



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# GENÇLİK VE SPOR BAKANLIĞI

## 2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2021



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



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



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU .....	7
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	7
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	8
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	10
7.	DENETİM BULGULARI .....	11
8.	EKLER.....	31



## **TABLolar LİSTESİ**

Tablo 1: Kadrolara Göre Personel Durum .....	3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması .....	4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması .....	4
Tablo 4: Spor Genel Müdürlüğü Payının Tahsilatına ve Gelir Kaydına İlişkin Durum .....	13



## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

1. Tam ve Doğru Olarak Muhasebeleştirilmeyen Bakanlık Özel Gelirlerinin Mali Tablolarda Eksik Yer Alması, Gelir Kaydı Yapılmayan Tutarlar Üzerinden Harcamada Bulunulması ve Tek Hazine Kurumlar Hesabı Uygulamasına Riayet Edilmemesi

### **B. Diğer Bulgular**

1. Öğrenci Yurdu Olarak Kullanıma Elverişli Olmayan Binaların Kiralanmaya Devam Edilmesi
2. Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü İhale Yapılması
3. Uygulama Projesi ile İhale Edilen Yapım İşlerinde İş Artışının Mevzuat ile Belirlenmiş Sınırlamalara Riayet Edilmeksizin ve İşin Tamamlanması Amacı Dışında Uygulanması
4. Bakanlığa Ait Stadyumlarda Düzenlenen Futbol Müsabakalarının Bilet Satış Hâsılatından ve Kira Sözleşmeleri Gereği Reklam Gelirleri Üzerinden Alınması Gereken Bakanlık Paylarının Tahakkuk ve Tahsil İşlemlerinin Gerçekleştirilmemesi
5. Bakanlığın Mülkiyeti veya Kullanımında Olup Spor Kulüplerine Kiraya Verilen Stadyumlardan Bazılarının Kira Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsil İşlemlerinin Yapılmaması
6. Faaliyet Raporunun Süresinde Yayınlanmaması





## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Gençlik ve Spor Bakanlığının teşkilat yapısı, görev ve yetkileri 08.06.2011 tarih ve 27958 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 03.06.2011 tarih ve 638 sayılı Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmekle birlikte, söz konusu Kanun Hükmünde Kararname’nin teşkilat yapısını düzenleyen hükümleri 09.07.2018 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi sonucu, Gençlik ve Spor Bakanlığının teşkilat yapısı ile görev ve yetkileri, 10 Temmuz 2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1 sayılı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”nde hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme ile Spor Genel Müdürlüğü ile Kredi ve Yurtlar Genel Müdürlüğü Bakanlık Merkez Teşkilatına dahil edilmiştir.

Gençlik ve Spor Bakanlığının görev ve yetkileri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 184’üncü maddesinde aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

a) Gençliğin kişisel ve sosyal gelişimini destekleyici politikaların tespiti amacıyla gerekli çalışmaları yapmak, farklı genç gruplarının ihtiyaçlarını da dikkate alarak gençlerin kendi potansiyellerini gerçekleştirebilmelerine imkân sağlamak, karar alma ve uygulama süreçleri ile sosyal hayatın her alanına etkin katılımını sağlayıcı öneriler geliştirmek ve bu doğrultuda faaliyetler yürütmek, ilgili kurumların gençliği ilgilendiren hizmetlerinde koordinasyon ve işbirliğini sağlamak,

b) Gençliğin ihtiyaçları ile gençliğe sunulan hizmet ve imkânlar konusunda inceleme ve araştırmalar yapmak ve öneriler geliştirmek, gençlik alanında bilgilendirme, rehberlik ve danışmanlık yapmak,

c) Gençlik çalışma ve projelerine ilişkin usul ve esasları belirlemek,

ç) Gençlik çalışma ve projeleri yapmak, bu çalışma ve projeleri desteklemek, bunların uygulama ve sonuçlarını denetlemek,

d) Spor faaliyetlerinin plan ve program dâhilinde ve mevzuata uygun bir şekilde yürütülmesini gözetmek, gelişmesini ve yaygınlaşmasını teşvik edici tedbirler almak,

e) Spor alanında uygulanacak politikaların tespit edilmesi amacıyla gerekli çalışmaları yapmak, teşkilatlanma, federasyonların bağımsızlığı, spor tesisleri, eğitim, sponsorluk, sporcu sağlığının korunması, uluslararası organizasyonlarla ilgili çalışmaları koordine etmek, değerlendirmek ve denetlemek,

f) Spor kuruluşlarının kurulmasına ve diğer hususlara ilişkin usul ve esasları tespit etmek,

g) Gençlik ve spor kulüpleri ile başarılı sporcuları ve çalıştırıcıları desteklemek,

ğ) Yurt yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek, desteklemek ve yurt hizmetlerine ilişkin usul ve esasları belirlemek,

h) Öğrencilere verilecek öğrenim kredisi, burs ve diğer yardımlara ilişkin hizmetleri yürütmek ve bunlara dair usul ve esasları belirlemek,

ı) Bakanlık hizmetlerini destekleyici arsa ve arazi temin etmek, bina ve tesis yapmak, yaptırmak, satın almak, kiralamak, devretmek, devralmak ve bu hizmetlerle ilgili her türlü mali ve ekonomik girişimde bulunmak,

i) Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğer görevleri yapmak.

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

Gençlik ve Spor Bakanlığı kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen görevleri yürütmek üzere, merkezi Ankara'da olan ve merkeze bağlı taşra teşkilatı Gençlik ve Spor İl Müdürlüklerinden oluşan, merkez teşkilatı genel bütçeli, merkeze bağlı taşra teşkilatının da özel bütçeli olduğu bir kuruluştur.

Gençlik ve Spor Bakanlığı'nın hizmet birimleri:

- ✓ Gençlik Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- ✓ Kredi ve Yurtlar Genel Müdürlüğü,
- ✓ Spor Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- ✓ Eğitim, Araştırma ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü,

- ✓ Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü,
- ✓ Uluslararası Organizasyonlar ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü,
- ✓ Personel Genel Müdürlüğü,
- ✓ Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- ✓ Rehberlik ve Denetim Başkanlığı,
- ✓ Strateji Geliştirme Başkanlığı,
- ✓ Sosyal İlişkiler ve İletişim Dairesi Başkanlığı,
- ✓ Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı,
- ✓ Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı,
- ✓ Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği,
- ✓ Özel Kalem Müdürlüğü.

#### Bağlı Kuruluşlar

- ✓ Spor Toto Teşkilat Başkanlığı

#### Taşra Teşkilatı

- ✓ Gençlik ve Spor İl Müdürlükleri
- ✓ Gençlik ve Spor İlçe Müdürlükleri

şeklindedir.

**Tablo 1: Kadrolara Göre Personel Durum**

Memur	Sözleşmeli Personel	Sürekli İşçi	Toplam
14.316	6.975	39.943	61.234

Gençlik ve Spor Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatında 31.12.2020 tarihi itibarıyla toplam 61.234 personel bulunmaktadır. Bunun 14.316'sı (% 23,4'ü) kadrolu devlet memuru, 6.975'i (%11,4'ü) 657 sayılı Kanun'un 4/B maddesine göre sözleşmeli personel, 39.943'ü (%65,2'si) ise sürekli işçidir.

### 1.3. Mali Yapı

Gençlik ve Spor Bakanlığı, 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. 2020 yılı bütçesiyle Gençlik ve Spor Bakanlığına 17.810.481.000 TL ödenek tahsis edilmiştir.

Bakanlığın 2020 mali yılı başlangıç bütçesine yıl içinde eklenen 4.695.118.767 TL ödenek ile yılsonu bütçesi 22.505.599.767 TL olmuştur. Bununla birlikte, yılsonu bütçesinin 21.921.142.423 TL'si harcanmıştır.

2020 yılı bütçe gerçekleştirmelerine ilişkin bilgiler aşağıdaki tablolarda özet olarak yer almaktadır.

**Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması**

Ekonomik Kod		Başlangıç Ödeneği (TL)	Yılsonu Ödeneği (TL)	Yılsonu Harcaması (TL)
01	Personel Giderleri	211.054.000	228.496.000	228.199.649
02	SGK Devlet Primi Giderleri	37.781.000	40.596.000	37.954.355
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	184.160.000	172.261.874	157.989.340
05	Cari Transferler	8.668.782.000	11.131.865.978	11.066.390.923
06	Sermaye Giderleri	1.198.971.000	3.109.786.912	2.909.500.371
07	Sermaye Transferi	164.213.000	848.373.002	548.370.000
08	Borç Verme	7.345.520.000	6.974.220.000	6.972.737.785
<b>Genel Toplam</b>		<b>17.810.481.000</b>	<b>22.505.599.767</b>	<b>21.921.142.423</b>

**Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması**

Ekonomik Kod		2019	2020	
		Yılsonu Gerçekleşme (TL)	Gelir Tahmini (TL)	Yılsonu Gerçekleşme (TL)
01	Vergi Gelirleri	193.668.256,35	-	224.237.780,92
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.435.848,45	-	1.459.921,49
04	Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	7.303.757.287,50	1.585.874.000	6.666.019.770,98
05	Diğer Gelirler	25.217.017,26	-	28.351.184,68
<b>Toplam</b>		<b>7.524.078.409,56</b>	<b>1.585.874.000</b>	<b>6.920.068.658,07</b>

Faaliyet sonuçları tablosuna göre ise; bakanlık faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı faaliyet gideri 12.441.324.331,59 TL, faaliyet geliri 5.502.935.012,72 TL, indirim, iade ve iskonto toplamı 69.318.665,51 TL olup dönem faaliyet sonucu -7.007.707.984,38 TL olarak gerçekleşmiştir.

3289 sayılı Gençlik ve Spor Hizmetleri Kanununun 6'ncı maddesi ile taşra teşkilatının bütçesinin özel bütçe olduğu, geçici 10'uncu maddesinde ise 5018 sayılı Kanunun dış denetimle ilgili olanlar dışındaki hükümlerinin, gençlik ve spor il ve ilçe müdürlükleri hakkında uygulanmayacağı belirtilmiştir. Buna göre Bakanlığın taşra teşkilatı olarak teşkil edilen gençlik ve spor il-ilçe müdürlüklerinin mali faaliyetleri Bakanlığın bütçe ve muhasebe sistemi dışında yönetilmekte ve faaliyet sonuçları Bakanlık mali tablolarında yer almamaktadır.

#### **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

Bakanlık 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 şekli, yayımlanma süresi 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 esastır. 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.

Bakanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü 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 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,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Öz kaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan merkez teşkilatına ait 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 mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin

hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

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

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

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

Kamu idaresinin mali 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.

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 doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülür.

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; denetim prosedürleri ve teknikleri uygulanması ve risk değerlendirmesi yoluyla



gerçekleştirilir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların içerisinde üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilir.

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 idaresi tarafından merkez ve taşra birimlerinde iç kontrol sisteminin kurulmasına ilişkin olarak “İç Kontrol Eylem Standartlarına Uyum Eylem Planı” hazırlık çalışmaları başlatılmış ve 17.04.2015 tarihli Onay ile yürürlüğe konulmuştur. Hazırlanan eylem planıyla anılan Tebliğle belirlenen Kamu İç Kontrol Standartları altında yer alan 18 kamu iç kontrol standardı ve bu standartları sağlayan 79 genel şartın karşılığı olarak 60 eylem öngörülmüştür. Ancak eylem planında yer verilmesi gereken standartların bazılarında bu şarta yönelik mevcut durum makul bir güvence sağladığından herhangi bir eylemin öngörülmediği açıklaması yapılmıştır. Kamu idaresince hazırlanmış olan eylem planında Risk Değerlendirmesine yer verilmiştir. Ayrıca faaliyetlere ilişkin iş akış süreçleri oluşturulmuş, bu süreçlerde görev alanların görev tanımları yazılı olarak belirlenmiştir. Strateji Geliştirme Başkanlığının hazırladığı 2017 yılı gerçekleşme sonuçlarını gösterir İç Kontrol Değerlendirme Raporu İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunca değerlendirildikten sonra üst yöneticiye sunulmuştur.

10 Temmuz 2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkından Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 184’üncü maddesi ile kamu idaresi teşkilatı yeniden yapılandırma sürecine girmiş, Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kredi Yurtlar Genel Müdürlüğü, Spor Genel Müdürlüğü ise Spor Hizmetleri Genel Müdürlüğü adını alarak Merkez teşkilatına dahil edilmiş ve yeni hizmet birimleri oluşturulmuştur. Anılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kamu idaresinin teşkilat yapısında meydana gelen değişiklikler göz önüne alındığında Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının yeniden hazırlanarak iç kontrol çalışmalarının revize edilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası kamu idaresinin teşkilat

yapılanması göz önünü alınarak 2020-2021 yılları için uygulanmak üzere Uyum Eylem Planı hazırlanarak yürütülmesine başlanmıştır.

Kamu idaresinde birleşme sonrası İç Denetim Birim Başkanlığı 2019 Nisan ayında kurulmuştur. Tahsis edilen kadro sayısı 40 olmasına rağmen fiilen 18 iç denetçi ile faaliyetini yürütmektedir. 2020 yılı içerisinde iç kontrol sisteminin incelenmesi ve değerlendirilmesine yönelik bir çalışma yapılmadığı görülmüştür. Ön mali kontrol sistemi, Ön Mali Kontrol İşlemleri konulu Bakanlık Yönergesi ile 01.01.2019 tarihinden itibaren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak oluşturularak merkez ve taşra birimlerine duyurulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle başlayan kamu idarelerinin yeniden yapılandırılması sürecinde Stratejik Planın Yenilenmesi konulu Bakan oluru ile “Stratejik Plan Yönlendirme Kurulu” ile “Stratejik Planlama Ekibi” katılımcı bir yöntemle oluşturularak Bakanlığın 2019-2023 dönemini kapsayacak stratejik plan hazırlama çalışmalarına başlanmıştır. Bakanlık tarafından hazırlanan 2019-2023 dönemini kapsayan Stratejik Plan Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresinde iç kontrole ilişkin bilgi ve farkındalık düzeyinin artırılmasına yönelik geçmişte çalışmaların yürütüldüğü ve bu alanda belirli düzeyde mesafe alındığı görülmektedir. Ancak birleşme sonrası iç kontrolün revizyonu çalışmalarına başlanılmış olmakla birlikte henüz iç kontrol sisteminin yapılandırılması çalışmaları tamamlanmamıştır. Bu itibarla, etkin işleyen bir iç kontrol sisteminin oluşturulması için daha katılımcı ve kapsayıcı bir yaklaşımla çalışmalara devam edilmesi, kontrol faaliyetlerinin risk odaklı bir anlayış ile geliştirilmesi ve iç kontrolün temel bir unsuru olan iç denetim hizmetlerinden yararlanılması gerekmektedir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Gençlik ve Spor Bakanlığı 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” 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 DAYANAĞI BULGULAR

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

#### **BULGU 1: Tam ve Doğru Olarak Muhasebeleştirilmeyen Bakanlık Özel Gelirlerinin Mali Tablolarda Eksik Yer Alması, Gelir Kaydı Yapılmayan Tutarlar Üzerinden Harcamada Bulunulması ve Tek Hazine Kurumlar Hesabı Uygulamasına Riayet Edilmemesi**

Bakanlık özel gelirlerinin; Strateji Geliştirme Başkanlığı adına açılmış özel banka hesapları vasıtasıyla tahsil edildiği, hesap bilgileri ile hesap özet cetvellerinin muhasebe biriminin bilgisine sunulmadığından zamanında ve tam olarak muhasebeleştirilemediği, Bakanlık mali tablolarında eksik yer aldığı, gelir kaydı yapılmayan tutarlar üzerinden harcamada bulunulduğu ve Tek Hazine Kurumlar Hesabı Uygulaması kapsamı dışında bırakıldığı tespit edilmiştir.

3289 sayılı Gençlik ve Spor Hizmetleri Kanunu'nun "Özel gelir ve hesap" başlıklı Ek 14'üncü maddesinde özel gelir kapsamında kabul edilecek gelirler sayılmış, bu gelirlerin ilgili yıl genel bütçesine özel gelir olarak kaydedileceği ve özel gelir olarak tahmin edilen tutarların Bakanlık bütçesinde özel ödenek olarak öngörüleceği, kaydedilen ödeneklerin ise Bakanlık merkez muhasebe birimi adına açılacak özel hesapta izleneceği belirtilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 39'uncu maddesinde özel gelirler karşılığında idarelere tahsis edilen özel ödenek miktarlarının, ilgili idarelerin bütçelerinde gösterileceği, uygulamaya ilişkin usul ve esasların ise ilgili kamu idarelerince belirleneceği ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kanununun 6'ncı maddesinde merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider, tahsilat, ödeme, nakit planlamasının ve borç yönetiminin Hazine birliğini sağlayacak şekilde yürütüleceği, Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin tüm gelirlerinin Hazine veznelere gireceği hükmüne bağlanmıştır. Tek Hazine Kurumlar Hesabı Kapsamına Alınacak Kamu İdareleri ve Hesapların Belirlenmesi Hakkında Karar'ın 4'üncü maddesi ile genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin Genel Bütçe

Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Kapsamında açılmış hesapları dışında kalan hesaplarda tutulan mali kaynaklarının tek hazine kurumlar hesabı kapsamında değerlendirileceği belirtilmiştir.

Tek Hazine Kurumlar Hesabı Uygulamasına İlişkin Yönetmeliğin; 10'uncu maddesinde uygulama kapsamına alınan kamu idarelerinin TCMB, Muhabir Banka ve diğer yurt içi bankalarda hesap açma ve kapatma işlemlerini Hazine ve Maliye Bakanlığının bilgisi ve onayı kapsamında gerçekleştireceği, 12'nci maddesinde kamu idarelerinin tahsilatları için Kurum Tek İdare Tahsilat Hesabını kullanacağı, bu hesaplara bağlı olarak çalışacak şekilde, kamu idarelerince tahsilat işlemlerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesini teminen Bakanlığın uygun görüşüyle muhabir bankada yalnızca tahsilat işlemleri için kullanılmak üzere kamu idaresince tahsilat alt hesapları açılabileceği, 21'inci maddesinde Tek Hazine Kurumlar Hesabı uygulaması kapsamında meydana gelen her türlü nakit hareketine ilişkin muhasebe işlemlerinin, Bakanlık ve kamu idareleri tarafından ilgili muhasebe mevzuatı çerçevesinde nakit hareketinin gerçekleştiği gün sonu itibarıyla yapılması gerektiği belirtilmektedir.

Bakanlık tarafından özel gelirler için merkez muhasebe birimi adına ayrı bir banka hesabının açılıp açılmayacağına ilişkin olarak 27.12.2018 tarihli ve 83150604-841.99-E.807575 ile 7.1.2019 tarihli ve 83150604-841.99-2 sayılı yazılar ile Hazine ve Maliye Bakanlığında görüş istenilmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü bu görüş istemlerine ilişkin olarak 29.01.2019 tarihli ve 11690495-101.99E.2420 sayılı ile 7.2.2019 tarihli ve 90192509-730.06.02-2764 sayılı yazıları göndermiştir. Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü tarafından yapılan incelenme neticesinde; özel gelirler ve özel ödenekler için Kamu Elektronik Ödeme Sistemi (KEÖS) uygulaması dışında kalacak şekilde müstakil hesaplar açılmasının nakit yönetimini olumsuz etkileyeceği, genel bütçeli idarelerin nakit ihtiyaçlarının elektronik ortamda karşılandığı, gün içinde harcanmayan tutarların atıl olarak bırakılmadığı ve Merkez Bankası tarafından günlük olarak nemalandırıldığı belirtilerek, merkez muhasebe birimi adına KEÖS uygulaması dışında açılan hesapların kapatılarak bakiyelerinin merkez muhasebe biriminin gelir hesabına aktarılması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, özel gelirlerin tahsiline ilişkin süreçte yukarıda ifade edilen mevzuat hükümlerine aykırı uygulamalarda bulunduğu tespit edilmiştir:

**a) Özel gelirlerin tam ve doğru olarak muhasebeleştirilmemesi ve Bakanlık mali tablolarında eksik yer alması**

Özel gelirlerin Strateji Geliştirme Başkanlığı adına açılmış banka hesapları vasıtasıyla tahsil edildiği, bu hesaplara ilişkin nakit hareketlerinin merkez muhasebe biriminin bilgisine sunulmadığı, yapılan tahsilatların muhasebe birimine zamanında ve doğru tutarlar üzerinden bildirilmediği ve sonuç olarak özel gelirlerin mali tablolarda eksik yer aldığı tespit edilmiştir.

3289 sayılı Kanununun Ek 14'üncü maddesinde sayılan gelirler 5018 sayılı Kanununun 39'uncu maddesinde sayılan özel gelirler kapsamında olup bu gelirlerin Bakanlık bütçesinde gösterilmesi gerekmektedir. Ancak mevcut uygulamada söz konusu gelirlerin muhasebe birimi tarafından takip edilemediği, bu birim tarafından ancak Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından bildirilen zamanda ve tutarlar üzerinden gelir kaydı yapıldığı anlaşılmaktadır.

Spor Toto Teşkilat Başkanlığınca 2019 ve 2020 yıllarında Genel Müdürlük payı olarak Strateji Geliştirme Başkanlığı adına açılmış banka hesabına gönderilen tutarlar ile bu kapsamda merkez muhasebe birimi tarafından 600 Gelirler Hesabının 04.06.01.28 ekonomik koduna (Spor Toto-Loto Pay Gelirleri) gerçekleştirilen muhasebe kayıtları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

**Tablo 4: Spor Genel Müdürlüğü Payının Tahsilatına ve Gelir Kaydına İlişkin Durum**

TAHSİLATIN			GELİR KAYDININ		
Dönemi	Tarihi	Tutarı (TL)	Tarihi	Yevmiye No	Tutarı (TL)
Ocak 2019 Payı	22.02.2019	65.856.838,57	17.04.2019	8052	43.318.535,74
Şubat 2019 Payı	26.03.2019	67.396.637,44	09.05.2019	10455	75.448.554,08
Mart 2019 Payı	26.04.2019	68.363.676,24	17.09.2019	22029	54.387.852,47
Nisan 2019 Payı	22.05.2019	64.106.151,44	18.10.2019	26919	90.661.379,93
Mayıs 2019 Payı	09.07.2019	79.353.520,83	15.11.2019	30166	150.421.894,06
Haziran 2019 Payı	29.07.2019	33.204.039,79	30.12.2019	38241	39.661.828,59
Temmuz 2019 Payı	28.08.2019	30.539.500,61	31.12.2019	38929	- 7.000.000,00
Ağustos 2019 Payı	07.10.2019	62.650.544,53			
Eylül 2019 Payı	30.10.2019	127.739.976,85			
Ekim 2019 Payı	20.12.2019	148.552.669,14			
Kasım 2019 Payı	27.02.2020	390.981.115,21			
Aralık 2019 Payı	27.02.2020	514.447.216,36			
<b>2019 Payı Toplamı</b>		<b>1.653.191.887,01</b>	<b>2019 Kayıt Toplamı</b>		<b>446.900.044,87</b>
Ocak 2020 Payı	07.04.2020	361.199.088,35	29.01.2020	1952	7.000.000,00
Şubat 2020 Payı	07.04.2020	379.429.273,05	14.04.2020	8286	100.000.000,00

Mart 2020 Payı	20.04.2020	384.197.111,74	05.05.2020	9407	440.000.000,00
Nisan 2020 Payı	20.07.2020	93.892.263,05	10.06.2020	11896	330.000.000,00
Mayıs 2020 Payı	20.07.2020	189.628.275,68	17.06.2020	12551	270.000.000,00
Haziran 2020 Payı	20.07.2020	472.289.797,71	17.06.2020	12552	440.000.000,00
Temmuz 2020 Payı	20.08.2020	456.349.322,88	22.06.2020	12912	340.000.000,00
Ağustos 2020 Payı	21.09.2020	542.800.790,30	27.07.2020	15971	-440.000.000,00
Eylül 2020 Payı	28.10.2020	467.634.092,46	07.08.2020	16960	100.000.000,00
Ekim 2020 Payı	20.11.2020	538.950.861,78	08.09.2020	19666	300.000.000,00
			30.09.2020	22058	400.000.000,00
			30.10.2020	24979	550.000.000,00
			07.12.2020	29186	100.000.000,00
			31.12.2020	33546	155.773.878,51
<b>2020 Payı Toplamı</b>		<b>3.886.370.877,00</b>	<b>2020 Kayıt Toplamı</b>		<b>3.092.773.878,51</b>

Buna göre 2019 ve 2020 yılları içerisinde Genel Müdürlük payı olarak Strateji Geliştirme Başkanlığı adına açılmış banka hesabına yatırılan tutarlar ile merkez muhasebe birimi tarafından gelir kaydı yapılan tutarlar arasında yaklaşık 2 milyar Türk Lirası farklılık bulunmaktadır. Bu farklılığın temel nedeni merkez muhasebe biriminin bahse konu hesaplardan haberdar olmaması, gerçekleştirilen gelir kayıtlarının banka hesap özeti cetvelleri vasıtasıyla değil Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından kendilerine bildirilen tutarlar üzerinden yapılmasıdır. Tahsil edilen toplam tutardaki farklılığın yanı sıra gelirin bankaya yatırıldığı tarih ile muhasebe kayıtlarına aktarıldığı tarihler arasında da bir takım tutarsızlıklar bulunmaktadır. Örneğin 2020 yılı Mayıs ayı Genel Müdürlük payı Teşkilat Başkanlığınca 20.07.2020 tarihinde 189.628.275,68 TL olarak yatırılmış iken bu tutar muhasebe kayıtlarına 30.09.2020 tarihinde 125.853.932,24 TL ve 30.10.2020 tarihinde 63.774.343,44 TL olarak intikal ettirilmiştir.

Spor Toto Teşkilat Başkanlığı tarafından gönderilen tutarlar için örneklendirilen bu uygulama esasen Ek 14'üncü madde kapsamında tahsili sağlanan diğer özel gelirler için de geçerlidir. Zira ilgili banka hesabında 2020 yılında gerçekleşen işlemlerin hesap özet cetveli üzerinden incelenmesi neticesinde; birçok özel gelir kaleminin bu hesapla bağlantılı olduğu ve bu hesap vasıtasıyla tahsil edilen toplam özel gelir tutarı ile muhasebe birimince gelir kaydı yapılan tutar arasındaki farkın 2020 yılı için yaklaşık 4 milyar Türk Lirası olarak gerçekleştiği tespit edilmiştir. Sonuç olarak özel gelirler Bakanlık mali tablolarında önemli ölçüde eksik yer almaktadır.

**b) Özel gelirlerin Tek Hazine Kurumlar Hesabı uygulaması dışında bırakılması**

Bakanlık özel gelirlerinin muhasebe birimi tarafından zamanında ve tam olarak muhasebeleştirilememesi bu tutarların Tek Hazine Kurumlar Hesabı uygulaması dışında kalmasına sebep olmaktadır.

Bakanlık özel gelirlerinin gerek Tek Hazine Kurumlar Hesabı Kapsamına Alınacak Kamu İdareleri ve Hesapların Belirlenmesi Hakkında Karar'ın 4'üncü maddesi gerekse konuya ilişkin Hazine ve Maliye Bakanlığınca verilen görüş yazısı uyarınca Tek Hazine kapsamında olduğu açıktır. Özel gelirlerin tahsilinde kullanılan banka hesaplarına ait hesap özet cetvellerinin incelenmesi neticesinde; tahsil edilen özel gelirlere önemli bir kısmının tahsil edildikleri tarihten daha geç tarihlerde ve tahsil edilen tutardan eksik olarak muhasebe birimine bildirildiği görülmüştür.

Diğer taraftan, 2019 yılından 2020 yılının Eylül ayına kadar tahsil edilen tutarlardan gelir kaydı yapılmayanların nemalandırılmaksızın atıl bir biçimde bankada tutulduğu tespit edilmiştir. 2020 yılının Eylül ayından itibaren ise muhasebe birimine bildirilmeyen gelirlerin önemli bir kısmının Kamu Haznedarlığı Tebliğine göre nemalandırılmaya başlandığı ancak bu suretle elde edilen faiz gelirlerinin de muhasebe birimine bildirilmediği dolayısıyla elde edilen faiz gelirlerinin bütçeye yansıtılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak; Bakanlık özel gelirlerinin tahsili için kullanılan banka hesaplarının işleyişinden muhasebe biriminin haberdar olmaması, bu hesaplarda biriken ve günlük olarak aktarılması gereken tutarların Kurum Tek İdare Tahsilat Özel Hesabına tam olarak ve zamanında aktarılmamasına dolayısıyla bu tutarların Tek Hazine uygulamasının dışında bırakılmasına sebep olmaktadır. Bahse konu tutarlardan bazılarının banka hesabında hiçbir suretle nemalandırılmaksızın boşa tutulması kamu kaynaklarının etkin bir biçimde değerlendirilmemesini beraberinde getirmektedir.

**c) Sadece tahsilat amacıyla kullanılması gereken banka hesabındaki gelir kaydı yapılmayan tutarlar üzerinden bir takım ödemelerde bulunulması**

Özel gelirlerin tahsilinde kullanılan banka hesabına ait hesap özet cetvellerinin incelenmesi neticesinde, sadece tahsilat amacıyla kullanılması gereken bu hesaptan bir takım ödemelerde bulunduğu görülmüştür. 2020 yılı içerisinde bu kapsamda gerçekleştirilen ödemeler şu şekildedir:

- Spor Toto Teşkilat Başkanlığı tarafından, çeşitli il müdürlükleri ile imzalanan protokoller uyarınca “reklam bedeli” adı altında yapılan ödemeler (491.873.292,05 TL).

- Türkiye Futbol Federasyonuna tahsis edilmiş taşınmazın tahsisinin Bakanlık tarafından iptal edilmesi üzerine, taraflar arasında düzenlenen protokole istinaden taşınmaz üzerinde Federasyon tarafından yaptırılan tesislerin bedellerine ilişkin yapılan ödemeler (175.121.412,98 TL).

- İstanbul Büyükşehir Belediyesinden devir alınan taşınmaza ilişkin yapılan ödemeler (25.325.642,05 TL).

Tek Hazine Kurumlar Hesabı Uygulamasına İlişkin Yönetmeliğin 12’nci maddesi uyarınca; Bakanlık tarafından tahsilat işlemlerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesini teminen muhabir bankada yalnızca tahsilat işlemleri için kullanılmak üzere tahsilat alt hesapları açılabilmesi mümkün olmakla birlikte bu hesapların sadece tahsilat işlemleri için kullanılması gerekmektedir. 3289 sayılı Kanun’un Ek 14’üncü maddesi özel gelirlerin bu ve benzeri harcamalar için kullanılmasına izin vermekle birlikte; özel gelirlerin öncelikle bütçede gösterilmesi gerekmekte olup özel gelirlerden harcama yapılabilmesi Bakanlıkça düzenlenecek usul ve esaslar bulunmasına bağlıdır. Mevcut durumda ise Bakanlık tarafından bu yönde yapılmış bir düzenleme bulunmamaktadır. Diğer taraftan ödemede kullanılan tutarlar Bakanlık bütçesine gelir olarak yansıtılmayan tutarlardır.

5018 sayılı Kanun’un yetkisiz tahsil ve ödemeyi düzenleyen 72’nci maddesinde; kanunlarla yetkili kılınmamış hiçbir gerçek veya tüzel kişinin, kamu adına tahsilat veya ödeme yapamayacağı, yetkisiz tahsilat veya ödeme yapılması halinde söz konusu tutarların, yetkisiz tahsilat veya ödeme yapılanlardan alınarak, ilgisine göre bütçeye gelir kaydedileceği, ayrıca bunlar hakkında ilgili kanunları uyarınca adli ve idari yönden gerekli işlemlerin yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Mevcut durumda Strateji Geliştirme Başkanlığı’nın Bakanlık adına tahsilat yapma yetkisi bulunmakla birlikte yapılan tahsilatların Merkez Muhasebe Biriminin bilgisi ve mali tabloların dışında takip edilmesi ile tahsilat için açılmış bu hesaplardan yasal dayanağı olmaksızın harcama yapılması anılan düzenlemeye aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla, Bakanlığa ait özel gelirlerin tahsilinde kullanılan alt hesaplara ilişkin hesap özet cetvellerinin muhasebe birimine günlük olarak iletilerek bu hesaplardaki tutarların zamanında ve tam olarak muhasebeleştirilmesi, gelir tutarlarına ilişkin olarak geçmiş yıllardan devam eden tutarsızlığın (faiz gelirleri dâhil) giderilmesi, tahsilat amacıyla açılan hesaplardan



ödemedede bulunulmaması, bu gelirlerin Tek Hazine Kurumlar Hesabı Uygulamasına dâhil edilmesi sağlanarak bahse konu tahsilatların Bakanlığın mali raporları içerisinde gösterilmesi gerekmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Öğrenci Yurdu Olarak Kullanıma Elverişli Olmayan Binaların Kiralanmaya Devam Edilmesi**

Bakanlık tarafından geçmiş yıllarda kiralanılan konut veya işyeri niteliğindeki bazı binaların, öğrenci yurdu olarak kullanımı uygun olmadığı halde, kira sözleşmelerinin feshedilmediği ve bazı sözleşmelerin süresinin uzatıldığı görülmüştür.

Bakanlığın taşınmaz kiralamasına ilişkin olan Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Tarafından Taşınmaz Satın Alınması, Satılması, Trampa Yapılması, İrtifak Hakkı ve Benzeri Aynı Nitelikteki Hakların Tesisi ile Taşınmaz Kiralanması ve Kiraya Verilmesi Hakkında Yönetmelik'in "Taşınmaz kiralınması" başlıklı yedinci bölümünün 18'inci maddesinde; yurt ihtiyacı bulunan yerlerde yönetim kurulu kararı ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22' nci maddesine göre taşınmaz kiralanabileceği belirtilmektedir. Bahsi geçen Kanun'un 22'nci maddesinin (e) bendinde ise; idarelerin ihtiyaçlarına uygun taşınmazların ihale usullerine tabii olmaksızın piyasa fiyat araştırması yapılarak kiralanabileceği ifade edilmektedir.

Yönetmeliğin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirlendiği Taşınmaz Talimatı'nın 15'inci maddesinde kiralanacak binalarda dikkat edilecek hususlar belirlenmektedir. Buna göre kiralanacak binalarda; yürürlükteki Deprem Yönetmeliğine uygun raporu, kullanım amacına uygun ısıtma, su, elektrik vb. altyapı tesisatı, yangın merdiveni ve yangın ihbar sistemi, iskân ruhsatı ve tapu kaydında yurt binası olarak cins tashihi bulunmalı ya da mal sahibi tarafından bunların sağlanacağı taahhüt edilmelidir.

Bakanlık tarafından aranacak bu şartların dışında, bir binanın yurt olarak inşa edilmesi ve kullanılması için ilgili diğer mevzuatta istenen şartların da sağlanması gerekmektedir. Aşağıda yurt binaları için, konut ve işyeri binalarından farklı koşullar istenen bazı mevzuat hükümleri örnek olarak verilmektedir.

-Türkiye Bina Deprem Yönetmeliğinde, deprem etkisi altında binaların tasarlanmasında uygulanacak esaslar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bir binanın taşıyıcı sistem hesabı, deprem yükü azaltma hesabı ve betonarme uygulama projesinde esas alınan ve binaların kullanım amaçlarına göre belirlenen “bina önem katsayısı” yurt binaları için “1.5”, konut ve işyeri binalarında ise “1” olarak belirlenmiştir. Bu değerler; bina performans hedefi ve deprem tasarım sınıfının tespitinde de kullanılmaktadır. Yönetmelikte yurt binaları uzun süreli ve yoğun kullanılan binalar olarak tanımlanmakta ve tasarımında yapılan bütün hesaplamalar bu doğrultuda yapılmaktadır. Dolayısıyla konut ve işyeri binası olarak tasarlanmış binaların yurt olarak kullanılması, can ve mal güvenliği açısından tehlikeli olacaktır.

Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelikte, her türlü binanın kullanımı sırasında ortaya çıkabilecek yangınların olumsuz sonuçlarını önlemek için alınacak tedbirler düzenlenmiştir. Yönetmelikte yurt binalarının kullanım sınıfı “konaklama amaçlı bina” olarak belirlenmiştir. Konutlardan farklı olarak yurt binalarında; mutfaklardaki davlumbazlara otomatik yangın söndürme sistemi, durum aydınlatma sistemi, otomatik yangın algılama ve uyarı sistemi ve yağmurlama sistemi yapılması zorunludur. Bunların yanında, yatakhane ve koridor bölümlerinin yangına karşı dayanım sınıfı, kaçış yolları ve birim genişlikleri, yeterli su deposu hacmi, yangın kompartımanlarının nitelikleri vb. konularda da yurt binaları konut ve işyerlerinden farklı hükümlere tabidir. Dolayısıyla, konut ve işyerlerinin yurt binası olarak iskân ruhsatı alabilmesi ancak bu şartların da sağlanmasıyla mümkün olacaktır.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinde; yapı ve yapılaşmaya ilişkin usul ve esaslar belirlenmektedir. Yönetmelikte yurt binaları “umumi bina” olarak kabul edilmiştir Umumi binalarda; engelli ve normal kullanıma yönelik tuvalet sayısı, asgari bina giriş ve rampa genişliği, binada yapılması gereken asansör sayısı gibi konularda konutlardan farklı düzenleme getirilmiştir. Bununla birlikte, yapının inşasına başlamak için yapı ruhsatı talep edilen projelerin, binanın kullanım amacına uygun; afet, deprem, yangın, otopark, enerji verimliliği, sığınak, asansör, yapı malzemeleri, gürültüye karşı korunma vb. yapıya ilişkin hükümler içeren mevzuata uygun olması gerektiği belirtilmiştir. Bina tamamlanıp, yapı kullanma izni belgesi (iskân) için başvurulduğunda, ilgili idare binanın yapı ruhsatı eki proje ile fen ve sanat kurallarına uygunluğunu kontrol ederek, binanın kullanımına izin verecektir. Konut olarak iskân ruhsatı alınan bir binanın yurt binası olarak kullanılması durumunda mevzuat hükümleri ihlal edilmiş olacaktır.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; Bakanlık, yurt binası ihtiyacı durumunda, ihale mevzuatındaki esnek kurallar dâhilinde ihtiyacına en uygun binayı kiralayabilecektir. Ancak kiralanmak üzere seçilen binanın, öğrenci yurdu olarak kullanıma uygun fiziki, teknik ve yasal koşulları sağlaması gerekmektedir.

Bu doğrultuda yapılan fiili ve fiziki incelemelerde; konut veya işyeri olarak planlanan ve yapılan binaların yurt binası olarak kullanıldığı, ancak binalarda mevzuatın gerektirdiği fiziki ve teknik değişikliklerin yapılmadığı görülmüştür. Bunların yanı sıra, binaların genelinde yangın söndürme ve algılama sistemleri, havalandırma sistemleri, asansör nitelikleri, altyapı sistemleri, yemekhane kapasiteleri, engelli kullanım alanları, ortak kullanım alanlarının kapasitesi ve niteliğinde asgari şartlar sağlanmamaktadır.

Söz konusu binaların imar, plan, proje, inşaat ve iskân süreçleri binaların konut ya da işyeri olarak kullanımına uygun gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, bu binaların yurt binasının gerektirdiği koşulları sağlaması zaten mümkün değildir.

Her ne kadar bu binaların iskân ruhsatlarının yurt binası olarak yenilenmesi şartı getirilse de, bu durum yurt binalarının bir bölümü için ekonomik, teknik ve yasal olarak mümkün görünmemektedir. Zira binalarda esaslı tadilatlarla bile düzeltilemeyecek, taşıyıcı sistem ve betonarme yapı farklılıkları bulunmaktadır. Kaldı ki, bu binalarda kullanımın gerektirdiği basit nitelikteki değişiklikler dahi halen yapılmamıştır. Dolayısıyla, yüksek maliyet ve uzun süre gerektiren imalatların yapılamayacağı ortadadır.

Kamu İdaresi cevabında, 2013 yılında acil yurt ihtiyacının giderilmesi hedefinden kaynaklanan süreç içerisinde yurt olarak inşa edilmemiş, yapı sınıfı ve fiziki durumu yurt niteliği taşımayan binaların öğrenci yurdu olarak kullanılmak üzere kiralanmak durumunda kaldığı, yurt olmaya elverişli olmayan binaların standartlara uygun yeni yurt binaların temin edilmesi veya inşa edilmesi durumunda boşaltıldığı ve sözleşmelerinin yenilenmediği belirtilmiştir.

Ancak Bakanlıkça tarafımıza verilen somut veriler incelendiğinde; 2020 yılı içerisinde kapatılan toplam 24 adet yurt binasından, 11'inin sözleşme süresinin dolması, 12'sinin Bakanlık tarafından yeni bir yurt binası açılması ve yalnızca 1 binanın gerekli standartları sağlamaması nedeniyle kapatıldığı anlaşılmaktadır. Buna karşın, sözleşmesi bittiği halde kira sözleşmesi 1 ile 5 yıl arasında yenilenen kullanıma elverişli olmayan 169 adet bina/blok olduğu görülmektedir. Söz konusu sayının acil durum haliyle açıklanması mümkün değildir.

Yukarıda da ayrıntılı olarak açıklanan deprem, yangın ve imar mevzuatlarının gerektirdiği teknik asgari koşulların sağlanamadığı yurt binalarında öğrenci barındırılması telafi edilemeyecek zararlara yol açabilecektir. Hal böyle iken bu nitelikteki yurt binalarının kira sözleşmelerinin uzatılmaya devam edilmemesi zorunluluk haline gelmektedir. Bakanlığın alacağı kararlar ve belirleyeceği stratejiler ile ivedilikle bu nitelikteki binaların kullanımının en aza indirilmesi sağlanmalıdır.

## **BULGU 2: Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü İhale Yapılması**

Gerekli şartlar oluşmadığı halde bazı yapım işlerinde pazarlık usulü (21/b) ihale yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesinde idarelerin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulünün ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabileceği ifade edilmiştir.

Hangi şartların varlığı halinde pazarlık usulü ihale yapılabilceği, Kanun'un 21'inci maddesinde hüküm altına alınmıştır. 21'inci maddenin birinci fıkrasının (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 olduğu durumlarda pazarlık usulü ile ihale yapılabilceği belirtilmiştir.

İhale mevzuatında esas olan ihalenin ilan yapılarak, Kanun'un temel ilkelerinde belirtilen ve yeterliliği olan herkesin teklif verebildiği açık ihale usulü ile alımın yapılmasıdır. Kanun'un 21/b maddesi kapsamındaki usul, zorunluluktan doğan istisnai bir uygulama olup ihalede katılımcılık, rekabet, şeffaflık, açıklık gibi Kanun'un temel ilkeleri devre dışı bırakılmaktadır.

21/b maddesine göre ihale yapabilmek için, maddede belirtilen olayların ortaya çıkması tek başına yeterli olmayıp, ayrıca ihalenin ivedi olarak yapılmasının doğması olarak belirtilen iki şartın bir arada ve birbirine bağlı olarak gerçekleşmesi zorunludur. Özellikle, idarenin görevi gereği önceden öngörmesi gereken durumlarda bu usule başvurması mümkün değildir.

Kanun'un 21/b maddesine göre yapılacak olan ihalelerin makam olurlarında ve ihale onay belgelerinde bu usulün kullanılma gerekçesinin açık olarak belirtilmesi, Kanun'da belirtilen önceden öngörülemeyen olaylar olup olmadığı ve ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunluluğu gibi durumların doğruğ doğmadığıının tespit edilmesi ve bu hususa ilişkin bilgi ve belgelerin de ihale onay belgesi ekine konulması gerekmektedir.

Bakanlığın Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğünce 2020 yılında yapılan toplam 40 yapım ihalesinden 15'inin açık ihale usulü, 25'sinin ise 21/b maddesi kapsamında pazarlık usulü ihale edildiği tespit edilmiştir.

21/b maddesi kapsamında yapılan 25 ihale; çeşitli sebeplerle feshedilen işlerin ikmal ihalesi, Konya'da gerçekleştirilecek olan 5. İslami Dayanışma Oyunları kapsamında yapılan tesislerin ihalesi, 100 adet Prefabrik Üstü Açık Havuz Yapım İş i ihalesi, onarım işleri ile diğer muhtelif işlerdir.

Söz konusu işlerin 21/b maddesi kapsamında yaptırılmasına ilişkin onay belgeleri incelendiğinde, her hangi bir açık hukuki gerekçelendirmenin yer almadığı, sadece 21'nci maddenin (b) bendi hükmüne yer verilerek, 4734 sayılı Kanun'un 21/b maddesi uyarınca pazarlık usulü ile ihale edilmesine karar verildiği görülmüştür.

Çeşitli sebeplerle feshedilen yapım işlerinin tamamının ikmal ihalesi 21/b kapsamında pazarlık usulü ile yapılmıştır. Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "Sözleşmenin feshi ve tasfiye durumları" başlıklı 47'nci maddesinin on ikinci bendinde yer alan "*İdare fesih işleminden sonra iş i 4734 sayılı Kanunda öngörülen usullerden herhangi biri ile ihale etmekte serbesttir.*" şeklindeki ifade, ikmal işlerinin tamamının 21/b kapsamında ihale edilmesini zorunlu kılmamaktadır.

Konya'da 5. İslami Dayanışma Oyunları düzenlenmesi, önceden öngörülemeyen olay ve ivedilik kapsamında değerlendirilemez. Zira bu Oyunların, kamu idaresinin iradesinden bağımsız olarak ortaya çıkan ve objektif kriterlere göre öngörülemez nitelikte olan olaylarla bir ilgisi bulunmamaktadır. Oyunların düzenleneceği tarih yıllar öncesinden bilinmekte ve bu kapsamda yapılacak işler yatırım programlarında da yer almaktadır. Zira idarenin görevi gereği önceden öngörmesi gereken 100 adet Prefabrik Üstü Açık Havuz Yapım İş i ihalesinin de, sadece aciliyet gerekçesi ile 21/b kapsamında değerlendirilerek ihale edilmesi mümkün görülememektedir.

Bu tespitler, kamu idaresinin açık ihale usulüne ilişkin usul, şekil kurallarına tabi olmaksızın, pazarlık usulüne getirilen kolaylıklardan yararlanarak ihale yapma yolunu tercih ettiğini göstermektedir.

2020 yılı EKAP (Elektronik Kamu Alımları Platformu) gerçekleşme sonuçlarına göre yapılan 15 açık ihale usulü ile yapılan ihalede, ihale/sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranının ortalaması %70,6 iken (2020 yılı içinde ihalesi yapılarak sonuç ilanı yayımlanmış EKAP kayıtları 11.06.2021 itibarıyla), 25 pazarlık usulü ihalede bu oran %97,4'dür.

Kamu idaresi cevabında, 21/b maddesi kapsamında yapılacak ihalelerde en az üç istekli davet edilmesinin ihalede rekabet şartlarını sağladığı belirtilse de, açık ihale usulü ile kıyaslandığında yeterli rekabetin oluşmadığı ve daha fazla kamu kaynağı kullanıldığı anlaşılmaktadır. Ayrıca, 4734 sayılı Kanunun 21/b maddesinde belirtilen şartlar gerçekleşmeden ihale yapılmasının irdelenmesi, yerindelik denetimi yapılması anlamına da gelmemektedir.

Yine Kamu idaresi cevabında, ikmal işlerinin açık ihale yapılanlarının bir kısmında, yüklenicilerin işi tamamlayamaması neticesinde aynı işlerin defalarca ikmal ihalesine çıkılmak durumunda kalındığından dolayı, söz konusu işlerinin 21/b kapsamında gerçekleştirilmesinin tercih edildiği belirtilse de, 21/b kapsamındaki ihalelerde daha fazla kamu kaynağı kullanıldığı gerçeği dikkate alındığında bu ihale usulüne Kanun'un 21/b maddesinde belirtilen hallerde başvurulması gerektiği değerlendirilmektedir.

4734 sayılı Kanunun 21/b maddesi uyarınca yapılan ihalelerde yeterli katılımın ve rekabetin oluşmasına yönelik tedbirler alınmalı, maddedeki şartların oluştuğuna dair hukuken geçerli bir neden gösterilemeyen yapım işlerinde, bu alanda faaliyet gösteren ve belirlenen yeterlik kriterlerini sağlayan tüm firmaların katılımını sağlayacak açık, adil, şeffaf, eşit ve rekabetçi ihale kurallarının belirlendiği açık ihale usulü tercih edilmelidir.

### **BULGU 3: Uygulama Projesi ile İhale Edilen Yapım İşlerinde İş Artışının, Mevzuat ile Belirlenmiş Sınırlamalara Riayet Edilmeksizin ve İşin Tamamlanması Amacı Dışında Uygulanması**

Anahtar teslim götürü bedel ile ihale edilen yapım işlerinde; öngörülemeyen durum kapsamında değerlendirilemeyecek proje değişikliklerinin iş artışı kapsamında yaptırıldığı, sözleşme bedelinin %10'unundan fazla oranlarda iş artışına gidilen işlerde bu durumu

dengelemek amaçlı yüksek oranlarda iş eksilişi yapıldığı ve bazı işlerde yapılan değişikliklerin ihalenin niteliğini değiştirecek seviyede gerçekleştiği tespit edilmiştir.

Uygulama projesiyle ihaleye çıkılan işlerde, işin yapılacağı yere ilişkin zemin etüdü, inşaatla kullanılacak her türlü iş kaleminin niteliğini gösteren teknik şartnameler ve bu işlerin nerede ve ne kadar yapılacağını gösteren mahal listeleri projeye eklenerek ihale dokümanı oluşturulur. Bu suretle, ihale öncesinde yapıya ilişkin en ince ayrıntıların dahi netleşmesi sağlanarak, sözleşme süresi sonunda yapının anahtar teslimi olarak her şeyi ile eksiksiz ve kullanılabilir halde teslim alınması beklenir. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 24'üncü maddesinde birim fiyatlı işler için sözleşme bedelinin %20'sine kadar izin verilen iş artışının anahtar teslim götürü bedel ile ihale edilen işler için %10 olarak sınırlandırılmasının temel nedeni de uygulama projelerinin ayrıntılı düzenlenmiş olması gerekliliğidir.

Diğer taraftan Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Yapım İşleri Genel Şartnamesinin projelerin uygulanmasına ilişkin 12'nci maddesi uyarınca işin tamamlanabilmesi için teknik ve işlevsel açıdan mutlak gereklilik arz eden proje değişiklikleri yapılabilecekken, zaruret arz etmeyen, idarenin subjektif beğeni ve tercihine dayalı biçimde yapılacak değişiklikler kısıtlanmış bulunmaktadır. İhale sürecinde rekabet ve yarışma konusu, proje ve mahal listelerinde gösterilen iştir. İşin her türlü ayrıntısının isteklilerce bilinmesi, bir başka ifadeyle ihale dokümanında tarif edilen işle fiilen gerçekleştirilecek işin aynı olması, rekabet, saydamlık, ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin gereğidir.

Yatırım İşletmeler Genel Müdürlüğü tarafında yürütülen anahtar teslim götürü bedel yapım işlerinden yüksek oranda iş artışı yapılanların incelenmesi neticesinde;

- Bazı işlerde iş artışının sözleşme bedelinin %10'unu aştığı ve bu durumu dengelemek amaçlı yüksek oranlı iş azalışlarına gidildiği görülmüştür. İşin esasına ilişkin imalatlardan iş eksilişi kapsamında vazgeçilmesi, bu imalatların daha sonra gerçekleştirilen ikmal ihaleleri kapsamında yapılması sonucunu doğurmaktadır. İş artışı temelde mevcut bir işin bitirilmesine yönelik bir uygulama olup bazı imalat kalemlerinin yapılabilmesi için yapılması gereken imalatlardan vazgeçilmesi düzenlemenin bu temel mantığına aykırılık teşkil etmektedir.

- Birçok yapım işinde iş artışına esas teşkil eden imalat kalemlerinin çoğunlukla aynı iş kalemleri olduğu görülmüştür. Bu durum esasen iş kalemlerinin proje aşamasında ihtiyaca uygun belirlenmediği dolayısıyla projelerin sağlıklı hazırlanmadığı anlamına gelmektedir.

- Tip proje üzerinden gerçekleştirilen yapım işlerinde proje hazırlanması aşamasında bölgesel farklılıkların ve mevcut fiziki imkânların dikkate alınmadığı görülmüştür. Bu kapsamda yapılan iş artışları projenin sağlıklı bir biçimde uygulanması açısından bir zorunluluk olmakla birlikte esasen proje hazırlama aşamasında dikkat edilmesi gereken durumlara ilişkindir ki bu durum da projelerin hazırlanması sürecinde gerekli hassasiyetin gösterilmediği tezini doğrulamaktadır.

- İş artışı kapsamında yapılan imalat değişikliklerinin bazılarının zorunluluktan değil Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 21'inci maddesi kapsamında değerlendirilemeyecek keyfi proje değişikliklerinden kaynaklandığı görülmüştür.

İş artışlarının imalat kalemlerinde yaşanan değişikliğe bağlı olarak yüklenicilere süre uzatımı hakkı verilmesi, işin sözleşme süresinde bitirilememesi ve yatırımların planlanan tarihlerde hizmete sokulamaması sorununu beraberinde getirmektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere temel olarak işin tamamlanması amacıyla izin verilen iş artışlarının işin bitiş tarihlerinin sürekli ertelenmesine neden olması iş artışı uygulamasının amaçlanandan ötesinde kullanılması sonucunu doğurmaktadır.

Diğer taraftan iş azalışları ile desteklenmek suretiyle yüksek tutarlarda iş artışlarına gidilmesi sonuç olarak yapılan iş ile ihaleye çıkılan işin ciddi oranda farklılaşmasına sebep olmaktadır. Bazı yapım işlerinde gerçekleştirilen brüt iş artışlarının sözleşme bedelinin %20'sinden fazla oranlarda gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Yüklenicilerin mevcut projeler çerçevesinde teklif verdikleri göz önüne alındığında ihalesine çıkılan iş ile gerçekleştirilen iş arasında iş artışları suretiyle meydana gelen ciddi farklılaşmanın isteklilerin tekliflerinin değerlendirilmesi aşamasında rekabet, saydamlık, ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin tam ve doğru olarak uygulanmasını da engellemektedir.

Bu itibarla, uygulama projesi ile ihaleye çıkılan anahtar teslim götürü bedel yapım işlerinde; işe ait projelerin ihtiyaca uygun bir biçimde belirlenmesi, keyfi proje değişikliği gibi uygulamalardan kaçınılması, iş artışının sadece işin tamamlanması amacıyla ve öngörülemezlik ölçütü mevcut ise uygulanması, iş azalışları ile desteklenmek suretiyle yasal sınır üzerinde iş artışı uygulanmaması hususlarında gerekli özen ve hassasiyetin gösterilmesi gerekmektedir.



---

---

**BULGU 4: Bakanlığa Ait Stadyumlarda Düzenlenen Futbol Müsabakalarının Bilet Satış Hâsılatından ve Kira Sözleşmeleri Gereği Reklam Gelirleri Üzerinden Alınması Gereken Bakanlık Paylarının Tahakkuk ve Tahsil İşlemlerinin Gerçekleştirilmemesi**

Bakanlığa ait stadyumlarda düzenlenen futbol müsabakalarının bilet satışlarından elde edilen hâsılatın alınması gereken %7 oranındaki Bakanlık payının ve Şükrü Saraçoğlu, Ali Sami Yen Spor Kompleksi ve Vodafone Arena stadyumlarında müsabaka gerçekleştiren kulüplerin, kira sözleşmeleri uyarınca saha içi, dışı ve scor-board reklamlarından elde ettikleri gelirler üzerinden alınması gereken payların tespit, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

3289 sayılı Gençlik ve Spor Hizmetleri Kanunu'nun 14'üncü maddesinde Gençlik ve Spor Bakanlığının gelirlerinin neler olduğu belirtilmiş olup spor müsabakalarından alınacak paylar da Bakanlığın gelirleri arasında sayılmıştır. Kanunun 16'ncı maddesinde ise müsabakalardan elde edilen hasılatın dağıtımına ilişkin düzenlemeye yer verilmiş ve hâsılatın dağıtımına ilişkin usul ve esasların yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu maddeye dayanılarak çıkarılan Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü Sportif Müsabaka ve Gösteri Hasılatının Dağıtımına Dair Yönetmelik'in 7, 8 ve 9'uncu maddelerindeki düzenlemelerde müsabaka hasılatlarından alınacak Bakanlık payı %7 olarak belirlenmiştir. Ayrıca yukarıda isimleri belirtilen stadyumların kiracısı durumunda olan kulüplerle imzalanan sözleşme gereğince, bu kulüplerin saha içi, dışı ve scor-board reklamlarından elde edecekleri gelirlerden %10 oranında payı Bakanlık hesabına yatırması gerekmektedir.

Anılan mevzuat hükümleri ve sözleşmeler uyarınca, 2020 yılı içerisinde elde edilen bilet satış hasılatlarından ve reklam gelirlerinden Bakanlık payı olarak tahsil edilmesi gereken tutarların tespiti amacıyla ilgili kulüplerden ve bilet satış işlemlerini yürüten bankadan gerekli bilgilerin elde edilerek takip, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin gerçekleştirilmediği anlaşılmıştır.

İdare tarafından, müsabaka biletlerinin satışını yapan firmadan (Passolig) müsabaka hasılat bilgilerini almaya yönelik olarak hiçbir girişimde bulunulmadığı görülmüştür. Passolig 2014 yılından itibaren Türkiye Futbol Liglerinde oynanacak müsabakaların biletlerinin satış işlemlerini gerçekleştirmektedir. Kurumun söz konusu alacağını tespit edip tahakkuk ve tahsil işlemlerini gerçekleştirebilmesi için söz konusu firmadan düzenli bilgi alması yeterlidir. Aksi durumda, kurum alacağı olan miktarı tam olarak bilememekte, takip işlemlerini de sağlıklı bir şekilde gerçekleştirememektedir. İdare, alacağın miktarını tespit etmediğinden dolayı belirsiz

alacak davası yoluyla takibatı yapmakta, bu ise davaların uzun sürmesine ve alacağın tam olarak tahsil edilmemesine yol açmaktadır. Bu yöntem dahi idare tarafından sistematik bir şekilde tüm alacaklar için yürütülmemiş, sadece bir kaç ilde dava açılma yoluna gidilmiştir. Ayrıca, idare söz konusu stadyumlara reklam veren firmaların tespiti ve söz konusu reklam sözleşmelerinin elde edilmesine yönelik bir takip sistemi kurmamıştır. Reklam paylarının tespitine yönelik ise yargı yolu mekanizması işletilmemiştir.

2020 yılı bilet satış hasılatına ilişkin olarak Türkiye Futbol Ligleri müsabakalarının bilet satış işlemlerini gerçekleştiren Aktif Yatırım Bankası A.Ş. 'den (Passolig uygulamasının sahibi) alınan bilgiye göre, sadece Süper Lig kulüplerinin 2020 yılındaki lig müsabakalarından toplam hâsılatı 37.064.116,00 TL olarak gerçekleşmiştir. Yönetmelikte belirtilen "Hâsılat Dağıtım Çizelgesi "ne göre söz konusu tutar üzerinden Bakanlığa ödenmesi gerekip de henüz ödenmemiş olan pay 2.198.718,74 TL'dir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 38'inci maddesinde yer verilen ve kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduklarına ilişkin hüküm de dikkate alındığında, bu tutarın ve daha önceki yıllarda tahsil edilmesi gereken diğer tutarların tarh ve tahakkukunun yapılarak Bakanlığın mali tablolarında gösterilmesi ve yasal süreleri içinde eksiksiz olarak tahsili için her türlü tedbirin alınmış olması gerekirdi. Ancak bu konuda yasal olarak sorumluluk sahibi olanların hukuki süreci tam ve eksiksiz olarak işletmedikleri gözlenmiştir.

Bakanlığın önemli gelir kalemlerinden birisi olan müsabaka hâsılat ve reklam geliri paylarının eksiksiz ve zamanında tarh, tahakkuk ve tahsilinin sağlanması amacıyla yasal sorumlulukların gereği gibi ifası ve bu sürecin etkili bir şekilde yönetilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 5: Bakanlığın Mülkiyeti veya Kullanımında Olup Spor Kulüplerine Kiraya Verilen Stadyumlardan Bazılarının Kira Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsil İşlemlerinin Yapılmaması**

Bakanlığın mülkiyetinde ya da kullanımında olan stadyumlardan spor kulüplerine kiraya verilmiş olanların bir bölümünün kirasının tahsil ve tahakkukunun yapılmadığı tespit edilmiştir.

3289 sayılı Gençlik ve Spor Hizmetleri Kanunu'nun 14'üncü maddesinde, her türlü işletme gelirleri ile kiralar Bakanlığın gelirleri arasında sayılmıştır.

Mülkiyeti veya kullanımını Bakanlığa ait olan stadyumlar, spor kulüplerine uzun süreli, sezonluk veya maç başı kiralama yoluyla devredilmiştir. Spor kulüplerinden uzun süreli veya sezonluk kiralama yapanların sözleşme ile öngörülen bedelleri, kısa süreli kiralama yapanların ise her yıl Bakanlık tarafından belirlenen stat kiralamalarına ilişkin ücret tarifesinde yer alan maç başına kira ücretini yatırmaları gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı tarafından, Spor Toto Süper Lig Kulüplerine kiralandan stadyumlardan 2020 yılı içinde toplam 19.878.667,64 TL kira ücreti tahsil edilmesi gerekirken, tahsil edilen veya tahakkuk ettirilen tutarın 6.399.045,91 TL olduğu görülmüş, 13.479.621,73 TL'nin ise tahsilat ve tahakkukunun yapılmadığı tespit edilmiştir.

Ayrıca, söz konusu alacakların tahakkuk kayıtlarının yapılmamasından dolayı, tahsil edilen alacakların hangi kira alacağına mahsuben yapıldığı da bilinmemektedir.

Kamu alacaklarının tahakkuku; zamanaşımı, sorumluluk ve alacağın takibi açısından büyük önem arz etmekte olup, daha da önemlisi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 37, 38, 49, 50 ve 60'ncü maddelerine göre zorunluluk arz etmektedir. Kurum gelirlerinin tahakkuk ettirilmemesi kurumun mali tablolarının gerçekliğini ve güvenilirliğini de etkileyecektir.

Söz konusu kira gelirlerinin tarh ve tahakkuk işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak gerçekleştirilmesi ve tahsilatta gecikmelere yer verilmemesi için gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir.

#### **BULGU 6: Faaliyet Raporunun Süresinde Yayınlanmaması**

İdari yapısı 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden düzenlenen Gençlik ve Spor Bakanlığının 2020 yılı faaliyet raporunun üst yönetici tarafından zamanında yayınlanmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali ve Kontrol Kanunu'nun 41'inci maddesi uyarınca Bakanlık hakkında genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içeren faaliyet raporunun idare tarafından yayınlanması gerekmektedir. Bu kapsamda; bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından birim faaliyet raporu hazırlanır, üst yöneticiler de hesap

verme sorumluluğu çerçevesinde, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Ayrıca, hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneğinin Sayıştay'a ve Cumhurbaşkanlığına gönderilmesi gerekmektedir.

İdare faaliyet raporunda yer alacak hususlar, raporların hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usul ve esaslar Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'te ayrıntılı olarak açıklanmıştır. İlgili yönetmeliğe göre idarelerin faaliyet raporlarını mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde, raporda yer alan bilgilerin doğru, güvenilir, önyargısız ve tarafsız, ilgili tarafların ve kamuoyunun bilgi sahibi olmasını sağlamak üzere açık, anlaşılır ve sade bir dil kullanılarak, faaliyet sonuçlarını tüm yönleriyle açıklaması gerekmektedir. Bununla birlikte, faaliyet raporlarının yıllar itibarıyla karşılaştırmaya imkân verecek biçimde bir mali yılın faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde hazırlanması, üst yöneticileri tarafından izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanması gerekmektedir.

13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2'nci maddesinin (p) bendinde Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşlerini de alarak performans programlarının ve faaliyet raporlarının hazırlanması, uygulanması ve izlenmesine ilişkin genel ilke, esas ve usulleri tespit etme; uygulamayı yönlendirme, izleme ve değerlendirme görevi Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na verilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından belirlenmiş esaslar gereğince Bakanlığın faaliyet raporu çalışmalarının tamamlanarak Şubat ayının sonuna kadar kamuoyuna duyurulması gerekmesine rağmen Gençlik ve Spor Bakanlığının 2020 yılı Faaliyet Raporunu hazırlayarak süresinde kamuoyuna duyurmadığı ve Sayıştay'a göndermediği tespit edilmiştir.

Faaliyet raporlarının süresinde hazırlanmamasının, bu raporları hazırlamanın temel amaçlarından olan mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun sağlanmasını engellediği düşünülmektedir. Gençlik ve Spor Bakanlığının idare faaliyet raporunun üst yönetici tarafından mevzuatta öngörülen zamanda yayımlanması gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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



**8. EKLER****EK 1: İZLEME**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Kiraya Verilen Stadyumlardan Bazılarının Kira Bedellerinin Tahsil Edilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yeniden bulgu konusu yapılmıştır. “Diğer Bulgular” Madde: 5
Kiraya Verilen Stadyumun Kısmi Onarımı Karşılığında Kira Alacaklarından Vazgeçilmesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususa ilişkin olarak, kulüple yapılan protokol feshedilmekle birlikte, kira tahakkuk ve tahsilatı gerçekleşmedi.
Stadyumlarda Müsabakalarını Gerçekleştiren Spor Kulüplerinden Reklam Geliri Üzerinden Alınması Gereken Payların Tahsil Edilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yeniden bulgu konusu yapılmıştır. “Diğer Bulgular” Madde: 4
Stadyumlarda Düzenlenen Futbol Müsabakalarının Bilet Satış Hâsılatından Alınması Gereken Bakanlık Payının Tahakkuk ve Tahsilinin Gerçekleştirilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yeniden bulgu konusu yapılmıştır. “Diğer Bulgular” Madde: 4
Öğrenci Yurdu Olarak Kullanıma Elverişli Olmayan Bazı Binaların Kullanılmaya	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yeniden bulgu konusu yapılmıştır.

Devam Edilmesi ve Biten Kira Sözleşmelerinin Yenilenmesi			“Diğer Bulgular” Madde: 1
Amatör Faaliyetlerinde Kullanılmak Üzere Spor Kulüplerine Yapılan Yardımlara İlişkin Karar Alma, Kontrol ve Değerlendirme Sürecinin Etkin İşletilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus düzeltilmemekle birlikte, denetim süresinde amatör kulüplere yardım ödemelerine ilişkin süreçler tamamlanmadığından tekrar bulgu konusu yapılmamıştır. Sonraki denetim döneminde izlenmeye devam edilecektir.
Bakanlıkça Spor Kulüplerine Yapılan Ödemelerden Bakanlığın Alacaklarının Mahsup Edilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus düzeltilmemiş olmakla birlikte, mevzuat değişikliğine ilişkin hazırlık süreçlerinin devam ettiği bildirilmiştir. İlerleyen denetim dönemlerinde bu husus izlenecektir.
Bakanlık Özel Hesabının Gelirlerinin Takibinin Sistematik Bir Şekilde Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yeniden bulgu konusu yapılmıştır. “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” Madde: 1
Öğrenci Yurtlarında Faaliyet Gösteren Küçük İşletmelerin Hizmet Kalitesini Güvence Altına Alacak Önlemlerin Etkili Şekilde Uygulanmaması	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı denetim sürecinde, Covid-19 dolayısıyla yurtların kapalı olması dolayısıyla denetim yapılamadığından, bulgu konusu husus sonraki denetimlerde izlenecektir.
Yapım İşlerinde Uygun Olmayan Proje Değişikliklerinin Yapılması,	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus revize edilerek, 2020 yılı Sayıştay



Bazı İmalatlar için Uygulama Projelerinde Detay Bulunmaması ve Teknik Şartnamelerin Hazırlanmaması ve Bazı İnşaatlarda da Hazırlanan Proje ve Şartnamelere Uygun Olmayan İmalatlar Yapılması			Denetim Raporunda yeniden bulgulaştırılmıştır. “Diğer Bulgular” Madde: 3
--	--	--	---

