



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MİLLÎ SAVUNMA BAKANLIĞI
2012 YILI DENETİM RAPORU

EYLÜL 2013

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06100 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>

Bu rapor, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca yürütölen düzenlilik denetimi sonucu hazırlanmıŐtır.

İÇİNDEKİLER

MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI HAKKINDA BİLGİ.....	1
KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI.....	3
DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU.....	4
SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	5
DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	5
DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	6
DENETİM GÖRÜŞÜ.....	7

MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI HAKKINDA BİLGİ

1982 Anayasasının 117'nci maddesinde Milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı, Bakanlar Kurulunun sorumlu olduğu belirtilmiştir. Aynı maddede Genelkurmay Başkanı'nın Silahlı Kuvvetlerin komutanı olup, savaşta Başkomutanlık görevlerini Cumhurbaşkanlığı namına yerine getireceği, görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği ve bu görev ve yetkilerinden dolayı Başbakana karşı sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır. Ayrıca Milli Savunma Bakanlığı'nın, Genelkurmay Başkanlığı ve Kuvvet Komutanlıkları ile görev ilişkileri ve yetki alanının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Milli Savunma Bakanlığı'nın kuruluşu, görev ve yetkileri, personel yapısı ve diğer kurumlarla ilişkileri 31.07.1970 tarih ve 1325 sayılı Milli Savunma Bakanlığı Görev ve Teşkilatı Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir.

Ancak Milli Savunma Bakanı'nın görev ve yetkilerinin tanımlandığı aynı Kanunun 2'nci maddesinin (b) bendinde sayılan hizmetlerin, Silahlı Kuvvetlerin Bakanlar Kurulunca kararlaştırılacak savunma politikası çerçevesinde, Genelkurmay Başkanlığı tarafından tespit olunacak ilke, öncelik ve ana programlarına göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. Bu hizmetler;

- (1) Barışta ve savaşta asker alma hizmetleri,
- (2) Silah, araç, gereç ve her çeşit lojistik ihtiyaç maddelerinin tedariki hizmetleri,
- (3) Harp sanayii hizmetleri,
- (4) Sağlık ve veteriner hizmetleri ve
- (5) İnşaat, Emlak, İskan ve Enfrastrüktür hizmetleridir.

Bunun yanında, aynı Kanunun "İşbirliği" başlıklı 6'ncı maddesinde ise Milli Savunma Bakanlığının, Silahlı Kuvvetler hizmetlerinin tam bir bütünlük ve beraberlik içinde yürütülmesi amacıyla, Genelkurmay Başkanlığı ile sıkı bir işbirliği ve beraberliği içinde çalışacağı ifade edilmiştir.

Ayrıca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde yürütülen analitik bütçe sınıflandırmasında Genelkurmay Başkanlığı ve bağlıları ile Kuvvet Komutanlıklarının Milli Savunma Bakanlığı bütçesi içerisinde yer alması nedeniyle Genelkurmay Başkanlığı ve bağlıları ile Kuvvet Komutanlıkları Milli Savunma Bakanlığı ile bir bütünlük arz etmektedir.

Milli Savunma Bakanlığına bağlı iki adet müsteşarlık bulunmaktadır. Bunlar Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarlığı ile Savunma Sanayii Müsteşarlığıdır. Milli Savunma Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) sayılı cetvelde yer

alan genel yönetim kapsamındaki bir kamu idaresidir. Savunma Sanayii Müsteşarlığı ise aynı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli kamu idaresidir.

Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarlığı, 1325 sayılı Milli Savunma Bakanlığı Görev ve Teşkilatı Hakkında Kanun'da belirtilen görevleri yerine getirmek üzere teşkilatlanmıştır.

Savunma Sanayii Müsteşarlığı; savunma sanayini sağlam bir temel üzerine inşa edebilmek için gerekli olan süreklilik, devlet yönlendirmesi ve kaynak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik çalışmaları, tek elden koordine etmek amacıyla, 1985 yılında çıkarılan 3238 sayılı "Savunma Sanayii Müsteşarlığının Kurulması ve 11.07.1939 tarih ve 3670 sayılı Millî Piyango Teşkiline Dair Kanunun iki maddesi ile 23.11.1984 tarih ve 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun bir maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile kurulmuştur.

Türk Savunma Sanayi yapılanmasıyla ilgili tüm hususları tanımlayan Kanunun amacı, "Ülkemizde modern savunma sanayinin geliştirilmesi ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin modernizasyonunun sağlanması" şeklinde ifade edilmiştir. Bu amaca ulaşabilmenin temel prensibi, Türk Silahlı Kuvvetlerinin ihtiyaç duyduğu her türlü silah, araç ve gerecin mümkün ve ekonomik olduğu ölçüde Türkiye'de üretilmesidir.

Türk Silahlı Kuvvetleri personel mevcudu 01.03.2013 tarihi itibarıyla (Jandarma Genel Komutanlığı ile Sahil Güvenlik Komutanlığı hariç) aşağıdaki şekildedir;

Statü	Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Toplam Mevcudu
General/Amiral	313
Subay	33.167
Astsubay	72.061
Uzman Erbaş	36.496
Sözleşmeli Erbaş/Er	1.349
Uzman Personel Toplamı	143.386
Yedek Subay	6.299
Erbaş/Er	283.841
Yükümlü Personel Toplamı	290.140
Askerî Personel Toplamı	433.526
Sivil Memur/İşçi	48.077
Genel Toplam	481.603

Milli Savunma Bakanlığı 2011 ve 2012 yılı bütçe büyüklükleri ile 2012 yılı gerçekleşme tutarları harcama türleri bazında aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

2012 Yılı Bütçe Durumu (Milyon TL)

	2011 Bütçe	2012 Bütçe	2012 Gerçekleşme
01-Personel	7.510,80	8.229,98	8.536,84
02-Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Primi	1.450,21	1.577,35	1.613,38
03-Mal ve Hizmet Giderleri	7.751,75	8.103,29	8.110,10
Modernizasyon	3.755,82	3.921,28	3.232,61
Cari	3.931,91	4.104,59	4.814,83
03.9 Tedavi ve Cenaze Giderleri	64,02	77,42	62,66
05-Transferler	203,22	231,56	180,86
06-Sermaye Giderleri	60,00	87,50	79,76
07-Sermaye Transferleri	0,00	0,00	3,59
TOPLAM	16.975,98	18.229,68	18.524,53
NOT :1.Yukarıdaki tabloda yer alan rakamlar milyon Türk Lirasıdır. 2.Özel ödenek bütçe gerçekleşme tutarı modernizasyon ve cari satırlarına dahil edilmiştir.			

2011 yılından 2012 yılına 7.041.005.489,27 TL Avans/Kredi (ataşe avans/kredisi), normal devir (cari ve modernizasyon (Tedavi ve Cenaze Giderleri Hariç)), 32.987.280,43 TL özel ödenek ve 35.977.724,64 TL şartlı bağış devri gerçekleşmiştir.

KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

Sayıştay tarafından 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 8'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esasların Defter, Mali Tablo, Belge ve Bilgilerin Çeşitleri, Verilme Yeri ile Süresi ve Usullerine ilişkin düzenlemeler içeren İkinci Bölümünde kamu idarelerince Sayıştay Başkanlığına ve istenmesi halinde ilgili denetçisine verilecek olan defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri sayılmış, süre ve usullere ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

5018 sayılı Kanunda mali raporların düzenlenmesine imkân verecek bir muhasebe sistemi kurulması öngörülmüş; kamu hesaplarının ise yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla idarenin her türlü faaliyet ve işlemlerinden oluşacak şekilde tutulacağı belirtilmiştir.

Uygulamada, Muhasebe Hizmetleri Maliye Bakanlığınca yürütülmekte olduğundan genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde; malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulmuş müstakil bir muhasebe sistemi bulunmamaktadır. Ayrıca bu kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemleri ile garantilerin ve yükümlülüklerin kaydedildiği kamu idaresi hesapları da tesis edilememektedir.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün Sayıştay Başkanlığına bilgi amaçlı göndermiş olduğu “Kamu İdaresi Hesapları” konulu, 29.02.2012 tarih ve B.07.0.MGM.0.41/010-07-01 sayılı yazısı ile “Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”da yer verilen defter, mali tablo, belge ve bilgilere esas yevmiye kayıtlarının kurumsal bazda 2013 yılbaşından itibaren kaydedilmesine başlanacağı ifade edilmiştir. Ancak hâlihazırda söz konusu Usul ve Esaslar çerçevesinde kurumsal bazda gönderilecek defter, mali tablo ile belge ve bilgilere esas yevmiye kayıtları Sayıştaya ibraz edilememiştir.

Sonuç olarak, 2012 yılı denetimine ilişkin “Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar” ın 5’inci maddesine göre dönem sonunda verilecek olan mali tablo, defter ve belgeler yukarıdaki anlatılan nedenlerle Sayıştay Başkanlığına sunulamamıştır. Dolayısıyla, denetimimiz, esas olarak aynı Usul ve Esasların 8’inci maddesi kapsamında istenen diğer bilgi ve belgeler dikkate alınarak yürütülmüş ve sonuçlandırılmıştır.

DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Milli Savunma Bakanlığı 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 Milli Savunma Bakanlığının 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; Milli Savunma Bakanlığının gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun

olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, Milli Savunma Bakanlığının 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 amacıyla yürütülmüştür.

Milli Savunma Bakanlığının 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 gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların içerisinde üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, Milli Savunma Bakanlığının 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.

Ancak Milli Savunma Bakanlığının 2012 yılı denetimine ilişkin mali tabloları ile ilgili denetim görüşü oluşturabilmek amacıyla denetimin yürütülüp sonuçlandırılması “Kamu İdaresi Mali Tabloları” başlığı altında açıklanan hususlardan dolayı mümkün olamamıştır.

Diğer genel bütçeli idarelerde olduğu gibi Milli Savunma Bakanlığına ilişkin tek bir konsolide hesap alınamaması nedeniyle, Milli Savunma Bakanlığı 2012 yılı denetimi, mali rapor ve tablolara esas teşkil eden belgelerin hukuka uygunluk açısından yürütülmüştür. Bu

çerçevede geliştirilen denetim yaklaşımı ise hesap alanlarına göre konu bazlı, nitelik ve tutar açısından belirli işlemlerin incelenmesi şeklinde gerçekleşmiştir.

Denetim alanı olan Milli Savunma Bakanlığı bütçesi, esas olarak 5 kurumun bütçeleri toplamından oluşmaktadır. Bunlar Milli Savunma Bakanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Kara Kuvvetleri Komutanlığı, Hava Kuvvetleri Komutanlığı ve Deniz Kuvvetleri Komutanlığı ile bunların bağlılarıdır. Bu 5 ana kurumun 670 harcama birimi, 59 adet döner sermaye saymanlığı ile 368 adet kantin başkanlığı ve 268 adet Sosyal Tesisi (Orduvevleri, Askeri Gazinolar, Özel Eğitim Merkezleri (Kamplar) ve Diğer Sosyal Tesisler) bulunmaktadır.

DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

Sayıştay tarafından 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi 3'üncü fıkrasında belirtilen ve aynı esasların 6'ncı maddesinin 4'üncü fıkrası hükmü gereği olarak ta hesap dönemi sonunda (ilgili mali yılı takip eden yılın şubat ayı sonuna kadar) Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, belge ve mali tablolar ibraz edilmemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 49'uncu maddesinde, Muhasebe sisteminin; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve mali raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulup yürütülmesi ve kamu hesaplarının, 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 tutulması öngörülmüştür. Anılan Kanunun 61'inci maddesinde de Genel Bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe hizmetlerinin Maliye Bakanlığınca yürütüleceği ve gerekli bilgi ve raporları düzenli olarak kamu idarelerine vereceği, hüküm altına alınmıştır.

Kurumsal bazda düzenlenecek temel mali tablolar olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosu öncelikle kamu idaresi yöneticilerini bilgilendirecektir. Ayrıca bu tablolar denetime sunulacak ve kamuoyuna açıklanacaktır.

Kanunda öngörülen amaç böyle iken, görüş vermemize esas temel mali tabloları üretecek olan Maliye Bakanlığınca kurulan muhasebe sistemi (Say2000İ), genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için kurumsal bazda Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunu doğru bir şekilde üretmemektedir. Maliye Bakanlığı Sayıştay denetimine esas olacak tüm mali

tabloların oluşturulabilmesine imkan verecek yevmiye kayıtlarının, kurumsal bazda, 2013 yılı itibariyle kaydedilmesine başlanacağını beyan etmiştir.

Bu konu, genel bütçe kapsamındaki tüm kamu idarelerini ilgilendirmesi nedeniyle, daha ayrıntılı olarak Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda açıklanmıştır.

DENETİM GÖRÜŞÜ

Denetim görüşü oluşturabilmek için gerekli mali rapor ve tablolar ile bilgi ve belgeler yukarıda “Kamu İdaresi Mali Tabloları” ile “Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” başlıkları altında açıklandığı üzere, kamu idaresi yönetimi tarafından sağlanamadığı için Milli Savunma Bakanlığı’nın 2012 yılına ilişkin mali rapor ve tabloları hakkında görüş bildirilememektedir.