.800,01	600	25	Kamu İdareleri ve Kurumları İçin Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	32,70
630	03 04	Görev Giderleri	63.406,08	600	25 01	Genel Bütçe/Kapalı Kamu İdareleri İçin Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	32,70
630	03 05	Hizmet Alımları	4.056.453,42	610		İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI	2.431.601,71
630	03 06	Temsil ve Tanıtım Giderleri	48.711,98	610	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	2.426.032,79
630	03 07	Menkul Mali, Gayrimenkul Hakk Alım, Bakım ve Onanım	1.538.879,18	610	01 01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	2.426.032,79
630	03 08	Gayrimenkul Mali Bakım ve Onanım Giderleri	87.084,46	610	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	5.485,83
630	05	Cari Transferler	400.039,28	610	03 06	Kira Gelirleri	5.485,83
630	05 03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	319.936,88	610	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	83,09
630	05 06	Yurtdışına Yapılan Transferler	80.102,40	610	05 09	Diğer Çeşitli Gelirler	83,09
630	13	Amortisman Giderleri	189.232.008,41			NET GELİR TOPLAMI :	6.459.010,27
630	13 01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	188.967.806,41				
630	13 02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	264.202,00				
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	964.196,38				
630	14 01	Kırtasiye Malzemeleri	444.454,87				
630	14 02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	12.009,23				
630	14 03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	5.981,26				
630	14 04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağları	34.243,25				
630	14 05	Temizleme Ekipmanları	81.782,95				
630	14 06	Giyecek, Mefuat ve Tuhafiyeye Malzemeleri	22.531,58				

Kurum Kodu : 178	Adı : DEVLET ARŞİVLERİ BAŞKANLIĞI	Yılı : 2019
------------------	-----------------------------------	-------------

Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630 14 07	Yiyecek	1.435,00			
630 14 08	İçecek	6.208,70			
630 14 10	Zirai Maddeler	2.014,28			
630 14 12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	245.286,78			
630 14 13	Yedek Parçalar	71.760,42			
630 14 14	Nakil Vasıtaları Lastikleri	9.778,80			
630 14 99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	26.709,30			
630 20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	4.470,64			
630 20 02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	4.470,64			
630 30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	7.710.043,18			
630 30 06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	7.710.043,18			
630 99	Diğer Giderler	60.435,15			
630 99 99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	60.435,15			

GİDERLER TOPLAMI : 288.171.020,08

GİDERLER TOPLAMI (A)	288.171.020,08			
GELİRLER TOPLAMI (B)	8.890.611,98			
İNDİRİM İADE İSKONTO TOPLAMI (C)	2.431.601,71	NET GELİR (D= B- C)	6.459.010,27	FAALİYET SONUCU D- A
				-281.712.009,81

DIYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu (TL)

Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması Tablosu (TL)

Tablo 3: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması Tablosu (TL)

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

1.1.1. Mevzuat

Kanunlar

633 Sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun
5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

31 Nolu- Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde
Değişiklik Yapılmasına İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

20 Nolu - Diyanet İşleri Başkanlığına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin
Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

4 Nolu - Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve
Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

3 Nolu - Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama
Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

2 Nolu - Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

1 Nolu - Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Bakanlar Kurulu Kararları

Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesine Tahsis Edilen Sermayenin 80.000.000
(Seksenmilyon) TL'ye Çıkarılması Hakkında Karar

Yurt Dışı Din Hizmetleri Koordinatörlükleri Hakkında Kararname

Kısmi Zamanlı Geçici İmam-Hatip Görevlendirilmesine İlişkin Karar

Kısmi Zamanlı Geçici Kur'an Kursu Öğreticisi Çalıştırılmasına İlişkin Karar

Kurban Hizmetleri Kararnamesi

Hac ve Umre Seyahatleri ile İlgili İşlerin Diyanet İşleri Başkanlığınca Yürütülmesine
Dair Karar

Diyanet İşleri Başkanlığınca Düzenlenen Eğitim Faaliyetlerinde Uygulanacak Ders ve
Ek Ders Saatlerine İlişkin Karar

Yönetmelikler

Diyanet İşleri Başkanlığı Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği

Din Şurası Yönetmeliği

Diyanet İşleri Başkanlığı Görev ve Çalışma Yönetmeliği

Diyanet İşleri Başkanlığı Din İşleri Yüksek Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları

Hakkında Yönetmelik

Hac ve Umre Seyahatleri ile İlgili İşlerin Diyanet İşleri Başkanlığınca Yürütülmesine

Dair Yönetmelik

Diyanet İşleri Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Yönetmeliği

Diyanet İşleri Başkanlığı Yayın Yönetmeliği

Din İşleri Yüksek Kurulu Uzman ve Uzman Yardımcılığı Sınav ve Atama

Yönetmeliği

Diyanet İşleri Uzman ve Uzman Yardımcılığı Sınav ve Atama Yönetmeliği

Diyanet İşleri Başkanlığı Sınav Yönetmeliği

Diyanet İşleri Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği

Dernek, Vakıf, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık ve Benzeri Teşekküllere Genel

Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Bütçelerinden Yardım Yapılması Hakkında

Yönetmelik

1.1.2. Görevler

Temel görevi ülkemizdeki din hizmetlerini yürütmek ve düzenlemek olan Diyanet İşleri Başkanlığı, İslam dini konusunda toplumu aydınlatmak inanç, ibadet ve ahlâk esasları ile ilgili işleri yürütmek ve ibadet yerlerini yönetmek görevini yerine getirmektedir.

Buradan yola çıkarak verilen hizmetler; Din Hizmetleri, Eğitim Hizmetleri, Hac-Umre Hizmetleri, Dini Yayın Hizmetleri, Yurt Dışı Din Hizmetleri, Din Görevlilerinin Eğitimi Hizmetleri ile diğer birimlerce verilen ve bu hizmetlerin daha nitelikli ve aksamadan sürmesini sağlayan hizmetler olarak özetlenebilir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Diyanet İşleri Başkanlığı 22.06.1965 tarihli ve 633 sayılı Kanun ile kurulmuş olup; 13.07.2010 tarihinde yürürlüğe giren 6002 sayılı Kanun ile teşkilat yapısı ve faaliyetleri ile ilgili önemli değişiklikler yapılmıştır.

Ayrıca, 09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı (3. Mükerrer) Resmî Gazetede yayımlanan ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnenin 141'inci maddesinin birinci fıkrasının a) bendi ile 633 Sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 1'inci maddesinin 1'inci fıkrasında yer alan "Başbakanlığa" ibaresi, "Cumhurbaşkanlığına" şeklinde değiştirilmiş ve böylelikle Diyanet İşleri Başkanlığı Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kuruluş hâline gelmiştir.

Diyanet İşleri Başkanlığı yurt içinde ve yurt dışında çok geniş ve yaygın bir organizasyon yapısına sahiptir. Diyanet İşleri Başkanlığının merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatında toplam 131.789 personel istihdam edilmektedir. Bunun 26.060'ını sözleşmeli personel oluşturmaktadır.

1.2.1. Merkez Teşkilatı:

Başkanlık merkez teşkilatı; Diyanet İşleri Başkanı, 5 başkan yardımcısı ile 2 sürekli kurul, 7 genel müdürlük ve aynı seviyede 2 başkanlık olmak üzere toplam 14 hizmet birimi ve bu birimlere bağlı 36 daire başkanlığı, 1 döner sermaye işletme müdürlüğü ve merkez birimlerinde görev yapan 1.402 personelden oluşmaktadır.

Sürekli Kurullar:

Din İşleri Yüksek Kurulu Başkanlığı,
Mushafları İnceleme ve Kıraat Kurulu Başkanlığı,

Ana Hizmet Birimleri:

Din Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
Eğitim Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
Hac ve Umre Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
Dini Yayınlar Genel Müdürlüğü,
Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü,

Danışma ve Denetim Birimleri

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı,
Strateji Geliştirme Başkanlığı,
İç Denetim Birimi Başkanlığı
Hukuk Müşavirliği,

Yardımcı Hizmet Birimleri

İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğü,
Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
Özel Kalem Müdürlüğü,
Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği,

1.2.2. Taşra Teşkilatı:

Diyanet İşleri Başkanlığı; taşra teşkilatı, il ve ilçe müftülükleri ile doğrudan başkanlığa bağlı dinî yüksek ihtisas merkezleri ve eğitim merkezlerinden oluşur.

81 il müftülüğü, 922 ilçe müftülüğü, 10 dini yüksek ihtisas ve 21 eğitim merkezi müdürlüğü mevcuttur.

Müftülüklerde görev yapan 102.081 personel bulunmaktadır. Dini yüksek ihtisas merkezi ile eğitim merkezi müdürlüklerinde görev yapan personel sayısı ise 1.269'dur.

1.2.3. Yurt Dışı Teşkilatı:

Yurt dışı teşkilatı; din hizmetleri müşavir ve müşavir yardımcılığı ile din hizmetleri ateşe ve ateşe yardımcılığı kadrolarından oluşmaktadır.

Diyanet İşleri Başkanlığı yurt dışı teşkilatı, vatandaş ve soydaşlarımızın bulunduğu ülkelerde; büyükelçilikler nezdinde din hizmetleri müşavirlikleri, başkonsolosluklar nezdinde de din hizmetleri ataşelikleri olarak teşkilatlanmıştır. Yurt dışı teşkilatında 29 din hizmetleri müşaviri, 10 din hizmetleri ataşesi ve 22 ateşe olmak üzere 61 personel görevlidir.

Yurt dışı teşkilatında çeşitli unvan ve kadrolarda toplam 62 personel sürekli görevle, 1.931 din görevlisi ise geçici statüde görev yapmaktadır.

1.2.4. Bağlı ve İlişkili Kuruluşlar

Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kuruluş olan Diyanet İşleri Başkanlığının faaliyetlerini yürütürken en yakın ilişki içinde bulunduğu kuruluş Türkiye Diyanet Vakfı'dır.

1.3. Mali Yapı

Diyanet İşleri Başkanlığı, 5018 sayılı Kanun'a ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. Başkanlığın 2019 yılı bütçe ödenekleri ile bütçe gelir ve gider gerçekleştirmeleri aşağıda yer verilen ve ekonomik sınıflandırmanın 1'inci düzeyi esas alınarak düzenlenmiş olan tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu (TL)

Kodu	Açıklama	Yılı Ödeneği	Yılsonu Ödeneği	Yılsonu Harcama
01	Personel Giderleri	8.520.953.000	8.301.024.030,18	8.296.492.512,47
02	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	1.553.254.000	1.462.594.969,82	1.459.968.558,75
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	237.104.000	324.828.000	314.487.402,30
05	Cari Transferler	36.407.000	44.244.811,79	36.416.739,24
06	Sermaye Giderleri	98.261.000	104.506.632,79	104.315.155,07
	Genel Toplam	10.445.979.000	10.237.198.444,58	10.211.680.367,83

Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması Tablosu (TL)

Kodu	Açıklama	Yılı Ödeneği	Eklene Ödenek	Düşülen Ödenek	Yılsonu Toplam Ödeneği	Yılsonu Harcama
01	Personel Giderleri	8.520.953.000	204.433.874,24	424.362.844,06	8.301.024.030,18	8.296.492.512,47
02	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	1.553.254.000	31.219.704,05	121.878.734,23	1.462.594.969,82	1.459.968.558,75
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	237.104.000	95.269.587,90	7.545.587,90	324.828.000	314.487.402,30
05	Cari Transferler	36.407.000	8.021.811,79	184.000,00	44.244.811,79	36.416.739,24
06	Sermaye Giderleri	98.261.000	37.783.490,38	31.537.857,59	104.506.632,79	104.315.155,07
	Genel Toplam	10.445.979.000	376.728.468,36	585.509.023,78	10.237.198.444,58	10.211.680.367,83

Tablo 3: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması Tablosu (TL)

Ekonomik Kodlar	BÜTÇE GELİRİNİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
800	BÜTÇE GELİRLERİ HESABI	763.878.193,85
800.01	Vergi Gelirleri	736.596.350,76
800.03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	5.543.674,67
800.04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	263.016,70
800.05	Diğer Gelirler	21.475.036,38
800.06	Sermaye Gelirleri	115,34
810	BÜTÇE GELİRLERİNDEN RET VE İADELER HESABI	428.199.605,90
810.01	Vergi Gelirlerinden Ret ve İadeler	428.046.243,87
810.03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinden Ret ve İadeler	34.037,12
810.04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerden Ret	11.870,00
810.05	Diğer Gelirlerden Ret ve İadeler	107.454,91
	NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI:	335.678.587,95

Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre, 121.467,98 TL'lik geçici ve sözleşmeli personel kaynaklı bir ödenek üstü harcama söz konusudur. Fakat yılsonu toplam harcama yılsonu toplam ödeneğinin altında kalmıştır. 2019 yılı bütçe gideri tutarı, Merkezi Yönetim Bütçesinin (10.211.680.368/1.029.334.445.000=) 0,0099'una tekabül etmektedir.

Ekonomik sınıflandırmaya göre gider türleri ise şu şekilde gerçekleşmiştir; Harcamalar incelendiğinde, 2019 Malî Yılı sonunda gerçekleşen harcamanın; %81,2'sinin Personel Giderlerinde, %14,3'ünün Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderlerinde, %3,1'inin Mal ve Hizmet Alımı Giderlerinde, %0,4'ünün Cari Transferlerde ve %1'inin ise Sermaye Giderlerinde gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi ödemeleri de bir tür personel gideri olarak değerlendirildiğinde, gerçekleşen harcama açısından bütçenin %95,5'inin personel giderlerinden oluştuğu görülmektedir.

Bütçe Gelirleri Tablosuna göre; vergi gelirleri bütçe gelirlerinin yaklaşık %96'sına karşılık gelmektedir. Ret ve iadeler düşüldükten sonra net bütçe gelirleri, bütçe gelirlerinin yaklaşık olarak %44'üdür.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Başkanlık mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.” denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun'un 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

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

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde; *“(Değişik: 8/1/2018-2018/11321 K.) (1) Bu Yönetmeliğin amacı; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ile mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak ve karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir.”* hükmü yer almaktadır.

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

Mezkur Yönetmeliğin 310’uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311’inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312’nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313’üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu, Nakit Akış Tablosu, Öz Kaynak Değişim Tablosu ile Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu olduğu; 314-316/B maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327’nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Başkanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklara bağlı muhasebe birimleri tarafından yürütülmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar’ın 5’inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile Usul ve Esasların 8’inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri.
- Geçici ve kesin mizan.
- Bilanço.
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,

- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar 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, Başkanlığın temel mali tabloları olan 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları,

Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar düzenlenmiş ve iş akış süreçleri belirlenmiştir. Yetki devirleri ve sınırları yazılı hâle getirilmiş olup, İdare yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almaktadır.

Birimlerin, dairelerin ve iş unvanlarının görev, yetki ve sorumlulukları “Diyaret İşleri Başkanlığı Görev ve Çalışma Yönetmeliği” ve “Diyaret İşleri Başkanlığı Görev ve Çalışma Yönergesi”nde açıkça belirlenmiştir. Yetkiler ve yetki devrinin sınırları Diyarret İşleri Başkanlığı Merkez Teşkilatı İmza Yetkileri Yönergesinde düzenlenmiştir.

Kamu İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğine uygun olarak hazırlanmıştır.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme

çalışmaları yapılmaktadır.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmiş ve kurumda ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlaması yapılmıştır.

Stratejik plan içerik olarak mevzuata uygun, idarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla hazırlanmıştır. Başkanlığın web sayfasında mevcuttur.

Performans programı içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmış, kurumun bütçesi performans hedefleri ve faaliyetlerle ilişkilendirilmiştir.

İdare, kurumsal ve iç kontrol risklerini belirlemiş ve değerlendirmesini yapmıştır. Riskler kurum personelinin katılımıyla hazırlanmıştır. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri düzenlenmiştir. Belirlenen her bir kontrol faaliyetinin uygulanması için sorumlular belirlenmiştir. Başkanlık Risk Eylem Planı hazırlanarak uygulamaya konulmuştur.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmuştur.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi vardır. Hizmet Standartları Envanterleri, Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi (KAYSİS) üzerinden güncellenmiştir. Bu kapsamda, DHYS (Din Hizmetleri Yönetim Sistemi), EHYS (Eğitim Hizmetleri Yönetim Sistemi), İKYS (İnsan Kaynakları Yönetim Sistemi), EBYS (Elektronik Belge Yönetim Sistemi) ile ihtiyaç duyulan raporlar ve analizler yapılmaktadır.

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. Faaliyet sonuçları ile değerlendirmeleri idare faaliyet raporunda gösterilmektedir. Başkanlığın web sayfasında yayınlanmıştır.

Kurumda veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcuttur. Mevcut bilgi yönetim sistemleri bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak şekilde tasarlanmıştır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile

görevlendirilmiştir.

Üst yönetici ve harcama birimleri iç kontrol güvence beyanını imzalamışlardır.

İç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetimi üst yönetim ve kurum personeli tarafından belli ölçüde sahiplenilmiştir.

İdarenin tüm birimlerinin iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirmesi ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlaması ve üst yöneticinin onayına sunma konusunda çalışmalar mevcut fakat tamamlanamamıştır.

Üst yöneticinin onayladığı değerlendirme raporunda yer alan iç kontrol bileşenlerine ilişkin tespit edilen yetersizlikleri gidermek üzere yapılan çalışmalar yetersizdir.

Kurumdaki iç denetçi sayıları, iç denetim fonksiyonunun etkin yerine getirilebilmesi için yeterli değildir. Bu konuda bulgu çalışması yapılmıştır. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları var fakat etkin değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Diyanet İşleri Başkanlığının 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
260 Haklar Hesabı Yerine 630 Giderler Hesabının Çalıştırılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Güvence Bedellerinin 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI
DİNİ YAYINLAR
DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1:2019 Yılı Bütçe Ödenek ve Gerçekleşmeleri Tablosu (TL)

Tablo 2: 2019 Yılı Giderler Cetveli Tablosu (TL)

Tablo 3: 2019 Yılı Gelirler Cetveli Tablosu (TL)

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesi 22/06/1965 tarih ve 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 14'üncü maddesine istinaden kurulmuştur.

Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesinin, tâbi olduğu ve faaliyetlerini yönlendirdiği mevzuat, geneli itibariyle aşağıda yer almaktadır:

a) Kanunlar:

- 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun

b) Yönetmelikler:

- Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği,
- Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği,
- Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,
- Taşınır Mal Yönetmeliği,
- Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği,
- Diyanet İşleri Başkanlığı Yayın Yönetmeliği,
- Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliği,
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik.

Döner Sermaye İşletmesinin faaliyet alanları;

- Faaliyet alanları, Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nde tek başlık altında sayılmamıştır. Kurum asıl olarak dini yayınlar alanında faaliyet göstermektedir.

- Diyanet İşleri Başkanlığı Dinî Yayınlar Döner Sermaye İşletme Müdürlüğüne yürütülen dini yayın işleriyle ilgili her türlü idari ve mali işleri yapmaktadır.

- Yapımı genel bütçeden ayrılan ödeneklerle Dini Yayınlar Dairesi Başkanlığınca gerçekleştirilen ve Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletme Müdürlüğüne devredilen yazılı, sesli ve görüntülü eserlerin dağıtım, çoğaltım ve satışı Dinî Yayınlar Döner Sermaye İşletme Müdürlüğüne yapılmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Diyanet İşleri Başkanlığı Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesi; 633 sayılı Kanun'a dayanılarak hazırlanan, 07.08.1990 tarih ve 20598 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, Diyanet İşleri Başkanlığı Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği ile kurulmuştur. Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesi Yönetim Kurulu, Döner Sermaye İşletmesinin üst karar organıdır.

02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 141'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile 633 sayılı Kanunun 1'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Başbakanlığa" ibaresi, "Cumhurbaşkanlığına" şeklinde değiştirilmiş ve böylelikle Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesi de Cumhurbaşkanlığına bağlı Diyanet İşleri Başkanlığı Dini Yayınlar Genel Müdürlüğü bünyesinde bir işletme durumuna gelmiştir.

Başkanlık Dinî Yayınlar Döner Sermaye İşletmesinin İta Amiri, Diyanet İşleri Başkanlığıdır. Gerekğinde Başkan bu yetkisini ilgili Başkan Yardımcısına veya İşletme Müdürüne devredebilir.

İşletme Yönetim Kurulu; ilgili Başkan Yardımcısının başkanlığında, Döner Sermaye İşletme Müdürü, Başkanlık Derleme ve Yayın Şubesi Müdürü ile Süreli Yayınlar Şubesi Müdürü ve Saymandan oluşur.

Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesi, Başkanlık adına Müdür tarafından yönetilir.

Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesi hesaplarının muhasebe işlemleri Hazine ve Maliye Bakanlığınca, Kurum bünyesinde kurulmuş bulunan Diyanet İşleri Başkanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından yürütülmekte ve yılsonu hesapları Sayıştay Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığına adı geçen Saymanlıkça bildirilmektedir.

Başkanlık Dinî Yayınlar Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünde; 1 Müdür, 4 Müdür Yardımcısı, 2 Yayın Satış Müdürü (Biri Özel Kalem Görevlendirme) vardır. Ayrıca; 1 APK (Araştırma Planlama ve Koordinasyon) Uzmanı, 9 Şef, 1 Programcı, 26 VHKİ (Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni), 6 Memur, 1 Ambar Memuru, 3 Şoför, 1 Dağıtıcı, 1 Hizmetli, 1 Görevlendirme, 8 Kadrolu İşçi olmak üzere toplam 65 personel bulunmaktadır.

Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesi, Türkiye Diyanet Vakfına %50 indirimli

kredili kitap satışı imkânı vermektedir.

1.3. Mali Yapı

633 sayılı Kanun'un Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesi başlıklı 14'üncü maddesine göre; "Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesinin sermayesi 20.000.000 TL'dir. Bu miktarı on katına kadar artırmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir." Bu miktar, Bakanlar Kurulu Kararı ile 2015 yılında 40.000.000 TL'ye yükseltilmiştir.

26.07.2019 tarih ve 30843 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1373 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesinin sermayesi, 80.000.000 (seksenmilyon) TL'ye çıkarılmıştır.

Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesinin 2019 yılı net kârı 11.600.451,49 TL olup, İşletmenin yükseltilmiş olan sermayesine eklenmiştir.

Tablo 4:2019 Yılı Bütçe Ödenek ve Gerçekleşmeleri Tablosu (TL)

Hesap Adı	Borç	Alacak	Borç Kalanı	Alacak Kalanı
970 Kullanılacak Bütçe Ödenekleri Hesabı	53.674.000,00	36.735.340,49	16.938.659,51	
971 Bütçe Ödenekleri Hesabı		53.674.000,00		53.674.000,00
975 Ödenekli Giderler Hesabı	36.735.340,49		36.735.340,49	
800 Bütçe Gelirleri Hesabı		43.319.956,11		43.319.956,11
810 Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler	36.745,31		36.745,31	
830 Bütçe Giderleri Hesabı	37.342.093,57		37.342.093,57	

Tablo 5: 2019 Yılı Giderler Cetveli Tablosu (TL)

GİDERİN ÇEŞİDİ	TUTARI	TOPLAM
1-SATIŞLARIN MALİYETİ		20.672.550,52
621 Satılan Ticari Mallar Maliyeti	20.620.343,66	
622 Satılan Hizmet Maliyeti	40.001,86	
Diğer Satışların Maliyeti	12.205,00	
2-FAALİYET GİDERLERİ		12.956.476,41
631 Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri	4.339.621,44	
632 Genel Yönetim Giderleri	8.616.854,97	
3-OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR		389.290,18
689 Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar	389.290,18	
GENEL TOPLAM	34.018.317,11	34.018.317,11

Tablo 6: 2019 Yılı Gelirler Cetveli Tablosu (TL)

GELİRİN ÇEŞİDİ	TUTARI	TOPLAM
1-BRÜT SATIŞLAR		41.251.892,00
600 Yurtiçi Satışlar	41.251.892,00	
2-DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KÂRLAR		4.109.277,01
642 Faiz Gelirleri	1.937.557,80	
646 Kambiyo Kârları	2.158.424,75	
649 Diğer Olağan Gelir ve Kârlar	13.294,46	
3-OLAĞANDIŞI GELİR VE KÂRLAR		294.344,90
679 Diğer Olağandışı Gelir ve Kârlar	294.344,90	
BRÜT GELİRLER TOPLAMI	45.655.513,91	45.655.513,91
4-BRÜT GELİRLERDEN İNDİRİLECEK TUTARLAR		36.745,31
610 Satıştan İadeler (-)	36.745,31	
KALAN TOPLAM TUTAR	45.618.768,60	45.618.768,60

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesinde, tahakkuk esaslı tek düzen muhasebe sistemi kullanılmaktadır. İşletme, muhasebe işlemlerini, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine tâbi olarak yürütmektedir. Bu bağlamda ürettiği mali tablolar, adı geçen Yönetmeliğin 565'inci ve 573'üncü maddelerinde belirtilen defter, cetvel ve tablolardan oluşmaktadır.

İşletmenin bütçe uygulama sonuçları, İşletme tarafından hazırlanan kesin hesap cetvellerinde gösterilmektedir. İşletme tarafından hazırlanan cetveller, bir yıllık uygulama sonuçlarını göstermektedir.

Kesin hesap cetvellerinin onaylanması, bütçenin onaylanmasındaki usule göre yapılmaktadır.

Diyanet İşleri Başkanlığı Faaliyet Raporunda, Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesinin faaliyet ve sonuçlarına ilişkin bilgilere de yer verilmektedir.

İşletmenin ayrı bir bilişim sistemi yoktur. Diyanet İşleri Başkanlığının Bilgi Yönetimi ve İletişim Daire Başkanlığı ile koordineli çalışmaktadır.

Genel bütçeye dâhil bir kuruluş olan Diyanet İşleri Başkanlığının muhasebe sistemi, Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi (BKMYBS) programına dâhil olup; Kurum çalışanlarının bu programa sınırlı erişim yetkileri bulunmaktadır.

Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesi mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde ise, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından geliştirilen ve yönetilen Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi (DMİS) Programı kullanılmaktadır. Bunun yanı sıra; kitap satışlarında e-ticaret programı ve fatura kesmek için logo programı kullanılmaktadır.

Mali işlemler, DMİS üzerinden yapılmakta ve her çalışanın, ayrı kullanıcı adı ve şifresi bulunmaktadır.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esasların 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay'a 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 yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Gelir tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğı geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve gelir tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğı 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

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 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 GÖRÜŞÜ

Diyanet İşleri Başkanlığı Dini Yayınlar Döner Sermaye İşletmesi 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
260 Haklar Hesabı Yerine, 770 Giderler Hesabının Çalıştırılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

**KAMU İDARESİ TARAFINDAN
SUNULAN MALİ TABLOLAR**

DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI 2019 YILI MALİ TABLOLARI

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 177	Adı : DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI	N Yılı 2019	
		Aktif Hesaplar	Pasif Hesaplar
1 DÖNEM VARLIKLAR		435.709.556,56	36.863.120,82
10 HAZIR DEĞERLER		233.291,71	3.360.590,61
100 KASA HESABI		14.840,01	678.844,08
102 BANKA HESABI		218.244,73	2.681.946,52
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-83,03	
12 FAALİYET ALACAKLARI		578.109,56	13.189.494,32
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI		125.310,20	644.148,59
128 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		452.799,35	12.545.345,73
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		4.972.924,03	19.875.719,87
15 STOKLAR		31.023.487,72	636.343,52
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		31.008.800,45	638.343,52
167 DİĞER STOKLAR HESABI		18.678,27	
16 ON ÖDEMELER		398.663.986,12	972,50
182 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		388.663.986,12	
18 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI		237.757,43	9.261.953,24
180 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI		237.757,43	
3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR			36.863.120,82
32 FAALİYET BORÇLARI			3.360.590,61
320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI			678.844,08
325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI			2.681.946,52
33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR			13.189.494,32
330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI			644.148,59
333 EMANETLER HESABI			12.545.345,73
36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER			19.875.719,87
361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI			19.199.266,82
362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İD. ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI			478.453,05
37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI			636.343,52
372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI			638.343,52
39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR			972,50
397 SAYIMI FAZLA-LARI HESABI			972,50
4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR			9.261.953,24
43 DİĞER BORÇLAR			824,46
430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI			824,46
47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI			9.261.128,76
472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI			9.261.128,76
5 ÖZ KAYNAKLAR			1.008.220.041,13
50 NET DEĞER			7.743.391.963,89
500 NET DEĞER HESABI			7.743.391.963,89
51 DEĞER HAREKETLERİ			36.860.179.118,14
519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI			36.860.179.118,14
57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI			6.600.104,70
570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI			6.600.104,70
58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI			-33.511.307.082,34
580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)			-33.511.307.082,34
59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI			-10.080.644.063,26
591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)			-10.080.644.063,26

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kürüm Kodu : 1.77	Adı : DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI	PASİF HESAPLAR	
		N Yılı 2019	N Yılı 2019
AKTİF HESAPLAR			
2 DURAN VARLIKLAR		618.635.558,63	
22 FAALİYET ALACAKLARI		1.185.867,37	
224 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		1.185.867,37	
24 MALİ DURAN VARLIKLAR		20.000.000,00	
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H		20.000.000,00	
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		597.560.097,84	
250 ARAZI VE ARSALAR HESABI		464.734.571,47	
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI		262,46	
252 BİNALAR HESABI		287.210.892,39	
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		15.833.865,51	
254 TAŞITLAR HESABI		17.583.720,71	
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		235.114.320,34	
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-510.513.448,66	
258 YAPILMAMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI		87.164.800,67	
259 YATIRIM AVANSLARI HESABI		430.942,92	
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		0,00	
260 HAKLAR HESABI		41.873.051,26	
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI		693.562,02	
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-42.586.843,30	
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR		-110.406,58	
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR		314.814.245,36	
299 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-314.924.651,94	
AKTİF TOPLAMI		1.054.345.115,19	
Bilanço Dipnotları :			
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI		7.551.238,00	
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI		7.551.238,00	
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI		4.622.830,42	
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI		4.622.830,42	
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI		180.192.153,57	
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI		180.192.153,57	
PASİF TOPLAMI		1.054.345.115,19	

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 1.77		Adı : DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI		Yılı : 2019		
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ		GELİRİN TÜRÜ		
Cari Yılı (N)		Ekonomik Kodlar		Cari Yılı (N)		
630	GİDERLER HESABI	10.485.161.1506A		600	GELİRLER HESABI	832.796.32300
630 01	Personel Giderleri	8.297.197.0700B		600 01	Vergi Gelirleri	736.601.09250
630 01 01	Memnurlar	6.650.148.959 05		600 01 01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	666.802.128 63
630 01 02	Sözleşmeli Personel	1.295.192.209 22		600 01 03	Danışık Alınan Mali ve Hizmet Vergileri	4.218.952 34
630 01 03	İşçiler	31.266.632 67		600 01 05	Bağış Vergileri	65.579 431 53
630 01 04	Geçici Personel	290.522.194 14		600 01 05	Harcılar	500 00
630 01 05	Diğer Personel	66.875 00		600 01 05	Bağış Yerde Sınırlanmayan Vergiler	0 00
630 02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.459.955.6378Z		600 03	Tesebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	6.543.732 53
630 02 01	Memnurlar	1.185.751.498 35		600 03 01	Mali ve Hizmet Satış Gelirleri	1.074.663 15
630 02 02	Sözleşmeli Personel	209.003.715 35		600 03 04	Kurumlar Hisseleri	2 060 58
630 02 03	İşçiler	6.319.862 68		600 03 05	Kira Gelirleri	4.265.613 09
630 02 04	Geçici Personel	58.388.725 83		600 03 09	Diğer Tesebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.355 93
630 02 99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Geçikme Cezası ve Zamlar	491.835 47		600 04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	18.303.536 15
630 03	Mali ve Hizmet Alım Giderleri	261.026.5396B		600 04 01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	11.208 78
630 03 01	Üretim Yönelik Mali ve Malzeme Alınan	168.829 27		600 04 02	Merkezi Yönetim Bölgesine Devlet İşletmelerden Alınan	0 00
630 03 02	Tüketim Yönelik Mali ve Malzeme Alınan	140.437.624 32		600 04 03	Diğer İşletmelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	9.957.852 03
630 03 03	Yolculuklar	74.155.224 89		600 04 04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar	4.790.958 82
630 03 04	Görev Giderleri	3.159.211 29		600 04 05	Proje Yardımları	147.065 00
630 03 05	Hizmet Alınan	34.520.407 28		600 04 05	Özel Gelirler	396.823 52
630 03 06	Temsil ve Tanıtım Giderleri	2.557.795 12		600 05	Diğer Gelirler	35.408.345 12
630 03 07	Kar Amacı Gözmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	1.842.820 43		600 05 01	Faiz Gelirleri	259.817 55
630 03 08	Gayrimenkul Mali Bakım ve Onarım Giderleri	2.548.589 32		600 05 02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Faydalar	334 14
630 03 09	Tedavi ve Cezaya Giderleri	1.633.037 11		600 05 03	Para Cezaları	66.163 00
630 05	Carı Transferler	43.082.5730B		600 05 09	Diğer Cephalı Gelirler	35.093.030 43
630 05 03	Kar Amacı Gözmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	42.157.784 28		600 06	Sermaye Gelirleri	0 00
630 05 04	Hane Halkına Yapılan Transferler	143.701 35		600 06 01	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	0 00
630 05 06	Yurt dışına Yapılan Transferler	781.097 28		600 11	Maddi Duran Varlıkların Değerlenmesinden Oluşan Olumlu Park.	719.560 08
630 07	Sermaye Transferleri	23.334.5096F		600 11 04	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	67.445 40
630 07 01	Yurtiçi Sermaye Transferleri	23.334.509 6F		600 25	Kamu İdarelerinden Olanak Alınan Mali Olmayan VEİED Gel	39.154.189 42
630 11	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	368.5108B		600 25 01	Genel Bütçe Kamu İdarelerinden Olanak Alınan Mali Olmayan VEİED Gel	37.046.053 61
630 12	Gelirlerin Ret ve İadeinden Kaynaklanan Giderler	368.518 35		600 25 02	Özel Bütçe Kamu İdarelerinden Olanak Alınan Mali Olmayan VEİED	26.981 26

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 1.77		Adı : DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI		Yılı : 2019	
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Carî Yılı (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Carî Yılı (N)
630 12 05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	0,00	600 25 03	Gelir	
630 13	Amortisman Giderleri	269.916,60395	600 25 05	Düzeltilmiş ve Yeniden Değerlendirilmiş Gelir	59.284,29
630 13 01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	258.475,36213	610	Mahallî İdareler ve Kurumların Gelirleri	2.022.990,39
630 13 02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	11.004,38933	610 01	İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI	428.281,22962
630 13 03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	423,37209	610 01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	428.046,243,87
630 14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	80.153,39085	610 01 01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	428.028,204,28
630 14 01	Kiraya Giderleri	7.640,60970	610 01 05	Danışmanlık Vergisi	12.382,59
630 14 02	Su, Elektrik, Gaz, Isınma ve Soğutma Giderleri	722,58357	610 01 06	Harcama	5.687,00
630 14 03	Tüketim Malzemesi	259,30957	610 03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	45.893,74
630 14 04	Yakıt, Elektrik, Su ve Diğer Giderler	23.648,96882	610 03 01	Kira Gelirleri	440,60
630 14 05	Temizleme Ekipmanları	3.963,71420	610 03 06	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	33.838,62
630 14 06	Giyim, Giyim Ekipmanları ve Tuvalet Malzemeleri	1.752,31435	610 03 09	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	11.414,62
630 14 07	Yiyecek, İçecek ve Diğer Malzemeler	21.665,03446	610 04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerinin Ret	11.870,00
630 14 08	Diğer Malzemeler	1.613,90736	610 05	Diğer Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	177.422,01
630 14 09	Canlı Hayvanlar	1,62000	610 05 01	Faiz Gelirleri	303,42
630 14 10	Zirai Maddeler	33.590,38	610 05 03	Para Cezaları	748,06
630 14 11	Yem	30,00	610 05 09	Diğer Çeşitli Gelirler	176.370,53
630 14 12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	6.829,36185			
630 14 13	Yerçek Parçaları	1.723,06297			
630 14 14	Naçli Vasıtaların Lastikleri	168,18629			
630 14 15	Değirmen, Bağış ve Satış Amaçlı Yayımlar	6.291,58391			
630 14 16	Spor Malzemeleri Grubu	10,60983			
630 14 17	Basınçlı Ekipmanlar	3,89164			
630 14 99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	3.834,09335			
630 15	Karşılık Giderleri	547,83666			
630 15 04	Küresel Tazminat Karşılıkları	847,83656			
630 20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	157,81306			
630 20 02	Kaçırılan Alacaklardan Silinenler	157,81316			
630 25	Kamu İdareleri Olmayan Kurumların Gelirleri	1.862,45254			
630 25 01	Genel Bütçeye Kamu İdaresine Beldesiz Olarak Dev Varlıkların Gelirleri	1.236,80117			
630 25 02	Genel Bütçeye Kamu İdarelerine Beldesiz Olarak Dev Varlıkların Gelirleri	655,63091			
630 25 03	Düzeltilmiş ve Yeniden Değerlendirilmiş Gelirler	14,80900			
630 25 04	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Beldesiz Olarak Dev Varlıkların Gelirleri	52,21146			

12.03.2020 13:37

NET GELİR TOPLAMI : 404.517.093,58

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 1.77		Adı : DIYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI		Yılı : 2019	
Ekonomik Kodlar	GİDERİM TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630 30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	29.187.325,94			
630 06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	29.187.325,94			
630 99	Diğer Giderler	14.380.880,22			
630 99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	18.380.386,22			
GİDERLER TOPLAMI : 10.485.161.156,84					
GİDERLER TOPLAMI (A) 10.485.161.156,84					
GELİRLER TOPLAMI (B) 832.798.323,20					
İNDİRİM İADE İSKONTO TOPLAMI (C) 428.281.229,62					
NET GELİR (D= B-C) 404.517.093,58					
FAALİYET SONUCU D-A -10.080.644.063,06					

DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI DİNİ YAYINLAR DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2019 YILI MALİ TABLOLARI

DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ BİLANÇOSU 2019		Pasif
İşletme Kodu: 01770601		8.030.248,50
İşletme Adı: Diyanet İşleri Başkanlığı Dini Yayınlar D.Ş.İ.		6.219.630,30
Aktif		5.860.081,87
1 DÖNER VARLIKLAR	59.831.677,54	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR
10 HAZIR DEĞERLER	11.068.568,73	32 TİCARİ BORÇLAR
102 BANKALAR HESABI	11.068.568,73	320 SATIÇILAR HESABI
12 TİCARİ ALACAKLAR	14.931.512,36	326 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI
120 ALIÇILAR HESABI	14.895.398,00	329 DİĞER TİCARİ BORÇLAR HESABI
123 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	36.114,36	333 DİĞER BORÇLAR
13 DİĞER ALACAKLAR	0,10	335 PERSONELE BORÇLAR HESABI
136 DİĞER ÇEŞİTLİ ALACAKLAR HESABI	0,10	336 DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI
15 STOKLAR	16.263.107,37	34 ALINAN AVANSLAR
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	7.176,51	340 ALINAN SİPARİŞ AVANSLARI HESABI
153 TİCARİ MALLAR HESABI	16.255.930,86	349 ALINAN DİĞER AVANSLAR HESABI
19 DİĞER DÖNER VARLIKLAR	17.568.488,98	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER
190 DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	17.568.488,98	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI
2 DURAN VARLIKLAR	63.332,85	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	63.332,85	362 ÖDENECEK DÖNER SERMAYE YÜKÜMLÜLÜKLERİ HESABI
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	37.295,38	369 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI
254 TAŞITLAR HESABI	309.074,95	38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	378.761,86	380 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI
257 BİRKİMLİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-661.799,34	39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI
260 HAKLAR HESABI	290.476,60	397 SAYIM VE TESELLÜM FAZLALARI HESABI
268 BİRKİMLİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-290.476,60	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR
	Toplam:	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI
		472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI
		5 ÖZ KAYNAKLAR
		50 ÖDENMİŞ SERMAYE
		500 SERMAYE HESABI
		501 ÖDENMEMİŞ SERMAYE HESABI (-)
		59 DÖNEM NET KARUZARARI
		590 DÖNEM NET KARI HESABI
		Toplam:
		180.897,11
		180.897,11
		51.683.864,78
		40.083.413,29
		80.083.413,29
		-40.000.000,00
		11.600.451,49
		11.600.451,49
		59.895.010,39

Dipnotlar

*900 ALINAN TEMİNATLAR HESABI 3.989.624,25 TL'dir.

*901 ALINAN TEMİNATLAR ALACAKLI HESABI 3.989.624,25 TL'dir.

DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ GELİR TABLOSU
İşletme Kodu / 01770601 / Diyanet İşleri Başkanlığı Dini Yayınlar D.S.İ.

	2019	2018
A- BRÜT SATIŞLAR	41.251.892,00	30.657.403,26
1- Yurt İçi Satışlar	41.251.892,00	30.657.403,26
2- Yurt Dışı Satışlar	0,00	0,00
3- Dönüşüm Gelirleri	0,00	0,00
4- Diğer Gelirler	0,00	0,00
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	36.745,31	55.583,42
1- Satıştan İadeler (-)	36.745,31	55.583,42
2- Satış İskontoları (-)	0,00	0,00
3- Diğer İndirimler (-)	0,00	0,00
C- NET SATIŞLAR	41.215.146,69	30.601.819,84
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	20.672.550,52	16.393.936,93
1- Satılan Mamuller Maliyeti (-)	0,00	0,00
2- Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	20.620.343,66	16.346.042,27
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)	40.001,86	44.308,66
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)	12.205,00	3.586,00
BRÜT SATIŞ KÂRI ve ZARARI	20.542.596,17	14.207.882,91
E- FAALİYET GİDERLERİ (-)	12.956.476,41	10.463.227,37
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	0	0,00
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	4.339.621,44	3.693.868,31
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	8.616.854,97	6.769.359,06
4- Dönüşüm Giderleri (-)	0,00	0

FAALİYET KÂRI VEYA ZARARI	7.586.119,76	3.744.655,54
F-DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR ve KÂRLAR	4.109.277,01	3.745.462,64
1- Faiz Gelirleri	1.937.557,80	2.109.076,22
2- Konusu Kalmayan Karşılıklar	0,00	0,00
3- Menkul Kıymet Satış Kârları	0,00	0,00
4- Kambiyo Kârları	2.158.424,75	1.632.309,91
5- Reeskont Faiz Gelirleri	0,00	0,00
6- Diğer Olağan Gelir ve Kârlar	13.294,46	4.076,51
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER ve ZARARLAR (-)	0,00	111.751,95
1- Karşılık Giderleri (-)	0,00	0,00
2 - Menkul Kıymet Satış Zararları (-)	0,00	0,00
3- Kambiyo Zararları (-)	0,00	0,00
4- Reeskont Faiz Giderleri (-)	0,00	0,00
5- Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)	0,00	111.751,95
OLAĞAN KÂR VEYA ZARARLAR	11.695.396,77	7.378.366,23
H- OLAĞANDIŞI GELİR ve KÂRLAR	294.344,90	95.870,85
1- Önceki Dönem Gelir ve Kârları	0,00	0,00
2- Diğer Olağandışı Gelir ve Kârlar	294.344,90	95.870,85
I- OLAĞANDIŞI GİDER ve ZARARLAR (-)	389.290,18	293.442,15
1- Çalışmayan Kısımlı Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
3- Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	389.290,18	293.442,15
DÖNEM KÂRI VEYA ZARARI	11.600.451,49	7.180.794,93
J- DÖNEM KÂRI VERGİ ve DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK	0,00	0,00
DÖNEM NET KÂRI VEYA ZARARI	11.600.451,49	7.180.794,93

İLETİŞİM BAŞKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. Bütçe Ödeneği ve Gerçekleşmeler Tablosu

Tablo 2. Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Gelirleri Tablosu

Tablo 3: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderleri Tablosu

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

1984 yılında 231 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü 24/07/2018 tarihli ve 14 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle lağvedilerek, bu kurumun görevlerine ilave olarak kamu diplomasisi, stratejik iletişim alanları ve tanıtma fonu iş ve işlemlerin yürütülmesi de dahil olmak üzere Cumhurbaşkanlığı'na bağlı İletişim Başkanlığı kurulmuştur.

14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Kuruma; Devletin tanıtma siyasetinin ve tanıtma ile ilgili alanlarda Cumhurbaşkanınca belirlenecek stratejilerin tespitine yardımcı olmak, tanıtma fonuna ilişkin iş ve işlemleri yürütmek, kamuoyunun ve ilgili makamların zamanında ve doğru bilgilerle aydınlatılması için gerekli bilgi akışını sağlamak ve bunların kamuoyu üzerindeki etkisinin belirlenmesine ait hizmetleri yapmak, Türkiye'nin dış tanıtım faaliyetlerini yönlendirmek, uluslararası platformlarda, uluslararası kamuoyunun doğru bilgilendirilmesine yönelik kamu diplomasisi yöntem ve araçlarını kullanarak stratejik iletişim ve tanıtım faaliyetleri konusunda kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, kamu kurum ve kuruluşlarınca uygulanacak kurumsal iletişim standartlarını belirlemek, Türkiye hakkındaki propaganda faaliyetlerini takip etmek, değerlendirmek ve bunlara karşı sorumlu kamu kurumları ile işbirliği yapmak, gerekli tedbirleri almak; yabancı ülkelerde Türkiye'nin menfaatleri doğrultusunda yapılan aydınlatma faaliyetlerine katılmak, enformasyon ve aydınlatma faaliyetlerini Türkiye'nin dış politikasını destekleyecek şekilde düzenlemek; vatandaşların, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerine ilişkin talep, görüş ve önerilerini kolayca iletebilmelerine yönelik tedbirleri almak; basınla ilişkilerin düzenlenmesi için gerekli çalışmalarda bulunmak, yerli ve yabancı basın-yayın organlarının ve mensuplarının çalışmalarını kolaylaştırmaya yönelik düzenlemeleri yapmak ve gerekli tedbirleri almak, görev alanına giren konularda faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşlarının başarılı çalışmalar yapabilmeleri için kapasite geliştirme program ve projeleri geliştirmek, uygulamak ve benzeri çalışmalara ve projelere idarî ve malî destekte bulunmak; Başkanlığın görev alanı ile ilgili, süreli ve süresiz yayınları planlayıp yayımlamak veya yayımlatmak, basın-yayın kuruluşu mensuplarına basın kartı düzenlemek, Basın Kartı Komisyonunun sekretarya faaliyetlerini yürütmek, Türkiye Medya Veri Tabanını oluşturmak ve güncel kalmasını sağlamak için gerekli tedbirleri almak, basın yayım alanına yönelik yerli ve yabancı basın mensupları için mesleki eğitimler düzenlemek gibi görevler

verilmiştir.

Ayrıca Başkanlık, görevlerini yerine getirirken faaliyetin ilgisine göre Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bulunan Politika Kurullarının görüşlerini almakla yükümlü tutulmuştur.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

İletişim Başkanlığı, merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatından meydana gelmektedir. Kurumun merkez teşkilatı, ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı birimlerden, taşra teşkilatı ise 17 il müdürlüğü ile Ankara Koordinasyon Merkezinden oluşmaktadır. Kurum yurtdışında ise 39 basın müşavirliğine sahiptir.

Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı 7 daire başkanlığı ile hukuk müşavirliğinden meydana gelmektedir. Kurumun hizmet birimleri; Kamu Diplomasisi Dairesi Başkanlığı, Basın ve Yayın Dairesi Başkanlığı, Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Tercüme Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı'ndan oluşmaktadır.

14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle İletişim Başkanlığı'na bağlanan Anadolu Ajansı; Kuvayı Milliye hareketini yut içinde ve dünyada duyurmak amacıyla 6 Nisan 1920'de Ankara'da kurulmuş olup, 1925 yılında Anonim Ortaklık şekline dönüştürülmüş ve bu tarihten sonra Anadolu Ajansı ile Devlet arasındaki ilişki belirli süreler için taraflarca yapılan sözleşmeler kapsamında günümüze kadar devam etmiştir. Anılan Kararnameyle, İletişim Başkanlığı, her yıl kendi bütçesinin Anadolu Ajansı bölümündeki ödeneği aşmamak üzere Anadolu Ajansı ile en fazla 5 yıl sözleşme yapmaya yetkili kılınmış ve anılan Ajansın faaliyet, bütçe, örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi üzerinde denetim yetkisine sahip olduğu hükme bağlanmıştır.

Tanıtma Fonu, 3230 sayılı Kanunla, Memleketimizi yurt içinde ve dışında çeşitli yönleriyle tanıtmakla görevli kuruluşların kaynaklarını artırmak, Türk kültür varlığının yayılmasını sağlamak, Devlet arşiv hizmetlerini müessir hale getirmek, milletlerarası kamuoyunu memleketimizin menfaatleri istikametinde yönlendirmeye çalışmak amacıyla kurulmuş ve 14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle, anılan Fonun sekretarya hizmetlerinin İletişim Başkanlığınca yerine getirilmesi hükme bağlanmıştır.

14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerine göre, Kurumda, 657 sayılı

Devlet Memurları Kanunu'na tabi memur ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 26'ncı maddesi çerçevesinde sözleşmeli personel istihdam edilebilmekte ve aynı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 25'inci maddesi çerçevesinde Kurumda, diğer kurum personeli geçici görevlendirilebilmektedir. Anılan Kararnamenin eki I Sayılı cetvelde 40 İletişim Uzmanı, 40 İletişim Uzman yardımcısı, diğerleri idari personel olmak üzere toplam 96 adet kadro ihdası yapılmıştır.

Ayrıca 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 1 ve 2'nci maddeleri uyarınca, İlga Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü personelinden ataması yapılanlar kadrolarıyla birlikte İletişim Başkanlığına geçecekleri; ataması yapılmayanların ise Devlet Personel Başkanlığı'nca başka kamu kurum ve kuruluşlarına atamasının yapılacağı hükme bağlanmıştır.

Bu çerçevede, İletişim Başkanlığı bünyesinde 31/12/2019 tarihi itibarıyla, 504 kadrolu personel, 113 sözleşmeli personel, 53 sürekli işçi ile 48 kurum dışı geçici personel olmak üzere, toplam 718 personel istihdam etmektedir.

1.3. Mali Yapı

İletişim Başkanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir.

Kurum 2019 yılı bütçe başlangıç ödeneği 344.531.000,00 TL'dir. Yıl içinde eklenen 74.390.000,00 TL ödenekle beraber yılsonu toplam ödeneği 418.921.000,00 TL olmuştur. Bu ödeneğin 377.796.317,00 TL'si harcanmış olup, harcamanın yılsonu ödeneğine oranı %90,2'dir. Kullanılmayarak yılsonunda iptal edilen ödenek 41.124.683,00 TL olup, iptal edilen ödeneğin yılsonu ödeneğine oranı ise %9,8 olarak gerçekleşmiştir. Kurumun başlangıç ödeneğine göre ise %109,65 oranında gider gerçekleşmiştir.

Aşağıda İletişim Başkanlığının 2019 yılına ilişkin Bütçe Ödeneği ve Gerçekleşmeler Tablosu verilmiştir.

Tablo 1. Bütçe Ödeneği ve Gerçekleşmeler Tablosu

Bütçe Ödeneği ve Gerçekleşmeler				
Başlangıç Ödeneği	Ek Ödenek	Toplam Ödenek	Harcama	Gerçekleşme Oranı (%)
344.531.000	74.390.000	418.921.000	377.796.317	90,2

2019 yılı içerisinde gerçekleşen bütçe gideri 377.796.317,00 TL'dir. Bütçe Ödeneği ve Gerçekleşmeler Tablosuna göre İletişim Başkanlığının ödenek üstü harcaması bulunmamaktadır.

Aşağıda ekonomik kodlamanın birinci düzeyi esas alınarak oluşturulmuş bütçe gelirlerine ilişkin tabloya yer verilmiştir.

Tablo 2. Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Gelirleri Tablosu

Ekonomik Kod	Bütçe Gelir Türü	2019 Yılı Toplamı	Bütçe Geliri İçindeki Oranı (%)
01	Vergi Gelirleri	10.875.014,67	66,02
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	17.565,54	0,10
04	Alınan Bağış ve Yardımlar	3.572,23	0,023
06	Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gelirler	1.186,30	0,007
05	Diğer Gelirler	5.575.580,76	33,85
	Genel Toplam	16.472.919,50	100
	Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler	1.651.990,28	
	Net Bütçe Gelirleri Toplamı	14.820.929,22	

Aşağıda ekonomik kodlamanın birinci düzeyi esas alınarak oluşturulmuş bütçe giderlerine ilişkin tabloya yer verilmiştir.

Tablo 3: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderleri Tablosu

Ekonomik Sınıflandırma	Kullanılabilir Ödenek	Harcama	Harcama Oranı (%)
Personel Giderleri	63.027.000	55.581.877	88,2
SGK Devlet Primi Giderleri	8.590.000	6.980.658	81,3
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	340.229.000	308.849.968	90,8
Cari Transferler	394.000	393.000	99,7
Sermaye Giderleri	6.681.000	5.990.814	89,7
Toplam	418.921.000	377.796.317	90,2

Bütçe giderleri ana kalemler itibariyle, mal ve hizmet alım giderleri, personel giderleri, sermaye giderlerinden oluşmaktadır. Toplam giderler içerisindeki payları, mal ve hizmet alım giderleri %81,8, personel giderleri %14,7, SGK devlet primi giderleri %1,8, sermaye giderleri %1,6, cari transfer %0,1 şeklindedir. Belirtilen oranlara esas alınan ana kalemler arasında mal ve hizmet alım giderleri olarak 308.849.968 TL dikkati çekmektedir. Bu miktarın büyük bir kısmı Anadolu Ajansından yapılan hizmet alımından meydana gelmektedir. Başkanlık ile Anadolu Ajansı arasında 16/07/2019 tarihinde bir sözleşme yapılmış olup Başkanlığın 2019 yılında Anadolu Ajansı T.A.Ş.'ye yapılan parasal aktarımın tutarı 273.742.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Bu miktar, mal ve hizmet alım giderlerinin %88,6'sını oluşturmaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

İletişim Başkanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'a tabi olup, anılan Kanuna ekli I Sayılı Cetvel (Genel Bütçeli İdareler)'de yer almaktadır.

5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında; *“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve mali raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür. 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.”* denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun'un

49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip 1 ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

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

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

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

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

Yönetmeliğin 310'uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu, Nakit Akış Tablosu, Öz Kaynak Değişim Tablosu ve Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu olduğu; 314-316'ncı maddeleri ile 316-A ve 316-B maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp

yayımlanacağı belirtilmiştir.

İletişim Başkanlığının muhasebe hizmetleri, İletişim Başkanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

Kurumun harcamayı ve muhasebeleştirmeyi içeren iş ve işlemleri, 5018 sayılı Kanun'un temel prensipleri çerçevesinde tasarlanan ve geliştirilen Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi üzerinden gerçekleştirilmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a 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 anılan Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri.
- Geçici ve kesin mizan.
- Bilanço.
- 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 tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İletişim Başkanlığı'nın iç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kanununun 55, 56 ve 57'nci maddeleri, Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayımlanmış olan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol İlişkin Usûl ve Esaslar, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, Kamu İç Kontrol Standartları Rehberi, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan 02.12.2013 tarih ve 70451396-24 sayılı "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum" konulu Genelge çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan 02.12.2013 tarihli ve 70451396-24 sayılı "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum" konulu Genelge'de; İlk defa Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlayacak olan kamu idarelerinin söz konusu çalışmaları İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberinde de belirtildiği üzere üst yönetici onayı ile başlatmalarının uygun olacağı, bu onayda üst yöneticinin kurulacak iç kontrol sisteminin önemine ve yararlarına vurgu yaparak personeli bu çalışmalara katılım ve destek verme konusunda teşvik etmesi gerektiği, Eylem planı hazırlık çalışmalarında etkinliğin sağlanması için iç kontrol izleme ve yönlendirme kurulu ile uyum eylem planı hazırlama grubunun oluşturulması gerektiği, üst yönetici onayında söz konusu kurul ve grupların görev ve sorumluluklarına da yer verilmesinin yerinde olacağı ifade edilmiştir.

Kurumun 24/07/2018 tarihinde kurulmuş olması ve teşkilatlanmasının 2019 yılı ikinci yarısına kadar devam etmesi nedeniyle, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükmü ve ilgili mevzuat gereğince Kurum tarafından yerine getirilmesi gereken iç kontrol sistemi çalışmaları tamamlanmamıştır.

İletişim Başkanlığı'nda gerçekleştirilmeye çalışılan iç kontrol faaliyetleri özet olarak şöyledir:

– Kurumun 2018 yılında kurulması nedeniyle, iç kontrol sisteminin kurulması ve iç kontrol planı yapılmasına ilişkin çalışmalar devam etmektedir.

– Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı bulunmamaktadır.

– Ön Mali Kontrol işlemlerine ilişkin, Makam Oluru ve Talimatı tüm teşkilata ve Merkez Saymanlık Müdürlüğüne duyurularak, uygulamasına devam edilmektedir.

– Ön Mali Kontrol Yönergesi hazırlanmış, Hukuk Müşavirliği görüşü de alınarak Makam tarafından onaylanmış ve 2010 yılında yürürlüğe girmiş olup, 2014 yılında güncellemeleri tamamlanmıştır.

Ön Mali Kontrole ilişkin işlemler "Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi" çerçevesinde harcama birimleri ve Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından yerine getirilmektedir. (Not:14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre mevcut düzenleyici işlemlerin anılan Kararnameye aykırı olmayan hükümlerin uygulanmasına devam olunacağı hükme bağlandığından mezkûr Yönergenin de uygulamasına devam edilmektedir.)

Başkanlık Makamına bağlı olarak görevini ifa eden İç Denetim Birimi'nde 2 iç denetçi görev yapmaktadır. 2019 yılında idarenin teşkilatlanma ve stratejik plan çalışmalarını tamamlaması beklenmiş, denetim evreni oluşturma çalışmalarına devam edilmektedir. 2019 yılsonu itibariyle denetim evreninin belirlenmesine müteakip 2020-2022 Dönemi İç Denetim Planının ve buna bağlı 2020 yılı İç Denetim Programının tamamlanarak üst yönetici onayıyla yürürlüğe konulması ve planlı iç denetim faaliyetlerine başlanması öngörülmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

**KAMU İDARESİ TARAFINDAN
SUNULAN MALİ TABLOLAR**

İLETİŞİM BAŞKANLIĞI 2019 YILI MALİ TABLOLARI

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 1.81		Adı : İLETİŞİM BAŞKANLIĞI		Yıl : 2019			
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2019		PASİF HESAPLAR		N Yılı 2019	
1 DÖNEN VARLIKLAR		3.584.430,87		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		262.878,96	
10 HAZİR DEĞERLER		453,00		32 FAALİYET BORÇLARI		8.587,54	
100 KASA HESABI		91,00		320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI		8.587,54	
102 BANKA HESABI		362,00		33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		94.097,58	
12 FAALİYET ALACAKLARI		459,01		330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		12.144,76	
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		459,01		333 EMANETLER HESABI		81.952,82	
14 DİĞER ALACAKLAR		191.771,95		36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		138.060,84	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		191.771,95		361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI		82.037,08	
15 STOKLAR		419.901,00		362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İD ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI		56.023,76	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		419.901,00		37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		22.133,00	
16 ÖN ÖDEMELER		2.912.661,91		372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		22.133,00	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		2.912.661,91		4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		935.548,42	
18 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI		59.184,00		47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		935.548,42	
180 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI		59.184,00		472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		935.548,42	
2 DURAN VARLIKLAR		2.856.188,54		5 ÖZ KAYNAKLAR		5.242.192,03	
22 FAALİYET ALACAKLARI		854,00		50 NET DEĞER		10.446.373,10	
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		854,00		500 NET DEĞER HESABI		10.446.373,10	
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		2.855.334,54		51 DEĞER HAREKETLERİ		1.504.107.115,25	
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		1.412.260,66		519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI		1.504.107.115,25	
254 TAŞITLAR HESABI		1.136.685,80		57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		3.122,80	
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		23.252.128,12		570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		3.122,80	
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-22.945.740,04		58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI		-1.141.436.000,99	
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		0,00		580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)		-1.141.436.000,99	
260 HAKLAR HESABI		9.053.822,39		59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		-367.878.418,13	
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI		2.844.912,01		591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUÇU HESABI (-)		-367.878.418,13	
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-11.898.734,40					
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR		0,00					
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR		993.529,46					
299 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-993.529,46					
AKTİF TOPLAMI		6.440.619,41		PASİF TOPLAMI		6.440.619,41	
Bilanço Dipnotları :							
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI		230.286,00					
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI		230.286,00					
920 GİDER TAHHÜTLERİ HESABI		386.647,95					
921 GİDER TAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI		386.647,95					

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 1.81 Adı : İLETİŞİM BAŞKANLIĞI			Yılı : 2019		
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Carli Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Carli Yıl (N)
630	GİDERLER HESABI	382.699.347,35	600	GELİRLER HESABI	16.472.919,50
630 01	Personel Giderleri	55.580.142,25	600 01	Vergi Gelirleri	10.875.014,67
630 01 01	Memurlar	37.169.079,08	600 01 01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	6.119.076,49
630 01 02	Sözleşmeli Personel	15.555.461,78	600 01 03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	1.332.111,73
630 01 03	İşçiler	2.855.601,39	600 01 05	Damga Vergisi	3.421.707,96
630 02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.980.657,52	600 01 06	Harçlar	2.118,63
630 02 01	Memurlar	4.656.954,79	600 03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	17.865,54
630 02 02	Sözleşmeli Personel	1.724.352,29	600 03 06	Kira Gelirleri	17.865,54
630 02 03	İşçiler	598.391,21	600 04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	3.572,23
630 02 99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	959,29	600 04 04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar	3.572,23
630 03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	285.941.990,12	600 05	Diğer Gelirler	5.575.580,76
630 03 02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	1.767.016,88	600 05 01	Faiz Gelirleri	711,82
630 03 03	Yükler	679.661,65	600 05 02	Kıymetli Evrak ve Kurumlardan Alınan Paylar	357,16
630 03 04	Görev Giderleri	4.877,73	600 05 03	Para Cezaları	1.788,12
630 03 05	Hizmet Alımları	289.912.682,16	600 05 09	Diğer Çeşitli Gelirler	5.572.723,66
630 03 06	Temsil ve Tanıtım Giderleri	2.096.626,32	600 25	Kamu İd. Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	1.186,30
630 03 07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hakk Alım, Bakım ve Onarım	955.337,04	600 25 01	Genel Bütçe/Kap. Kamu İd. Bedelsiz Olarak Al. Mali Olmayan VEİEd Gel	1.186,30
630 03 08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	466.790,29	610	İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI	1.651.990,28
630 03 09	Tedavi ve Cezaya Giderleri	56.989,08	610 01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	1.651.699,50
630 05	Carli Transferler	393.000,00	610 01 01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	1.651.699,50
630 05 03	Kar Amacı Gözetmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	393.000,00	610 05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	290,78
630 11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	1.734,30	610 05 01	Faiz Gelirleri	290,78
630 11 99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	1.734,30			
630 13	Amortisman Giderleri	17.429.295,63		NET GELİR TOPLAMI :	14.820.929,22
630 13 01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	15.815.347,32			
630 13 02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	1.613.948,21			
630 14	İk Madde ve Malzeme Giderleri	4.517.145,34			
630 14 01	Kritik Malzeme Giderleri	1.202.304,41			
630 14 02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme Giderleri	129.319,55			
630 14 03	İtibi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	5.067,44			
630 14 04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	1.943,46			
630 14 05	Terazi Ekipmanları	206.833,39			
630 14 06	Giyecek, Mefhurat ve Tuahhye Malzemeleri	142.784,19			
630 14 08	İpecek	3.672,00			
630 14 12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	339.972,21			
630 14 13	Yedek Parçalar	77.128,93			
630 14 14	Nakli Vasıtaları Lastikleri	7.446,39			
630 14 15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	65.652,38			
630 14 99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	2.336.121,11			
630 20	Silinen Alıcılardan Kaynaklanan Giderler	186,42			
630 20 02	Kişilerden Alıcılardan Silinenler	186,42			
630 25	Kamu İd. Bedelsiz Ol. Devr. Mali Olmayan Varlıklardan Kay. Gid.	99.616,31			
630 25 01	Genel Bütçe/Kap. Kamu İd. Bedelsiz Olarak Dev. Var. Kay. Gid.	16.632,02			
630 25 03	Düz ve Dik Kurumlara Bedelsiz Olarak Dev. Var. Kay. Gid.	42.984,29			
630 30	Proje Kapsamında Yapılan Carli Giderler	1.076.101,00			
630 30 06	Proje Kapsamında Yapılan Carli Giderler	1.076.101,00			
630 99	Diğer Giderler	719.476,56			
630 99 99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	719.476,56			
GİDERLER TOPLAMI :		382.699.347,35			
GİDERLER TOPLAMI (A)		382.699.347,35			
GELİRLER TOPLAMI (B)		16.472.919,50			
İNDİRİM İADE/İSKONTOLU TOPLAMI (C)		1.651.990,28	NET GELİR (D= B- C)	14.820.929,22	FAALİYET SONUCU D- A
					-367.878.418,13

MİLLİ İSTİHBARAT TEŞKİLATI
BAŞKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Tablo 2: 2019 yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.2. Mevzuat ve Görevler

Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, merkezi yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinden birisi olup, faaliyetlerini 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanununun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Bu itibarla, Teşkilatın yasal görevleri söz konusu Kanunun 4 üncü maddesinde; Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milleti ile bütünlüğüne, varlığına, bağımsızlığına, güvenliğine, Anayasal düzenine ve milli gücünü meydana getiren bütün unsurlarına karşı içten ve dıştan yöneltilen mevcut ve muhtemel faaliyetler hakkında milli güvenlik istihbaratını Devlet çapında oluşturmak ve bu istihbaratı Cumhurbaşkanı, Genelkurmay Başkanı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri ile gerekli kuruluşlara ulaştırmak ve dış istihbarat, millî savunma, terörle mücadele ve uluslararası suçlar ile siber güvenlik konularında her türlü teknik istihbarat ve insan istihbaratı usul, araç ve sistemlerini kullanmak suretiyle bilgi, belge, haber ve veri toplamak, kaydetmek, analiz etmek ve üretilen istihbaratı gerekli kuruluşlara ulaştırmak olarak belirlenmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kuruluştur.

Başkanlık, Başkan, Başkan yardımcıları, başkanlıklar, daireler ve şubeler ile diğer teşkilat birimlerinden oluşmakta ve merkez ve taşra teşkilatı olarak faaliyet göstermektedir.

Milli İstihbarat Teşkilatının fiili kadrosu her yıl Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmaktadır.

Teşkilat kadrolarında istihdam edilen personel, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 59 ve ek 29'uncu maddeleri ile 2937 sayılı Kanun hükümlerine göre istihdam edilmektedir. Bu suretle personelin sözleşme usul ve esasları, ücret miktarı ve her çeşit ödemeleri ile diğer hakları Cumhurbaşkanı tarafından tespit edilmektedir.

Ayrıca Milli İstihbarat Teşkilatında askeri personel ve diğer kurumlardan personel görevlendirilmektedir.

Teşkilat personelinin görev, yetki ve sorumlulukları genel hükümlere ilave olarak nitelikleri, atama ve hizmet süreleri, yer değiştirme esasları ile teşkilata alınma usul ve şartları ve teşkilatla ilişkilerinin kesilmesi gibi hususlar yönetmelikle düzenlenmektedir.

1.3. Mali Yapı

Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2019 yılı Bütçesiyle Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığına 2.157.761.000 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Genel Bütçeli İdareler ödeneği toplamının %02 sine tekabül etmektedir.

Başkanlıkça sunulan mali tablolara göre Başkanlığın 2019 yılı ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir:

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Bütçe Verilen Ödenek	ile Önceki Yıllardan Devreden Ödenekler	Yedek Ödenekten Aktarılan	Bütçe Ödeneği Toplamı	İptal Edilen ödenek	Bütçe Gideri Toplamı	Sonraki Yıla Devreden Ödenek
2.157.761.000	6.901.406,92	238.375.000	2.401.444.198,47	980.025,14	2.400.464.173,33	135.044,87

Başkanlığın, 2018 yılından devreden ödenek tutarı 6.901.406,92-TL, eklenen yedek ödenek tutarı 238.375.000 TL ve düşülen 1.593.208,45 TL ödenekle birlikte 2019 yıl içindeki ödenek tutarı 2.401.444.198,47 TL'ye ulaşmıştır. Bu ödenek tutarından yapılan tenkisler ise 980.025,14 TL olup yıl içindeki ödemeler tutarı 2.400.464.173,33 TL olarak gerçekleşmiştir. Ödenek üstü harcama yapılmamıştır.

Başkanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna 2019 yılı bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırması aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 2: 2019 yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

Kodu	Gider Türü	Başlangıç Bütçe Ödeneği	Gerçekleşen Gider
01	Personel Giderleri	1.127.779.000,00	1.142.740.747,91
02	Sosyal Güv. Devlet Prim Giderleri	117.728.000,00	119.104.677,14
03	Mal ve Hizmet Giderleri	275.414.000,00	395.062.642,88
06	Sermaye Giderleri	636.840.000,00	743.556.105,45
	TOPLAM	2.157.760.000,00	2.400.464.173,33

Ayrıca Başkanlık faaliyetlerinin finansmanı kapsamında bütçe dışında, 26.04.2014 tarihli ve 6513 sayılı Kanunun 13'üncü maddesi ile 3238 sayılı Savunma Sanayii Müsteşarlığı

Teşkilat Kanunu'nun 10'uncu maddesinin ikinci fıkrasına eklenen hüküm uyarınca, Savunma Sanayii Destekleme Fonundan 2019 yılı itibarıyla 511.412.404,07 TL kullanılmıştır.

Savunma Sanayii Destekleme Fonundan temin edilen 23.075.723,12 TL tutarındaki kaynak ise 2019 yılında yapılan sözleşmeler ile taahhüt altına alınıp ödemesi yıl içinde gerçekleştirilemeyen projelere ait olduğu için 2020 yılına devretmiştir.

Kurumun merkezde ve taşra teşkilatında sosyal tesisleri bulunmaktadır. Kuruma bağlı sosyal tesisler Maliye Bakanlığınca 30.12.2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının İşletilen Sosyal Tesislerinin Muhasebe Uygulamalarına Dair Esas ve Usuller” ile Başkanlıkça 26.12.2011 tarihinde yürürlüğe konulan “MİT Sosyal Tesis Kurma ve İşletme Yönergesi” çerçevesinde yönetilmektedirler.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Başkanlık mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanununun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.” denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun'un 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

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

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

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

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

Yönetmeliğin 310'uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Nakit Akış Tablosu olduğu; 314-316'nci maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Başkanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklara bağlı muhasebe birimleri tarafından yürütülmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer

alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri.
- Geçici ve kesin mizan.
- Bilanço.
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- 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 tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik uyarınca MİT Başkanlığının Stratejik Plan ve Performans Programı hazırlama zorunluluğu bulunmamaktadır.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 8'inci maddesi ile Hazine ve Maliye Bakanlığının Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum konulu 02.12.2013 tarih ve 10775 sayılı Genelge çerçevesinde tüm birim amirlerinin katılımı ve Mali Hizmetler Daire Başkanlığı koordinatörlüğünde, iç kontrol sisteminin kurulması, eylem planının hazırlanması, standartların uygulanması ve geliştirilmesi konularında bilgilendirme toplantıları yapılarak iç kontrol çalışmalarına başlanılmıştır.

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı ve iç kontrolün kurulması çalışmalarını yürütmek üzere Kurum Başkanlık Makamı onayı alınmış ve çalışma ekibi oluşturulmuştur.

Mali Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesinde İç Kontrol Eylem Planı Hazırlama Grubu oluşturulmuş ve Kurum ünitelerinden iç kontrol çalışmaları sırasında gerekli koordinasyonu sağlayacak birer personel görevlendirilmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartları açısından Kurumda mevcut durum tespiti yapılmış ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı yayımlanmıştır. Yayımlanan eylem planı doğrultusunda İç Kontrol Projesinde görevlendirilen ilgililere; iç kontrol, iş süreçleri, risk, etik, stratejik plan ve iş analizlerinin yapılması konularında eğitim verilmiştir.

Kurumun organizasyon şeması, başkan yardımcılıklarının, daire başkanlıklarının, alt birimlerin ve altındaki iş unvanlarının organizasyon şemaları oluşturulmuştur.

Birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları ile görev envanterleri belirlenmiştir.

İş unvanlarının görev, yetki ve sorumlulukları, Kurumun ana süreçleri, alt süreçleri, süreç adımları ve süreç hiyerarşisi tabloları hazırlanarak iş akış şemaları oluşturulmuştur. Temel süreç tanım formları hazırlanmıştır.

Süreçlerin yürürlükteki mevzuatı ile ilişkilendirmeleri, gerçekleştirilme süreleri ve kritik kontrol noktaları tespit edilmiştir.

Kurumun hassas görevleri belirlenmiş ve hassas görev envanteri oluşturulmuştur.

Başkanlık teşkilat yapısı çerçevesinde görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiş olup kurum yöneticileri tarafından iç kontrol sisteminin personelce benimsenmesi için çalışmalar yapılmaktadır. Bu itibarla, “Etik Sözleşmesi” tüm personel tarafından imzalanmıştır.

Kurumun faaliyet sonuçları hakkında her yıl idari faaliyet raporunda açıklamalar ve değerlendirmeler yapılmaktadır.

İdare, devamlı suretle kurumun risk değerlendirmesini yaparak gerekli önlemleri uygulamaya koymaktadır. Bu çerçevede, kurumum tüm birimlerinde iş tanımları yapılmıştır. Yönetim bilgi sistemi kurulmuş olup yöneticiler için gerekli bilgi ve raporlar hazırlanmaktadır. Öte yandan, Mali Hizmetler Daire Başkanlığınca ön mali kontrol sistemi titizlikle uygulanmaktadır.

Üst Yönetici onayı ile İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna verilen görevler Teftiş Kurulu Başkanlığınca düzenli olarak yerine getirilmektedir.

Kurumun, yukarıda anılan, iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar değerlendirildiğinde, 2019 yılı sonu itibarıyla bazı faaliyetlerin tamamlanma sürecinin devam ettiği görülmüş olup, iç kontrol mekanizmalarının uygulamasının yerleştiği ancak uygulamada geliştirilmesi gereken alanlar olduğu değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığının 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

**KAMU İDARESİ TARAFINDAN
SUNULAN MALİ TABLOLAR**

**MİLLİ İSTİHBARAT TEŞKİLATI BAŞKANLIĞI 2019 YILI MALİ
TABLOLARI**

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 1,75	Adı : MİLLİ İSTİHBARAT TEŞKİLATI BAŞKANLIĞI	Yıl : 2019	
		N Yılı 2019	N Yılı 2019
AKTİF HESAPLAR			
1 DÖNEM VARLIKLAR		112.218.756,98	8.325.784,65
10 HAZİR DEĞERLER	65.610.829,60		135.336,04
100 KASA HESABI	7.398,05		135.336,04
102 BANKA HESABI	65.603.431,54		
14 DİĞER ALACAKLAR	5.067.629,92		5.770.714,43
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	5.067.629,92		1.609.946,72
16 ÖN ÖDEMELER	41.540.298,36		4.160.762,71
162 BÜTÇE DİŞİ AVANS VE KREDİLER HESABI	41.540.298,36		2.265.831,90
2 DURAN VARLIKLAR	16.931.287.232,83		133.902,28
22 FAALİYET ALACAKLARI	2.495.888,12		17.035.180.205,16
228 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	2.495.888,12		18.692.855.402,40
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	16.928.791.354,71		18.692.855.402,40
250 ARAZİ VE BİNASLAR HESABI	14.160.700.354,13		9.266.810.663,49
252 BİNALAR HESABI	4.357.492.125,09		9.266.810.663,49
257 BİRAKIŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-4.304.501.684,03		20.788.105,29
258 YAPILMAMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	2.715.109.599,52		
PASİF HESAPLAR			
3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR			
32 FAALİYET BORÇLARI			135.336,04
320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI			135.336,04
33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR			5.770.714,43
330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI			1.609.946,72
333 EMANETLER HESABI			4.160.767,71
36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER			2.419.734,18
361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI			2.265.831,90
362 FONLAR VEYA DİĞER YAMU İD. ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI			133.902,28
5 ÖZ KAYNAKLAR			17.035.180.205,16
50 NET DEĞER			18.692.855.402,40
500 NET DEĞER HESABI			18.692.855.402,40
51 DEĞER HAREKETLERİ			9.266.810.663,49
510 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI			9.266.810.663,49
57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI			20.788.105,29
570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI			20.788.105,29
58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI			-5.404.750.407,39
580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)			-5.404.750.407,39
59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI			-5.404.523.558,63
591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUÇU HESABI (-)			-5.404.523.558,63
PASİF TOPLAMI			
		17.043.505.989,81	17.043.505.989,81
AKTİF TOPLAMI			
Bilimto Dipnotları :			
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI		72.291.351,07	
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI		72.291.351,07	
920 DİĞER TAHHÜTLERİ HESABI		84.843.471,06	
921 DİĞER TAHHÜTLERİ KARŞILIK HESABI		84.843.471,06	

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 1.75		Adı : MİLLİ İSTİHBARAT TEŞKİLATI BAŞKANLIĞI		Yılı : 2019				
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ	Carî Yılı (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Carî Yılı (N)		
6.30		GİDERLER HESABI	5.719.835.960,14	600	GELİRLER HESABI	286.041.386,56		
6.30	01	Personel Giderleri	1.142.740.747,91	600	01	Vergi Gelirleri	214.412.012,31	
6.30	01	09	İstihbarat Personeli	600	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	183.366.669,41
6.30	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	119.104.677,14	600	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	11.513.022,79
6.30	02	09	İstihbarat Personeli	600	01	05	Damga Vergisi	19.532.320,11
6.30	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	397.185.527,43	600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	16.337.461,23	
6.30	03	02	Tüketim Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	600	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	66.071,11
6.30	03	04	Görev Giderleri	600	03	06	Kira Gelirleri	12.505.344,81
6.30	03	05	Hizmet Alımları	600	03	09	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.706.045,31
6.30	07	Sermaye Transferleri	24.507,75	600	05	Diğer Gelirler	55.076.003,72	
6.30	07	01	Yurtiçi Sermaye Transferleri	600	05	01	Faiz Gelirleri	17.772,34
6.30	13	Amortisman Giderleri	3.909.126.774,79	600	05	03	Para Cezaları	496.796,98
6.30	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler	54.561.434,40
6.30	30	Proje Kapsamında Yapılan Carî Giderler	151.678.232,87	600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	215.909,30	
6.30	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Carî Giderler	600	11	04	Maddi Duran Varlıkların Değerlemesinden Oluşan Olumlu Değişimler	215.909,30
			151.678.232,87	610	İNDIRIM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI	16.728.985,05		
		GİDERLER TOPLAMI :	5.719.835.960,14	610	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	16.680.990,67	
				610	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	16.675.296,96
				610	01	05	Damga Vergisi	5.693,71
				610	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	3.643,10	
				610	03	06	Kira Gelirleri	3.643,10
				610	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	44.351,28	
				610	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler	44.351,28
		GİDERLER TOPLAMI (A)	5.719.835.960,14			NET GELİR TOPLAMI :	269.312.401,51	
		GELİRLER TOPLAMI (B)	286.041.386,56					
		İNDIRIM İADE İSKONTO TOPLAMI (C)	16.728.985,05			FAALİYET SONUCU D - A	-5.450.523.558,63	

MİLLİ SARAYLAR İDARESİ
BAŞKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

Tablo 3: 2019 yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Müzelerde Bulunan Tarihi Eser ve Objelerin Kuruma Ait Mali Tablolarda Yer Almaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Eksik Hazırlanmış İhale Dokümanlarıyla Hizmet Alım İşinin İhale Edilmesi

2. Yapım İşİ Sözleşmesine Binek Araç Kiralama Hizmet Alımının Katılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3' üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, merkezi yönetim kapsamında yer alan bir kamu idaresidir.

10.05.2018 tarihli ve 7142 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yayımlanan 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 49'uncu maddesi ile 2945 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İdari Teşkilat Kanununda yapılan değişikliklerle Milli Saraylar Genel Sekreter Yardımcılığı Meclis idari teşkilatından ayrılmıştır.

Başkanlık, 10.07.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 37'nci maddesinde Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurum olarak sayılmış olup 12 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de merkezi İstanbul'da Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı kurulmuştur.

12 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Milli Saraylar İdaresi Başkanlığının görevleri;

Cumhurbaşkanlığının yönetimindeki saray, köşk, kasır, müzeler ve tarihi fabrikalar ile bunların bünyesinde yer alan taşınır ve taşınmaz kültür varlıklarının tespitini, tasnifini, periyodik bakımını, muhafazasını, restorasyonunu, tanıtımını, yönetimini ve işletilmesini yapmak,

Cumhurbaşkanlığına bağlı müzelerin tanıtılması, ziyarete hazır tutulması, ziyaretçilere ilişkin verilerin istatistikî yöntemlerle değerlendirilmesi için gerekli çalışmaları yapmak,

Başkanlığın idaresindeki saray, köşk, kasır ve tarihi fabrikalardaki kafeterya ve hediyelik eşya mağazalarının kamu kurumuna bağlı iktisadi işletme statüsünde veya kuracağı, ortak olacağı ya da devralacağı şirket eliyle sevk ve idaresini yapmak,

Ankara Palas ve Başkanlığa tahsis edilen diğer tarihi mekânların sevk ve idaresi ile işletilmesine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,

olarak belirlenmiştir.

Yukarıda sayılanların yanı sıra İdari teşkilattaki hizmet birimlerinin görevleri Kararnamenin ilgili maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Ayrıca 06.09.2019 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 44 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Topkapı Sarayı'nın yönetim, restorasyon, tanıtım ve diğer tüm hizmetlerinin yürütülmesi Milli Saraylar İdaresi Başkanlığına verilmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

12 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuş olan Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı İdari Teşkilatı; doğrudan Başkana, Destek ve Personelden Sorumlu Başkan Yardımcısına, Müzecilikten ve Tanıtımdan Sorumlu Başkan Yardımcısına ve Teknik ve Restorasyondan Sorumlu Başkan Yardımcısına bağlı birimlerden meydana gelmiştir.

Doğrudan Başkan'a bağlı birimler:

- Özel Kalem Müdürlüğü
- Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı
- Hukuk Müşavirliği
- Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği
- Daire Başkanlığı (Dolmabahçe Sarayı)

Destek ve Personelden Sorumlu Başkan Yardımcısına bağlı birimler:

- Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
- Personel Dairesi Başkanlığı

Müzecilikten ve Tanıtımdan Sorumlu Başkan Yardımcısına bağlı birimler:

- Müzecilik ve Tanıtım Dairesi Başkanlığı

Teknik ve Restorasyondan Sorumlu Başkan Yardımcısına bağlı birimler:

- Restorasyon Dairesi Başkanlığı
- Teknik Uygulamalar Dairesi Başkanlığı

Milli Saraylar İdaresi Başkanlığında, 657 sayılı Kanununun 4/A maddesi kapsamında Kadrolu ve Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel statüsünde (1 Başkan, 3 Başkan Yardımcısı, 6 Daire Başkanı ile 196 Müdür, Uzman, Uzman Yardımcısı, Mühendis, Memur, Koruma Memuru, Yangın Söndürme Eri, Şoför, Usta, Hizmetli ve diğer personel) 206 personel, aynı Kanununun 4/B maddesine göre Sözleşmeli Personel statüsünde 310 personel ve İşçi pozisyonunda 384 personel olmak üzere toplam 900 personel çalışmaktadır.

Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olup Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile verilen ödenekler ve mali istatistiklerin takibi açısından Hazine ve Maliye Bakanlığı ile bağlantı halinde ve Topkapı Sarayının devir işlemlerinin devam etmesi açısından Kültür ve Turizm Bakanlığı ile birlikte çalışmaları devam etmektedir.

1.3. Mali Yapı

Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol

Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödenekler ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun ek 7'nci maddesi göre özel ödenekten karşılanan kaynaklarla gerçekleştirmektedir. 2019 yılı Bütçesiyle Millî Saraylar İdaresi Başkanlığı'na 120.527.000-TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Genel Bütçeli İdareler ödeneği toplamının %00012' sine tekabül etmektedir.

Bu kapsamda Millî Saraylar İdaresi Başkanlığı'na 2019 yılı bütçesiyle verilen 120.527.000 TL, 2018 yılından devreden 2.098.401,32 TL ve kullanım amacı belirlenmiş yatırımlar için özel ödenekten aktarılan toplam 89.067.578,14 TL olmak üzere, yılı ödenekleri toplamı 211.692.979,46 TL'ye ulaşmıştır. Verilen bu ödenek tutarından yapılan tenkisler ise 74.855.600,00 TL olup yıl içindeki ödemeler tutarı 136.041.735,51 TL olarak gerçekleşmiştir. Ödenek üstü harcama yapılmamıştır.

Başkanlığın sunulan mali tablolarına göre 2019 yılı ödenek durumu aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Bütçe ile Verilen Ödenek	Önceki Yıllardan Devreden Ödenekler	Özel Ödenekten Aktarılan	Bütçe Ödeneği Toplamı	İptal Edilen ödenek	Bütçe Gideri Toplamı	Sonraki Yıla Devreden Ödenek
120.527.000	2.098.401,32	89.067.578,14	211.692.979,46	74.855.600	136.041.735,51	795.643,95

Başkanlığa bağlı saray, köşk, kasır ve müzelerin bakım, onarım, muhafaza ve işletilmesi faaliyetlerinin finansmanı kapsamında bütçe haricinde, 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 51'inci maddesi ile 21.07.1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat varlıklarını Koruma Kanunu'na eklenen Ek 7'nci maddesi uyarınca Cumhurbaşkanlığına bağlı saray, köşk, kasır ve müzelerden sağlanan her türlü gelir ile bunların bakım ve onarımı için yapılan şartlı bağışlar ve yardımların toplandığı Özel Ödenek hesabından 2019 yılında 90.370.335,54 TL kullanılmış olup, 795.643,95 TL tutarındaki kaynak ise 2020 yılına devretmiştir.

Başkanlığın sunulan mali tablolarına göre 2019 yılı gider durumu aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

Kodu	Gider Türü	Bütçe Tahmini	Gerçekleşen Gider
01	Personel Giderleri	78.493.000	21.825.590
02	Sosyal Güv. Kurumlarına Devlet Prim Gideri	15.603.000	3.882.855
03	Mal ve Hizmet Alım Gideri	37.529.140	30.456.343
05	Cari Transferler	528.000	495.180
06	Sermaye Giderleri	79.243.194	79.085.123
07	Sermaye Transferi	296.645	296.645
	TOPLAM	211.692.979	136.041.736

Başkanlığın sunulan mali tablolarına göre 2019 yılı gider durumu aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 3: 2019 yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

Ekonomik Kodlar	Bütçe Gelirinin Türü	Gerçekleşen Tutar
01	Vergi Gelirleri	10.710.940,33
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	180.703,39
04	Alınan Bağış ve yardımlar ile Özel Gelirler	90.370.335,54
05	Diğer Gelirler	189.450,78
	TOPLAM	101.451.430,04

Başkanlığa bağlı İktisadi İşletme aracılığıyla kafeteryalar ve hediyelik eşya satış reyonları işletilmektedir. İktisadi İşletme kar amaçlı olup vergi mükellefi olarak İdare bütçesinden tamamen ayrı olarak faaliyet göstermektedir. 2019 yılında İktisadi İşletmeden 33.483.787,46 TL hasılat elde edilmiş, 27.184.887,65 TL gider yapılmış olup 6.298.899,81 TL kar sağlanmıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Başkanlık mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanununun 49 uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.” denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun’un 49 ve 80’inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

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

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

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

Bu amacın gerçekleştirilmesi için; işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile birlikte muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde,

uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan mali tabloların belirlenen sürelerde yönetim ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Yönetmeliğin 310'uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Nakit Akış Tablosu olduğu; 314-316'ncı maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Başkanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Saymanlık Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a 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,
- 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, Başkanlığın temel mali tabloları olan 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün

belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'nci maddesinde, Üst yöneticilerin idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımın önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu oldukları ve bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmektedir.

Milli Saraylar İdaresi Başkanlığının 2019 yılı denetimi çerçevesinde kurum iç kontrol sistemine ilişkin aşağıdaki belirleme ve değerlendirmeler yapılmıştır.

Kurum iç kontrol sisteminin gerektirdiği yasal yükümlülükleri kısmen yerine getirmiştir. İyi bir iç kontrol sisteminin varlığı kuşkusuz sadece yasal gerekliliklerin yerine getirilmesi değil, aynı zamanda yönetim kademesi ve çalışanlarca da bu yükümlülüklerin benimsenmesine bağlıdır. Etik sözleşmelerin tüm çalışanlarca imzalanmamış olması, kurum çalışanlarınca iç kontrol sisteminin henüz yeterince benimsenmediği yolunda bir gösterge olarak kabul edilebilir.

Milli Saraylar İdaresi Başkanlığınca Görev, Yetki ve Çalışma Yönergesi hazırlanmamış, kurumda yürütülen faaliyetler çerçevesinde iş tanımları yapılmamış, iş akış şemaları çıkartılmamıştır. Kurumun hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek riskler ve bu risklere karşı geliştirilen önlemleri içeren güncel bir risk değerlendirme çalışması

yapılmamıştır.

İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamış olup ayrıca İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmamıştır. Milli Saraylar İdaresi Başkanlığında iç denetçi kadrosu bulunmamakta ve dolayısıyla iç denetim birimi oluşturulmamıştır.

Milli Saraylar İdaresi Başkanlığının kısmen eksiklikleri bulunmakla birlikte, Kurumun faaliyet sonuçları hakkında her yıl idari faaliyet raporunda açıklamalar ve değerlendirmeler yapılmaktadır.

Söz konusu tespitler ışığında, kurum daha iyi bir yönetim oluşturma yolunda adım atmasına rağmen, iş unvanlarının görev, yetki ve sorumlulukları, Kurumun ana süreçleri, alt süreçleri, süreç adımları ve süreç hiyerarşisi tabloları hazırlanarak iş akış şemaları oluşturulmamış olması, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu'nun kurulmamış olması, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının hazırlanmaması, kurumsal risklerin belirlenerek alınacak önlemlerin hayata geçirilmemesi ve iç denetim birimi kurulmamış olması; İç Kontrol Sisteminin işlerliği açısından sorunlar oluşturmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç 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 DAYANAKLARI

BULGU 1: Müzelerde Bulunan Tarihi Eser ve Objelerin Kuruma Ait Mali Tablolarda Yer Almaması

Kurum bünyesinde bulunan müzelerdeki objelerin kurum muhasebe kayıtları dışında ayrı kayıtlarının tutulduğu görülmüştür.

Resim Müzesi, Saat Müzesi, Saray Koleksiyonları Müzesi ve Musiki Müzesi Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı yönetiminde bulunmaktadır. Müzelerde sergilenen veya depolarda muhafaza edilen tarihi eser ve objelerin kuruma ait taşınır mal kayıtları dışında ayrı kayıtlarının tutulduğu anlaşılmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliğinin 9'uncu maddesinde müzelerde sergilenen taşınırların örnek 3 numaralı “Müze Defteri” ne kayıt edileceği ve 10'uncu maddesinde de müzedeki eserlerin kayıtlarında örnek 5/A numaralı taşınır işlem fişinin kullanılacağı belirtilmiştir. Yine aynı maddeye göre Müze/Kütüphane Yönetim Hesabı Cetveli düzenlenecektir.

Diğer taraftan, tarihi eser ve objeler, anılan Yönetmeliğin ekinde bulunan Dayanıklı Taşınırlar (B) Listesi 255.06 kodunda tarihi ve sanat değeri olan demirbaşlar grubu içinde gösterilmiştir. Nitekim sadece Yıldız Şale'ye ait tarihi eser ve objeler İdarenin 2019 yılı mali tablolarında yer almıştır.

Bu açıklamalar ışığında, idarenin yönetiminde bulunan müzelerdeki tarihi değeri olan taşınırların idareye ait mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Eksik Hazırlanmış İhale Dokümanlarıyla Hizmet Alım İşinin İhale Edilmesi

Müzecilik ve Tanıtım Daire Başkanlığı tarafından “Elektronik Rehberlik Sistemi ve Grup Rehberlik Sistemi Kiralama İşini”nin Birim Fiyat Teklif Cetvelindeki iş kalemleri oluşturulmadan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 19'uncu maddesine göre açık ihale usulüyle ihale edildiği görülmüştür.

30.05.2017 tarihli İhale Onay Belgesi ekinde yer alan Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline göre üç firmadan “Elektronik Rehberlik Sistemi ve Grup Rehberlik Sistemi Kiralama İşini” adı altında iş grubu üzerinden tek rakam teklif alınmak suretiyle yaklaşık maliyet tutarı tespit edilmiştir.

Yine aynı şekilde, 06.07.2017 tarihinde tek iş grubu olarak isteklilerden teklif alınarak 4.649.500 TL üzerinden işin ihalesi yapılmıştır.

İşin sözleşmesi 28.07.2017 tarihinde imzalanarak 01.08.2017 tarihi itibarıyla işe başlanılmıştır. İşin süresi 29 aylık olup yıllara sari bir iş olarak planlaması yapılmıştır. İşin sözleşmesi Birim Fiyat Sözleşme olarak düzenlenmiştir. Sözleşme tek iş grubu üzerinden tek bedel esas alınarak akdedilmiştir. Adeta bu hizmet alım işi Anahtar Teslimi Götürü Bedel

üzerinden ihale edilmiş gibidir.

İhale dokümanı içinde yer alan Teknik Şartnamede alınacak hizmet işinin mahiyeti ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Teknik Şartnameye göre, idarenin sorumluluğunda bulunan 16 tarihi mekanda bulunan saray, kasr ve köşklerde çok lisanlı olarak elektronik rehberlik sistemi ve Dolmabahçe ve Beylerbeyi Sarayları için ise grup rehberliği sisteminin kiralanması olarak iş tarif edilmiştir. Dolmabahçe ve Beylerbeyi Saraylarında 17 lisan, diğer tarihi mekanlarda 3 lisan üzerinden sistemin hazırlanması, elektronik rehberlik ve bilgisayar sistemlerinin kurulması, gerekli donanım ve cihazları tedariki ve bakım onarımı ve güncellenmesini kapsamaktadır.

Teknik Şartnamede Elektronik Rehberlik Sistemi ve Grup Rehberlik Sisteminin ayrıntılı teknik özellikleri açıklanmıştır. İsteklilerden talep edilecek Elektronik Rehber Cihaz sayısı 1900 adet, Grup Tur Alıcı Cihaz sayısı 300 adet ve Grup Tur Verici Cihaz sayısı 8 adet olarak belirlenmiştir. Ayrıca isteklilerden cihazlar için %20 yedekli çalışması şartı konulmuştur.

İsteklilerden sistemin tam çalışması için yeterli sayıda personelin Dolmabahçe ve Beylerbeyi Sarayında bulundurulması istenilmiştir.

Görüldüğü üzere, Teknik Şartnamede alınacak hizmet işi gayet açık bir şekilde tanımlanmıştır. Cihaz sayıları, yazılım ve donanımlar ile ihtiyaç olan personel nitelikleri tespit edilmiştir. Buna rağmen, Teknik Şartnamedeki bu bilgiler ayrı ayrı iş kalemi haline getirilerek idare tarafından Birim Fiyat Teklif Cetveli düzenlenmemiştir.

4735 sayılı Kanununun 6'ncı maddesinde mal ve hizmet alımlarında; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kalemi miktarı esas alınarak birim fiyat sözleşme düzenleneceği belirtilmiştir. Birim fiyat teklifi cetveli standart formu dipnotunda; teklif cetvelindeki her bir iş kalemi için bedel teklif edileceği bildirilmiştir. Ayrıca Birim Fiyat Teklif cetvelinde iş kaleminin adı ve açıklaması, birim ve miktar sütunlarını içerecek şekilde işçilik maliyetleri ve diğer iş kalemleri için ayrı ayrı satırlarının açıldığı görülmektedir. Kamu İhale Genel Tebliği'nin 26. 2 maddesinde süreklilik arz eden ve birim fiyat sözleşmeye bağlanan hizmet alımlarında, işin devamı sırasında 4735 sayılı Kanununun 24'üncü maddesine göre sadece işin miktarı artırılarak iş artışlarının (sözleşme bedelinde artış) yapılabileceği belirtilmiştir.

Hizmet alım işlerinde iş artışları; ya mevcut sözleşme kapsamında bulunan iş kaleminde miktar artışı yapılmak suretiyle ya da yeni bir iş kalemi ihdas edilerek yapılması mümkündür. Hizmet İşleri genel Şartnamesine göre yüklenici işin sözleşme süresi içinde bitirilmesi için gerekli miktarda malzeme ve ekipman ile yeterli sayıda personeli her an iş başında bulunduracaktır.

Diğer taraftan, işe başladığından beri meydana getirilen işler, kontrol teşkilatı tarafından yüklenici ile birlikte hesaplanacak ve bulunan miktarlar, teklif edilen birim fiyatlarla çarpılmak suretiyle sözleşmedeki esaslara uygun olarak hakediş raporuna geçirilecektir.

4735 sayılı Kanununun 24'üncü maddesine uyarınca birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihale edilen hizmet alımlarında sözleşme bedelinin %20 sine kadar iş artışı yapılması imkanı bulunmaktadır. Anahtar Teslimi Götürü Bedel üzerinden ihale edilmiş hizmet alımlarında iş artışı yapılması ise mümkün değildir. Hizmet alımlarında iş kalemi miktarlarındaki artışlar esas alınarak veya yeni bir iş kalemi sözleşmeye dahil edilmek suretiyle bulunan tutarlar sözleşme bedeline oranlanmak suretiyle artan iş bedeli bulunmaktadır. Örneğin bir yemek hizmeti alım işinde artan öğün miktarları birim fiyatla çarpılmak suretiyle iş artış tutarı bulunmaktadır.

04.05.2018 tarihli onayda ziyaretçi sayısının tahminin üzerine çıkması ile iş artışı yapılması gereği ortaya çıkmış olduğu ifade edilerek söz konusu hizmet alım işinde sözleşme bedelinin %18 alınarak (4.649.500* 0,18= 836.910 TL) iş artışı yapılmıştır. Onay ekinde boş bir sayfaya 420 adet rehberlik cihazı ve 360 adet grup tur alıcı cihazı ile iki lisan daha eklendiği yazılmıştır. Bu ek iş kalemlerinin ne bir onayları ne de birim fiyatları mevcuttur. Dolayısıyla iş artışı kapsamında idareye kaç cihaz teslim edildiğini gösteren hiçbir belge ve bilgiye yerinde denetim sırasında ulaşılamamıştır. İşin 11 inci ayından itibaren hakedişler iş artışları dikkate alınarak ödenmiştir. Daha somut olarak açılırsak, ilk 10 aylık hakediş tutarı aylık bazda 4.649.500/29= 160.327,58 TL iken 01.06.2018 tarihinden itibaren aylık bazda %27 artış ile 204.375,48 TL üzerinden hakediş bedeli ödenmiştir. Halbuki cihaz sayılarındaki artıştan veya personel sayısındaki artıştan hareket edilmiş olsaydı iş artışının sözleşme bedelinin yüzde kaç artacağı çıkmış olacaktı. Hakediş ödemelerinde, iş kalemi miktarının artışına ilişkin metraj hesaplamaları veya fiilen iş kalemi miktarının ne kadar artış gösterdiği noktasında herhangi bir kayıt bulunmamaktadır.

Yukardaki açıklamalara göre, ihale dokümanı içinde yer alan Birim Fiyat Teklif Cetvelinin mevzuata uygun olmayacak şekilde hazırlamasından dolayı işin devamı sırasında meydana gelen iş artış tutarını doğrudan etkilemiş olduğu anlaşılmaktadır.

BULGU 2: Yapım İşi Sözleşmesine Binek Araç Kiralama Hizmet Alımının Katılması

Cumhurbaşkanlığının Sorumluluğunda Olup Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı

Yönetiminde Bulunan Tarihi Bina ve Objelerin Onarımları ve Restorasyonları İle Çevre Düzenlemesine İlişkin Mal ve Hizmet Alımları Yönetmeliği 18'inci maddesine göre belli istekliler arasında ihale usulüyle sözleşmesi imzalanan “Beykoz Cam ve Billur Müzesi Restorasyon Tadilat İşİ”nin taahhüt kapsamına 2 adet binek araç kiralaması ve bu araçlara ait giderlerin dahil edildiği görülmüştür.

19.04.2019 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanlığının Sorumluluğunda Olup MSİB Yönetiminde Bulunan Tarihi Bina ve Objelerin Onarımları ve Restorasyonları İle Çevre Düzenlemesine İlişkin Mal ve Hizmet Alımları Yönetmeliğın başlığında da anlaşılacağı üzere tarihi binaların onarım ve restorasyon işleri ile bu binaların çevre düzenlemesine ait mal ve hizmet alım işleri bu yönetmelik kapsamındadır. Dolayısıyla tarihi bina ve objelere ait ihtiyaç duyulan yapım, mal ve hizmet alımları bu Yönetmeliğe göre temin edilmesi gerekmektedir. Tarihi binaların yapım/onarımı ve bu binaların çevre düzeleme işleri ile personelin ihtiyaç duyduğu araç kiralama hizmeti işi arasında ihale mevzuatı açısından bir ilişki kurulması mümkün değildir.

Söz konusu Yönetmelikte, hüküm bulunmayan hallerde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun'a atıf yapılmıştır. 4734 sayılı Kanunun “Temel İlkeler” başlıklı 5'inci maddesinde yapım işleri ile hizmet alım işlerinin bir arada ihale edilmesi yasaklanmıştır.

16.06.2019 tarihinde ihalesi yapılan söz konusu yapım/onarım işinin 16.07.2019 tarihinde sözleşmesi imzalanmıştır. Sözleşmenin 7'nci maddesi ile Teknik Şartnamede kontrol heyetinin kullanımı için en fazla 3 yaşında 2 binek aracın tahsis edileceği ve bu araçların tüm giderlerinin firmaya ait olacağı belirtilmiştir.

Yukardaki açıklamalara göre, Beykoz Cam ve Billur Müzesi Restorasyon Tadilat İşİ'nde yapım/onarım işi ile araç kiralama hizmet alım işinin birleştirilmesi suretiyle ihaleye çıkılmasının ihale mevzuatına göre uygun olmadığı anlaşılmaktadır.

**KAMU İDARESİ TARAFINDAN
SUNULAN MALİ TABLOLAR**

MİLLİ SARAYLAR İDARESİ BAŞKANLIĞI 2019 YILI MALİ TABLOLARI

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 1.79	Adı : MİLLİ SARAYLAR İDARESİ BAŞKANLIĞI	Yıl : 2019	
		N Yılı 2019	N Yılı 2019
AKTİF HESAPLAR			
1 DÖNEM VARLIKLAR	9.843.699,43	PASİF HESAPLAR	13.567.618,67
14 DİĞER ALACAKLAR	1.738.710,05	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	9.226.375,04
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	1.738.710,05	32 FAALİYET BORÇLARI	8.932.132,19
15 STOKLAR	5.651.811,79	325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	293.242,85
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	5.651.811,79	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	3.167.634,44
16 ÖN ÖDEMELER	2.253.177,59	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.644.378,16
162 BÜTÇE DİŞİ AVANS VE KREDİLER HESABI	2.253.177,59	333 EMANETLER HESABI	1.523.256,28
2 DURAN VARLIKLAR	52.598.985,03	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	1.174.609,19
22 FAALİYET ALACAKLARI	384.616,41	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	1.139.536,13
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	384.616,41	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İD. ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	35.070,06
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	52.214.368,62	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	14.823.870,27
250 ARAZI VE ARSALAR HESABI	367.500,04	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	14.823.870,27
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	0,02	472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	14.823.870,27
252 BİNALAR HESABI	7.430.538,60	5 ÖZ KAYNAKLAR	34.051.195,52
253 TESİS, MAKİNE VE ÇİHAZLAR HESABI	4.425.946,75	50 NET DEĞER	57.523.494,30
254 TAŞITLAR HESABI	43.206.277,00	500 NET DEĞER HESABI	57.523.494,30
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	-40.632.646,46	51 DEĞER HAREKETLERİ	37.454.512,67
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	0,00	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	37.454.512,67
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	8.423.146,82	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-16.822.076,32
260 HAKLAR HESABI	17.143,80	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-16.822.076,32
267 DİĞER MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HESABI	17.143,80	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-44.104.735,13
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-8.440.290,62	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUÇU HESABI (-)	-44.104.735,13
AKTİF TOPLAMI	62.442.684,46	PASİF TOPLAMI	62.442.684,46
Bilanço Dipnotları :			
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	13.373.056,03		
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	13.373.056,03		
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK HESABI	216.951,64		
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	216.951,64		

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 1.79		Adı : MİLLÎ SARAYLAR İDARESİ BAŞKANLIĞI		Yılı : 2019	
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ		GELİRİN TÜRÜ	
		Carî Yılı (N)		Carî Yılı (N)	
630	GİDERLER HESABI	157.293.073,84			113.962.151,24
630 01	Personel Giderleri	21.825.590,39			10.710.940,33
630 01 01	Memurlar	6.921.476,78			4.702.253,06
630 01 02	Sözleşmeli Personel	5.736.682,44			3.431.934,61
630 01 03	İşçiler	8.731.556,44			2.576.752,06
630 01 04	Geçici Personel	435.671,73			180.703,39
630 02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.882.851,59			40.815,48
630 02 01	Memurlar	894.629,04			139.887,91
630 02 02	Sözleşmeli Personel	1.092.383,95			0,00
630 02 03	İşçiler	1.895.841,60			90.495.949,40
630 03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	27.570.596,18			125.613,95
630 03 02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	16.556.660,21			90.370.335,54
630 03 03	Yolluklar	73.705,01			189.451,84
630 03 04	Görev Giderleri	18.870,62			3.003,00
630 03 05	Hizmet Alımları	9.602.484,56			186.448,84
630 03 06	Temsil ve Tanıtım Giderleri	272.713,32			
630 03 07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	792.613,72			12.385.106,26
630 03 08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	176.556,74			
630 03 09	Tedavi ve Cenaze Giderleri	96.992,00			12.385.106,26
630 05	Kar Transferleri	495.180,00			773.812,53
630 05 03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	495.180,00			773.812,53
630 07	Sermaye Transferleri	296.644,92			773.562,53
630 07 01	Yurtiçi Sermaye Transferleri	296.644,92			689.102,66
630 13	Amortisman Giderleri	11.835.103,71			905,07
630 13 01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	9.768.122,10			83.554,80
630 13 02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	2.066.981,61			250,00
630 14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	16.546.453,99			0,00
630 14 01	Kirataşve Malzeme Giderleri	1.253.309,63			0,00
630 14 02	Bedelime, Gıda Amacı ve Muhtaka Kullanılan Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	16.295,51			
630 14 03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	656.864,75			
630 14 04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	121.822,16			
				NET GELİR TOPLAMI :	
				113.188.338,71	

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 179		Adı : MİLLİ SARAYLAR İDARESİ BAŞKANLIĞI		Yılı : 2019	
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Carı Yılı (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Carı Yılı (N)
630 14 05	Temizleme Ekipmanları	917.814,21			
630 14 06	Giyecek, Mefruaat ve Tuhafiye Malzemeleri	3.599.765,40			
630 14 07	Yiyecek	756,00			
630 14 10	Zirai Maddeler	296.752,21			
630 14 11	Yem	28.893,53			
630 14 12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	7.853.330,62			
630 14 13	Yedek Parçalar	1.448.085,86			
630 14 14	Nakli Vasıtaları Lastikleri	20.532,00			
630 14 15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	170.544,23			
630 14 17	Basıncı Ekipmanlar	3.115,20			
630 14 99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	148.572,68			
630 15	Karşılık Giderleri	14.823.870,27			
630 15 04	Kıdem Tazminatı Karşılıkları	14.823.870,27			
630 25	Kamu İd. Bedelsiz Olı Devr. Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid.	14.342.871,09			
630 25 01	Genel Bütçe/Kap. Kamu. İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev. Var. Kay. Gid.	14.342.871,09			
630 30	Proje Kapsamında Yapılan Carı Giderler	45.683.907,89			
630 30 06	Proje Kapsamında Yapılan Carı Giderler	45.683.907,89			
630 99	Diğer Giderler	0,81			
630 99 99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	0,81			
GİDERLER TOPLAMI :		157.293.073,84			
GİDERLER TOPLAMI (A)		157.293.073,84			
GELİRLER TOPLAMI (B)		113.962.161,24			
İNDİRİM İADE/İSKONTO TOPLAMI (C)		775.812,53			
NET GELİR (D= B-C)		113.186.338,71			
FAALİYET SONUCU D- A		-44.104.735,13			

STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1:Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Tablo 2:Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

24 Temmuz 2018 tarihli ve 30488 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığına bağı, kamu tüzel kişiliğini haiz, genel bütçeye dahil Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur.

Kurumun mevzuatı aşağıdaki gibidir:

A-Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri:1,2,4,13 ve 21 numaralı kararnameler.

B-Cumhurbaşkanlığı Kararları:155,160,256,767 ve 806 sayılı kararlar.

C- Cumhurbaşkanlığı Genelgeleri: 2018/14, 2018/12, 2018/3 sayılı genelgeler.

D-Yönetmelikler:

1-Strateji ve Bütçe Başkanlığı Personelinin Yetiştirilmesi Amacıyla Yurt Dışına Gönderilmesi Hakkında Yönetmelik (27.06.2019 tarih ve 30814 sayılı Resmi Gazete).

2-Strateji ve Bütçe Başkanlığı Strateji ve Bütçe Uzmanlığı Yönetmeliği (27.06.2019 tarih ve 30814 sayılı Resmi Gazete).

3-Strateji ve Bütçe Başkanlığı Basın, Halkla İlişkiler ve Yayın Yönetmeliği (25.04.2019 tarih ve 30755 sayılı Resmi Gazete).

4-Strateji ve Bütçe Başkanlığı Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği (25.04.2019 tarih ve 30755 sayılı Resmi Gazete).

5-Strateji ve Bütçe Başkanlığı Disiplin Amirleri Yönetmeliği (27.06.2019 tarih ve 30814 sayılı Resmi Gazete).

Başkanlık görev alanı itibarıyla; kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı gibi üst politika dokümanlarını hazırlamaktadır. Bunun yanında kamuda kaynak tahsis sürecinin etkin bir şekilde yürütülmesine yönelik Cumhurbaşkanı adına merkezi yönetim bütçesini hazırlamakta ve uygulamakta, kamuda stratejik yönetim sürecinde merkezi uyumlaştırma birimi rolünü üstlenmektedir.

Yukarıdaki görevlerinin dışında 10/07/2018 tarihli ve 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca Başkanlığın görev alanına giren diğer hususlar aşağıda belirtilmiştir.

a) Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca hazırlanan kadro ihdas tekliflerini incelemek.

b) Kamu istihdamına ilişkin politikaların oluşturulması amacıyla çalışmalar ve analizler yapmak.

c) Kamu istihdamına ilişkin olarak kamu kurum ve kuruluşları arasında uygulama birliğinin sağlanmasına yönelik çalışmalar yürütmek.

d) Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin uygulanmasına ve kapsama dâhil kurumların personel istihdamına dair konularda kadro, pozisyon ve iş analizleri yapmak, standartlar belirlemek.

e) Sürekli işçi kadrolarından ve sözleşmeli personel pozisyonlarından boş olanların açıktan atama amacıyla kullanılmasına izin vermek.

f) Memur ve öğretim elemanı kadrolarına açıktan veya diğer kurum ve kuruluşlarından nakil suretiyle yapılabilecek yıllık atama sayısı, bu sayı sınırlamasına tabi tutulmayacak atamalar ile uygulamaya ilişkin usul ve esasların belirleneceği Cumhurbaşkanlığı Kararına dair teklifi hazırlamak.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Strateji ve Bütçe Başkanlığı tüzel kişiliğe haiz olup Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak çalışmaktadır. Başkanlık çoğu görevini Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müşterek bir şekilde yerine getirmektedir. Başkanlık, merkez teşkilatından oluşmaktadır. Başkanlığın en üst amiri Başkandır. Başkana bağlı üç Başkan Yardımcısı kadrosu yer almaktadır. Başkanlık teşkilatı, altı Genel Müdürlük, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği ile Özel Kalem Müdürlüğünden oluşmaktadır.

Başkanlık birimleri:

a) Başkana Bağlı Birimler:

- Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı
- Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği
- Özel Kalem Müdürlüğü

b) Başkan Yardımcılıklarına Bağlı Birimler:

- Plan ve Programlar Genel Müdürlüğü
- Ekonomik Modelleme ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü

- Bütçe Genel Müdürlüğü
- Sektörler ve Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğü
- İslam İşbirliği Teşkilatı Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimi Komitesi ve Uluslararası Kalkınma İşbirliği Genel Müdürlüğü
- Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- Hukuk Müşavirliği

2019 yıl sonu itibarıyla Başkanlığa tahsis edilmiş olan kadrolardan sürekli işçiler dahil 802 adedi dolu olup, Başkanlıkta görevlendirilmiş 33 geçici personel bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2019 yılı toplam ödeneği 907.198.323,67 TL'dir. Bu ödeneğin 73.725.402,34 TL'si yılı içinde tenkis edilmiştir. Kurumun yılsonu harcaması 833.472.921,33 TL olarak gerçekleşmiştir.

Kurumun bütçe giderleri ile ödeneklerine ilişkin tablo aşağıdaki gibidir:

Tablo 1:Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Ekonomik Kod	Açıklama	Yıl İçinde Alınan Ödeme Emirleri	Tenkis Edilen Ödeme Emirleri	Kalan Ödeme Emirleri	Yılı Ödemeleri
01	Personel Giderleri	88.815.218,96	21.085.555,27	67.729.663,69	67.729.663,69
02	Sos.Güv. Kurumlarına Dev. Primi Gid.	12.267.903,71	2.594.265,75	9.673.637,96	9.673.637,96
03	Mal ve Hiz. Alım Gid.	19.704.201,00	4.395.010,90	15.309.190,10	15.309.190,10
05	Cari Transferler	412.000,00	1000,00	411.000,00	411.000,00
06	Menkul Sermaye Üretim Giderleri,Gayri Maddi Hak Alımları	29.142.000,00	19.027.852,52	10.114.147,48	10.114.147,48
07	Sermaye Transferleri	756.857.000,00	26.621.717,90	730.235.282,10	730.235.282,10
Toplam		907.198.323,67	73.725.402,34	833.472.921,33	833.472.921,33

Kurumun bütçe gelirleri tablosu aşağıdaki gibidir:

Tablo 2:Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması

Ekonomik Kod	Bütçe Gelirinin Türü	Tutar
01	Vergi Gelirleri	10.805.544,96
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	736.227,14
04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	116.398,41
05	Diğer Gelirler	28.725.652,26
Toplam		40.383.822,77

Bütçe gelirleri; vergi, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, bağış ve yardımlar, özel gelirler ile diğer gelirlerden oluşmaktadır. Vergi gelirleri içerisinde; gelir vergisi, tevkif suretiyle kesilen katma değer vergisi, damga vergisi bulunmaktadır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri; lojman kira gelirlerinden oluşmaktadır. Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler; Avrupa Birliği finansmanı ile yürütülen “Toplam faktör verimliliği politika çerçevesi geliştirilmesi destek projesi” hibe malzemeleri, diğer hibe dizüstü bilgisayarlar ile kütüphaneye bağışlanan kitapların taşınır kayıtlarına alınmasından oluşmaktadır. Diğer çeşitli gelirler ise; nakde çevrilen teminat mektubunun bütçeye irat kaydı, lehte kur farkı, kişi borçları tahsilatı, valiliklerce tamamlanan Sosyal Destek Programının proje ödeneklerinden artan kısmın bütçeye gelir kaydedilmesinden oluşmaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Başkanlık mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanununun 49’uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.” denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanununun 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak çıkartılan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Kurumun muhasebe sistemi tahakkuk esaslıdır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır.

Kamu İdaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm mali işlemlerini kapsar.

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

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

Yönetmeliğin 310'uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak

temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Nakit Akış Tablosu olduğu; 314-316'ncı maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Başkanlığın muhasebe hizmetleri Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

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 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,
- 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, Başkanlığın temel mali tabloları olan 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından

sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Strateji ve Bütçe Başkanlığınca Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi de dikkate alınarak iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar, birimlerin katılımıyla gerçekleştirilmiştir. 08.05.2019 tarih ve 222 sayılı Başkanlık Makam Oluru ile İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu görevlendirilerek Strateji ve Bütçe Başkanlığı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmış ve böylece iç kontrol sisteminin ve işleyişinin Üst Yönetici ile personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesi sağlanmıştır. Fonksiyonel iş akışları Elektronik Belge ve Yönetim Sistemi üzerinde yer almakta olup imza ve onay mercileri tanımlanmıştır.

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açıkça tanımlanmış ve yetki devri yönerge ile belirlenmiştir.

Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından 2019-2023 yıllarını kapsayan Stratejik Plan hazırlanmıştır. 5018 sayılı Kanun ile Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi kapsamında 2020 yılı Performans Programı hazırlanmıştır.

Ön Mali Kontrol Sistemi oluşturulmuş ve iç denetim birimi kurulmuştur. Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak şekilde yönetim bilgi sistemleri oluşturulmuştur. Başkanlığın faaliyet sonuçları ve buna ilişkin değerlendirmelerini kapsayan yıllık İdare Faaliyet Raporu hazırlanarak web sitesinde yayınlanmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Strateji ve Bütçe Başkanlığının 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

**KAMU İDARESİ TARAFINDAN
SUNULAN MALİ TABLOLAR**

STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI 2019 YILI MALİ TABLOLARI

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 1.80	Adı : STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI	Yılı : 2019	
AKTİF HESAPLAR	N Yılı 2019	PASİF HESAPLAR	N Yılı 2019
1 DÖNEM VARLIKLAR	4.017.543,81	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	2.132.012,79
10 HAZİR DEĞERLER	7.569,00	32 FAALİYET BORÇLARI	885.457,41
100 NAŞA HESABI	6.853,00	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	820.914,98
108 DİĞER HAZİR DEĞERLER HESABI	716,00	325 NAVİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	55.542,45
12 FAALİYET ALACAKLARI	1.533,83	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	1.111.801,07
120 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.533,83	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	192.474,73
14 DİĞER ALACAKLAR	1.070.236,48	333 EMANETLER HESABI	919.326,34
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	1.070.236,48	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	134.754,31
15 STOKLAR	197.710,22	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK HESİNTİLERİ HESABI	123.094,85
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	197.710,22	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İD ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	10.759,86
16 ÖN ÖDEMELER	2.740.494,28	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	9.019.199,80
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	2.740.494,28	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	9.019.199,80
2 DURAN VARLIKLAR	251.859,20	472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	9.019.199,80
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	251.859,20	5 ÖZ KAYNAKLAR	-6.881.809,58
252 BİNALAR HESABI	111.923.085,54	50 NET DEĞER	-83.348.846,61
253 TESİS, MAKİNE VE ÇHAZLAR HESABI	1.005.056,98	500 NET DEĞER HESABI	-83.348.846,61
254 TAŞITLAR HESABI	1.778.165,51	51 DEĞER HAREKETLERİ	4.735.801.689,12
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	18.944.454,58	510 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	4.735.801.689,12
256 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-131.290.913,41	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	405.846,83
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	405.846,83
260 HAKLAR HESABI	7.388.087,49	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-3.798.399.894,43
267 DİĞER MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HESABI	28.438,00	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-3.798.399.894,43
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-7.388.525,49	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-861.340.584,49
		591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUÇU HESABI (-)	-861.340.584,49
AKTİF TOPLAMI	4.269.403,01	PASİF TOPLAMI	4.269.403,01
Bilanço Dipnotları :			
510 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	1.056.780,00		
511 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	1.056.780,00		
620 GİDER TAHHÜTLERİ HESABI	57.619.381,54		
621 GİDER TAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	57.619.381,54		
648 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	250.377,28		
649 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	250.377,28		

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 1.00 Adı : STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI			Yıl : 2019		
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Carı Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Carı Yıl (N)
630		899.640.627,52	600		40.383.822,77
	GİDERLER HESABI			GELİRLER HESABI	
630	01	Personel Giderleri	600	01	Vergi Gelirleri
		30.519.098,14			10.805.544,98
630	01	01	600	01	01
		44.440.098,92			8.040.474,29
630	01	02	600	01	03
		14.109.005,20			1.251.045,02
630	01	03	600	01	05
		11.538.027,30			904.425,71
630	01	05	600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri
		430.435,26			736.227,14
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	600	03	01
		9.675.637,96			1.079,02
630	02	01	600	03	00
		9.027.385,67			735.154,12
630	02	02	600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler
		1.741.511,81			118.388,41
630	02	03	600	04	00
		1.904.740,02			118.388,41
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	600	05	Diğer Gelirler
		14.596.126,77			28.725.832,38
630	03	02	600	06	01
		3.017.001,02			20.043,22
630	03	03	600	05	02
		2.055.391,20			15,00
630	03	04	600	05	03
		187.021,81			40.181,84
630	03	05	600	05	04
		7.388.483,01			28.805.832,15
630	03	08	610		INDIRIM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI
		248.575,12			2.083.779,14
630	03	07	610	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay
		294.593,30			2.061.436,41
630	03	09	610	01	01
		758.383,69			2.081.411,63
630	03	09	610	01	05
		8.003,50			24,74
630	05	Carı Transferler	610	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay
		411.000,00			2.114,76
630	06	03	610	05	01
		411.000,00			170,00
630	07	Sermaye Transferleri	610	05	00
		730.235.282,10			1.044,70
630	07	01	610	05	05
		721.054.787,04			20.228,57
630	07	02	610	05	00
		9.180.575,07			20.228,57
630	13	Amortisman Giderleri	610	05	09
		64.318.544,97			20.228,57
630	13	01			
		64.300.112,81			
630	13	02			
		18.432,36			
630	14	İk Madde ve Malzeme Giderleri			
		860.936,30			
630	14	01			
		334.701,33			
630	14	02			
		3.816,53			
630	14	03			
		860,936,30			
				NET GELİR TOPLAMI :	30.300.043,03

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 1.00 Adı : STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI			Yıl : 2019		
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Carı Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Carı Yıl (N)
630	14	05			
		Yemlekleme Fiyatlarının			181.810,88
630	14	06			
		Dişçilik, Mühür ve Yuhfiye Malzemesi			43.870,32
630	11	10			
		Ziraat Maddeleri			1.002,00
630	14	12			
		Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri			57.483,10
630	14	13			
		Yemek Paraları			166.172,74
630	11	14			
		Nakil Vastufları Giderleri			2.170,00
630	14	04			
		Diğer İstisnai Amang Malzemeleri			10.722,30
630	30	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler			
					592.616,01
630	20	02			
		Kişilerin Alacaklarından Silinmeler			582.616,01
630	30	Proje Kapsamında Yapılan Carı Giderler			
					1.333.214,81
630	30	06			
		Proje Kapsamında Yapılan Carı Giderler			7.833.214,84
630	06	Diğer Giderler			
					180,30
630	00	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler			
					180,30
		GİDERLER TOPLAMI :			899.640.627,52
GİDERLER TOPLAMI (A)			899.640.627,52		
GELİRLER TOPLAMI (B)			40.383.822,77		
INDIRIM, İADE/İSKONTO TOPLAMI (C)			2.083.779,14		
NET GELİR (D = B - C)			38.300.043,03		
FAALİYET SONUCU D - A			-861.340.584,49		