



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

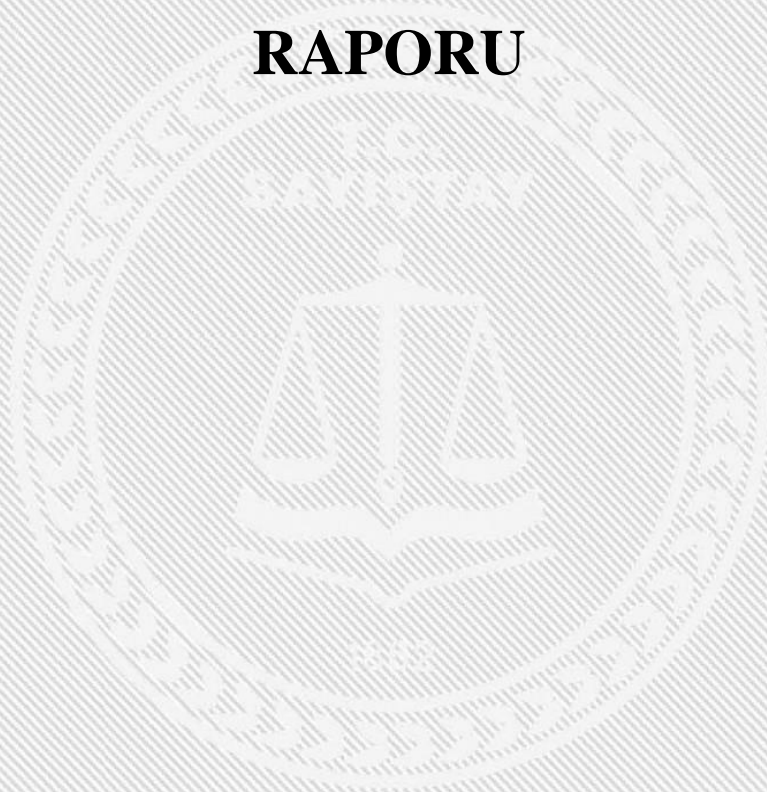
Eylül 2020



İÇERİK

ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI 2019 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI ÖZELLEŞTİRME FONU 2019 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	18

ÖZELLEŞTİRME İDARESİ
BAŞKANLIĞI
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

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

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Fiilen Çalışan Personel Tablosu	3
Tablo 2: 2019 Yılı Ekonomik Kodlara Göre Ödenek ve Harcama Tutarları Tablosu (TL).....	4
Tablo 3: 2019 Yılı Ekonomik Ayrıma Göre Bütçe Gelirleri Uygulama Sonuçları Tablosu (TL)	5
Tablo 4: 2019 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL).....	5

KISALTMALAR

GVK	Gelir Vergisi Kanunu
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükümünde Kararname
SGDB	Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı
ÖİB	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
ÖYK	Özelleştirme Yüksek Kurulu

BULGU LİSTESİ

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. İşletme Hakkı Devri Niteliğindeki Kiralamalarda KDV Alınmaması
2. Kiralanan Binek Hizmet Araçlarının Makam ve Birimlerin Kullanımına Bırakılması ve Bu Araçlarla İlgili Takip Sisteminin Olmaması
3. İdarenin Yeni Teşkilat Yapısının Gerektirdiği Değişikliklerin Yapılmaması ve İdarenin Teşkilat ve Görev Yönetmeliği'nin Değiştirilmemesi
4. Mali Tabloların Ekinde Önemli Muhasebe Politikaları ve Açıklayıcı Notların Sunulmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

27.11.1994 tarihli ve 22124 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ile Özelleştirme Yüksek Kurulu ve Özelleştirme Fonu oluşturulmuş, özelleştirme işlemlerini yürütmek amacıyla Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) kurularak görev ve yetkileri belirlenmiştir. Ancak 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 4046 sayılı Kanun’un Özelleştirme İdaresi Başkanlığının kuruluş ve görevlerine ilişkin maddesi ve Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun kuruluşuna ilişkin maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. 15.07.2018 tarihli ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 352-357’nci maddelerinde ÖİB’nin kuruluş, teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esaslar yeniden düzenlenmiştir. 4046 sayılı Kanun’un 1’inci maddesinde sayılan kuruluşların özelleştirilmesi ile ilgili sekretarya görevini yürütmek üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı’na bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli bir kurum olarak kurulan ÖİB’nin görevleri, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 353’üncü maddesinde belirtilmiştir.

Buna göre ÖİB’nin görevleri;

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kapsamında Cumhurbaşkanı veya Hazine ve Maliye Bakanı tarafından alınan kararları uygulamak, Cumhurbaşkanı veya Hazine ve Maliye Bakanı tarafından verilen görev ve yetkilerle ilgili konularda karar vermek ve gerekli işlemleri yürütmek, kuruluşların özelleştirilmesine ilişkin her türlü işlemin yerine getirilmesi ile bunların özelleştirilmelerine hazırlık amacıyla yönlendirilmesini, faaliyetlerinin takip ve koordinasyonunu yürütmek, özelleştirme uygulamalarının gerektirdiği özelleştirme ile ilgili her türlü işlemi yürütmek, özelleştirme fonunu idare etmek ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 353’üncü maddesinde belirtilen diğer görevleri yerine getirmektir.

703 sayılı KHK ile görevleri ve yetkileri Cumhurbaşkanıya ya da yetkilendireceği makama aktarılan Özelleştirme Yüksek Kurulunun (ÖYK) görevleri, 4046 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesinde belirtilmiştir. Buna göre ÖYK’nin görevleri;

Bu Kanun’un 1’inci maddesinde sayılan kuruluşların “özelleştirme kapsamına” alınmasına, özelleştirme kapsamına alınanlardan mevcut durumu itibarıyla özelleştirilebilir

nitelikte olmayanların mali ve hukuki açıdan “özelleştirmeye hazırlanmasına”, hazırlık işlemleri tamamlananların bu işlemlerin tamamlanmasından sonra, hazırlık işlemlerine gerek görülmeyenlerin ise doğrudan “özelleştirme programına” alınmasına karar vermek ve özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların özelleştirme işlemlerinin tamamlanması için süre tespit etmek, özelleştirme kapsamına alınmış olan kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirme kapsamından çıkarılarak eski statülerine iade edilmesine ve/veya özelleştirme programına alınmış kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirmeye hazırlanmasına karar vermek, kuruluşların satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar ile devredilmelerine ilişkin özelleştirme yöntemlerinden hangisi ile özelleştirileceğini belirlemek, kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen işleri karara bağlamak ve 4046 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesinde belirtilen diğer görevleri yerine getirmektir.

ÖİB, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nda özel bütçeli kuruluşlar arasında sayılmakla birlikte, Özelleştirme Fonu mezkûr Kanun kapsamında bulunmamaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

İdare’nin teşkilat yapısı, ÖİB Teşkilat ve Görev Yönetmeliği’nin 5’inci maddesinde belirtilmiştir. Buna göre idare teşkilatı; Başkanlık, Başkan Yardımcıları, Ana Hizmet Birimleri ve Danışma Birimleri ile Yardımcı Birimlerden oluşmaktadır.

Ancak, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 354’üncü maddesi ile idarenin hizmet birimleri Finansman Fon Yönetimi ve Sermaye Piyasaları Daire Başkanlığı, Proje Değerlendirme ve Hazırlık Daire Başkanlığı, İhale ve Danışmanlık Hizmetleri Daire Başkanlığı, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Personel Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ve Başkanlık müşavirlerinden oluşmaktadır. Anılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde tüm birimler hizmet birimi olarak belirtilmiş, ana hizmet birimi, yardımcı hizmet birimi ve danışma birimi gibi bir ayırımı yer verilmemiştir. Hizmet birimlerinin görevlerinin ve diğer ilgili hususların yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Söz konusu hüküm gereğince, idarenin Teşkilat ve Görev Yönetmeliği’nin anılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

ÖİB’nin sadece merkez teşkilatı olup taşra ve yurtdışı teşkilatı bulunmamaktadır.

Uygulamada özelleştirme fonunun yönetimi Finansman Fon Yönetimi ve Sermaye

Piyasaları Daire Başkanlığı tarafından yürütülmekte, muhasebesi ise Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından tutulmaktadır.

ÖİB’de 4 ayrı statüde personel istihdam edilmektedir. Bunlar;

- Kadrolu personel: 657 sayılı Kanun’a göre, idareye tahsis edilmiş kadrolara istinaden istihdam edilen memur personel.
- Kadro karşılığı sözleşmeli personel: 666 sayılı KHK’den önce yürürlükte olan 4046 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesinin (mülga) 2’nci fıkrasında sayılan unvanı karşılık gösterilmek suretiyle sözleşmeli statüde 657 sayılı Kanun’a tabi olarak istihdam edilen personel.
- Geçici personel: 703 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK’ya eklenen ek 25’inci maddesi kapsamında diğer kamu kurumlarında görev yapan ve ayrıca 4046 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesinin (mülga) 2’nci fıkrasına göre Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda çalışan ve her türlü özlük haklarını kendi kurumlarından almak kaydıyla, hizmetine duyulan ihtiyaca binaen idarede görevlendirilen personel.
- Daimi işçi personel: 696 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK’nin ek 23’üncü maddesi gereği kadroya alınan hizmet alımı yöntemi ile daimi işçi kadrosuna atanan personel.

2019 yılı itibarıyla İdarede fiilen çalışmakta olan personelin durumu aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 1: Fiilen Çalışan Personel Tablosu

Kadro Durumu	Sayı
Kadrolu personel	207
Kadro Karşılığı Sözleşmeli	9
Geçici personel	61
Daimi işçi (Kadroya geçirilen işçiler)	62
Toplam	339

Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli bir kurum olarak kurulan ÖİB ve Özelleştirme Fonu, özelleştirme kapsamı ya da programındaki kuruluşlarla yoğun ilişki içindedir. Bu kuruluşların özelleştirme kapsamından çıkarılmasına, özelleştirme yöntemlerinden hangisi ile özelleştirileceğine, ihale komisyonlarınca verilen nihaî kararların onaylanmasına, Cumhurbaşkanı ya da yetkilendireceği makam tarafından karar verilmekte ve verilen kararlar ÖİB tarafından yürütülmektedir. Özelleştirme Fonu’ndaki

nakit fazlası, iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına aktarılmakta, ayrıca özelleştirme kapsamı ya da programındaki işletmelerin özelleştirilebilmesi için yapılan giderler Özelleştirme Fonundan karşılanmakta, bunlardan elde edilen gelirler de Fona aktarılmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Özelleştirme İdaresi Başkanlığında, Özelleştirme Fon Bütçesi ve İdare Bütçesi olmak üzere iki ayrı bütçe düzenlenmektedir;

Genel İdare Giderleri Bütçesi, bir yıllık kaynak ve kullanım tahminleri ve gerçekleştirmelerinden oluşur ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından hazırlanır. Bir yıl içerisinde Özelleştirme Fonundan alınan % 5 paylar ve bu payların değerlendirilmesinden elde edilen nemalar, genel idare giderleri bütçesinin kaynaklarını teşkil eder. Genel idare kullanımları, ÖİB personel giderleri, demirbaş ve sabit varlık alımları, hizmet alımları, diğer cari harcamalardan müteşekkildir. Genel İdare Giderleri Bütçesi Özelleştirme Fonu Bütçesi ile birlikte Cumhurbaşkanının onayına sunulur. İdari bütçe kalemleri arasında, İdare Başkanı veya İdari ve Mali İşler Başkan Yardımcısı onayı ile aktarma yapılabilir.

Özelleştirme Fonu bütçesi ile Genel İdare Giderleri Bütçesi Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yürürlüğe girer.

Tablo 2: 2019 Yılı Ekonomik Kodlara Göre Ödenek ve Harcama Tutarları Tablosu (TL)

Gider Türleri	Bütçe Ödeneği (TL)	Eklenen Ödenek (TL)	Yıl Sonu Ödeneği (TL)	Yıl Sonu Harcama (TL)
01 Personel Giderleri	26.872.000,00	559.000,00	27.431.000,00	24.645.947,23
02 Sos. Güv. Kur. Dev. Prim. Giderleri	3.764.000,00	177.000,00	3.941.000,00	3.549.230,89
03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.511.000,00	758.000,00	4.269.000,00	3.719.703,09
05 Cari Transferler	2.589.000,00	2.500.000,00	5.089.000,00	4.844.232,67
06 Sermaye Giderleri	1.003.000,00	-	1.003.000,00	13.452,00
Toplam	37.739.000,00	3.994.000,00	41.733.000,00	36.772.565,88

İdareye 2019 yılı bütçesiyle 37.739.000,00 TL ödenek tahsis edilmiştir. Tahsis edilen başlangıç ödeneğine yıl içerisinde 3.994.000,00 TL'lik ödenek eklenmiştir. Böylece yıl sonu ödeneği toplam 41.733.000,00 TL olarak revize edilmiş ve toplam ödeneğin %88'i olan 36.772.565,88 TL'si harcanmıştır. 2019 yılında yapılan harcamaların yıl sonu ödeneğine

oranı; personel giderlerinde %90, Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan devlet primi giderlerinde %90, mal ve hizmet alımlarında %87, cari transferlerde %95 ve sermaye giderlerinde ise %1 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 3: 2019 Yılı Ekonomik Ayırma Göre Bütçe Gelirleri Uygulama Sonuçları Tablosu (TL)

Hesap Kodu	Ekonomik Kod	Gelir Türleri	Bütçe Tahmini (TL)	Yıl Sonu Geliri (TL)
800	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.000,00	21.999,84
	05	Diğer Gelirler	36.731.000,00	38.708.725,12
	06	Sermaye Gelirleri	-	-
Gelir Toplamı			36.739.000,00	38.730.724,96
810	03	Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler (-)	-	55,43
Ret ve İade Toplamı			-	55,43
NET GELİR TOPLAMI			36.739.000,00	38.730.669,53

2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile toplam 36.739.000,00 TL gelir tahmininde bulunulmuş olup yıl sonu itibarıyla 38.730.724,96 TL gelir elde edilmiştir. Elde edilen gelirin Bütçe tahminine göre oranı %105 olarak gerçekleşmiştir. Elde edilen gelirlerden 55,43 TL ret ve iade yapılmış olup net gelir 38.730.669,53 TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2019 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)

HESAP KODU	GELİRİN TÜRÜ	2019 (TL)
600.03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	33.999,84
600.04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	5.500,00
600.05	Diğer Gelirler	39.428.902,63
610.03	Gelirlerden Ret ve İadeler (-)	55,43
	NET GELİR TOPLAMI	39.468.347,04
	GİDERİN TÜRÜ	
630.01	Personel Giderleri	24.645.947,23
630.02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.549.230,89
630.03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	4.038.715,26
630.05	Cari Transferler	4.844.232,67
630.13	Amortisman Giderleri	332.406,09
630.14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	259.397,65
630.15	Karşılık Giderleri	237.393,45
630.30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	0,00
630.99	Diğer Giderler	0,07
	GİDERLER TOPLAMI	37.907.323,31

2019 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu'na göre faaliyet gelirleri 39.468.402,47 TL ve faaliyet giderleri 37.907.323,31 TL, indirim, iade, iskonto toplamı ise 55,43 TL olup dönem sonunda 1.561.023,73 TL olumlu faaliyet sonucu elde edilmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Özel bütçeli bir idare olan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olup, Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebe Sistemi kullanılmaktadır. Kurum mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir. Kurumun muhasebe işlemleri Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre Strateji Geliştirme Daire Başkanlığınca yerine getirilmektedir. Muhasebe hizmetleri Muhasebe 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 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 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 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; 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 kontrolün; “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.

24.03.2006 tarihli ve 308 sayılı Başkanlık Oluru ile Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı (SGDB) bünyesinde bir iç kontrol birimi oluşturulmuştur. İç kontrol faaliyetleri halen SGDB tarafından yürütülmektedir. Ayrıca, 30.01.2017 tarihli ve 91 sayılı Başkanlık Oluru ile İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmuştur. Söz konusu Kurul tarafından hazırlanan Kamu İç Kontrol Eylem Planı İzleme ve Değerlendirme Raporu 20.02.2018 tarihinde, 2018 Yılı İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu ise 04.04.2019 tarihinde Hazine ve Maliye Bakanlığına (Mülga Maliye Bakanlığı) gönderilmiş ve e-SGB sistemine yüklenmiştir. 2019-2020 Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı (Revize) çalışmaları devam etmektedir.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığında mevcut olan İç Kontrol Sistemine genel olarak bakıldığında;

- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulduğu,
- Ön Mali Kontrol Sistemi ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde kurulduğu ve İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda belirtilen limitleri aşan tüm taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının Ön Mali Kontrol işlemine tabi tutulduğu, limitleri aştığı halde Ön Mali Kontrol işlemine tabi tutulmayan işlem bulunmadığı,
 - Ana hizmet birimlerinin iş süreçleri ve iş akış şemaları çalışmalarının tamamlandığı,
 - Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'e uygun olarak, ilk defa işe alınacak "Açıktan Atanan" personele Etik Sözleşmesi imzalatılıp personelin özlük dosyasına konulduğu,
 - Yetki devri söz konusu olduğunda sınırların açıkça belirlendiği,
 - İç denetim faaliyetlerinin Özelleştirme İdaresi Başkanlığı İç Denetim Yönergesi çerçevesinde yürütüldüğü, 5 kişilik iç denetçi kadrosuna sahip olan İdarede fiili olarak 2 iç denetçinin faaliyet gösterdiği, iç denetçilerin danışmanlık faaliyetleri kapsamında raporlar ürettiği ve İç denetim birimince üretilen İç Denetim Raporlarının üst yöneticiye sunulduğu görülmüştür.

Bununla birlikte;

- Kurumsal bir risk değerlendirme çalışması yapılmadığından, mevcut riskleri karşılamak için gerekli ve yeterli kontrol strateji ve yöntemlerinin geliştirilmesine yönelik sistematik çalışmalar yürütülememektedir.
- Kurum teşkilat yapısı 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile değiştiği halde birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını belirten ÖİB Teşkilat ve Görev Yönetmeliği değiştirilmemiştir. İdare personelinin halen eski teşkilat yapısına göre hazırlanmış olan Teşkilat ve Görev Yönetmeliği'ne göre çalıştığı tespit edilmiş olup husus bulgu konusu yapılmıştır. Bu durum, İç Kontrol Standartlarına aykırı olarak personelin görev, yetki ve sorumluluklarının açık ve net olarak belirlenmediğini ortaya koymaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Özelleştirme İdaresi 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: İşletme Hakkı Devri Niteliğindeki Kiralamalarda KDV Alınmaması

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından kiraya verilen ve işletme hakkının devri niteliğinde olan otopark ve çay ocağı kiralamasında Katma Değer Vergisi (KDV) yönünden herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

3065 sayılı KDV Kanunu'nun; 1'inci maddesinin 1'inci fıkrası ile ticari, sınai, zirai, serbest meslek faaliyeti kapsamındaki teslim ve hizmetler, 3'üncü fıkrasının (f) bendi ile 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun (GVK) 70'inci maddesinde belirtilen mal ve hakların kiralanması işlemleri KDV'ye tabi tutulmuş; 17'inci maddesinin 4'üncü fıkrasının d bendi ile de iktisadi işletmelere dâhil olmayan gayrimenkullerin kiralanması işlemleri KDV'den istisna edilmiştir.

Buna göre, iktisadi işletmelere dâhil olmayan gayrimenkullerinin kiralanması işlemi KDV'den istisna edilmişken, GVK'nın 70'inci maddesinde sayılı haklar arasında yer alan işletme hakkının devri niteliğindeki kiralamalar KDV'ye tabi bulunmaktadır.

Ayrıca KDV Genel Uygulama Tebliği'nin "2.1.2.3. Kiralama İşlemleri" başlıklı bölümünde, 3065 sayılı Kanun'un (1/3-f) maddesine göre, GVK'nın 70'inci maddesinde

belirtilen mal ve hakların kiraya verilmesi işlemlerinin KDV'nin konusuna girdiği, buna göre söz konusu mal ve hakların kiraya verilmesi işlemi, ticari, sınaî, zirai ve serbest meslek faaliyeti çerçevesinde verilen bir hizmet olmasa dahi KDV'ye tabi olacağı belirtilmiştir. Son fıkrasında ise 5018 sayılı Kanun'ekli cetvellerde yer alan idare, kurum ve kuruluşların tebliğ bu bölümü kapsamındaki kiralama işlemlerinde, kurum ve kuruluşların kiraya verme işlemleri dışında KDV'ye tabi işlemleri bulunmaması kaydıyla, 1 No.lu KDV Beyannamesini sadece kiralama işleminin gerçekleştiği dönemler için vermeleri gerektiği düzenlenmiştir.

Başkanlığa ait olan ve 09.03.2018 tarihinde Milli Emlak Genel Müdürlüğüne devri gerçekleşen otoparkın kiralınmasına ilişkin kiracıyla idare arasında 01.07.2013 tarihinde imzalan protokolde, protokolün konusu bölümünde; “... taşınmazın, bir yıl süre ile (otopark alanı, çay işletmeciliği vb.) olarak işletilmek üzere kiraya verilmesi” denilmektedir. Dolayısıyla kiralama işleminin, işletme hakkının devri niteliğinde olduğu açıktır. Söz konusu kiralama işlemi birer yıllık sürelerle 2018 yılına kadar uzatılmıştır.

Aynı şekilde çay ocağının kiralınmasına ilişkin kiracıyla idare arasında yapılan sözleşmede de, sözleşmenin “işletme hakkı sözleşmesi” olduğu açıkça belirtilmiştir.

Her ne kadar İdare protokol konusunun sehven hatalı olarak düzenlendiği ve VUK'un 3'üncü maddesi gereği vergi kanunlarının uygulaması bakımından işin gerçek mahiyeti esas olduğundan dolayı protokol konusunun sehven hatalı olarak düzenlenmiş olması yapılan kiralama işlemi işletme hakkının devri niteliğine sokmadığı ve dolayısıyla kiraya verilen taşınmazların işletme hakkının devri niteliğinde değil kuru mülkiyet şeklinde kiraya verildiği düşüncesinde ise de akdedilen sözleşme ve protokolün başlığı, konusu ve içeriğinin bütünlük içerisinde olması sehven hata yapıldığı düşüncesini imkansız kılmaktadır. Ayrıca VUK'un 3'üncü maddesi gereği yapılan kiralama işlemlerinin gerçek mahiyetinin işletme hakkının devri niteliğinde olmadığı iddiasının kanunen kabul edilen deliller ile ispat külfeti (bunu iddia eden tarafa) idareye aittir. Dolayısıyla maddi bir delile dayanmayan sözleşme ve protokolde sehven hata yapıldığı iddiası ile sözleşmenin niteliğinin değiştirilemeyeceği açıktır.

Ayrıca Gelir İdaresi Başkanlığı Ankara Vergi Dairesi Başkanlığının 02.05.2019 tarihli ve E.127956 sayılı yazısında taşınmaz kiralalarının KDV karşısındaki durumuna ilişkin genel bilgilere yer verilmiştir. Bu durum görüşün kuru mülkiyet şeklinde kiralama işlemlerinin KDV'ye tabi olup olmadığına yönelik istendiğini, kiralama işlemlerine ilişkin sözleşme ve protokol içeriklerinden bahsedilmediğini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla söz konusu görüş yazısı otopark ve çay ocağı kiralalarında KDV tevkifatı yapılmamasına

dayanak teşkil etmemektedir.

Yapılan incelemede, otoparkın kiralanaşına ilişkin protokolün imzalandığı 01.07.2013 tarihi ile Milli Emlak Genel Müdürlüğüne devredildiğı 09.03.2018 tarihi arasındaki otopark kira bedeli olarak tahakkuk ettirilen tutarlar üzerinden ve çay ocağı kira bedeli olarak tahakkuk ettirilen tutarlar üzerinden KDV ile ilgili herhangi bir işlem tesis edilmediğı görülmüştür.

2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer alan bu husus ile ilgili olarak kiracılar tarafından işletme hakkının devri niteliğindeki kiralama işlemleri ile ilgili KDV'yi sorumlu sıfatıyla beyan edeceklerine ilişkin idareye herhangi bir başvuru yapılmadığından ve idarenin kiraya verme işlemleri dışında KDV'ye tabi işlemleri bulunmadığından, idarenin 1 No.lu KDV Beyannamesini sadece kiralama işleminin gerçekleştiğı dönemler için vermesi gerekmektedir. Dolayısıyla bahsi geçen kiralama dönemleriyle ilgili olarak idare tarafından KDV yönünden herhangi bir işlem yapılmamış olması belirtilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 2: Kiralanan Binek Hizmet Araçlarının Makam ve Birimlerin Kullanımına Bırakılması ve Bu Araçlarla İlgili Takip Sisteminin Olmaması

Binek hizmet aracı kiralama ihalesi kapsamında kiralanan 6 adet hizmet aracının makam ve birimlerin kullanımına verildiğı, ayrıca söz konusu araçların kurum içi taşıt yönetim sisteminden bağımsız bir şekilde ve resmi görev yazısı olmaksızın düzenli ve yoğun bir şekilde kullanıldığı görülmüştür.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 1'inci maddesinin (a) bendinde özel bütçeli idarelerin Kanun kapsamında olduğu belirtilmektedir. Bu Kanun'un "Taşıt verilecekler" başlıklı 4'ncü maddesinde ise emirlerine ve zatlarına binek otomobili verilenlerin (1) sayılı cetvelde, makam hizmetlerine tahsis edilen taşıtların (2) sayılı cetvelde gösterildiğı belirtilmiştir. Ayrıca Başbakanlığın 2007/3 sayılı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi'nin "Resmi Taşıtların Kullanımı" başlığı altında resmi taşıtların kullanımında uyulması gereken esaslar açıkça belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde kendisine araç tahsis edilecek kişilerin 237 sayılı Kanun'da çok sınırlı olarak sayıldığı, mezkûr Kanun'da belirtilen unvanlar dışında kimsenin emrine ve zatına araç tahsis edilemeyeceğı açıkça anlaşılmaktadır. Bunlar dışında kalan ve hizmet aracı olarak havuzda yer alan taşıtların aynı

kurumun birimleri arasında ayırım yapılmaksızın, yalnızca resmi hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla ve görevlendirilmek suretiyle hizmet vermeleri gerekmektedir.

Yapılan incelemede, kurumun mülkiyetinde bulunan ve hizmet aracı olarak kullanılan 7 adet taşıt için ulaştırma amirliği tarafından taşıt görev formları düzenli olarak tutulurken hizmet aracı olarak kiralanan 6 adet araç için taşıt görev formlarının düzenlenmediği ve kilometre bilgisi kayıtlarına göre kiralanan 6 adet aracın Başkan (2 adet araç), Başkan Yardımcısı (1 adet araç), Özel Kalem Müdürü (1 adet araç), Hukuk Müşaviri (1 adet araç) tarafından fiili olarak kullanıldığı diğer aracın ise havuzda bekletildiği, özellikle başkan yardımcısının kullanımına bırakılan 06 ADE 688 plakalı aracın herhangi bir resmi görev yazısı olmaksızın olağan kullanım düzeyini aşan bir şekilde 2019 yılı içerisinde 57.415 km yol yaptığı görülmüştür. Hizmet aracı olarak kiralanan araçların belirtilen makamların kullanımına bırakılması yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olmakla birlikte bu araçlara ilişkin taşıt görev formu düzenlenmemesi araçların Kurumun resmi işlerinde kullanılıp kullanılmadığının takibini imkansız kılmaktadır.

Kamu idaresince konuya ilişkin olarak verilen cevapta, hizmet aracı kiralama ihalesi kapsamında kiralanan binek hizmet araçlarından sadece bir adedinin Taşıt Kanunu'na uygun surette Başkanlık Makamı hizmetinde bulunduğu ve bu bir adet araç dışında bir kişinin emir ve zatına veya bir makama yahut bir birime tahsis edilen herhangi başka bir araç bulunmadığı belirtilmiş ise de, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı'nın kullanılan araçların kilometre bilgisi kayıtlarına göre, kiralanan 6 adet aracın belli makamların kullanımında olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca 26.11.2019 tarihinde düzenlenen 56091892-020 sayılı ve Kiralık ve Hizmet Araçlarının Tahsisi konulu Başkanlık Oluru ile bu araçlar fiili olarak kullanımına bırakılan makam ve/veya birimlere tahsis edilmiştir. Bununla birlikte Başkanlık Makamına tahsis edilen araç dışındaki diğer araçların araç havuzunda tutularak Başkan Yardımcılarının ikametgahları ile görev yerleri arasındaki sabah-akşam geliş ve gidişleri ile idarenin iş ve çalışmalarında kullanıldığı belirtilmiş olmasına rağmen bu araçların garaj giriş ve çıkışlarında düzenlenmiş herhangi bir taşıt görev formu bulunmamaktadır.

Bu itibarla, hizmet aracı olarak kiralanan araçların makam ve birimlerin kullanımına bırakılması Taşıt Kanunu ve Başbakanlık Tasarruf Genelgesi'ne aykırı olduğundan söz konusu araçların makam ve/veya birimlerin tasarrufundan çıkartılarak araç havuzuna dahil edilmesi, havuzda yer alan diğer taşıtlar gibi kurumun birimleri arasında ayırım yapılmaksızın, yalnızca resmi hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla ulaştırma amirliği tarafından resmi

taşıt görev formları düzenlenerek kullanılması, görevin sona ermesinden sonra bütün taşıtların resmi garaj veya parka çekilmesi konusunda gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 3: İdarenin Yeni Teşkilat Yapısının Gerektirdiği Değişikliklerin Yapılmaması ve İdarenin Teşkilat ve Görev Yönetmeliği'nin Değiştirilmemesi

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdarenin teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarının tekrar düzenlenerek İdarenin ana faaliyet konularından biri olan kamu kaynaklarının özelleştirilmesi suretiyle oluşturulan Özelleştirme Fonu ile ilgili iş ve işlemler tek daire başkanlığı çatısı altında birleştirilmesine rağmen Özelleştirme Fonu muhasebesini yürüten şube müdürlüğünün Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı bünyesinde bırakıldığı ve İdarenin Teşkilat ve Görev Yönetmeliği'nin değiştirilmediği görülmüştür.

A) İdarenin yeni teşkilat yapısının gerektirdiği değişikliklere rağmen Özelleştirme Fonu Muhasebesinin Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı bünyesinde bırakılması

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 26'ncı bölümü ile İdarenin teşkilat, görev, yetki ve sorumlulukları tekrar düzenlenmiştir. İdarenin bazı hizmet birimleri fonksiyonel görev dağılım esası göz önüne alınarak birleştirilmiş, böylece hizmet birim sayısı azaltılmıştır.

Anılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdarenin teşkilat yapısında fonksiyonel örgütlenme modeline uygun olarak İdarenin ana faaliyet konularından biri olan kamu kaynaklarının özelleştirilmesi suretiyle oluşturulan Özelleştirme Fonu ile ilgili iş ve işlemler tek daire başkanlığı çatısı altında birleştirilmiştir.

Ancak, Özelleştirme Fonu muhasebesini yürüten şube müdürlüğü Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı bünyesinde faaliyetlerini yürütmektedir. Destek hizmetleri daire başkanlıkları idarelerin ana faaliyetlerine yardımcı olacak işlerin yürütülmesi görevini ifa eden yardımcı hizmet birimleridir. Ancak, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nda Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı yardımcı hizmetlerin yanında Özelleştirme Fonu muhasebe işlemlerini de yürütmektedir. Bu durum; anılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile oluşturulan, İdarenin ana faaliyet konularından biri olan kamu kaynaklarının özelleştirilmesi suretiyle oluşturulan Özelleştirme Fonu ile ilgili iş ve işlemlerin tek daire başkanlığı çatısı altında yürütülmesi amacına ters düştüğü gibi uygulamada Finansman Fon Yönetimi ve Sermaye Piyasaları Daire Başkanlığı tarafından yürütülen tüm işlemlerin muhasebe

kayıtlarına alınması amacıyla iki daire başkanlığı arasında süreklilik arz eden yazışma trafiğine sebebiyet vermektedir.

İdarenin ana faaliyet konularından biri olan kamu kaynaklarının özelleştirilmesi suretiyle oluşturulan Özelleştirme Fonu ile ilgili iş ve işlemlerin tek daire başkanlığı çatısı altında yürütülmesi amacı doğrultusunda Özelleştirme Fonu muhasebe işlemlerinin de Finansman Fon Yönetimi ve Sermaye Piyasaları Daire Başkanlığı bünyesine alınması gerekmektedir.

B) İdarenin teşkilat yapısının değişmiş olmasına rağmen Teşkilat ve Görev Yönetmeliği'nin değiştirilmemesi

İdarenin teşkilat yapısı, görev, yetki ve sorumlulukları 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile değiştirilmiştir. Ancak Teşkilat ve Görev Yönetmeliği buna uygun olarak değiştirilmemiştir. İdare birimlerinin 29.11.2003 tarih ve 25301 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İdare Teşkilat ve Görev Yönetmeliği'ne göre çalışmaya devam ettiği tespit edilmiştir. Her ne kadar İdare ikincil mevzuat taslakları üzerinde çalışmaya başlamışsa da henüz yeni teşkilat ve görev yönetmeliği yayınlanmamıştır.

Bu itibarla, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan değişikliklere uygun olarak, İdare Teşkilat ve Görev Yönetmeliğinin yeni teşkilat yapısı, görev, yetki ve sorumluluklarına uyumlu hale getirilerek revize edilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Mali Tabloların Ekinde Önemli Muhasebe Politikaları ve Açıklayıcı Notların Sunulmaması

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB), 2019 yılı mali tablolarının ekinde, uluslararası standartlar ve yürürlükte olan ulusal mevzuata göre açıklanması gereken önemli muhasebe politikaları ve açıklayıcı notların sunulmadığı görülmüştür.

22.02.2008 tarihli ve 26795 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mali Tabloların Sunulmasına ilişkin 1 numaralı Devlet Muhasebe Standardı (DMS 1), mali tablolarla birlikte açıklayıcı notlar ve muhasebe politikalarına ilişkin bilgilerin sunulmasını öngörmektedir. Nitekim anılan Standart gereğince, kamu idareleri, saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri gereği, kullanıcılar tarafından anlaşılabilir, doğru ve tam bilgiyi içeren karşılaştırılabilir nitelikte mali tablolar üretmekle görevlidirler.

Muhasebe standartlarına uyum sağlamak amacıyla 2018/11321 Karar sayılı BKK ile

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne 08.01.2018 tarihinde eklenen “Önemli muhasebe politikaları ve açıklayıcı notlar” başlıklı 326/A maddesinde de; mali tabloların en iyi şekilde anlaşılması amacıyla kamu idarelerince seçilen ve uygulanan önemli muhasebe politikaları hazırlanan mali tablolara ek olarak sunulacağı, muhasebe düzenlemelerinde hangi muhasebe politikalarının uygulanacağına ilişkin açık bir şekilde hüküm bulunması halinde bu düzenlemelerin ilgili hükümlerine atıflar yapılabileceği belirtilmiştir. Ayrıca, anılan BKK'nın mali tabloların notlar bölümünde muhasebe politikalarına ve bu hususta hangi bilgilerin notlarda yer alacağına ilişkin detaylı bilgilere yer verilmiştir.

Diğer bir ifadeyle, mali tabloların anlaşılır olması ve diğer kamu idarelerinin mali tablolarıyla karşılaştırılabilmesi için uygulanan değerlendirme ve ölçüm esasları ve muhasebe politikaları cetveline, mali tablolarda sunulan kalemlere ilişkin destekleyici bilgilere ve koşullu yükümlülükler, taahhütler ve diğer mali açıklamalara yer verilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, ÖİB'nin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan “Mali Tablo Hazırlama Rehberi”ne göre mali tablolarını hazırladığı ancak, raporun ekleri arasında yer alan mali tablolardan bilanço dip notlarında sadece nazım hesap detaylarına yer verdiği, 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verildiği üzere yukarıda yer alan 2018/11321 Karar sayılı BKK'nın 326/A maddesinde belirtilen önemli muhasebe politikalarına ve açıklayıcı dip notlara yer vermediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, ÖİB 2019 yılı mali tabloları, kullanıcıların bu tabloları tam ve doğru şekilde yorumlamalarını sağlamak için yeterli düzeyde anlaşılabilir ve karşılaştırılabilir açıklayıcı bilgiler sunmamaktadır.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

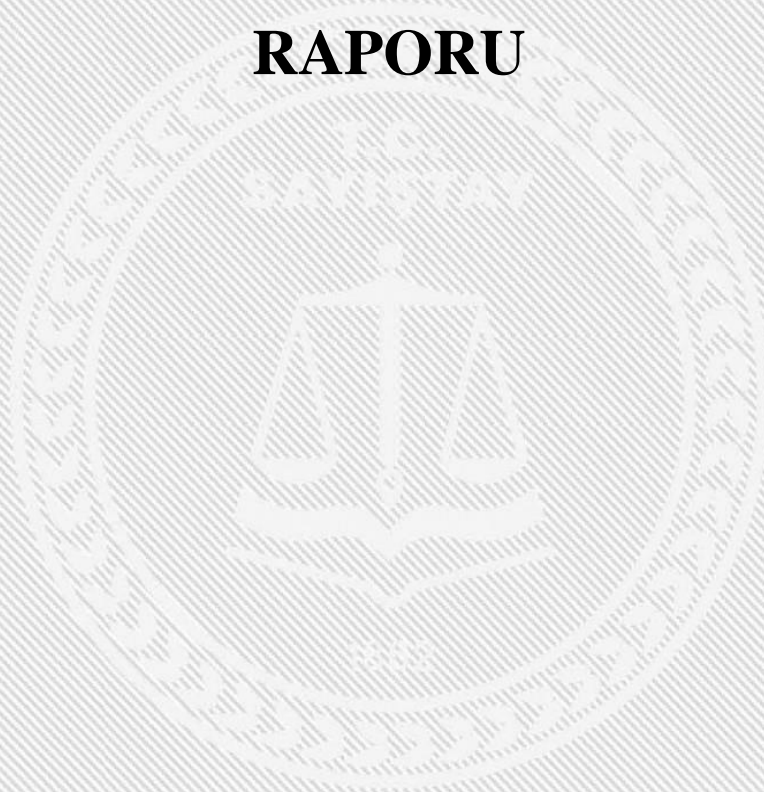
06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

ÖZELLEŞTİRME İDARESİ
BAŞKANLIĞI ÖZELLEŞTİRME FONU
2019 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	18
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	24
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	24
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	24
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	25
6. DENETİM BULGULARI.....	25
7. EKLER.....	34

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2019 Yılı Özeleştirme Fonu Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL).....	22
--	----

KISALTMALAR

KHK	Kanun Hükümünde Kararname
LİBOR	Londra Bankalar Arası Faiz Oranı
SGDB	Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı
ÖİB	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
ÖYK	Özelleştirme Yüksek Kurulu
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Vadeli Satışlara İlişkin Faiz Gelirlerinin Tahakkuk Ettirilmemesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Özelleştirme Programına Alınan Taşınmazların Mali Tablolarda Yer Almaması

2. Türk Lirasına Çevrilen Döviz Cinsi Alacaklara TL Faiz Oranları Yerine Döviz Cinsi Faiz Oranları Uygulanması

3. Kamu Yararına Kullanılması Şartıyla Kamu İdarelerine Devredilen Taşınmazların Amacı Dışında Kullanılması

4. Özelleştirme İşlemlerine Ait Değer Tespit Sonuçlarının Kamuoyuna Duyurulmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

27.11.1994 tarihli ve 22124 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ile Özelleştirme Yüksek Kurulu ve Özelleştirme Fonu oluşturulmuş, özelleştirme programına alınan kuruluşların özelleştirilmesi ile ilgili sekretarya görevinin yürütülmesi amacıyla Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) kurularak görev ve yetkileri belirlenmiştir. Ancak 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 4046 sayılı Kanun’un Özelleştirme İdaresi Başkanlığının kuruluş ve görevlerine ilişkin maddesi ve Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun kuruluşuna ilişkin maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. 15.07.2018 tarihli ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 352-357’nci maddelerinde ÖİB’nin kuruluş, teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esaslar yeniden düzenlenmiştir.

4046 sayılı Kanun’un 9’uncu maddesinde Özelleştirme Fonu kaynakları düzenlenmiştir. Buna göre, özelleştirme uygulamaları sonucu sağlanan tüm gelirler ile İdareye devredilen kuruluşlardan elde edilen temettüler ve özelleştirme uygulamaları çerçevesinde ihraç edilecek her türlü menkul kıymet ile diğer kıymetli evrakın satışından sağlanan gelirler, İdareye devredilen kuruluşlara sağlanan finansmandan elde edilen gelirler ve diğer mevzuat ile tahsis edilen kaynaklar ve sair gelirler, ilgili kuruluşların bütçeleri dışında T.C. Ziraat Bankasında kurulacak Özelleştirme Fonunda toplanır.

Anılan Kanun’un 10’uncu maddesinde ise Özelleştirme Fonunun kullanım alanları;

a) İş kaybı tazminatı ödenmesi ve iş kaybı nedeniyle verilecek meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi hizmetlerinin sağlanması amacıyla açılacak hesaba özelleştirme gelirlerinden Kurul tarafından belirlenecek miktarlarda yapılacak ödemeler ile gerektiğinde bu hesaba yapılacak aktarmalarda,

b) Kanununun 22’nci maddesi gereğince yapılacak özelleştirme programına alınan kuruluşlardaki personelin nakli ile ilgili ödemelerde,

c) Kanununun 24’üncü maddesi gereğince yapılacak özelleştirme programına alınan kuruluşlardaki emekli sandığına tabi personelin emeklilikleri ile ilgili ödemelerde,

d) Özelleştirme kapsamındaki kuruluşların özelleştirilebilir hale getirilmesi amacıyla

yapılacak özelleştirmeye hazırlık çalışmalarının gerektirdiği harcamaların karşılanmasında,

e) İdareye devredilen kuruluşlarda idari, mali ve hukuki yönden yapılacak düzenlemelerin gerektirdiği giderlerin karşılanmasında,

f) İdarenin pay sahibi olduğu şirketlerin sermaye artırımlarına katılınmasında,

g) Gerektiğinde, özelleştirme programındaki kuruluşların hisse senetleri ile bu kuruluşlara ait her türlü kıymetli evrakın satın alınmasında,

h) Özelleştirme uygulamalarının yerine getirilebilmesi için gereken her türlü mal ve hizmet alımında,

ı) İdareye devredilen kuruluşlara idarece belirlenecek esas ve usuller çerçevesinde borç olarak finansman sağlanmasında,

i) İdarenin bütçesi için gerekli miktarların ayrılmasında,

j) Özelleştirilen kuruluşların kalan borçlarının tasfiyesinde,

l) Mevzuatla idareye verilen sair görevlerin yerine getirilmesinde ve Kurulun özelleştirme ile ilgili olarak belirleyeceği alanlarda kullanılacağı belirlenmiştir.

Ayrıca, Kanun'un 10'uncu maddesinde, Özelleştirme Fonunda toplanan gelirlerin kullanımında; iş kaybı tazminatı ödenmesi ve diğer hizmetlerin verilmesine, özelleştirme kapsamındaki kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması amacıyla idari, mali ve hukuki yönden yapılacak düzenlemelerin gerektirdiği giderlerin karşılanmasına öncelik verileceği, Özelleştirme Fonunun nakit fazlasının, Fon tarafından Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılacağı ve genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedileceği, Özelleştirme Fonundan diğer herhangi bir fona aktarma yapılamayacağı açıkça belirlenmiştir.

703 sayılı KHK ile görevleri ve yetkileri Cumhurbaşkanına ya da yetkilendireceği makama aktarılan Özelleştirme Yüksek Kurulunun (ÖYK) görevleri, 4046 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde belirtilmiştir. Buna göre; ÖYK'nin görevleri;

4046 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde sayılan kuruluşların "özelleştirme kapsamına" alınmasına, özelleştirme kapsamına alınanlardan mevcut durumu itibarıyla özelleştirilebilir nitelikte olmayanların mali ve hukuki açıdan "özelleştirmeye hazırlanmasına", hazırlık işlemleri tamamlananların bu işlemlerin tamamlanmasından sonra,

hazırlık işlemlerine gerek görülmeyenlerin ise doğrudan “özelleştirme programına” alınmasına karar vermek ve özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların özelleştirme işlemlerinin tamamlanması için süre tespit etmek, özelleştirme kapsamına alınmış olan kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirme kapsamından çıkarılarak eski statülerine iade edilmesine ve/veya özelleştirme programına alınmış kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirmeye hazırlanmasına karar vermek, kuruluşların satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar ile devredilmelerine ilişkin özelleştirme yöntemlerinden hangisi ile özelleştirileceğini belirlemek, kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen işleri karara bağlamak ve 4046 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesine belirtilen diğer görevleri yerine getirmektir.

ÖİB 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nda özel bütçeli kuruluşlar arasında sayılmakla birlikte Özelleştirme Fonu mezkûr Kanun kapsamında bulunmamaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Özelleştirme Fonu ve özelleştirme işlemlerinin yürütülmesi görevi Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yerine getirilmekte olup Özelleştirme Fonunun ayrı bir teşkilatı bulunmamaktadır.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 354’üncü maddesi ile idarenin hizmet birimleri; Finansman Fon Yönetimi ve Sermaye Piyasaları Daire Başkanlığı, Proje Değerlendirme ve Hazırlık Daire Başkanlığı, İhale ve Danışmanlık Hizmetleri Daire Başkanlığı, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Personel Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ve Başkanlık müşavirleri olarak sayılmıştır.

Özelleştirme Fonu, Finansman Fon Yönetimi ve Sermaye Piyasaları Daire Başkanlığı tarafından yürütülmekte, muhasebesi ise Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından tutulmaktadır. ÖİB’nin sadece merkez teşkilatı olup taşra ve yurtdışı teşkilatı bulunmamaktadır.

Özelleştirme Fonu, ÖİB personeli tarafından idare edilmekte olup kendine ait müstakil bir insan kaynağı yoktur.

Özelleştirme Fonu, özelleştirme kapsamı ya da programındaki kuruluşlarla yoğun ilişki içindedir. Bu kuruluşların özelleştirme kapsamından çıkarılmasına, özelleştirme

yöntemlerinden hangisi ile özelleştirileceğine, ihale komisyonlarınca verilen nihaî kararların onaylanmasına, Cumhurbaşkanı ya da yetkilendireceği makam tarafından karar verilmekte ve verilen kararlar ÖİB tarafından yürütülmektedir. Özelleştirme Fonu'ndaki nakit fazlası, iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına aktarılmakta, ayrıca özelleştirme kapsamı ya da programındaki işletmelerin özelleştirilebilmesi için yapılan giderler Özelleştirme Fonundan karşılanmakta, bunlardan elde edilen gelirler de Fona aktarılmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Özelleştirme İdaresi Başkanlığında, Özelleştirme Fon Bütçesi ve İdare Bütçesi olmak üzere iki ayrı bütçe düzenlenmektedir.

Özelleştirme Fon Bütçesi bir yıllık özelleştirme fonu kaynak ve kullanım tahminlerinden oluşur. Her gelecek yıl için yeniden düzenlenir. Özelleştirme Fon bütçesinin hazırlık çalışmaları Finansman Fon Yönetimi ve Sermaye Piyasaları Daire Başkanlığı tarafından yürütülür. Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı bütçenin kaynak ve kullanımları ile ilgili gerçekleşme kalemlerini, Finansman ve Fon Yönetimi Dairesinin yazılı talebi üzerine hazırlayarak 15 gün içinde gönderir. Finansman ve Fon Yönetimi Dairesi Başkanlığı, mali yıl bütçe çağrısından itibaren bütçe tahminlerini başkan yardımcılıklarından iç yazışma ile talep eder. Tahmin ve gerçekleştirmeleri birleştirerek usulüne uygun olarak Özelleştirme Fonu bütçesini hazırlar ve onay için Cumhurbaşkanına, gereği için de ilgili kuruluşlara gönderir. Özelleştirme Fon bütçesi Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yürürlüğe girer.

Fonun hesap ve kullanım usul ve esasları ile fon bakiyelerinin nemalandırılmasına ilişkin esas ve usuller 13.01.2004 tarih ve 25345 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Özelleştirme Fonu Yönetmeliği'nde belirlenmiştir.

Tablo 5: 2019 Yılı Özelleştirme Fonu Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)

HESAP KODU	GELİRİN TÜRÜ	2019 (TL)
600.03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	630.465.104,70
600.05	Diğer Gelirler	1.251.369.647,07
600.11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	72.720.431,85
	TOPLAM	1.954.555.183,62
	GİDERİN TÜRÜ	
630.03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	4.819.659,41
630.04	Faiz Giderleri	1.014.030,69
630.05	Cari Transferler	4.483.242.935,18
630.11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	125.882.730,32
630.12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	911,69
630.20	Silinen Alacıklardan Kaynaklanan Giderler	0,00
630.25	Diğer Kamu İdareleri	3.487.381,73
	TOPLAM	4.618.447.649,02

4046 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde, Özelleştirme Fonu'nun nakit fazlasının genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilmek üzere Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılması öngörülmüştür. Bu çerçevede, Özelleştirme Fonu 08.08.2018 tarih ve 17 sayılı "Tek Hazine Kurumlar Hesabı Kapsamına Alınacak Kamu İdareleri ve Hesapların Belirlenmesi Hakkında Karar" uyarınca 27.05.2019 tarihinden itibaren "Tek Hazine Kurumlar Hesabı" uygulamasına dahil edilmiştir. 2019 yılı Mayıs ayından itibaren Fon fazlası tutarlar cari transfer olarak "Tek Hazine Kurumlar Hesabı"na aktarılmaktadır.

2019 yılında Fon gelirleri 1.954.555.183,62 TL olarak muhasebe hesaplarına yansımış olmasına rağmen, geçmiş yıllarda gerçekleştirilen taksitli satışlara ilişkin taksit ve faiz tahsilatları çerçevesinde 4.797.047.930 TL tahsilat yapılmıştır. Vadeli satışların taksit ve faiz tahakkuklarının muhasebeleştirilmesi hususu bulgu konusu yapılmıştır.

2019 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu'na göre faaliyet gelirleri 1.954.555.183,62 TL ve faaliyet giderleri 4.618.447.649,02 TL olup dönem sonunda 2.663.892.465,40 TL olumsuz faaliyet sonucu elde edilmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Fon işlemlerinin muhasebe kayıtları, 16.05.1995 tarih ve 22285 sayılı Resmî

Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Mali İşler ve Muhasebe Yönetmeliğine göre Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından tutulmakta olup, Maliye Bakanlığı 1 sayılı Muhasebe Uygulama Genel Tebliği’nde öngörülen Tekdüzen Hesap Planı 1997 yılından itibaren uygulanmaktadır.

Ayrıca Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 03.05.2005 tarihli ve 2005/8884 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 08.06.2005 tarihli 25839 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Detaylı Hesap Planlarına İlişkin Genel Tebliği” hükümleri çerçevesinde oluşturulan ve Bakanlık uygun görüşü alınan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Özelleştirme Fonu Muhasebe Yönergesi ve Detaylı Hesap Planı hükümleri uygulanmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 49’uncu maddesi, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile 4046 sayılı Kanun’un hükümlerine dayanılarak hazırlanan bu Yönerge’nin 53’üncü maddesinde, Yönerge’de hüküm bulunmayan hallerde Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliği hükümleri uygulanacağı belirtilmiştir. 01.01.2007 tarihinde yürürlüğe giren Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ise Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliği’ni yürürlükten kaldırarak bu Yönetmelik’e yapılan atıfların, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’ne yapılmış sayılacağı hükmünü getirmiştir.

Fona ilişkin muhasebe hizmetleri “Mali İşler ve Muhasebe Yönetmeliği” hükümleri uyarınca Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı bünyesinde görevli uzmanlar tarafından, sgb.net programı üzerinden yürütülmektedir.

Özelleştirme Fonu Muhasebe Yönergesi’ne göre Özelleştirme Fonuna ait aşağıdaki mali tablolar hazırlanmış ve denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Yevmiye Defteri
- Bilanço
- Faaliyet Sonuçları Tablosu
- Geçici Mizan
- Kesin Mizan
- Banka Mevcutları Tespit Tutanakları
- Bütçe
- Teminat Mektupları Listesi.

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 yürütölen 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

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Özelleştirme Fonu 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: Vadeli Satışlara İlişkin Faiz Gelirlerinin Tahakkuk Ettirilmemesi

Özelleştirme İdaresi Başkanlığının vadeli satışları nedeniyle elde ettiği faiz gelirlerinin tamamının tahakkuk ettirilmediği görölmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte zorunlu hale gelen tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde, işlemler ve olayların ortaya çıktıklarında muhasebe kaydının yapılması ve mali tablolarına yansıtılması gerekmektedir. Anılan Kanun’un 51’nci maddesinin birinci fıkrasında; kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri yılın

hesaplarında gösterileceği hüküm altına alınmıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde ayrıntılarıyla açıklanan “Dönemsellik ilkesi” ve “tahakkuk esası”nın bir gereği olarak kullanılan dönem ayırıcı hesaplar her dönemin faaliyet gelirleri ve faaliyet giderlerinin tam ve doğru olarak mali tablolarda yer almasını sağlamaktadır.

Kurum kayıtları incelendiğinde; vadeli satışlarda anapara ödemelerinin dönemsellik ilkesi ve tahakkuk esasına uygun olarak sözleşmenin imzalandığı/satışın yapıldığı tarihte 120/220 Gelirlerden Alacaklar hesapları kullanılarak muhasebeleştirildiği, ancak faiz gelirlerinde buna uyulmadığı, yani faiz gelirinin vadesi geldiği yılda yalnızca o yıla ait tutarın 120 hesabı kullanılarak kaydedildiği bu nedenle de 600 Gelirler hesabının olması gerekenden 69.215.474,00 TL az olduğu tespit edilmiştir. Her ne kadar İdare faiz gelirlerini muhasebe dışı kayıtlarında takip ederek İdare zararına sebebiyet vermese de Kurum mali tabloları faiz gelirleri açısından gerçeği yansıtmamaktadır. Bu doğrultuda, faiz gelirlerinin de tıpkı anapara ödemeleri gibi sözleşmenin imzalandığı/satışın yapıldığı tarihte 120 ve 220 hesapları ve karşılığında 600 Gelirler hesabı çalıştırılarak kaydedilmeli, sonraki yıllarda da vadesi gelen tutar 220 no.lu hesaptan 120 no.lu hesaba alınarak muhasebeleştirilmelidir.

Bu itibarla, vadeli satışlara ilişkin faiz gelirleri tahakkukunun mali yıl esas alınarak yapılmaması sonucunda 2019 yılı mali tablolarında 69.215.474,00 TL'lik hataya sebebiyet verilmiştir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Özelleştirme Programına Alınan Taşınmazların Mali Tablolarda Yer Almaması

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'a göre özelleştirme kapsam ve programına alınan taşınmazların Özelleştirme Fonu 2019 yılı muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

Özelleştirme Fonu Muhasebe Yönergesi'nin “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde; Yönerge'nin amacının, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Özelleştirme Fonu'nun, 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 esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesi olduğu belirtilmiştir.

Aynı Yönerge'nin "Hesap Planı" başlıklı 8'inci maddesinde ise; ihtiyaç duyulduğunda, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen çerçeve hesap planında; belirtilenen hesaplar dışında yeni hesaplar açmaya, Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın yetkili olduğu belirtilmiştir.

Maliye Bakanlığının 22.05.2017 tarih ve 28165485-010.03-1183 sayılı görüşünde (özetle); özelleştirme kapsamına alınan taşınmazların ait olduğu kurumun muhasebe kayıtlarında yer alan tutar üzerinden "998.80 Özelleştirme Kapsamına Alınan Taşınmazlar" yardımcı hesabının altına İdarece açılmasına karar verilecek yardımcı hesaplar kullanılarak kaydedilmesinin uygun olacağı değerlendirildiği belirtilmiştir.

Ancak yapılan incelemelerde, 4046 sayılı Kanun çerçevesinde özelleştirme kapsam ve programına alınarak İdarenin hüküm ve tasarrufuna bırakılan taşınmazlarla ilgili 2019 yılı içerisinde "998.80 Özelleştirme Kapsamına Alınan Taşınmazlar" hesabına herhangi bir muhasebe kaydının yapılmadığı, 2020 yılında kayıt işlemlerine başlandığı tespit edilmiştir.

Özelleştirme kapsamına alınan taşınmazlar, ilgili kurumun muhasebe kayıtlarında yer almaktadır. Ancak hangi taşınmazların özelleştirme kapsamına alındığı Özelleştirme Fonu muhasebe kayıtlarından anlaşılammaktadır. Muhasebenin temel kavramlarından biri olan tam açıklama kavramına göre mali tabloların yeterli, açık ve anlaşılır olması gerekir.

Bu itibarla, 2014, 2015, 2016, 2017 ve 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da yer verildiği üzere, ÖYK kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınan taşınmazların Maliye Bakanlığından alınan görüş çerçevesinde muhasebeleştirilmesi önem arz etmektedir.

BULGU 2: Türk Lirasına Çevrilen Döviz Cinsi Alacaklara TL Faiz Oranları Yerine Döviz Cinsi Faiz Oranları Uygulanması

Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) Kararı ile ABD Doları cinsinden satış/devir borcu bulunan alıcılara sağlanan taksit bedellerini Türk Lirası cinsinden ödeyebilmeleri imkânı

doğrultusunda 02.01.2017 tarihli ABD Doları döviz alış kuru üzerinden Türk Lirasına çevrilen anapara alacaklarına bu tarihten itibaren TL cinsinden Hazine alacakları için uygulanan faiz oranı uygulanması gerekirken, ek sözleşmeler yapılıncaya kadar ABD Doları cinsinden alacaklar için uygulanan faiz oranlarının uygulandığı görülmüştür.

28.04.2017 tarih ve 2017/13 sayılı ÖYK Kararında; Özelleştirme İdaresi Başkanlığına (ÖİB) ABD Doları cinsinden satış/devir borcu bulunan alıcılara, borçlarını 6 yılı geçmemek üzere eşit taksitlerde vadelenendirme ve taksit bedellerini Türk Lirası cinsinden ödeme imkânı sağlanmış, taksit bedellerini Türk Lirası cinsinden ödemek isteyen alıcıların bakiye anapara borçlarının 02.01.2017 tarihinde TCMB tarafından açıklanan ABD Doları döviz alış kuru üzerinden Türk Lirasına çevrilmesi ve Hazine Müsteşarlığı tarafından TL cinsinden Hazine alacakları için uygulanan faiz oranının uygulanması, talepleri uygun bulunan ve yeni teminat mektuplarını İdare tarafından tanınan süre içinde İdareye sunan alıcılarla ek sözleşme imzalanması hususunda İdare'nin yetkili kılınması esasları belirlenmiştir.

2017/13 sayılı ÖYK kararının uygulanmasına yönelik Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca "Özelleştirme Taksitleri" konulu 22.05.2017 tarih ve 31388994/418 sayılı yazıda, Türk Lirası cinsinden ödenecek taksit bedellerine ilişkin vade farkı hesaplamalarında, ek sözleşmelerin imzalanacağı tarihe kadar mevcut sözleşmelerde belirlenen faiz oranlarının, ek sözleşmelerin imzalanacağı tarihten sonra ise Türk Lirası cinsinden Hazine alacakları ile ilgili olarak 2017 Mayıs ayı için tespit edilen faiz oranının uygulanmasına karar verildiği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, ABD Doları cinsinden borçlarını Türk Lirası cinsinden ödemek isteyen alıcıların bakiye anapara borçlarının 02.01.2017 tarihinde TCMB tarafından açıklanan ABD Doları döviz alış kuru üzerinden Türk Lirasına çevrildiği, ancak 02.01.2017 tarihli kur üzerinden Türk Lirasına çevrilen ÖİB alacaklarının tahsilinde 02.01.2017 tarihinden itibaren TL cinsinden Hazine alacakları için uygulanan faiz oranının uygulanması gerekirken, ek sözleşme imzalanıncaya kadar geçen dönemde de ABD Doları cinsinden alacaklar için belirlenen faiz oranlarının uygulanmaya devam edildiği tespit edilmiştir.

ÖYK Kararı, ABD Doları cinsinden borcu bulunan alıcılara seçimlik bir hak tanımakta, alıcı ile İdare arasında yürürlükte bulunan mevcut sözleşmenin ödemeye ilişkin bölümlerinde değişiklik imkânı sunmakta ve TL'ye çevrilen ÖİB alacaklarına TL cinsinden Hazine alacakları için uygulanan faiz oranının uygulanması gerektiğini açıkça belirlemektedir.

Dolayısıyla ÖYK Kararına göre, 02.01.2017 tarihli kur üzerinden TL'ye çevrilen ÖİB döviz alacaklarına, 02.01.2017 tarihine kadar mevcut sözleşmelerinde ABD doları için uygulanagelen (LIBOR+2.5, %3.5 %5 gibi) faiz oranının uygulanması, döviz alacaklarının TL'ye çevrilmesinde esas alınan 02.01.2017 tarihinden itibaren ise TL cinsinden Hazine alacakları için uygulanan faiz oranının uygulanması gerekmektedir.

ABD Doları cinsinden borcu bulunurken bunu TL cinsinden ödemek isteyen alıcılara tanınan seçimlik hak, bu borca uygulanan faiz ile sıkı sıkıya bağlıdır. Döviz alacaklarına döviz için uygulanan faiz oranlarının, TL alacaklarına ise TL için belirlenen faiz oranlarının uygulanması gerektiği açıktır. Döviz alacaklarının TL'ye çevrildiği tarih sonrasında döviz için uygulanan faiz oranının uygulanması ÖYK Kararına aykırılık teşkil etmektedir.

Diğer taraftan Özelleştirme İdaresi Başkanlığının ek sözleşmelerin imzalanacağı tarihten sonra Türk Lirası cinsinden Hazine alacakları için tespit edilen faiz oranlarının esas alınacağına ilişkin 31388994/418 sayılı yazısı nedeniyle ek sözleşmesini erken imzalayan firmalar, döviz uygulanan düşük faiz oranlarından daha kısa süre (147 gün) yararlanmışken ek sözleşmesini daha geç imzalayan firmalar daha uzun süre (274 gün) düşük faiz oranlarından yararlanmışlardır.

2017/13 sayılı ÖYK Kararı döviz cinsinden özelleştirme alacaklarının TL'ye dönüştürülmesine dayanak oluşturmakta olup özelleştirme gelirlerinin yeniden yapılandırılmasının bu Karar doğrultusunda gerçekleştirilmesi ve faiz oranlarının Karara aykırı uygulanmasından kaynaklanan eksik tahsilatların giderilmesi gerekmektedir. Ancak, ÖİB tarafından herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Bu itibarla, 2017 ve 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da konu edildiği üzere, 2017/13 sayılı ÖYK Kararı uyarınca TL'ye çevrilen alacaklara TL cinsinden Hazine alacakları için uygulanan faiz oranının uygulanmamasından kaynaklanan eksik tahsilatların giderilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Kamu Yararına Kullanılması Şartıyla Kamu İdarelerine Devredilen Taşınmazların Amacı Dışında Kullanılması

Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile kamu yararına kullanılması kaydıyla bedelli/bedelsiz olarak kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelere devredilen 26 adet taşınmazın devralan kuruluşlar tarafından satıldığı, 4 taşınmazın da Kurul kararlarında

belirlenen amacın dışında kullanıldığı görülmüştür.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinin (i) bendinde; özelleştirme uygulamalarında, milli güvenlik ve kamu yararının gerektirdiği durumlar hariç, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu tüzel kişiliğine sahip eğitim kurumları ve mahalli idarelere devir yapılmaması ilkesinin esas alınacağı, belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda alınacak kararlarda öncelikler ile bunların tabi olacağı özelleştirme uygulamalarına ilişkin esas ve usuller kuruluşların nitelikleri ve ülke ekonomisinin gerektirdiği şartlar da dikkate alınarak Özelleştirme Yüksek Kurulunca belirleneceği belirtilmiştir.

Bu kapsamda Özelleştirme Yüksek Kurulunca özelleştirme kapsam ve programına alınan kuruluşlara ait kimi taşınmaz, kamu yararı dikkate alınarak, belirli bir amaçla kullanılması ya da belirli bir kuruma tahsis edilmesi amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarına ya da mahalli idarelere bedelli/bedelsiz olarak devredilmektedir.

4046 sayılı Kanun'da devrin kimlere ve hangi usulle yapılacağına ilişkin olarak bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu nedenle Kanun'da yer alan milli güvenliğin veya kamu yararının gerektirdiği durumlarda devre ilişkin şartlar, ilgili Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı veya Özelleştirme Yüksek Kurulu kararında atıf yapılan protokollerle belirlenmektedir.

Daha önce 2014, 2015, 2016, 2017 ve 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da yer alan bu konuya ilişkin 03.01.2017 tarih ve 12 sayılı Başkanlık Makamı Oluru ile bir komisyon oluşturulmuş ve komisyon tarafından bir rapor hazırlanmıştır. Ancak rapora ilişkin değerlendirme çalışmaları henüz sonuçlanmamıştır. Söz konusu raporda; 4046 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin (i) bendi uyarınca kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelere devredilen 30 taşınmazın, taşınmazı devralan kuruluşlar tarafından tahsis amacına aykırı kullanıldığı, bu taşınmazların 26'sına ilişkin Özelleştirme Yüksek Kurulu kararında kamu yararına kullanım şartının getirildiği, bunların da sadece ikisinde kullanım amacı tapuya şerh edilmiş olup devir amacına aykırı kullanımların ihlaline ilişkin herhangi bir yaptırımın uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, devir amacına aykırı kullanıldıkları tespit edilen taşınmazlara ilişkin olarak Özelleştirme Yüksek Kurulu kararlarına aykırılığın giderilmesi ya da devir amacının yeni bir Karar ile değiştirilmesi ve devredilen taşınmazların devir amacına aykırı olarak kullanılmasının veya üçüncü kişilere devredilmesinin önlenmesi için devir sonrası, idarenin

hak ve menfaatlerini koruyacak düzenlemelerin ve devredilen taşınmazlarla ilgili olarak periyodik kontrollerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Özelleştirme İşlemlerine Ait Değer Tespit Sonuçlarının Kamuoyuna Duyurulmaması

Özelleştirme programına alınan kuruluşların özelleştirilmesinde komisyonlarca belirlenen değer tespit sonuçlarının kamuoyuna duyurulmadığı görülmüştür.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un "Özelleştirme Yöntemleri, Değer Tespiti, İhale Yöntemleri" başlıklı 18'inci maddesinin "Değer Tespit Komisyonunun Görevleri" ile ilgili bölümünde; değer tespit sonuçlarının, kuruluşun özelleştirme işlemi tamamlanarak devir sözleşmesinde yer alan yükümlülüklerin yerine getirilmesinden sonra kamuoyuna duyurulacağı, özelleştirme programındaki kuruluşun özelleştirme işlemlerini bu Kanunun 4 üncü maddesinin son fıkrasına istinaden yürütmesi durumunda ise; değer tespiti işlemlerinin, ilgili kuruluşun karar almaya yetkili organlarının kararı ile kuruluş ita amirinin başkanlığında oluşturulacak komisyon tarafından bu bentte belirtilen esaslar çerçevesinde yapılacağı belirtilmiştir.

4046 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan Özelleştirme Uygulamalarında Değer Tespiti ve İhale Yönetmeliği'nin "Değer Tespit Sonuçları" başlıklı 7'nci maddesinde ise; değer tespit sonuçlarının, ihale sonuçlarının Kurul veya İdarece onaylanmasını müteakip yapılacak sözleşmenin imzalanmasından sonra, kamuoyuna duyurulacağı belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, değer tespit sonuçları kuruluşun özelleştirme işlemi tamamlanarak alıcı tarafından devir sözleşmesinde yer alan yükümlülüklerin yerine getirilmesinden sonra kamuoyuna duyurulur. Yönetmeliğe göre ise değer tespit sonuçları, ihale sonuçlarının Özelleştirme İdaresi Başkanlığı veya Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından onaylanmasını müteakip yapılacak sözleşmenin imzalanmasından sonra kamuoyuna duyurulur. Kanun'daki ve Yönetmelik'teki bu düzenlemeler, özelleştirme uygulamalarına şeffaflık kazandırılması amacıyla yapılmıştır.

Yapılan incelemelerde, İdarenin özelleştirme ihalelerinin bir kısmının işletme hakkı devri, bir kısmının ise satış şeklinde yapıldığı, imzalanan sözleşmelerde alıcının yerine getirmesi gereken kuruluşta çalışan personele yönelik taahhütler, işletmeye yapılacak yatırıma yönelik taahhütler, kamusal denetime yönelik taahhütler gibi bir takım taahhütler ve

yatırımlar yer aldığı, söz konusu yatırım ve taahhütlerin gerçekleştirilmesinin yıllara yayıldığı ve Kanun gereğince ancak bu taahhüt ve yatırımlar tamamlandıktan sonra değer tespit sonuçlarının açıklanacak duruma gelebileceği gerekçeleriyle değer tespit sonuçlarının kamuoyuna açıklanmadığı tespit edilmiştir.

Ancak, 1994 yılında kabul edilen 4046 sayılı Kanun'la kurulan ÖİB tarafından gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarına ilişkin sözleşmelerde yer alan taahhütler ve yatırımların hala sürmesi mümkün olmadığı gibi, taahhütler ve yatırımlar içermeyen özelleştirme uygulamalarının da olduğu aşikardır.

Bu itibarla, 2014, 2015, 2016, 2017 ve 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da konu edildiği üzere, değer tespit komisyonu tarafından gerçekleştirilen işlemleri kapsayan değer tespit sonuçlarının, 4046 sayılı Kanun hükümleri gereğince kuruluşun özelleştirme işlemi tamamlanarak devir sözleşmesinde yer alan yükümlülüklerin yerine getirilmesinden sonra kamuoyuna duyurulması 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

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

7. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Dönem Sonu Mali Tablolarda Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabından Net Değer Hesabına Aktarılması Gereken Tutarların Aktarılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare bulgu konusu geçmiş yıllar olumlu faaliyet sonuçları tutarlarını 23.5.2019 tarihinde 757 no'lu yevmiye kaydıyla Net Değer hesabına aktarmıştır.
Özelleştirilen Taşınmaza İlişkin Peşin Ödenen Bedelin Özelleştirme Yüksek Kurulunca Kamuoyuna İlan Edilen Satış Bedelinden Düşük Olması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İdare 2019 yılında bulguya esas teşkil eden vadeli satış yöntemini kullanmamış, gelecekte yapılacak satışlarda bulgu konusu hususun

			dikkate alınacağını izleme formunda beyan etmiştir. Yapılan denetimlerde söz konusu yöntemin kullanılmadığı tespit edilmiştir.
Özelleştirme Programına Alınan Taşınmazların Mali Tablolarda Yer Almaması	2018	Yerine Getirilmedi	2019 yılında İdare bulgu konusu hususla ilgili bir işlem tesis etmemiştir. Bu sebeple husus tekrar bulgu olarak rapora alınmıştır. 2019 yılı Denetim Raporunda tekrar bulgu konusu edilen hususla ilgili muhasebe kayıtları 2.6.2020 yılında

			yapılmış, bu sebeple 2019 yılı mali tablolarında yer almamıştır.
Kamu Yararına Kullanılması Şartıyla Kamu İdarelerine Devredilen Taşınmazların Amacı Dışında Kullanılması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu taşınmazların mevcut kullanım durumlarının tespiti amacıyla 03.01.2017 tarih ve 12 sayılı İdare Başkanlık Makamı Oluru ile bir komisyon oluşturulmuş ve komisyon tarafından bir rapor hazırlanmıştır. Ancak rapora ilişkin değerlendirme çalışmaları henüz sonuçlanmamış, İdare tarafından konuyla ilgili

			hiçbir işlem yapılmamıştır. Bu sebeple konu tekrar bulgu olarak rapora alınmıştır.
Özelleştirme İşlemlerine Ait Değer Tespit Sonuçlarının Kamuoyuna Duyurulmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Konu 2019 yılında da devam ettiği için tekrar bulgu olarak rapora alınmıştır.