



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI**

**2016 YILI**

**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

*Ağustos 2017*

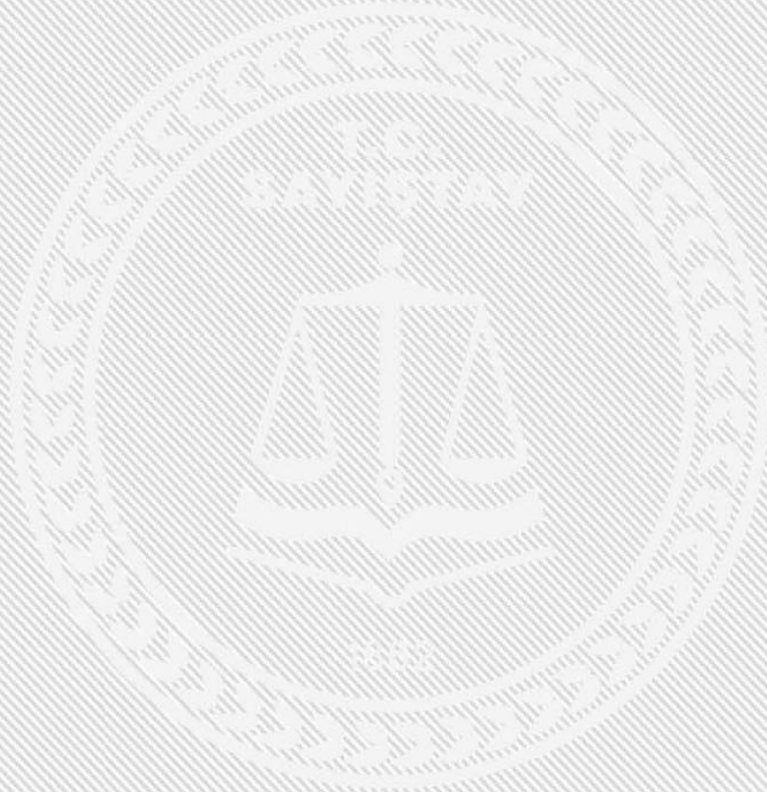


## İÇERİK

<b>HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI 2016 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>DARPHANE VE DAMGA MATBAASI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2016 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>54</b>
<b>HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI MERKEZİ FİNANS VE İHALE BİRİMİ 2016 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>73</b>
<b>HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI ULUSAL FON 2016 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>102</b>
<b>HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI 2016 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU</b>	<b>123</b>



**HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI**  
**2016 YILI**  
**DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	19
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	20
8.	EKLER.....	47





## TABLolar LİSTESİ

<b>Tablo 1:</b> Ekonomik Ayrıma Göre Ödenek Durumu ve Bütçe Giderleri (TL)	1
<b>Tablo 2:</b> Ekonomik Ayrıma Göre Bütçe Gelirleri (TL)	2
<b>Tablo 3:</b> Faaliyet Sonuçları (TL)	2
<b>Tablo 4:</b> Orman Genel Müdürlüğüne Karşılıksız Tahsis Edilen Krediler	8
<b>Tablo 5:</b> Hatalı Kurdan Kaynaklanan Hesaplara Yansıyan Tutar Farkları	26
<b>Tablo 6:</b> 31.12.2016 Tarihi İtibarıyla Aktif Haldeki Hibe Anlaşmaları ve Kullanımlar	29
<b>Tablo 7:</b> 31.12.2016 Tarihi İtibarıyla Uluslararası Kuruluşlara Üyelik Nedeniyle Yapılan Taahhütler	41



## KISALTMALAR

<b>DİBS</b>	Devlet İç Borçlanma Senetleri
<b>GEF</b>	Küresel Çevre Fonu
<b>GSM</b>	Mobil İletişim İçin Küresel Sistem
<b>HMVKŞ</b>	Hazine Müsteşarlığı Varlık Kiralama Şirketi
<b>IDA</b>	Uluslararası Kalkınma Birliği
<b>IPA</b>	Katılım Öncesi Yardım Aracı
<b>KfW</b>	Alman Kalkınma Bankası
<b>MEOP</b>	Milli Emlak Otomasyon Projesi
<b>MYMY</b>	Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
<b>SDR</b>	Özel Çekme Hakkı
<b>TCMB</b>	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
<b>TSKB</b>	Türkiye Sınai Kalkınma Bankası



# 1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

## Mali Yapı

Hazine Müsteşarlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı cetvelde yer alan genel bütçeli idareler arasında yer almaktadır. Kurum faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir.

Hazine Müsteşarlığına 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile toplam 73.223.426.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesi ile genel bütçeli idarelere (1 sayılı cetvel) tahsis edilen ödeneğin yaklaşık %13'üne (73.223.426.000 /560.782.309.000 TL) tekabül etmektedir.

Bütçe Kanunu'nun 6'ncı maddesine istinaden gerçekleştirilen ödenek işlemleri sonucunda Kurumun toplam ödeneği 74.126.172.673,00 TL olmuştur. Toplam ödeneğin %90,43'üne tekabül eden 67.032.152.025,00 TL'lik kısmı yılsonu itibariyle harcanmıştır.

Kurumun ekonomik ayrıma göre bütçe giderleri, bütçe gelirleri ile faaliyet sonuçlarına ait bilgiler aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

**Tablo 1: Ekonomik Ayrıma Göre Ödenek Durumu ve Bütçe Giderleri (TL)**

Ekonomik Ayrıma Göre Bütçe Giderleri		31.12.2016 Tarihi İtibariyle			
		Bütçe Ödeneği	Toplam Bütçe Ödeneği	Harcama	TBO Göre Grç.O. %
01	Personel Giderleri	101.560.000	101.560.000	96.441.348	94,96
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	13.627.000	13.627.000	13.213.160	96,96
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	637.643.000	1.274.506.000	1.042.915.925	81,83
04	Faiz Giderleri	56.000.000.000	56.000.000.000	50.246.536.821	89,72
05	Cari Transferler	8.756.534.000	9.019.053.000	8.802.079.811	97,59
06	Sermaye Giderleri	26.807.000	38.465.462	25.208.133	65,53
07	Sermaye Transferleri	350.000.000	790.985.211	425.006.549	53,73
08	Borç Verme	7.337.255.000	6.887.976.000	6.380.750.278	92,64
	Toplam	73.223.426.000	74.126.172.673	67.032.152.025	90,43

**Tablo 2: Ekonomik Ayrıma Göre Bütçe Gelirleri (TL)**

31.12.2016 Tarihi İtibariyle Bütçe Gelirleri						
	Bütçe Geliri	Gerçekleşme		Ret ve İadeler	Gerçekleşme	Net Bütçe Geliri
01	Vergi Gelirleri	23.945.604,58	01	Vergi Gelirlerinden Ret ve İadeler	2.456.914,36	21.488.690,22
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	12.991.475.205,45	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	43.955,57	12.991.431.249,88
04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.872.408,28	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerden Ret	16.717,03	1.855.691,25
05	Diğer Gelirler	11.561.193.102,79		Diğer Gelirlerden Ret ve İadeler	37.771,41	11.561.155.331,38
06	Sermaye Gelirleri	10.959.619.932,58				10.959.619.932,58
08	Alacaklardan Tahsilat	1.293.883.592,09				1.293.883.592,09
	Toplam	36.831.989.845,77		Toplam	2.555.358,37	36.829.434.487,40

**Tablo 3: Faaliyet Sonuçları (TL)**

31.12.2016 Tarihi İtibariyle Faaliyet Sonuçları							
630	Giderler	152.286.178.655,64	600	Gelirler	67.220.942.536,30	Faaliyet Sonucu	-85.065.236.119,34

### Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Hazine Müsteşarlığı mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

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

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

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

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun'un 49

ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

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

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; *"Bu Yönetmeliğin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; 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.

Hazine Müsteşarlığının muhasebe hizmetleri merkezde Hazine İç Ödemeler Saymanlığı, Hazine Dış Ödemeler Saymanlığı, Devlet Borçları Saymanlığı, Başbakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğü taşrada ise Darphane ve Damga Matbaası Saymanlık Müdürlüğü Muhasebe Birimleri tarafından yürütülmektedir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Taşınır kesin hesap cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, Müsteşarlığın temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde hazırlanarak kamuoyunun bilgisine ve denetim yetkililerine zamanında 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 tablolardan yararlanacak olanlara makul güvence vermek amacıyla mali raporların güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, kaynakların etkili ve ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

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

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

Denetim, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; 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.

Denetim çalışmaları sırasında; Hazine Müsteşarlığı'nın merkez ve taşra muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları ve yevmiye kayıtlarına esas belgeler ile bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler; tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

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

## 5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

### **BULGU 1: Dış Finansman Kaynağından Sağlanan Kredinin Orman Genel Müdürlüğüne İkraza Edilerek Alacak Kaydı Oluşturulması Gerekirken Karşılıksız Tahsis Edilmesi**

Müsteşarlık tarafından dış finansman kaynağından proje kredisi olarak temin edilen kredilerin, özel bütçeli kurum olan Orman Genel Müdürlüğüne ikrazen kullanılması ve karşılığında alacak kaydı oluşturulması gerekirken karşılıksız tahsis edildiği görülmüştür.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde;

*"Dış borcun tahsisi; Müsteşarlık tarafından herhangi bir dış finansman kaynağından sağlanan dış finansman imkânlarının ekonominin çeşitli sektörlerinde gelişmeyi sağlamak ve/veya finansman ihtiyacını karşılamak üzere, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine, ... kullandırılmasını,*

*Dış borcun ikrazı; Müsteşarlık tarafından herhangi bir dış finansman kaynağından sağlanan dış finansman imkânlarının ekonominin çeşitli sektörlerinde gelişmeyi sağlamak ve/veya finansman ihtiyacını karşılamak üzere genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ... dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarına ... aktarılmasını,*

*Proje kredisi; Projelerin gerçekleşmesi için herhangi bir dış finansman kaynağından sağlanan finansman imkânını,*

*Hazine alacağı: Herhangi bir dış finansman kaynağından temin edilen finansman imkânlarının ikrazı suretiyle kullandırılması ... nedeniyle doğan ve Hazine tarafından üstlenilen her türlü ödemeye ilişkin olarak ortaya çıkan alacağı, ifade ettiği",*

belirtilmiştir.

Ayrıca 17.12.2009 tarihli ve 27435 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "4749 sayılı Kanun Kapsamında Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'in 11'inci ve 12'nci maddelerinde;

5018 sayılı Kanun'un (I) ve (IIA) cetvelinde sayılan kurumlar dışındaki idarelerin

projelerinin finansmanı ve finansman ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, Türkiye Cumhuriyeti adına Müsteşarlık tarafından temin edilen dış finansmanın, Müsteşarlık ile kuruluş arasında imzalanan ikraz anlaşmasına istinaden ilgili kuruluş tarafından kullanılabilmesi hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca; Müsteşarlık tarafından dış finansman kaynağından belirli projelerin gerçekleşmesi (proje kredisi) ya da finansman ihtiyacının karşılanması (program kredisi) amacıyla sağlanan krediler; genel bütçeli kurumlara karşılıksız olarak tahsis edilmekte, genel bütçe dışı kurumlara ise ikraz yoluyla kullanılmaktadır. Ayrıca ikraz edilen krediler için, Hazine tarafından üstlenilen her türlü ödemenin ikraz edilen kuruma rücu edilmesi gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle; Müsteşarlık tarafından alınan dış borcun genel bütçe dışındaki kurumlara ikrazen kullanılması karşılığında, Müsteşarlık muhasebe kayıtlarında ikraz edilen kurum için alacak kaydı oluşturulması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; proje kredisi olarak Müsteşarlık tarafından temin edilen kredinin, 5018 sayılı Kanunun II-B Cetvelinde yer alan ve özel bütçeli kurum olan Orman Genel Müdürlüğüne ikrazen kullanılması ve karşılığında alacak kaydı oluşturulması gerekirken, karşılıksız olarak tahsis edildiği tespit edilmiştir.

2015 yılı Denetim Raporunda bu hususa yer verilmesine rağmen mevcut durumun 2016 yılında da devam ettiği görülmektedir.

Proje kredisi olarak Orman Genel Müdürlüğüne tahsis edilen 39359 dış finansman numaralı proje kredisine ilişkin, Müsteşarlık ile Orman Genel Müdürlüğü arasında gerekli ikraz anlaşmalarının yapılarak proje kredisi olarak kullanılan toplam 18.782.462,10 TL'nin 230 Dış Borcun İkrazından Doğan Alacaklar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

**Tablo 4: Orman Genel Müdürlüğüne Karşılıksız Tahsis Edilen Krediler**

Kredi Türü	DFN	Anlaşma		Döviz Türü	Kullanım Tarihi	Kullanım Miktarı		31.12.2016 tarihli	
		Tarihi	Tutarı			Döviz Cinsinden	TL cinsinden	TCMB döviz satış kuru	TCMB kuru üzerinden alacak tutarı
Proje	39359	22.06.2011	4.225.000.000	JPY	08.07.2014	39.084.572	820.424,25	0,0304	1.188.170,99
					21.10.2014	20.354.291	428.783,49	0,0304	618.770,45
					27.01.2015	42.980.482	861.500,78	0,0304	1.306.606,65
					29.05.2015	5.005.016	107.592,83	0,0304	152.152,49
					29.05.2015	30.583.013	657.443,03	0,0304	929.723,60
					11.09.2015	61.409.530	1.549.301,03	0,0304	1.866.849,71

					29.09.2015	52.374.693	1.333.250,19	0,0304	1.592.190,67
					09.10.2015	8.310.577	204.498,37	0,0304	252.641,54
					04.11.2015	5.300.054	124.673,17	0,0304	161.121,64
					04.12.2015	121.931.487	2.858.683,71	0,0304	3.706.717,20
					22.12.2015	113.751.034	2.735.598,62	0,0304	3.458.031,43
					22.12.2015	116.759.399	2.807.946,79	0,0304	3.549.485,73
					TOPLAM	617.844.148	14.489.696,26		18.782.462,10

**Kamu idaresi cevabında;** “JICA ile imzalanan 39359 Dış Finansman Numaralı Kredi Anlaşması kapsamında, Çoruh Nehri Rehabilitasyon Projesinin sırasıyla yürütücü ve uygulayıcı kuruluşu olan Çevre ve Orman Bakanlığı ile Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'nın 2011 yılında kapatılarak Orman ve Su İşleri Bakanlığı ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı olarak yeniden yapılandırılmaları neticesinde, mülga Çevre ve Orman Bakanlığı bünyesindeki ORKÖY Genel Müdürlüğü ile Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Genel Müdürlüğü Orman Genel Müdürlüğü adı altında özel bütçeli bir idareye dönüştürülmüştür. Bu şekilde 4749 sayılı kanun gereği kuruluşun tahsisli kredilerden yararlanma imkânı ortadan kalkmıştır. Ancak bütçesinin % 60'ını hazine yardımı olarak karşılayan Orman Genel Müdürlüğünün 4749 sayılı kanun gereği yapılacak bir borçlanmadan muaf tutulması maksadıyla söz konusu kanuna geçici bir madde ilave edilmesi için çalışmalar yapılmaktadır.” denilmektedir.

**Sonuç olarak,** kamu idaresi tarafından Orman Genel Müdürlüğünün 4749 sayılı Kanun gereği yapılacak bir borçlanmadan muaf tutulması maksadıyla söz konusu Kanun'a geçici bir madde ilave edilmesi için çalışmalar yapıldığı belirtilmekte ise de bu çalışmalar henüz tamamlanmamıştır..

Proje kredisi olarak Orman Genel Müdürlüğüne tahsis edilen proje kredisine ilişkin olarak Müsteşarlık ile Orman Genel Müdürlüğü arasında mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde gerekli ikraz anlaşmalarının yapılmaması, dolayısıyla 230 Dış Borcun İkrazından Doğan Alacaklar Hesabında (230.3 Özel Bütçe Kapsamındaki Diğer İdarelerden Alacaklar Hesabı) muhasebeleştirilmemesi sonucu 2016 mali tablolarında hataya neden olunmuştur.

İkraz anlaşmalarının yapılarak proje kredisi olarak kullanılan tutarın 230 Dış Borcun İkrazından Doğan Alacaklar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Hazine Müsteşarlığına Tahsisli Taşınmazların Tam ve Doğru Tutarlar ile Muhasebeleştirilmemesi**

Hazine Müsteşarlığına tahsisli lojman, hizmet binası vb. taşınmazların, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre tüm tahsisli taşınmazları içerecek şekilde muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4, 5, 6 ve 7'nci maddeleri kamu idarelerinin yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlar ve bunların kayıt usullerine ilişkin hükümler içermektedir. Buna göre, tapu kütüğünde tahsis yoluyla yönetim veya kullanım hakkı kamu idarelerine verilen taşınmazların kayıt ve kontrol işlemleri, taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsamakta olup, bu işlemlerin idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılması gerekmektedir.

Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde ise söz konu taşınmazların fiili envanterinin emlak vergi değerleri üzerinden tamamlanarak ilgili form ve icmal cetvellerine kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerce kaydedilmesi, muhasebe birimlerince 01.10.2014 tarihine kadar muhasebe kayıtlarına alınması, 31.12.2016 tarihi itibarıyla de rayiç değer üzerinden kayıtların düzeltilmesi gerektiği düzenlenmiştir. Yönetmelik'in rayiç değerler üzerinden kayıt işlemlerinin 2016 yılı sonuna kadar tamamlanması için verdiği süre, 6.2.2017 tarihli ve 2017/9854 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Eki Yönetmeliğin 1'inci maddesiyle, 31.12.2017 tarihine ertelenmiştir.

Yukarıda yer alan hükümlerden anlaşılacağı üzere Maliye Bakanlığınca kamu hizmetinin ifası amacıyla tahsis edilerek ilgili kamu idaresinin kullanımına bırakılan hizmet binası, lojman, arsa vb. taşınmazların kayıtlarının tam ve doğru olarak tutulabilmesi ve kurumların mali tablolarında raporlanmasını teminen, taşınmaz giriş, çıkış, icmal ve değerlendirme işlemlerinin ilgili kamu idaresince yerine getirilmesi ve muhasebe kayıtlarına yansıtılması gerekmektedir.

İdarelerin tahsis işlemini muhasebe kayıtlarına nasıl alacağı ise Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 172, 174 ve 176'ncı maddelerinde düzenlenmiş, daha önce hesaplarda yer almayan tahsise konu arazi ve arsaların 250.03, yeraltı ve yerüstü düzenlerinin 251.03, binaların ise 252.03 hesapta kayda alınacağı, karşısında 500.12 Tahsisli Kullanılan

Taşınmazlar Hesabının kullanılacağı, (arsa ve arazi dışındakiler için birikmiş amortisman kayıtları da dahil) belirtilmiştir. Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin 5'inci maddesine ise muhasebe kayıtlarına esas olacak taşınmazların rayiç değerinin; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce tespit edileceğini düzenlemiştir.

Yapılan incelemelerde, Müsteşarlık adına tahsisli taşınmazların güncellenebilmesi için Milli Emlak Otomasyon Projesi (MEOP) sistemi üzerinden Müsteşarlığın personeline yetki verilerek taşınmaz bilgilerinin sorgulandığı, Müsteşarlık kayıtları ile karşılaştırılarak sistem üzerinde ekleme ve güncellemeler yapıldığı görülmüştür. Ekonomi Bakanlığı ile yapılan protokol uyarınca lojmanların durumunda ortaya çıkacak değişikliklerin ise ayrıca yapılacağı Milli Emlak Genel Müdürlüğüne bildirilmiştir. Bu kapsamda Müsteşarlıkça MEOP üzerindeki güncellemelerin onaylanması talep edilmiş, ancak 2016 yılı sonu itibarıyla onay işlemleri tamamlanmadığı için Hazine Müsteşarlığına tahsisli taşınmazlara ait işlemler tamamlanamamıştır. Müsteşarlık kullanımında bulunan Ankara ilindeki 132 adet taşınmaz için 686.309.000 TL rayiç bedel tespiti yaptırmış ancak, işlemler 2017 yılında tamamlandığı için 2016 yılı hesaplarında bu tutarlar kayıtlara yansıtılmamıştır. Yönetmelikte yapılan değişikliklerle rayiç bedeller ile kayda alma zorunluluğuna ilişkin süre de 2017 yılı sonuna ertelenmiştir.

Diğer taraftan, Hazine Müsteşarlığına tahsis edilen taşınmazların kurumun mali tablolarına yansıtılmasını teminen Ankara Defterdarlığı Milli Emlak Müdürlüğüne emlak vergi değerleri üzerinden tahsis kaydı yapılmış, Müsteşarlık muhasebe birimi de bu kayıtları esas alarak 31.12.2016 itibarıyla 252.3 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesaplarına kayıt yapmıştır. Bu kayıtlar ile ilgili aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

- 2016 yılı sonunda 252.3 nolu hesap kayıtlarına alınan taşınmazlar yalnız Ankara ilinde bulunan taşınmazları içermekte olup, İstanbul ilindeki Müsteşarlık birimlerine ait hizmet binası ve lojmanları içermemektedir.

- Muhasebe kaydı yapılan taşınmaz listesi ile kurumun fiilen kullanımında olan taşınmazlar ve denetim sırasında Milli Emlak Müdürlüğünden alınan tahsisli taşınmaz listesi uyumlu değildir. Müsteşarlığın, fiilen kullanımında olan hizmet binaları ve lojmanlar için yaptığı tespitte yer alan ada parsel bilgilerindeki taşınmazların bir kısmı Ankara Defterdarlığı Milli Emlak Müdürlüğüne yapılan çıkış kayıtlarına esas alınan listelerde hiç yer almazken bir

kısımının adet bilgileri farklıdır.

- Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesine göre taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınması gerekmektedir. Müsteşarlığa tahsisli taşınmazlar yalnız hizmet binası ve lojman olarak kullanılmakta olduğu halde, 252 Hesabın hizmet binaları, diğer binalar, kamu konutları ve orta öğretim okulları alt koduna kayıt yapılmıştır.

- Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 170'inci maddesine göre maddi duran varlıklar için yapılan değer arttırıcı harcamalar ilgili taşınmazın kayıtlı değeri üzerine ilave edilmesi gerekmektedir. Hazine Müsteşarlığınca 2016 yılında hizmet binaları ve lojmanlar için tadilat yaptırılmış ancak, bu tutarlar tahsisli taşınmazların değerine ilave edilmemiştir.

Yukarıdaki açıklamalardan görüleceği üzere, Hazine Müsteşarlığına tahsisli lojman, hizmet binası vb. taşınmazların kaydına yönelik işlemler, Milli Emlak kayıtları ile Müsteşarlık kayıtları arasındaki tutarsızlıklar ve MEOP sistemindeki güncellemeler nedeniyle tamamlanamamış ve kayıtlara alınamamıştır.

Dolayısıyla 252.03 Binalar ve 500.12 Tahsisli Taşınmazlar Hesabına yapılan 77.953.594,00 TL'lik kayıt Hazine Müsteşarlığına tahsisli tüm lojman, hizmet binalarını içermemektedir.

Hazine Müsteşarlığına tahsisli lojman, hizmet binası vb. taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre envanter ve kayıt işlemlerinin tamamlanması ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** “Müsteşarlığımız taşınmazları ile ilgili Ankara Defterdarlık Milli Emlak Müdürlüğü ile yapılan görüşmede rayiç bedel tespiti için yeterli kapasitelerinin olmadığı belirtilmiş, bunun üzerine, Müsteşarlığımız kendi bütçe imkânları ile Ankara'da bulunan tüm taşınmazların rayiç bedellerini A.ARTIBİR Gayrimenkul Değerlendirme A.Ş. firmasına tespit ettirerek gerekli muhasebe kayıtlarının yapılması için 07.02.2017 tarih ve 3893 sayılı yazımızla Ankara Defterdarlığı Milli Emlak Müdürlüğüne ve Başbakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğüne birer yazı ekinde gönderilmiştir.

Ayrıca, İstanbul'da bulunan taşınmazların rayiç bedelleri bir gayrimenkul



değerlendirme şirketine yaptırılmış olup, Ankara ilindeki gayrimenkullerin rayiç bedelleri ile birlikte Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik gereğince ilgili cetveller tanzim edilerek bir kez daha 15.05.2017 tarih ve E.13511 sayılı yazımız ekinde muhasebe kayıtlarına alınması için Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğüne iletilmiştir.

Son olarak, Ankara ve İstanbul illerinde bulunan Kurumumuza ait taşınmazların muhasebe kayıtlarında adet bazında doğru bir şekilde yer almasını temin etmek için Başbakanlık Merkez Saymanlığı, Ankara Defterdarlığı Milli Emlak Müdürlüğü ve Muhasebe Müdürlüğü ile ayrı ayrı görüşmeler yapılmış ve Sayıştay raporunda belirtilen eksikliklerin bir an önce tamamlanması için gerekli işlemlerin ivedilikle yapılması hususu ifade edilmiştir.”

denilmektedir.

**Sonuç olarak**, kamu idaresi tarafından Müsteşarlığa tahsisli olan Ankara ve İstanbul illerindeki taşınmazların rayiç bedel tespit çalışmalarının yapıldığı ve taşınmazların rayiç bedelleri ile muhasebe kayıtlarına alınması için ilgili birimlere bildirildiği, ayrıca bulguda yer verilen Müsteşarlık kayıtları ile Ankara Defterdarlığı Milli Emlak Müdürlüğü kayıtları arasındaki tutarsızlıkların giderilmesi ve taşınmazların doğru adet ve tutarlar ile muhasebe kayıtlarına alınmasını sağlamak için gerekli çalışmaların başlatıldığı belirtilmekte ise de;

252.03 Binalar ve 500.12 Tahsisli Taşınmazlar Hesabına yapılan kayıtlar Müsteşarlığa tahsisli tüm lojman ve hizmet binalarını içermediğinden bu hesaplar 2016 yılı mali tablolarında hatalı olarak yer almaktadır.

Hazine Müsteşarlığına tahsisli lojman, hizmet binası vb. taşınmazların, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre envanter ve kayıt işlemlerinin tamamlanması ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 3: Köprü Finansman Kapsamında Müsteşarlık Bütçesinden Ulusal Fon Hesaplarına Aktarılan Kaynakların Alacak Hesaplarında Takip Edilmemesi**

Avrupa Komisyonu tarafından tahsis edilen fonların Ulusal Fona transferinde gecikme yaşanması halinde, anlaşmalar çerçevesinde uygulama birimleri tarafından sözleşmeye bağlanan projelere köprü finansman sağlanması amacıyla Müsteşarlık bütçesinden Ulusal Fona

transfer edilen kaynakların alacak kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un Ek 2'nci maddesinde; *“Avrupa Komisyonu tarafından tahsis edilen fonların Ulusal Fona transferinde gecikme yaşanması hâlinde, anlaşmalar çerçevesinde uygulama birimleri tarafından sözleşmeye bağlanan projelere ilişkin zorunlu aktarımlar için ihtiyaç duyulan kaynak, Müsteşarlığın yılı bütçesine bu amaçla konulan ödenekten Ulusal Fona transfer edilir. Avrupa Komisyonu tarafından Ulusal Fona aktarılmasını müteakip söz konusu fonlar genel bütçeye gelir kaydedilir.”*,

Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamında Yürütülen Program ve Projelerin Finansman İhtiyaçlarının Karşılanması ile Ulusal Fonun Alacaklarının Takip ve Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 4'üncü maddesinin (e) fıkrasında; *“Köprü finansman: Avrupa Birliği tarafından taahhüt edilen fonların transferinin geciktiği veya Komisyon'dan alınan avans ve ara ödemeler toplamının Finansman Anlaşmaları'nda belirtilen eşiğe ulaştığı durumlarda harcamaların ulusal kaynaklardan geçici olarak karşılanması işlemini ifade eder.”*,

Aynı Yönetmeliğin 9'uncu maddesinde ise; *“Mali İşbirliği çerçevesinde sözleşme hükümlerinden doğan köprü finansmana ilişkin ödeme talepleri, Müsteşarlık bütçesinde bu amaçla ayrılan ödenekten Ulusal Fon hesaplarına aktarılmak suretiyle karşılanır. İlgili fonun Komisyon tarafından Ulusal Fonun hesaplarına transferini müteakip, Avrupa Birliği katkısı olarak ulusal kaynaklardan kullandırılan fon tutarı, genel bütçeye gelir kaydedilir.”*

denilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinde; sözleşmeye bağlanan program ve projelere geçici finansman sağlamak amacıyla Ulusal Fon hesaplarına köprü finansman kapsamında Müsteşarlık bütçesinden aktarım yapılması, komisyon katkı tutarları Ulusal Fon hesaplarına intikal ettiğinde ise bu tutarların bütçe hesaplarına aktarılarak bütçe geliri olarak kaydedilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu durumda, köprü finansman kapsamında Ulusal Fon hesaplarına aktarılan tutarlar Müsteşarlık açısından alacak mahiyetinde olup söz konusu tutarların kurumun alacak hesaplarında takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde; 2014, 2015 ve 2016 yılları arasında Ulusal Fona, köprü finansman kapsamında toplam 175.194.651,29 Avro aktarıldığı, komisyon katkı tutarlarının

Fon hesaplarına intikal etmesi sebebiyle bu tutarlardan 2016 yılı sonu itibarıyla 129.603.153,80 Avro'nun genel bütçe hesaplarına aktarıldığı, ancak henüz Fon hesaplarına intikal etmemiş ve bu sebeple de genel bütçe hesaplarına aktarılmamış olan 45.591.497,49 Avro karşılığı TL'nin (31.12.2016 Avro kuru ile 168.715.895,61 TL) Müsteşarlık mali tablolarına yansıtılmadığı tespit edilmiştir.

2015 yılı Denetim Raporunda bu hususa yer verilmesine rağmen mevcut durumun 2016 yılında da devam ettiği görülmektedir.

Köprü finansman kapsamında Ulusal Fon hesaplarına aktarılan kaynakların Müsteşarlık mali rapor ve tablolarının alacak hesaplarında takip edilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** “Söz konusu bulgu kapsamında Köprü Finansman olarak Müsteşarlık Bütçesinden Ulusal Fon Hesaplarına Aktarılan Kaynakların Müsteşarlığımızın alacak hesaplarına kaydedilmesine ilişkin Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünden Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı (SGDB) aracılığıyla görüş sorulması talep edilmiş, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 30/12/2016 tarih ve 29857 sayılı görüş yazısı ve bulgu kapsamında olduğu değerlendirilen köprü finansman kullanımlarına ilişkin bilgiler Müsteşarlığın mali tablolarında alacak hesaplarında takip edilmek üzere 01/02/2017 tarih ve 3379 sayılı yazımız ile Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'ne iletilmiştir. Bu Genel Müdürlük tarafından 16.02.2017 tarih ve 706 no'lu yevmiye kaydı ile 132.99.08 no'lu hesaba kayıt yapılmıştır.

Köprü finansmanı kullanımına ilişkin bilgi içeren tablo ise ekte yer almaktadır.”

denilmektedir.

***Sonuç olarak,*** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ile yapılan görüşmeler neticesinde, köprü finansman kapsamındaki alacakların kaydedilebilmesi için 132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabında 99.08 IPA Kapsamında Geçici Finansman Amacıyla Verilen Borçlardan Alacaklar yardımcı hesabının ihdas edildiği ve 16.02.2017 tarih ve 706 nolu muhasebe işlem fişi ile kayıt yapıldığı kamu idaresince ifade edilmiş olmakla birlikte 2017 yılında yapılan bu muhasebe kaydının 2016 yılı dönem sonu mali tablolarında (132.99.08 ve 500.2.1.3 nolu hesaplar itibarıyla) oluşan hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

#### **BULGU 4: Türkiye Sınai Kalkınma Bankasından Tahsil Edilmesi Beklenen Tutarların Alacak Hesaplarında İzlenmemesi**

Kapatılan Alman Sanayileşme Fonundan kaynaklı Türkiye Sınai Kalkınma Bankasından (TSKB) tahsil edilmesi beklenen tutarların alacak hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

14.12.1988 tarihli Alman Mali İşbirliği Anlaşması kapsamında, Hazine Müsteşarlığı ile Alman Kalkınma Bankası (KfW) arasında imzalanan 07.07.1989 tarihli Kredi Anlaşması ile 150.000.000,00 DM (67.362.705,34 Avro) tutarında kredi sağlanmış ve KOBİ' lere Türkiye Halk Bankası A.Ş. ve Türkiye Sınai Kalkınma Bankası aracılığıyla yatırım ve işletme kredisi kullanılması amacıyla Sanayileşme Fonu kurulmuştur. T.C Merkez Bankasında (TCMB) açılmış olan bir özel hesap niteliğinde olan fon, döner fon niteliğinde yapılandırılmıştır. Fon kapsamında, 1989 yılından 2013 yılına kadar KOBİ' lere kullanılan tutar 296.086.785,09 Avro'ya ulaşmıştır. Bu nedenle Fon'un misyonunu gerçekleştirmiş olduğu dikkate alınarak, doğabilecek operasyonel risklerin ortadan kaldırılması ve Fon'da biriken paranın Hazine hesabına aktararak alternatif maliyetlerin azaltılması amacıyla 2013 yılında Fon'un kapatılmasına karar verilmiştir. Bu doğrultuda Fon'a ilişkin TCMB nezdinde açılan özel hesap kapatılarak, biriken para Müsteşarlığın TCMB nezdindeki hesabına aktarılmıştır. Erken itfa ile bankaların krediden kaynaklı yükümlülüğü tahsil edilmiştir.

2016 yılı sonu itibarıyla yalnızca TSKB' nin kredi kullandırmalarından kaynaklı geri dönüşler ve KfW'ye ödemeler devam etmekte, TSKB'nin gönderdiği tutarlar bütçeye gelir kaydedilmektedir. İkraz anlaşmasına göre bu aktarımlar 31.05.2018 yılına kadar devam edecektir. TSKB'nin fonun kapatıldığı tarihteki yükümlülüğü 21.281.417,19 Avro olup, bunun 18.447.426,44 Avro'su 2016 yılı itibarıyla tahsil edilmiştir.

Dolayısıyla 2018 yılına kadar tahsili beklenen tutar, faizler dahil toplam 2.833.990,75 Avro olup, yapılan incelemede tahsil edilmesi beklenen bu tutarın alacak hesaplarında muhasebeleştirilmek suretiyle izlenmediği tespit edilmiştir.

Sanayileşme Fonundan kaynaklı Türkiye Sınai Kalkınma Bankasından tahsil edilmesi beklenen alacak tutarlarının tahsil dönemleri itibarıyla ilgili alacak hesaplarına kaydedilmemesi sonucu Bilançoda ve faaliyet sonuçları tablosunda 2.833.990,75 Avro'luk (31.12.2016 Avro kuru ile 10.672.496,17 TL) hataya neden olunmuştur.

Kapatılan Sanayileşme Fonu kapsamında Müsteşarlık hesaplarına aktarılması beklenen tutarların vade yapısına göre ilgili alacak hesaplarında takip edilmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Alman Sanayileşme Fonu (Fon) kapsamında Türkiye Sınai Kalkınma Bankası tarafından 31.05.2018 tarihine kadar Müsteşarlığımız hesaplarına yatırılacak olan tutarlar 120 ve 220-Gelirlerden Alacaklar Hesabında takip edilmek üzere 05.05.2017 tarihinde Devlet Borçları Muhasebe Birimi’ne bildirilmiş ve 08.05.2017 tarih ve 2023 no’lu muhasebe işlem fişi ile muhasebe kaydı gerçekleştirilmiştir.” denilmektedir.

**Sonuç olarak,** bulgu konusu işleme ilişkin 08.05.2017 tarih ve 2023 no’lu muhasebe işlem fişi ile (EK 1) kayıt yapıldığı kamu idaresince ifade edilmişse de 2017 yılında yapılan bu muhasebe kaydının 2016 yılı dönem sonu mali tablolarında 120/220.5.1.9 ve 600.5.1.9 nolu hesaplar itibarıyla oluşan hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

#### **BULGU 5: Yıl İçinde İmzalanan Dış Kredi ve Borç Üstlenim Anlaşmalarının Nazım Hesaplarda Eksik Olarak İzlenmesi**

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 494 ve 519’uncu maddelerine aykırı olarak 2016 yılında imzalanan dış kredi anlaşmaları ve borç üstlenimi anlaşmalarının 934, 935, 950, 951 nolu nazım hesaplarda eksik olarak izlendiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 494’üncü maddesinde Hazine Müsteşarlığı tarafından imzalanan borç üstlenim anlaşmalarının, 934 Borç Üstlenim Taahhütleri ve 935 Borç Üstlenim Taahhütleri Karşılığı Hesaplarında izlenmesi, 519’uncu maddesinde ise dış finansman kaynağıyla yapılan dış kredi anlaşmalarının 950 Kullanılacak Dış Krediler ve 951 Kredi Anlaşmaları Hesaplarında izleneceği belirtilmektedir.

Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü’nün verilerine göre 2016 yılında 1 adet borç üstlenim anlaşması, 4 adet dış kredi anlaşması imzalanmıştır. Ancak bu anlaşmalardan 420.000.000 USD tutarındaki borç üstlenimine ait anlaşma ile 150.000.000 Avro tutarındaki dış kredi anlaşmasının muhasebe kayıtlarında yer almadığı, dolayısıyla tüm anlaşmaların 2016 yılı mali tablolarına yansımadağı tespit edilmiştir.

Dış Kredi ve Üstlenim Anlaşmalarının tamamının muhasebeleştirilmemesi sonucunda 934 Borç Üstlenim Taahhütleri ve 935 Borç Üstlenim Taahhütleri Karşılığı hesaplarının 420.000.000 USD karşılığı TL (31.12.2016 USD kuru ile 1.486.044.000 TL) kadar, 950

Kullanılacak Dış Krediler ve 951 Kredi Anlaşmaları Hesaplarının da 150.000.000 Avro karşılığı TL (31.12.2016 Avro kuru ile 555.090.000 TL) kadar eksik gösterilmesi nedeniyle bu tutarlar kadar bilanço dip notlarında hataya neden olunmuştur.

Nazım hesaplara kayıt yapılması, muhasebenin bilgi verme ve izleme fonksiyonunun bir gereğidir. Bu görevlerini tam olarak yerine getirebilmesi için, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 494 ve 519'uncu maddelerinde yer alan düzenlemelere uygun olarak kredi anlaşmaları ve borç üstlenimi anlaşmalarının tamamının 934, 935, 950, 951 nolu nazım hesaplara kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "420 milyon ABD Doları tutarındaki anlaşmaya ilişkin belge 03.05.2017 tarihinde Devlet Borçları Muhasebe Birimine intikal etmiş ve aynı gün 1976 no'lu muhasebe işlem fişi ile kaydı yapılmıştır. 150 milyon Avro tutarındaki anlaşmaya ilişkin belge ise 04.05.2017 tarihinde Devlet Borçları Muhasebe Birimine intikal etmiş ve 08.05.2017 tarih ve 2063 nolu muhasebe işlem fişi ile muhasebe kaydı gerçekleştirilmiştir." denilmektedir.

***Sonuç olarak,*** Bulgu konusu eksik kayıtlara ilişkin düzeltmelerin 03.05.2017 tarih ve 1976 ve 08.05.2017 tarih ve 2063 no'lu muhasebe işlem fişi ile yapıldığı belirtilmiş olmakla birlikte 2017 yılında yapılan bu muhasebe kaydının 2016 yılı dönem sonu bilanço dipnotlarında (934-935 ile 950-951 nolu hesaplar itibarıyla) oluşan hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Hazine Müsteşarlığının 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Hazine Destekli Kefalet Verilmesi Karşılığında Yararlanıcılardan Tahsil Edilmesi Gereken Kefalet Komisyonlarının Kredi Garanti Fonu A.Ş. Tarafından Takip ve Tahsilatının Etkin Bir Biçimde Yapılmaması**

Hazine destekli kefalet verilmesi karşılığında Kredi Garanti Fonu A.Ş. tarafından yararlanıcılardan tahsil edilmesi gereken kefalet komisyonlarının takibinin ve tahsilatının etkin bir biçimde yapılmadığı görülmüştür.

15.07.2009 tarih ve 27289 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2009/15197 sayılı Kredi Garanti Kurumlarına Sağlanacak Hazine Desteğine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Mülga Bakanlar Kurulu Kararı'nın “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde;

“... ç) *Kefalet komisyonu: Kurumun bu Karar kapsamında sağlayacağı kefalet için yararlanıcıdan tahsil edeceği ve işletme hesabına yatıracağı komisyonu,*

*g) Kurum: Müsteşarlık ile protokol imzalaması kaydıyla Kredi Garanti Fonu A.Ş. ile küçük ve orta büyüklükteki işletmelere sağlanan kredilere kefalet veren diğer kredi garanti kurumlarını, ... İfade eder.”*

“Hazine Desteğinin Kullanılmasına İlişkin Usul ve Esaslar” başlıklı 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının ç/4 bendinde ise;

“4) *Kurum yararlanıcılardan, aralarında herhangi bir ayırım yapmamak kaydıyla kefil olunan tutarı, risk durumunu, sağlanan teminatların niteliğini ve vadeyi dikkate alarak her yıl kefil olduğu tutar üzerinden peşin olarak %0,5 ile %1,5 arasında kefalet komisyonu tahsil eder. Söz konusu kefalet komisyonu ve bu komisyondan her yıl 15 baz puanı aşmamak kaydıyla Kuruma bırakılacak tutar Müsteşarlık ile imzalanacak protokolde belirlenir. Döviz cinsinden ve dövize endeksli kredilere kefalet sağlanırken kefalet komisyonu hesaplamalarında komisyonun ödenme tarihindeki TCMB döviz alış kuru esas alınır. ”*

hükümleri yer almaktadır.

Belirtilen Bakanlar Kurulu Kararı’na istinaden Kredi Garanti Fonu A.Ş. ile Hazine Müsteşarlığı arasında imzalanan 13.10.2009 tarihli protokole göre Kredi Garanti Fonu A.Ş.’nin



her yıl kefil olduğu bakiye kredi riski üzerinden peşin olarak %0.90 oranında kefalet komisyonu tahsil edileceği belirlenmiştir. Ancak anılan protokolde; 08.08.2011 tarihinde yapılan değişiklik ile kefalet komisyonu tutarı, kefalet tutarı üzerinden ilk yıl için %0,87 devam eden yıllar için ise %0.90 olarak değiştirilmiştir. Yine 20.06.2013 tarihindeki değişiklikle ise devam eden yıllara ilişkin komisyon oranı aynı kalmakla birlikte ilk yıl için alınacak komisyon oranı %1'e çıkarılmıştır.

28.02.2015 tarih ve 29281 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2015/7331 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın "Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelere İlişkin Hükümler" başlıklı 8'inci maddesinin 2/a bendinde;

*"Kurum yararlanıcılardan, her yıl bakiye kefalet tutarı üzerinden peşin olarak %1 oranında kefalet komisyonu tahsil eder. Bu komisyondan her yıl 15 baz puanı aşmamak kaydıyla Kuruma bırakılacak tutar Müsteşarlık ile imzalanacak protokolde belirlenir. Döviz cinsinden ve dövize endeksli kredilere kefalet sağlanırken kefalet komisyonu hesaplamalarında komisyonun ödenme tarihindeki TCMB döviz alış kuru esas alınır."*

22 Kasım 2016 tarih ve 29896 Resmi Gazete'de yayımlanan 2016/9538 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın "Hazine desteğinin kullanılmasına ilişkin genel şartlar" başlıklı 4'üncü maddesinin 4/b bendinde ise;

*"Kurum, verdiği kefaletler karşılığı, KOBİ tanımını haiz yararlanıcılardan yıllık kefalet bakiyesi üzerinden azami %1, KOBİ tanımı dışında kalan yararlanıcılardan ise azami %2 komisyon tahsil eder. Bu komisyondan Kuruma bırakılacak tutar 50 baz puanı aşmamak kaydıyla protokolle belirlenir."*

denilmektedir.

Yapılan incelemede;

- Kredi Garanti Fonu A.Ş. nezdinde, kredi yararlanıcılarından tahsil edilip işletme hesabına aktarılması gereken kefalet komisyonu alacaklarının muhasebe sisteminde tahakkuk esasına göre izlenmediği,

- Temerrüde düşmüş krediler için tazmin aşamasından önce kefalet komisyonlarının ödenip ödenmediğine ilişkin bir kontrolün yapıldığı, temerrüde düşmeyen kredilere ilişkin kefalet riski üzerinden hesaplanacak komisyon alacaklarının vadelerinde takip ve tahsil

edilmesine ilişkin etkin bir kontrol sisteminin bulunmadığı,

- 31.12.2016 tarihine kadar Kredi Garanti Fonu A.Ş. tarafından Hazine destekli kefalet sağlanan firmalardan 383 tanesine ait toplam 129.017.958,15 TL tutarındaki kefalete ilişkin komisyonların tahsil edilmediği, hatta tahsil edilmesi gereken kefalet komisyon tutarlarının tahakkuk esasına göre izlenmemesi nedeniyle hesaplanamadığı,

tespit edilmiştir.

2014 ve 2015 yılı Denetim Raporlarında bu hususa yer verilmesine rağmen uygulamaya 2016 yılında da devam edildiği görülmektedir.

Hazine destekli kefalet verilmesi karşılığında Kredi Garanti Fonu A.Ş. tarafından yararlanıcılardan tahsil edilmesi gereken kefalet komisyonu tutarlarının belirlenerek takibinin ve tahsilatının etkin bir biçimde yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** “KGF'den alınan bilgilere göre; Hazine destekli kefalet kapsamında yararlanıcılardan tahsil edilmesi gereken kefalet komisyonlarının KGF tarafından etkin bir biçimde takip ve tahsilatının sağlanmasına yönelik tahakkuk bazlı sistem altyapısı geliştirilmeye başlanmış olup, bu sistem hızla sonuçlandırılmaya çalışılmaktadır. Söz konusu sistemin kurulması ile birlikte bulgunun konusu eleştirileri içeren hususlar düzeltilmiş olacaktır.

Konuya ilişkin olarak KGF'den alınan yazı ekte yer almaktadır.”

denilmektedir.

***Sonuç olarak,*** bulgu konusu hususla ilgili olarak yürütülen çalışmaların sonuçlandırılarak, Hazine destekli kefalet verilmesi karşılığında Kredi Garanti Fonu A.Ş. tarafından yararlanıcılardan tahsil edilmesi gereken kefalet komisyonu tutarlarının belirlenmesi, takibinin ve tahsilatının etkin bir biçimde yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

## **BULGU 2: Emanetler Hesabında Bekleyen Tutarlara İlişkin Zamanaşımı Tespitinin ve Gelir Kaydetme İşlemlerinin Yapılmaması**

Devlet Borçları Muhasebe Birimine ait 333 Emanetler Hesabında, önceki yıllardan devredilen ve yıl içinde işlem görmeyen tutarlar olduğu ancak bunlara ilişkin zamanaşımı tespitinin ve bütçeye gelir kaydı işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

16.08.2004 tarihli “Emanet Yabancı Kaynaklar, Ödenecek Vergi ve Yükümlülükler ve Özel Tahakkuklar Hesaplarının Ayrıntı Kodları ve Zamanaşımı Süreleri” konulu 2 nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genelgesi'nde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Genelge'de; emanet kaydedilen tutarlar ile ilgili zamanaşımı süreleri belirtilmiş olup söz konusu Genelge'de;

*“Saymanlıklarca tahsil edilerek emanetler hesabına kaydedilen paralar, zamanaşımı bakımından genel olarak 10 yıllık, 5 yıllık, 2 yıllık, 1 yıllık ve 6 aylık zamanaşımına tabi olanlar ile zamanaşımına tabi olmayan emanetler olmak üzere altı grupta toplanır... G- Zamanaşımı Süresi Belirtilmeyen Emanetler*

*Yukarıda sayılan emanetler kapsamına girmeyen emanetlerin bütçeye gelir kaydedilmesine ilişkin zamanaşımı süreleri Bakanlıkça belirlenir.”* denilmektedir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü Genelgesi'nde, hesaplara kaydedilen emanetlerin ayrıntı kodları ve zamanaşımı süreleri belirlenmiştir. Buna göre, zamanaşımına uğrayan tutarların genelgedeki süreler dikkate alınarak irad kaydedilmesi, kapsam dışında kalan emanet tutarlarının zamanaşımının ise Maliye Bakanlığınca belirlenmesi öngörülmektedir.

Yapılan incelemede, Devlet Borçları Muhasebe Biriminde tutulan 333 Emanetler Hesabında 2016 yılı itibarıyla toplam 632.251.902,86 TL tutarın kayıtlı olduğu, bu tutarın yaklaşık 573.520.168,21 TL'sinin 2012 yılı açılış kaydından bu yana işlem görmediği, hesaplarda kayıtlı tutarların büyük kısmının aktif olmadığı, devir yoluyla kayıtlarda yer almaya devam ettiği tespit edilmiştir.

Ayrıca, Devlet Borçları Muhasebe Biriminde 333 Emanetler Hesabının genel olarak hazine alacaklarının tahsilatında aracı hesap olarak kullanıldığı, hesaba kayıtlı tutarların genelgede sayılan hususlarla uyuşmadığı ve bu hesapta kayıtlı tutarlardan yıllar itibarıyla bekleyen tutarların kaynağı ve tabi olduğu zamanaşımı süresine ilişkin her hangi bir tespit yapılmadığı, bu nedenle de Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 263 ve 264'üncü

maddesine göre bütçeye gelir kaydının da yapılamadığı anlaşılmıştır.

Yukarıda bahsedilen zamanaşımına ilişkin tespit ve bütçeye gelir kaydetme işlemlerinin yapılmaması sonucunda 333 Emanetler Hesabı ile 600 Gelirler Hesabının Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda gerçek değeri ile gösterilmemesine neden olunmuştur.

Devlet Borçları Muhasebe Biriminin 333 Emanetler Hesabında bulunan ve önceki yıllardan devredilen, yıl içinde işlem görmeyen tutarların zamanaşımı sürelerine ilişkin düzenleme yapılarak, zamanaşımına uğrayan tutarların Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Bulguda yer alan öneri doğrultusunda Maliye Bakanlığında düzenleme yapılması 12.05.2017 tarih ve 13054 sayılı yazı ile talep edilmiştir." denilmektedir.

***Sonuç olarak,*** bulguda belirtilen hususlara ilişkin olarak Maliye Bakanlığında Müsteşarlık emanet hesaplarında bekleyen tutarlar için zamanaşımı süresi belirlenmesinin talep edildiği belirtilmiş ise de mevcut durumda, zamanaşımına ilişkin tespit ve bütçeye gelir kaydetme işlemlerinin yapılmaması sonucu 333 Emanetler Hesabı ile 600 Gelirler Hesabının Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda gerçek değeri ile gösterilmemesine neden olmaktadır.

Emanet hesaplarında bekleyen tutarların zamanaşımı sürelerine ilişkin tespit yapılarak, zamanaşımına uğrayan tutarların Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 3: Yurtdışı Tahvil İhraçlarında Nakit Giriş Tarihindeki Kura Göre Kayıt Yapılmaması**

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre yurtdışı tahvil ihraçlarına ilişkin tutarların nakit giriş tarihindeki kurlar üzerinden kaydedilmesi gerekirken, ihraçlardan bazılarının farklı tarihlerdeki kurlar üzerinden muhasebe kayıtlarına alındığı görülmüştür.

Yurtdışına yapılan tahvil ihraçları 410 Dış Malî Borçlar Hesabında kayda alınmaktadır. Bu hesabın işleyişini düzenleyen Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 325'inci maddesi 8'inci bendinde; "*Yurtdışında ihraç edilen dış borçlanma senetleri karşılığı, dövizlerin hesaplara aktarıldığı tarihteki Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden bu hesaba alacak, 105-Döviz Hesabına, varsa masraf olarak kesinti yapılmış olan tutar 630-*

*Giderler Hesabına borç kaydedilir. Giderler hesabına kaydedilen tutar aynı zamanda 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedilir.”* denilmektedir.

2016 yılında 3 adet yurtdışı tahvil, 1 adet de kira sertifikası ihracı yapılmıştır. Söz konusu ihraçlar, 9 Mart, 4 Mayıs, 8 Haziran ve 20 Ekim tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. Muhasebe kayıtları Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğünce düzenlenen Dış Finansman Bildirim Formunda yer alan bilgiler doğrultusunda yapılmaktadır. Bu ihraçlara bakıldığında;

- 9 Mart tarihli ihracın, 8 Mart tarihinde açıklanan 2,9254 USD kuru yerine 4 Mart kurundan (2,9199),

- 8 Haziran tarihli ihracın 7 Haziran tarihinde açıklanan 2,9030 USD kuru yerine 3 Haziran kurundan (2,9515),

- 20 Ekim tarihli ihracın ise 26 Ekim tarihinde yani nakit girişinden 6 gün sonra ve 19 Eki tarihinde açıklanan 3,0841 USD kuru yerine 18 Ekim kurundan (3,0984),

kayıtlara alındığı görülmektedir.

Bahsi geçen hatalı uygulamalar ilgili hesaplara eksik ya da fazla kayıt yapılmasına yol açmaktadır. Ayrıca primli satış yapılan 20 Ekim tarihli ihracın prim geliri de fazla kaydedilmiştir. Her ne kadar kur farkı tahakkuk işlemleri ile döviz cinsinden takip edilen 105 ve 410 nolu hesaplar, yıl sonunda olması gereken tutarlara çekilmiş olsa da prim gelirinin kaydedildiği 380-480 Gelecek Aylara/Yıllara Ait Gelirler Hesapları ile 600 Gelirler Hesabı ve 800 Bütçe Gelirleri Hesabına kur farkı uygulanması öngörülmemektedir.

Dolayısıyla, 380.5 nolu hesaba 3.471,12 TL; 480.5 nolu hesaba 206.473,66 TL; 600.5 nolu hesaba 32.645,79 TL; 800.5 nolu hesaba 242.590,56 TL fazla kayıt yapılması sonucu Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda hataya neden olunmuştur.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre yurtdışı tahvil ihraçlarının nakit giriş tarihindeki kurlar üzerinden kaydedilmesi gerekmektedir.

**Tablo 5: Hatalı Kurdan Kaynaklanan Hesaplara Yansıyan Tutar Farkları**

Nakit giriş tarihi	105'te kayıtlı USD	Kayıtlı TL	Kur	Olması Gereken Kur	Olması Gereken TL	Eksik/Fazla Kayıt
09.Mar	1.483.530.000,00	4.331.759.247,00	2,9199	2,9254	4.339.918.662,00	-8.159.415,00
20.Eki	1.515.839.375,00	4.696.676.719,50	3,0984	3,0841	4.675.000.216,44	21.676.503,06
08.Haz	999.250.000,00	2.949.286.375,00	2,9515	2,9030	2.900.822.750,00	48.463.625,00
	410'da kayıtlı USD					
09.Mar	1.483.530.000,00	4.331.759.247,00	2,9199	2,9254	4.339.918.662,00	-8.159.415,00
20.Eki	1.498.875.000,00	4.644.114.300,00	3,0984	3,0841	4.622.680.387,50	21.433.912,50
08.Haz	999.250.000,00	2.949.286.375,00	2,9515	2,9030	2.900.822.750,00	48.463.625,00
20.Eki	Prim ve gelirler					
380 hesap	242.735,51	752.091,70	3,0984	3,0841	748.620,58	3.471,12
480 hesap	14.438.717,39	44.736.921,96	3,0984	3,0841	44.530.448,30	206.473,66
600 hesap	2.282.922,10	7.073.405,84	3,0984	3,0841	7.040.760,05	32.645,79
800 hesap	16.964.375,00	52.562.419,50	3,0984	3,0841	52.319.828,94	242.590,56

**Kamu idaresi cevabında;** “Elektronik ortamda Dış Borç Bilgi Sisteminde oluşturulan borçlanma formlarının (Hazform- 1T) muhasebe arabirimi aracılığıyla Muhasebe Bilgi Sistemine aktarılması sonucunda yapılan kayıtlarda teknik bir sorun nedeniyle TL tutarları hatalı hesaplanmıştır. Hatanın tekrar etmemesi için yazılım güncellenmiş olup hatalı kayıta ilişkin ters kayıt 02.05.2017 tarih ve 1960 no’lu muhasebe işlem fişi, düzeltilmiş kayıt 02.05.2017 tarih ve 1969 no’lu muhasebe işlem fişi ile yapılmıştır.” denilmektedir.

**Sonuç olarak,** bulgu konusu hataya ilişkin düzeltmenin 02.05.2017 tarih ve 1969 no’lu muhasebe işlem fişi ile yapıldığı belirtilmekte ise de; 2017 yılında yapılan bu muhasebe kaydının 2016 yılı dönem sonu mali tablolarında (380.5, 480.5, 600.5 ve 800.5 nolu hesaplar itibarıyla) oluşan hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

#### **BULGU 4: 4749 sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Hibe Anlaşmalarının ve Hibelerden Yapılan Kullanımların Muhasebeleştirilmemesi ve Kamu Borç Yönetimi Raporu'nda Gösterilmemesi**

Türkiye Cumhuriyeti adına Müsteşarlık tarafından imzalanan hibe anlaşmalarının ve hibelerden yapılan kullanımların muhasebe kayıtlarında takip edilmediği ve hibelere ilişkin bilgilerin Kamu Borç Yönetimi Raporunda gösterilmediği görülmüştür.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un;

“Hibe” başlıklı 9’uncu maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti adına herhangi bir dış finansman kaynağından hibe almaya, ilgili anlaşmaları yapmaya ve kurum ve kuruluşlara kullandırmaya Bakanın yetkili olduğu, söz konusu hibe anlaşmaları ile ilgili her türlü hazırlık, temas ve müzakerelerin Müsteşarlık tarafından yürütülerek sonuçlandırılacağı,

“Devlet borçlarının bütçeleştirilmesi, muhasebeleştirilmesi ve raporlanması” başlıklı 14’üncü maddesinde, kullanıcı ve borçlu bütün kamu kurum ve kuruluşlarının, Müsteşarlığın sahip olduğu iç ve dış yükümlülüklerin muhasebe ve istatistik kayıtlarına doğru ve zamanında aktarılmasını teminen, Kanun kapsamında sağlanan hibelerden yaptıkları kullanım bilgilerini, belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde Müsteşarlığa vermekle yükümlü olduğu, İlgili bütçe yılı içinde alınan ve verilen hibelere ilişkin bilgilerin Kamu Borç Yönetimi Raporu'nda yer alacağı,

belirtilmektedir.

Avrupa Birliğinden sağlanan hibeler ile Türkiye Cumhuriyeti tarafından verilen savunma ve güvenlik amaçlı hibeler ve aynı nitelikli hibeler dışındaki herhangi bir dış finansman kaynağından Türkiye Cumhuriyeti tarafından hibe alınması, hibe verilmesi ve hibelerin takibi ile ilgili usul ve esasları düzenlemek amacıyla hazırlanan ve 28 Haziran 2009 tarihli ve 27272 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “4749 sayılı Kanun Kapsamında Türkiye Cumhuriyeti Tarafından Hibe Alınması, Hibe Verilmesi ve Hibelerin Takibine İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik”in;

“Alınan hibelerin izlenmesi” başlıklı 7’nci maddesinde, hibe anlaşmasının imzalanmasını müteakip, kullanıcı kurum ve kuruluşların; hibe kullanım bilgilerini gerçekleşme tarihinden itibaren en geç 20 gün içerisinde Müsteşarlık Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğüne göndermekle yükümlü olduğu,

“Yükümlülük” başlıklı 8’inci maddesinde ise, hibe kullanımının amacına ve usulüne uygun şekilde yapılmaması durumunda, hibenin alındığı dış finansman kaynağı tarafından Müsteşarlığa yansıtılacak her türlü ödeme, aynı koşullar ile kullanıcı kurum veya kuruluşa yansıtılacağı,

hüküm altına alınmaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca; Bakanın yetkisiyle dış finansman kuruluşu ile Müsteşarlık arasında imzalanarak ilgili kurumlara kullandırılan hibelere ilişkin;

kullanıcı kuruluşların hibelerden yaptıkları kullanım bilgilerini Müsteşarlığa vermesi, kullanımın amacına ve usulüne uygun şekilde yapılmaması durumunda, Müsteşarlık tarafından dış finansman kaynağına ödenen hibe tutarını, Müsteşarlığın hazine alacağı kapsamında kullanıcı kurum veya kuruluşa yansıtması, bütçe yılı içinde alınan ve verilen hibelere ilişkin bilgilerin Kamu Borç Yönetimi Raporu'nda yer alması, gerekmektedir.

Diğer bir ifadeyle, alınan hibeler amacına uygun kullanıldığında karşılıksız dış finansman kaynağı konumunda iken amacına uygun kullanılmaması durumunda dış borç haline gelmektedir. Bu nedenle, gerek kamu finansmanı olarak hibelerin gösterilmesi, gerekse hazine alacaklarının sağlıklı takip edilebilmesi için söz konusu hibe anlaşmaları ve kullanım bilgilerinin Müsteşarlık tarafından muhasebe kayıtlarında izlenmesi ve aylık olarak yayımlanan Kamu Borç Yönetimi Raporu'nda yer alması gerekmektedir.

Ancak yapılan inceleme sonucunda; hibelere ilişkin kullanıcı idarelere yalnızca dış finansman numarası verildiği, anlaşma ve kullanım bilgilerinin ise Müsteşarlığın muhasebe kayıtlarında izlenmediği ve hibelere ilişkin bilgilerin Kamu Borç Yönetimi Raporunda yer almadığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda; Müsteşarlıktan elde edilen bilgilere göre; 2016 yılı itibarıyla aktif haldeki hibe anlaşması tutarı 114.781.552,79 TL, bu anlaşmalardan kullanım tutarı ise 8.627.236,03 TL'dir.

2015 yılı Denetim Raporunda bu hususa yer verilmesine rağmen uygulamaya 2016 yılında da devam edildiği görülmektedir.

Dış finansman kaynağı olan ve amacına uygun kullanılmadığında geri ödeme yükümlülüğü doğuran, kullanıcı idarelere karşı hazine alacağı yaratan hibelerin muhasebe kayıtlarında takip edilmesi, hibeye ilişkin bilgilerin finansman kaynağı olarak Kamu Borç Yönetimi Raporu'nda yer alması gerekmektedir.



**Tablo 6: 31.12.2016 Tarihi İtibarıyla Aktif Haldeki Hibe Anlaşmaları ve Kullanımlar**

DFN	Döviz türü	31.12.2016 tarihli TCMB döviz satış kuru	Anlaşma miktarı		Kullanım miktarı	
			Döviz cinsinden	TL cinsinden	Döviz cinsinden	TL cinsinden
39595	USD	3,5382	7.000.000,00	24.767.400,00	0	0,00
39594			13.000.000,00	45.996.600,00	0	0,00
39431			536.520,00	1.898.315,06	0	0,00
39481			669.875,00	2.370.151,73	0	0,00
39580			780.000,00	2.759.796,00	80.000,00	283.056,00
39472			3.000.000,00	10.614.600,00	1.572.567,72	5.564.059,11
39446			940.000,00	3.325.908,00	694.521,43	2.457.355,72
39624			5.000.000,00	17.691.000,00	0	0,00
39593	EUR	3,7006	350.000,00	1.295.210,00	0	0,00
39620	CZK	0,13677	20.000.000,00	2.735.400,00	0	0,00
39429	SDR	4,7399	280.000,00	1.327.172,00	68.095,36	322.765,20
TOPLAM				114.781.552,79		8.627.236,03

**Kamu idaresi cevabında;** "Sayıştay Başkanlığı'nın 2014 yılı Hazine Müsteşarlığı Denetim Raporu'nun "Mali Tablo Dipnotlarında Yer Alması Gereken Hususlar" başlıklı 30 numaralı bulgusunda alınan hibelere ilişkin bilgilerin Müsteşarlığın mali tablo dipnotlarında ve Kamu Borç Yönetimi Raporunda yer almadığı belirtilmiş; 2015 yılı raporunda da aynı husus "Dış finansman kaynağı olan ve amacına uygun kullanılmadığında geri ödeme yükümlülüğü doğuran, kullanıcı idarelere karşı hazine alacağı yaratan hibelerin muhasebe kayıtlarında takip edilmesi, hibeye ilişkin bilgilerin finansman kaynağı olarak Kamu Borç Yönetimi Raporunda (KBYR) yer alması gerekmektedir. " şeklinde tekrar vurgulanmıştır.

2014 yılı Denetim Raporu'nda yer verilen bulguya istinaden 2015 yılında Müsteşarlık ilgili birimlerinin katılımı ile alınan hibelerin koşullu yükümlülük olarak muhasebe kayıtlarında takip edilmesine imkan sağlayacak düzenlemelerin hayata geçirilmesi için bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Yürütülen çalışmalar sonucunda mevcut "4749 sayılı Kanun Kapsamında Türkiye Cumhuriyeti Tarafından Hibe Alınması, Hibe Verilmesi ve Hibelerin Takibine İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik" in konuya ilişkin olarak gözden geçirilmesi ve yeniden düzenlenmesine karar verilmiş; 2016 yılında hazırlanan Yönetmelik Taslağı 2017 yılı başında ilgili birim/kurumların görüşlerine sunulmaya başlanmıştır. Taslak son olarak görüş alınmak üzere 13 Nisan 2017 tarihli yazımız ile Sayıştay Başkanlığı'na iletilmiş olup 28 Nisan 2017

tarihinde Sayıştay Başkanlığı görüşü tarafımıza ulaşmış bulunmaktadır. Taslak Yönetmelik Resmi Gazete’de yayınlanmak üzere Mayıs ayında Başbakanlık ilgili birimine iletilmiştir. Yönetmeliğin yayımlanmasının ardından Maliye Bakanlığında muhasebe hesaplarına yapılacak kayıtların usul ve esaslarını belirlemesi talep edilecektir.

Bununla birlikte, 2014 yılı Denetim Raporu’nda yer verilen eleştiriye paralel olarak, Müsteşarlığımız 2016 yılı mali tablolarında; “4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 9 uncu maddesi kapsamında Müsteşarlığımızca takip edilen ve kullanımı devam etmekte olan hibelerden 31.12.2016 tarihi itibarıyla gerçekleşen toplam kullanım miktarı 8.627.236,03 Türk Lirası’dır.” şeklinde hazırlanan bir dipnot yer almıştır. Yukarıda anılan Yönetmelik değişikliği ve buna paralel olarak muhasebe hesaplarının tesis edilmesi işlemlerinin tamamlanmasının ardından, 2015 yılı Denetim Raporu’nda vurgulandığı üzere, alınan hibeler muhasebe kayıtlarında izlenmeye başlanacaktır.

Bu çerçevede, 2016 yılı taslak Denetim Raporu’nun 28. sayfasında yer alan “2015 yılı Denetim Raporunda bu hususa yer verilmesine rağmen konuyla ilgili herhangi bir ilerleme sağlanamadığı ve uygulamaya 2016 yılında da devam edildiği görülmektedir.” ifadesinin gerçek durumu yansıtmadığından Rapordan çıkartılması gerektiği düşünülmektedir.

Ayrıca, hibelere ilişkin veriler 2017 yılında aylık KBYR’de yayınlanmaya başlanacaktır.

Son olarak, Raporun 29. Sayfasında yer alan Tablo 6’da “31.12.2016 tarihli TCMB döviz satış kuru” sütununun başlığının, kullanılan kurlar 30.12.2016 tarihine ait olduğundan, “30.12.2016 tarihli TCMB döviz satış kuru” olarak düzeltilmesinde fayda görülmektedir.”

denilmektedir.

**Sonuç olarak**, alınan hibelerin koşullu yükümlülük olarak muhasebe kayıtlarında takip edilmesine ilişkin “4749 sayılı Kanun Kapsamında Türkiye Cumhuriyeti Tarafından Hibe Alınması, Hibe Verilmesi ve Hibelerin Takibine İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik”in yeniden düzenlenerek Taslak Yönetmelik’in yayımlanmak üzere Başbakanlık ilgili birimine gönderildiği ve hibelere ilişkin veriler 2017 yılında aylık Kamu Borç Yönetimi Raporlarında yayınlanmaya başlanacağı kamu idaresince belirtilmiş olmakla birlikte söz konusu çalışmalar henüz sonuçlandırılmamıştır.

Amacına uygun kullanılmadığında geri ödeme yükümlülüğü doğuracak olan hibelerin, muhasebe kayıtlarında izlenmesi ve hibelere ilişkin bilgilerin finansman kaynağı olarak Kamu Borç Yönetimi Raporu'nda yer alması gerekmektedir.

#### **BULGU 5: Yevmiye Sisteminin Sıra Takip Etmemesi**

Müsteşarlık muhasebe ve raporlama işlemlerine esas olan yevmiye sistemlerinin müteselsil sıra takip etmediği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5'inci maddesine göre; muhasebe işlemlerinin yevmiye tarihi ve müteselsil sıra numarasına göre maddeler halinde yevmiye defterine işlenmesi, bu sıralamanın, hesap dönemi başında "1" den başlatılması ve hesap döneminin sonuna kadar devam eden her işleme birer numara verilmesi; 539'uncu maddesine göre de, mizan cetveli ve temel malî tablolar ile diğer mali tabloların kapsama dâhil her bir kamu idaresinin muhasebe birimlerince hazırlanması gerekmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde ise kamu idaresinin mali rapor ve tablolarının aylık ve yıllık olarak düzenleneceği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede; yevmiye sisteminde geriye dönük kayıt yapıldığı ve bu nedenle yevmiye tarihleri ile yevmiye numaraları arasındaki bağlantının koptuğu, yevmiye defteri yevmiye numarası bazında sıralandığında, işlem tarihlerinin tarih sırasına uymadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından dönemler itibariyle (aylık ve yıllık olarak) hazırlanacak olan mali rapor ve tablolara esas veriler yevmiye sistemi üzerinden üretileceğinden yevmiye tarih ve sıra numaraları arasındaki bu uyumsuzluk mali rapor ve tabloların raporlama dönemleri itibariyle doğru bilgi üretmemesine neden olmaktadır.

2013, 2014 ve 2015 yılı Denetim Raporunda bu hususa yer verilmesine rağmen uygulamaya 2016 yılında da devam edildiği görülmektedir.

Yevmiye kayıtlarının belirtilen mevzuat hükmüne uygun olarak yevmiye tarihi ve müteselsil sıra numarasına göre maddeler halinde yapılması, geriye dönük kayıt yapılmaması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Konu, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün görev ve faaliyet alanı kapsamında bulunmakta olup Genel Müdürlüğün 05/06/2012 tarihli ve 6157 sayılı yazısında bahse konu sorunun Say2000i sisteminden kaynaklandığı belirtilmektedir.

Konuya ilişkin olarak Müsteşarlığımızca yapılacak herhangi bir işlem bulunmamaktadır."

denilmektedir.

**Sonuç olarak,** yevmiye sisteminin sıra takip etmemesi sorununun say2000i sisteminden kaynaklandığı konuya ilişkin olarak Müsteşarlıklarınca yapılacak herhangi bir işlem bulunmadığı belirtilmişse de;

MYMY gereğince kamu idareleri tarafından doğrudan muhasebe kayıtları esas alınarak üretilecek olan mali tabloların Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirtilen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanması ve belirtilen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Yine adı geçen Yönetmelikte belirtilen ve kamu idarelerince dönemler itibariyle hazırlanacak olan tablolara esas yevmiye sistemine ilişkin kurallar da belirlenmiştir. Yönetmelik hükümlerinde belirtilen kurallara riayet edilmemesi mali tabloların dönemler itibariyle doğru sonuç üretmemesine sebep olacağından, kamu idaresince yevmiye sisteminin muhasebe ilke ve kurallarına uygun şekilde işlemlerini sağlayacak önlemlerin alınması ve yevmiye sisteminin sıra takip etmesinin sağlanması gerekmektedir.

#### **BULGU 6: Konvertibl Olmayan Yabancı Paraların Hazine Müsteşarlığı Hesaplarında Atıl Olarak Beklemesi**

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği uyarınca Müsteşarlığa intikal eden konvertibl olmayan yabancı paraların, Müsteşarlık kayıtlarında atıl durumda beklediği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 41'inci maddesinin yedinci fıkrasında; *"...konvertibl olmayan yabancı paralar ise haftalık dönemler itibarıyla Cuma günleri İç Ödemeler Muhasebe Birimine gönderilir."* ve 135'inci maddesinin 1 inci fıkrasında *"Menkul varlıklar hesabi; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri muhasebe birimlerinden Darphane ve Damga Matbaası Muhasebe Birimi veya Hazine Müsteşarlığına bağlı İç Ödemeler*

*Muhasebe Birimine intikal eden altın, gümüş, pırlanta ve benzeri kıymetli madenler, antika niteliğindeki eşya, para, pul gibi menkul varlıklar ve konvertibl olmayan yabancı paralar ile diğer çeşitli menkul kıymet ve varlıkların izlenmesi için kullanılır.” hükümleri yer almaktadır.*

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası tarafından alım satım konusu yapılmayan para birimleri konvertibl olmayan yabancı paralar olarak bilinmekte olup niteliği gereği herhangi bir finansman sağlamasa da, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği uyarınca Hazineye intikal eden konvertibl olmayan yabancı paralara ilişkin muhasebe ve muhafaza işlemleri, İç Ödemeler Muhasebe Birimi tarafından gerçekleştirilmektedir.

Konvertibl olmayan paraları iki grup altında değerlendirmek mümkündür:

1) Ülkesinde Geçerli Konvertibl Olmayan Yabancı Paralar: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası tarafından alım satım konusu yapılmayan, kendi ülkelerinde geçerli olan konvertibl olmayan yabancı paralar bu kapsamda değerlendirilmektedir.

2) Tedavülde Olmayan Konvertibl Olmayan Yabancı Paralar: Konvertibl olmayan yabancı paraların bir kısmı, ülkelerin kendi mevzuatları uyarınca veya Avro'ya geçiş nedeniyle tedavülden kalkabilmektedir. Tedavülden kalkan konvertibl olmayan yabancı paraların dünyanın hiçbir ülkesinde geçerliliği bulunmamakta olup söz konusu paralar kültürel, koleksiyon veya antika değer taşıyabilmektedir.

Müsteşarlık mali tablolarına göre, 31.12.2016 tarihi itibarıyla 267.308,07 TL tutarında ülkesinde geçerli konvertibl olmayan, 436,37 TL tutarında tedavülde olmayan konvertibl olmayan yabancı para bulunmaktadır. Hazine kayıtlarında atıl durumda bekleyen bu paraların nasıl değerlendirileceğine ya da kullanılacağına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

2013, 2014 ve 2015 yılı Denetim Raporunda bu hususa yer verilmesine rağmen uygulamaya 2016 yılında da devam edildiği görülmektedir.

Hazine Müsteşarlığı hesaplarında atıl olarak bekleyen konvertibl olmayan yabancı paraların nasıl değerlendirileceğine ya da kullanılacağına ilişkin olarak gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Konuya ilişkin olarak Maliye Bakanlığına gönderilen muhtelif yazılarımızla ülkesinde geçerli konvertibl olmayan yabancı paraların Dışişleri

Bakanlığı, geçerli olmayan konvertibl olmayan yabancı paraların ise Kültür ve Turizm Bakanlığı'na gönderilmesine ilişkin olarak Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde değişiklik yapılması talebimizin Yönetmelik değişikliklerinde dikkate alınmaması üzerine Müsteşarlığımız, Maliye ve Dışişleri Bakanlıkları ile konvertibl olmayan yabancı paraların Dışişleri Bakanlığı tarafından ilgili ülkelerinde değerlendirilmesine ilişkin olarak 16.03.2017 tarihinde yapılan toplantı sonucunda 30.03.2017 tarih ve 8923 sayılı yazı ile talebimiz Dışişleri Bakanlığına iletilmiştir. Konuya ilişkin yapılacak mevzuat çalışmalarına esas teşkil etmek üzere yazımıza cevap beklenmektedir." denilmektedir.

**Sonuç olarak,** Bulguya yönelik olarak Maliye ve Dışişleri Bakanlıkları ile konvertibl olmayan yabancı paraların Dışişleri Bakanlığı tarafından ilgili ülkelerinde değerlendirilmesine ilişkin olarak 16.03.2017 tarihinde yapılan toplantı sonucunda 30.03.2017 tarih ve 8923 sayılı yazı ile taleplerinin Dışişleri Bakanlığına iletildiği ve konuya ilişkin yapılacak mevzuat çalışmalarına esas teşkil etmek üzere ilgili yazılarına cevap beklendiği belirtilmiş ise de;

Müsteşarlıkça yürütülen faaliyetlerin sonuçlandırılarak Müsteşarlık hesaplarında atıl olarak bekleyen konvertibl olmayan yabancı paraların nasıl değerlendirileceğine ya da kullanılacağına ilişkin olarak gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

#### **BULGU 7: Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Çıkarılan 666 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Uygulanmasına İlişkin Olarak Yapılan Hesaplamaya Teşvik İkramesinin de Dâhil Edilmesi**

666 sayılı KHK'ya geçiş sırasında Müsteşarlıkça yapılan eski ve yeni maaş hesabı kıyaslamasında, 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 7/e maddesine göre ödenmekte olan teşvik ikramiyesinin de hesaplamaya dahil edildiği görülmüştür.

666 sayılı KHK'nın 2'nci maddesi ile 375 sayılı KHK'ya eklenen geçici 12'nci maddesinde; *"Ekli (II) ve (III) sayılı Cetvellerde yer alanlara, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine göre fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç olmak üzere kadrolarına bağlı olarak mali haklar kapsamında fiilen yapılan her türlü ödemeler (...) toplamı net tutarının; ek 10 uncu maddeye göre söz konusu kadro unvanları için öngörülen ücret ve tazminat toplamı net tutarından fazla olması halinde, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte anılan kadro unvanlarında bulunanlar hakkında, (...) bu maddenin*

*yürürlüğe girdiği tarihten önce yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerinin uygulanmasına devam olunur.” denilmektedir.*

Yukarıdaki yer alan hüküm uyarınca yapılan karşılaştırma sonucu kişinin hangi mevzuat hükümlerine göre ödeme alacağı belirlenmektedir. Bu kapsamda, Hazine Müsteşarlığında çalışanlar için bu karşılaştırma yapılmış ve kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalışan personelin bir kısmına eski mevzuat hükümlerine göre ödeme yapılması gerektiği tespit edilmiştir.

Ancak, yapılan inceleme sonucunda; bu karşılaştırma yapılırken 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 7/e maddesi uyarınca ödenmekte olan teşvik ikramiyesi de hesaplama dahil edilmiştir. Teşvik ikramiyesine ilişkin anılan maddede; üstün gayret ve çalışmaları sonucunda emsallerine göre başarılı çalışma yaptıkları tespit edilenlere Müsteşarın teklifi, ilgili Bakanın onayı ile haziran ve aralık aylarında birer aylık sözleşme ücreti tutarına kadar teşvik ikramiyesi ödenebileceği belirtilmektedir.

Diğer bir ifadeyle; teşvik ikramiyesi, fiili bir çalışmanın karşılığında Müsteşarlıkça her bir ödeme için ayrı ayrı alınan bakan onayına istinaden yapılan arızı bir ödeme olduğundan, teşvik ikramiyesinin kadroya bağlı bir hak olarak maaş karşılaştırmasına dahil edilmesinin mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Bu kapsamda 2016 yılında yapılan ödeme tutarı ise 226.468,50 TL'dir.

2013, 2014 ve 2015 yılı Denetim Raporunda bu hususa yer verilmesine rağmen uygulamaya 2016 yılında da devam edildiği görülmektedir.

Hazine Müsteşarlığı tarafından 666 sayılı KHK'ya geçiş için yapılan eski ve yeni maaş hesaplamalarında, eski maaş hesaplamasına teşvik ikramiyesinin dahil edilmemesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Bilindiği üzere, 2 Kasım 2011 tarih ve 28103 (Mükerrer) numaralı Resmi Gazete de yayımlanan Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 12' nci maddesinde;

“Ekli (II) ve (III) sayılı Cetvellerde yer alanlara, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine göre fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç olmak üzere kadrolarına bağlı olarak mali haklar kapsamında fiilen yapılan her türlü ödemeler

(ikramiyelerin bir aya isabet eden tutarı dahil) toplamı net tutarının; ek 10 uncu maddeye göre sözkonusu kadro unvanları için öngörülen ücret ve tazminat toplamı net tutarından fazla olması halinde, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte anılan kadro unvanlarında bulunanlar hakkında (yardımcı veya stajyerlikten uzman, müfettiş, denetçi, kontrolör, stenograf ve aktüer unvanlı kadrolara atananlar ile bu mesleklere mensup olup idari görevlerde bulunanlardan anılan kadrolara yeniden atananlar dahil), bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerinin geçici 10 uncu ve geçici 15 inci madde hükümleri dikkate alınmak suretiyle uygulanmasına devam olunur...” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 21 nci Maddesinde ise; “Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici maddelerinin uygulanmasına ilişkin ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye ve uygulamayı yönlendirmeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.” hükmü yer almaktadır.

Bu çerçevede, Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve 1 Ocak 2012 tarihli ve 28160 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 161 Seri No.lu “Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği” (Tebliğ) nde 666 sayılı KHK ile kamu görevlilerinin mali hakları hususunda “Yapılan çeşitli düzenlemelere ilişkin olarak uygulama birliğinin sağlanması ve oluşabilecek tereddütlerin giderilmesi amacıyla aşağıdaki açıklamaların yapılması gerekli görülmüştür.” denilerek Başbakanlık teşkilatı ile Başbakanlık Hazine Müsteşarlığında kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalışanları da içeren ve mevcut durumdaki uygulamaya ilişkin tereddütleri gideren örnekler yer verilmiştir.

Bu kapsamda, anılan Tebliğin “357 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 10 uncu Maddesi Uyarınca Ödenecek Ücret ve Tazminata İlişkin Açıklamalar” başlıklı kısımda yer alan Örnek 6 ile örnek 7 de mali hak karşılaştırması için yapılan hesaplamalarda teşvik ikramiyesinin yapılan hesaplamalara dâhil edildiği görülmektedir.

Öte yandan, Tebliğin “B) 375 sayılı KHK’nin Ek 10 uncu Maddesi Uyarınca Ödenecek Ücret ve Tazminata İlişkin Açıklamalar” bölümünün 5 numaralı maddesinde, ilgililerin “mali haklar kapsamında herhangi bir hak kaybına uğramaması için” geçici 12 nci maddede öngörülen karşılaştırmanın, yıllık olarak hesaplanacak ortalama aylık tutarlar üzerinden yapılacağı, her yılın başında 1 Ocak tarihi itibarıyla geçerli olan katsayı ve sözleşme ücreti ile hesaplamaya ilişkin diğer tüm hususlar dikkate alınarak yılın tamamı için; ek 10 uncu madde uyarınca ödenebilecek ortalama aylık net tutar ile 15/01/2012 tarihinden önce yürürlükte



bulunan mevzuat hükümlerine göre ödenebilecek ortalama aylık net tutarın karşılaştırılacağı ve buna göre işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Söz konusu bu karşılaştırmanın da doğal olarak, kişilerin alacağı ve/veya alabileceği tüm gelir unsurları göz önüne alınarak yapılması gerektiği açıktır. Teşvik ikramiyesi de kişilerin alabileceği gelir unsurlarından biridir ve bu nedenle, yapılan karşılaştırmada dikkate alınmaktadır.

Sayıştay Denetçilerinin iddia ettiği şekilde teşvik ikramiyesinin karşılaştırmalara dâhil edilmemesi şeklinde bir düzenleme, “hiç kimsenin teşvik ikramiyesini almayacağı ön kabulü” anlamına gelir ki bu şekildeki bir durum, “kişilerin kanunla verilmiş haklarının engellenmesi” anlamına gelecektir. Ayrıca, söz konusu KHK’ya göre yeni sistemde maaşı hesaplanan kişilerin tekrar eski sisteme dönemeyecekleri düşünüldüğünde, kişilerin yaşayacakları hak kayıplarının sonraki yılları da kapsayacağı açıktır. Tüm bu anlatılanların yanında, 666 sayılı KHK ile çalışanların mali yönden hak kaybına uğratılması amaçlanmamış, bunun yerine kamuda benzer niteliklere haiz çalışanlar arasında mali yönden eşitlik sağlanması amaçlanmıştır. Bu kapsamda, Maliye Bakanlığının ilgili Tebliğinde de çalışanların mali haklar kapsamında herhangi bir hak kaybına uğramaması açık bir şekilde ifade edilmiş olup, arızı değil fiili ödeme kapsamında ödenmesi gereken ve süreklilik arz eden teşvik ikramiyesinin sözleşmeli çalışan personelimizin maaş karşılaştırmasında dikkate alınmaması, 666 sayılı KHK’nın ruhuna ve amacına uygun düşmeyecektir. Mevcut uygulamada Müsteşarlığımızın bağlı olduğu sözleşmeli çalışan personelimizin tamamının Başbakan Yardımcılığı Makamının kararı uyarınca teşvik ikramiyesini aldığı ve almaya devam edeceği düşünülmektedir.

Diğer taraftan Tebliğ’in “C) Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personele İlişkin Açıklamalar” bölümünün 1 inci bendinde; “14/1/2012 tarihi itibarıyla kadro karşılığı sözleşmeli personel statüsünde olup (3056 sayılı Kanunun 36 ncı maddesine göre istihdam edilenler dahil), 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (II) ve (III) sayılı Cetveller kapsamında yer alan personel hakkında, geçici 12 nci maddenin yürürlüğe girdiği 15/1/2012 tarihinden önce yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine göre fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç olmak üzere, kadrolarına bağlı olarak ikramiyelerin (teşvik ikramiyesi dahil) bir aya isabet eden tutarı dahil mali haklar kapsamında fiilen yapılan her türlü ödemeler toplamı net tutarının; anılan Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 10 uncu maddesine göre söz konusu kadro unvanları için öngörülen ücret ve tazminat toplamı net tutarından fazla olması halinde, bu tarihten önce

yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerinin geçici 10 uncu madde hükümleri dikkate alınmak suretiyle uygulanmasına devam olunacaktır.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen açıklamalar ışığında, 666 sayılı KHK’ya geçiş sırasında Müsteşarlığımızca yapılan eski ve yeni maaş hesabı kıyaslamasında Müsteşarlığımız personelinin mali haklar kapsamında herhangi bir hak kaybına uğramamasını teminen 666 sayılı KHK hükümleri ile bu KHK ile ilgili olarak Maliye Bakanlığınca hazırlanan Tebliğ hükümlerine göre işlem tesis edilmektedir."

denilmektedir.

**Sonuç olarak,** söz konusu karşılaştırmanın kişilerin alacağı ve/veya alabileceği tüm gelir unsurları göz önüne alınarak yapılması gerektiği ve teşvik ikramiyesinin de kişilerin alabileceği gelir unsurlarından biri olduğu aynı zamanda teşvik ikramiyesinin karşılaştırmalara dâhil edilmemesinin kişilerin kanunla verilmiş haklarının engellenmesi anlamına geleceği ifade edilmektedir. Ancak, teşvik ikramiyesi kişilerin kanunda bahsi geçen şartlar olduğu takdirde alabileceği bir ödeme olup, ödemenin dayanağı olan söz konusu maddede “...üstün gayret ve çalışmaları sonucunda emsallerine göre başarılı çalışma yaptıkları tespit edilenlere Müsteşarın teklifi, ilgili Bakanın (...) (3) onayı ile haziran ve aralık aylarında birer aylık sözleşme ücreti tutarına kadar teşvik ikramiyesi ödenebilir.” denilmektedir. Dolayısıyla Kanun, bu ödemenin ancak üstün gayret gösterme, Müsteşarın teklifi ve Bakan onayı şartlarına bağlı olarak ödenmesini öngörmüş olduğundan, kanunla verilmiş bir hakkın engellenmesi söz konusu değildir.

Yine kamu idaresi cevabında, arızı değil fiili ödeme kapsamında ödenmesi gereken ve süreklilik arz eden teşvik ikramiyesinin sözleşmeli çalışan personelimizin maaş karşılaştırmasında dikkate alınmaması, 666 sayılı KHK’nın ruhuna ve amacına uygun düşmeyeceği ifade edilmektedir. Ancak, bu ödemenin uzun yıllardır yapıyor olması kanuni durumunu değiştirmemektedir. Teşvik ikramiyesi, kanunen ödenmesi belli şartlara bağlanmış bir ödemedir. Kamu idaresi cevabında da yer alan 666 sayılı KHK hükmüne göre, fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç kadroya bağlı mali hakların dikkate alınması gerektiğinden üstün gayret ve çalışmaya bağlı bir ödemenin bu kapsamda değerlendirilmemesi gerekmektedir.

Mevcut uygulamada Müsteşarlık bünyesinde sözleşmeli çalışan personelin tamamına Başbakan teşvik ikramiyesini ödendiği için bu konu uygulamayı güçleştirmekte ve hak

kayıplarını gündeme getirmektedir. Bu durumda, mevcut durum ve mevzuat arasında bir uyumsuzluk bulunmaktadır. Kamu idaresi her ne kadar Tebliğ ile getirilen düzenlemeye uymuşsa da, uygulamaya esas alınan Tebliğ 666 sayılı KHK'ya uygun değildir.

Kişilerin hak kaybına uğramasına meydan vermeyecek şekilde bir düzenleme ile tebliğ ve KHK hükümleri arasındaki uyumsuzluğun giderilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 8: Vadesinde Hak Sahiplerince Talep Edilmediği İçin Ödenemeyen Senet Tutarlarının Müsteşarlık Hesaplarında İzlenmemesi**

Vadesi geldiği halde hak sahipleri tarafından talep edilmeyen Devlet İç Borçlanma Senetleri (DİBS) tutarlarının zamanaşımı tarihine kadar Müsteşarlık hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun; 146'ncı maddesinde, aksine bir hüküm bulunmadıkça, her alacağın on yıllık zamanaşımına tabi olduğu, 147'nci maddesinde, anapara faizlerinin beş yıllık zamanaşımı süresine tabi olduğu, 149'uncu maddesinde ise, zamanaşımı süresinin alacağın muaccel olmasıyla işlemeye başlayacağı belirtilmektedir.

Buna göre, Devlet iç borçlanma senetlerinin anaparaları, ödenmeleri gereken tarihten itibaren 10 yıl, faizleri ise 5 yıl sonra Hazine lehine zamanaşımına uğramaktadır. Vadesi geldiği halde hak sahipleri tarafından talep edilmeyen DİBS tutarlarının zamanaşımı tarihine kadar Müsteşarlık hesaplarında izlenmesi, zamanaşımına uğradıktan sonra ise anapara ve faizlerinin gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Mali ajanlık sözleşmesi gereği, zamanaşımına uğrayan senetlerin takibi, Merkez Bankası tarafından yapılmakta ve üçer aylık dönemler itibarıyla Hazine Müsteşarlığına bilgi verilmektedir. Ancak gelen bildirim üzerine Müsteşarlık tarafından herhangi bir kayıt yapılmamaktadır.

Yapılan incelemede; 2016 yılı sonu itibarıyla vadesinde hak sahiplerince talep edilmediği için ödenemeyen ve Merkez Bankası emanet hesaplarında bekleyen DİBS anapara tutarı 1.372.901,81 TL ve faiz tutarı 140.935,90 TL olmak üzere toplam 1.513.837,71 TL'nin Hazine Müsteşarlığı hesaplarında izlenmediği tespit edilmiştir.

2013, 2014 ve 2015 yılı Denetim Raporlarında bu hususa yer verilmesine rağmen uygulamaya 2016 yılında da devam edildiği görülmektedir.

Vadesinde hak sahiplerince talep edilmediği için ödenemeyen ve Merkez Bankası emanet hesaplarında bekleyen Devlet İç Borçlanma Senetleri anapara ve faiz tutarlarının Müsteşarlık mali tablolarında izlenmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Bulguya ilişkin olarak 02.02.2017 tarih ve 3295 sayılı yazımız ile Denetim Ekibine yapılan çalışmalar hakkında bilgi verilmiştir. Bu nedenle "herhangi bir ilerleme sağlanamadığı" ifadesi mevcut durumu yansıtmamaktadır. TCMB ile Mali Servis Anlaşmasının tadiline ilişkin çalışmalar son aşamada olup provizyon bakiyeleri Müsteşarlığımız hesaplarına aktarılacaktır." denilmektedir.

**Sonuç olarak,** vadesinde hak sahiplerince talep edilemediği için ödenemeyen senet tutarlarının Müsteşarlık hesaplarında izlenebilmesi amacıyla TCMB ile yürütülen çalışmaların tamamlanmak üzere olduğu belirtilmiş ise de;

Müsteşarlıkça yürütülen faaliyetlerin sonuçlandırılarak vadesinde hak sahiplerince talep edilmediği için ödenemeyen ve Merkez Bankası emanet hesaplarında bekleyen Devlet İç Borçlanma Senetleri anapara ve faiz tutarlarının Müsteşarlık mali tablolarında izlenmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 9: Uluslararası Kuruluşlara Yapılan Katkı Taahhüt ve Ödemelerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi**

Müsteşarlık tarafından uluslararası kuruluşlara yapılan katkı taahhüt ve ödemelerinin 932 ve 933 nolu nazım hesaplarda izlenmediği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Nazım hesaplara ilişkin ilkeler" başlıklı 12'nci maddesinin 1'inci fıkrasının (a) bendinde; "*Kamu idarelerinin varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarının dışında, muhasebenin bilgi verme ve izleme görevi yüklediği işlemleri, muhasebe disiplini altında toplanması istenen işlemleri ile gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülüklerine ilişkin işlemlerini izlemek üzere nazım hesaplar kullanılır.*"; denilmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "932 Verilen Taahhüt Belgeleri Hesapları" başlıklı 487'nci maddesinde de; "*Verilen taahhüt belgeleri hesabı, uluslararası kuruluşlara çağrılabilir sermaye karşılığı, sermaye paylarının değerlerinin korunması karşılığı, kullanılacak krediler karşılığı ve uluslararası kuruluşlara üyelik nedeniyle bu kuruluşların giderlerine katılım payı karşılığı olarak verilen taahhüt belgeleri ile yerine getirilen*

*taahhütlerin izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.*

Aynı Yönetmelik’in 933 Verilen Taahhüt Belgeleri Karşılığı Hesabının düzenlendiği 490’ıncı maddesinde de, verilen taahhüt belgeleri karşılığı hesabına, verilen taahhüt belgeleri hesabına yazılan tutarların kaydedileceği belirtilmektedir.

Müsteşarlık; uluslararası kuruluş ve fonlara üyelik nedeniyle de kaynak artırımı, katkı ve aidat gibi ödeme taahhütleri altına girmektedir. Ancak, Uluslararası kuruluşlara kaynak artırımı ve katkı payları olarak ödenen tutarlar taahhüt olarak hesaplarda izlenmediğinden; yalnızca yapılan giderler ölçüsünde mali tablolara yansımakta, kalan taahhüt miktarları ise bilançoda gösterilmemektedir. Söz konusu taahhütlerin ilgili nazım hesaplara kaydedilmesi ve bu kapsamda yapılan ödemelerin de hesaplara yapılacak ters kayıtlarla taahhütlerden düşülmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda 31.12.2016 tarihi itibarıyla ödeme yükümlülüğü devam eden Uluslararası Kalkınma Birliği (IDA) ve Asya Kalkınma Fonuna yapılan taahhütlerin anılan nazım hesaplara alınmadığı, Küresel Çevre Fonuna (GEF) ilişkin ödemelerin ise tamamlandığı halde taahhütlerden düşülmediği tespit edilmiştir.

Aşağıda ayrıntısı gösterildiği üzere uluslararası kuruluşlara yapılan taahhütlerden bakiye tutarların 932 ve 933 nolu nazım hesaplarda izlenmemesi sonucunda 47.439.121,5 TL ve 521.362,5 USD karşılığı 1.844.684,80 TL; Küresel Çevre Fonuna yapılan ödemelerin taahhütlerden düşülmemesi nedeniyle 220.000,00 SDR karşılığı 1.042.778,00 TL olmak üzere, toplam 50.326.584,30 TL kadar bilanço dip notlarında hataya neden olunmuştur.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği uyarınca muhasebenin bilgi verme ve izleme görevlerini tam olarak yerine getirebilmesi için; uluslararası kuruluşlara yapılan taahhütlerin 932.4 Gider Karşılığı Verilen Taahhüt Belgeleri Hesabı ve 933 Verilen Taahhüt Belgeleri Karşılığı Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

**Tablo 7: 31.12.2016 Tarihi İtibarıyla Uluslararası Kuruluşlara Üyelik Nedeniyle Yapılan Taahhütler**

Sıra No	Uluslararası Kuruluş Adı	Ödeme Türü	31.12.2016 İtibarıyla Taahhütler	Kalan
		Aidat/Katkı vb.		
1	Uluslararası Kalkınma Birliği (IDA)	Katkı		39.505.121,5 TL
2	Asya Kalkınma Fonu	Katkı	521.362,5 USD + 7.934.000 TL	

**Kamu idaresi cevabında;** "Küresel Çevre Fonuna ilişkin olarak bulgu doğrultusunda 04.05.2017 tarih ve 1984 no'lu muhasebe işlem fişi ile kayıt gerçekleştirilmiştir.

Uluslararası Kalkınma Birliği (IDA) ve Asya Kalkınma Fonuna yapılan taahhütlere ilişkin bakiye tutarlar belirli bir ödeme planına bağlı olarak, düzenli yapılan taahhütlere ilişkindir. Bu taahhütler, mahiyeti gereği bir 'çağrılabilir sermaye taahhüdü' değildir ve bu nedenle ilgili bulguda işaret edilen nazım hesabın kapsamına girmemektedir. Bkz. Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, 932 Verilen Taahhüt Belgeleri Hesabı, Madde 488:

“MADDE 488 - (1) Çağrılabilir sermaye taahhütleri, uluslararası finansal kuruluşlara belirli bir ödeme planı dâhilinde ödeme taahhüdünde bulunulmadan, söz konusu kuruluşların olağan dışı finansal zorluklar yaşamaları ve üye ülkelerden ilave kararların alınması halinde talep edebilecekleri taahhüt tutarlarıdır.”

Bu itibarla, çağrılabilir sermaye niteliğinde olmayan söz konusu taahhütlerin halihazırda olduğu gibi 247 Sermaye taahhütleri hesabında izlenilmeye devam edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir."

denilmektedir.

**Sonuç olarak,** Küresel Çevre Fonu'na ilişkin olarak yapılması gereken muhasebe kayıtlarının 04.05.2017 tarih ve 1984 numaralı muhasebe işlem fişi ile gerçekleştirildiği belirtilmiş olmakla birlikte 2017 yılında yapılan bu muhasebe kaydının 2016 yılı dönem sonu mali tablolarında (932.4 ve 933 nolu hesaplar itibariyle) oluşan hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

Diğer yandan, Kamu idaresince Uluslararası Kalkınma Birliği ve Asya Kalkınma Fonuna yapılan ödemelerin, bu ödemeler çağrılabilir sermaye niteliğinde olmadığından Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 487-489'uncu maddelerinde açıklanan 932 Verilen Taahhütler Belgeleri Hesabı kapsamına girmediği; çelişkili bir biçimde, sermaye ödemesi niteliğinde olmayan bu ödemelerin 247 Sermaye Taahhütleri hesabında izlenmesi gerektiği belirtilmekte ise de;

Öncelikle, bulgu konusu edilen ödemeler, sermaye ödemeleri değil, uluslararası kuruluşlara üyelik nedeniyle Müsteşarlığın ödeme taahhüdünde bulunduğu katkı payı, aidat gibi ödemeler olup, söz konusu ödemeler bu kuruluşlar nezdindeki sermaye payını

etkilememektedir. Dolayısıyla 247 Sermaye Taahhütleri hesabında takip edilmeleri mümkün değildir.

Ayrıca, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 487'inci maddesinde belirtildiği üzere 932 Verilen Taahhüt Belgeleri Hesabı yalnızca sermaye karşılığı olarak verilen taahhütleri değil, uluslararası kuruluşlara üyelik nedeniyle bu kuruluşların giderlerine katılım payı karşılığı olarak verilen taahhüt belgeleri ile yerine getirilen taahhütlerin izlenmesi için de kullanılmaktadır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği uyarınca muhasebenin bilgi verme ve izleme görevlerini tam olarak yerine getirebilmesi için; uluslararası kuruluşlara yapılan taahhütlerin 932.4 Gider Karşılığı Verilen Taahhüt Belgeleri Hesabı ve 933 Verilen Taahhüt Belgeleri Karşılığı Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

**BULGU 10: Avrupa Birliği Fonlarının Kullanımı Sebebiyle Doğacak Yükümlülüklerin Müsteşarlığın Mali Tablo ve Dipnotlarında Yer Almaması**

Avrupa Birliğinden Türkiye'ye sağlanan fonların kullanımı sırasında tespit edilen usulsüzlük, sahtecilik, yolsuzluk veya benzeri sebeplerle fonların Komisyonca iadesinin istenmesi durumunda doğacak yükümlülüklerin Müsteşarlık mali tablo dipnotlarında yer almadığı görülmüştür.

2003/5313 sayılı Ulusal Fon'un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı'nın Onaylanması Hakkında Karar'ın; 2'nci maddesinde, Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin Faydalanan Ülke tarafından atanacak Bakan veya Müsteşar düzeyinde bir kamu görevlisi olacağı, 3'üncü maddesinde, Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin; Avrupa Birliği fonlarının mali yönetiminin genel sorumlusu olduğu ve bir programın tamamlanmasına kadar, o programla ilgili Avrupa Birliği fonlarının genel olarak tüm sorumluluğuna sahip olacağı belirtilmektedir.

2008/14450 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyetine Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma'nın Onaylanması Hakkında Karar'ın; 28'inci maddesinde, usulsüzlük, sahtecilik ve yolsuzluk terimleri tanımlanmış, 29'uncu maddesinde, Katılım Öncesi Yardım Aracı kapsamındaki yardımın uygulanması esnasında herhangi bir zamanda veya bir mali denetim sonucunda ortaya çıkan kanıtlanmış bir usulsüzlük ya da

dolandırıcılık sebebiyle fonların Yararlanıcı ülkeden Ulusal Yetkilendirme Görevlisince ulusal geri alma usulleri ile geri alınacağı, Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin fonların tamamen ya da kısmen geri alınmasında başarı sağlayamamasının Komisyonun fonları Yararlanıcı ülkeden geri almasını engellemeyeceği belirtilmiştir.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un Ek 2'nci maddesinde Avrupa Komisyonuna yapılacak iade, kur farkı, gecikme faizi ve benzeri nedenlerden doğabilecek finansman ihtiyaçlarının yararlanıcılar tarafından sağlanacağı, yararlanıcıların yükümlülüklerini zamanında yerine getirmemeleri hâlinde, sözleşmeye bağlanmış projelere ilişkin olarak Avrupa Komisyonuna Ulusal Fon tarafından yararlanıcılar adına yapılacak ödemeler için ihtiyaç duyulan kaynağın, Müsteşarlığın yılı bütçesine bu amaçla konulan ödenekten Ulusal Fona transfer edileceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olarak görevlendirilmiş olan Hazine Müsteşarı, bir programın tamamlanmasına kadar, o programla ilgili ülkemize aktarılmış olan Avrupa Birliği fonlarının tüm sorumluluğuna sahiptir. Söz konusu fonlarla ilgili iade, kur farkı, gecikme faizi ve benzeri nedenlerden doğabilecek finansman ihtiyaçlarının yararlanıcılar tarafından sağlanması esas olmakla birlikte söz konusu tutarların ulusal geri alma usullerince nihai faydalanıcılardan geri alınamaması durumunda, fonların Komisyona iadesinden Ulusal Yetkilendirme Görevlisi sorumlu olacağından söz konusu iadeler Hazine Müsteşarlığı bütçesinden yapılacaktır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde yer alan "Tam Açıklama" ilkesi gereğince de, mali tabloların bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenmesi esastır. Kamu idaresinin karşı karşıya gelebileceği koşullu yükümlülüklerden bilançonun aktif veya pasif hesaplarına kaydedilecek mahiyette olmayan ancak, tam açıklama ilkesi gereğince mali tablolara dahil edilmesi gerekenlerin bilançonun dipnot niteliğindeki nazım hesaplarda takip edilmesi gerekmektedir.

Ancak, Müsteşarlık Hukuk Birimince takip edilen IPA öncesi dönem (2002-2006) ve IPA döneminde (2007-2014) kullanılan ve Yararlanıcı Ülke olarak sorumlumuzun devam ettiği fonlara ilişkin dava dosyalarının incelenmesi sonucunda, dava konusu edilen fon tutarları Müsteşarlık bütçesi açısından yükümlülük ifade etmesine rağmen söz konusu fonlara ilişkin koşullu yükümlülüklerin Kurum mali tablo dipnotlarında yer almadığı, söz konusu dava



tutarlarının nazım hesaplarla ilişkilendirilmeden açıklama olarak mali tablo sonuna yazıldığı tespit edilmiştir.

2015 yılı Denetim Raporunda bu hususa yer verilmesine rağmen uygulamaya 2016 yılında da devam edildiği görülmektedir.

Avrupa Birliği fonlarından dava konusu edilen tutarlar sebebiyle Müsteşarlık aleyhine doğacak koşullu yükümlülüklerin dönemler itibarıyla (aylık ve yıllık) üretilecek mali tablo dipnotlarında yer alması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Bulgu kapsamındaki yükümlülüklerin mali tablolarda sunumuna dair SGDB aracılığıyla Maliye Bakanlığına görüş sorulması talep edilmiş ancak talebe ilişkin herhangi bir gelişme olmamıştır.

4749 sayılı Kanunun "Ulusal Fonun kullanımı" başlıklı Ek Madde 2 sinde "Avrupa Birliği organlarıyla akdedilen ve usulüne göre yürürlüğe konulan anlaşmalar çerçevesinde, Türkiye tarafından sağlanacak eş finansman ile Avrupa Komisyonuna yapılacak iade, kur farkı, gecikme faizi ve benzeri nedenlerden doğabilecek finansman ihtiyaçları, yararlanıcılar tarafından sağlanır." Hükmü mevcuttur. Yine ilgili kanun maddesine dayanılarak çıkarılan "Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamında Yürütülen Program ve Projelerin Finansman İhtiyaçlarının Karşılansması ile Ulusal Fonun Alacaklarının Takip ve Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" in "Komisyona iade işlemleri" başlıklı 10 uncu maddesinin 2 nci fıkrasında "Komisyon tarafından mali düzeltme ile iadesi talep edilen tutarlar Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin talebi üzerine öncelikle program yararlanıcıları tarafından, program yararlanıcısının bulunmadığı hallerde ise proje yararlanıcıları tarafından otuz gün içinde Ulusal Fon hesaplarına aktarılır." hükmü mevcuttur. Bu kapsamda bulgu kapsamındaki yükümlülükler esas olarak program ve proje yararlanıcılarının sorumluluğunda olduğundan, bu tutarların Hazine Müsteşarlığı mali tablo dipnotlarında takip edilmesinin uygun olmayacağı değerlendirilmektedir."

denilmektedir.

**Sonuç olarak,** bulgu kapsamındaki yükümlülüklerin mali tablolarda sunumuna dair SGDB aracılığıyla Maliye Bakanlığına görüş sorulması talep edildiği ancak talebe ilişkin herhangi bir gelişme olmadığı, bulgu kapsamındaki yükümlülüklerin esas olarak program ve proje yararlanıcılarının sorumluluğunda olması sebebiyle bu tutarların Hazine Müsteşarlığı

mali tablo dipnotlarında takip edilmesinin uygun olmayacağını değerlendirildiği belirtilmiş ise de;

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olarak görevlendirilmiş olan Hazine Müsteşarı, bir programın tamamlanmasına kadar, o programla ilgili ülkemize aktarılmış olan Avrupa Birliği fonlarının tüm sorumluluğuna sahiptir.

Avrupa Birliği'nden Türkiye'ye sağlanan fonların kullanımı sırasında tespit edilen usulsüzlük, sahtecilik, yolsuzluk veya benzeri sebeplerle fonların Komisyonca iadesinin istenmesi durumunda doğacak yükümlülüklerin asli sorumlusu yararlanıcılar olmakla birlikte ulusal geri alma usulleri sonucunda yararlanıcılardan geri alınamaması durumunda Komisyona yapılması gereken fon iadesinin nihai sorumlusu Hazine Müsteşarı'dır ve bu iadeler Müsteşarlık bütçesinden yapılmaktadır.

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olarak görevlendirilmiş olan Hazine Müsteşarı, bir programın tamamlanmasına kadar, o programla ilgili ülkemize aktarılmış olan Avrupa Birliği fonlarının tüm sorumluluğuna sahip olduğundan mahkeme süreci devam eden ve Müsteşarlık Hukuk Birimince dava süreci takip edilen tutarlar, Kurum bütçesi açısından koşullu yükümlülük doğuracağından, söz konusu dava tutarlarının nazım hesaplara kaydedilmesi ve dönemler itibariyle düzenlenecek olan mali tablo dipnotlarında yer alması gerekmektedir.

## 8. EKLER

## Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

## BİLANÇO

AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2016	PASİF HESAPLAR		N Yılı 2016
<b>1 DÖNEN VARLIKLAR</b>		<b>44.822.748.202,50</b>	<b>3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>		<b>100.245.241.531,82</b>
<b>10 HAZİR DEĞERLER</b>		<b>24.544.093.455,64</b>	<b>30 KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR</b>		<b>56.900.421.923,52</b>
102 BANKA HESABI		12.551.312.155,28	304 CARİ YILDA ÖDENECEK TAHVİLLER HESABI		55.161.168.876,95
104 PROJE ÖZEL HESABI		29.709.049,25	305 BONOLAR HESABI		1.024.695.869,24
105 DÖVİZ HESABI		11.954.680.846,50	309 KISA VADELİ DİĞER İÇ MALİ BORÇLAR HESABI		714.557.177,33
108 DİĞER HAZİR DEĞERLER HESABI		8.391.404,61	<b>31 KISA VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR</b>		<b>24.305.252.595,96</b>
<b>11 MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR</b>		<b>4.800,23</b>	310 CARİ YILDA ÖDENECEK DIŞ MALİ BORÇLAR HESABI		24.305.252.595,96
117 MENKUL VARLIKLAR HESABI		4.800,23	<b>32 FAALİYET BORÇLARI</b>		<b>25.251,76</b>
<b>12 FAALİYET ALACAKLARI</b>		<b>1.184.908.901,57</b>	325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI		25.251,76
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI		73.653.042,51	<b>33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR</b>		<b>2.004.849.553,56</b>
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI		1.111.255.859,06	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		85.840,53
<b>13 KURUM ALACAKLARI</b>		<b>18.197.316.982,75</b>	333 EMANETLER HESABI		655.955.118,50
130 DIŞ BORCUN İKRAZINDAN DOĞAN ALACAKLAR HESABI		713.236.401,00	339 RİSK HESABI		1.348.808.594,53
132 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI		3.189.748.665,63	<b>37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI</b>		<b>3.275.163,68</b>
137 TAKİPTEKİ KURUM ALACAKLARI HESABI		14.294.331.916,12	372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		3.275.163,68
<b>14 DİĞER ALACAKLAR</b>		<b>1.599.744,34</b>	<b>38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI</b>		<b>17.031.417.043,34</b>
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		1.599.744,34	380 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI		1.697.923.347,16
<b>15 STOKLAR</b>		<b>117.399,42</b>	381 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI		15.333.493.696,18
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		117.399,42	<b>4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>		<b>723.438.887.396,01</b>
<b>16 ÖN ÖDEMELER</b>		<b>8.577.952,41</b>	<b>40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR</b>		<b>414.710.083.074,49</b>
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		3.922.018,87	404 TAHVİLLER HESABI		412.458.464.506,99
164 AKREDİTİFLER HESABI		4.654.333,05	409 UZUN VADELİ DİĞER İÇ MALİ BORÇLAR HESABI		2.251.618.567,50
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI		1.600,49	<b>41 UZUN VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR</b>		<b>266.192.375.122,26</b>
<b>18 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI</b>		<b>883.749.563,51</b>	410 DIŞ MALİ BORÇLAR HESABI		266.192.375.122,26
180 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI		838.529.161,56	<b>47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI</b>		<b>3.985.619,11</b>
181 GELİR TAHAKKUKLARI HESABI		45.220.401,95	472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		3.985.619,11
<b>19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR</b>		<b>2.379.402,63</b>	<b>48 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI</b>		<b>42.532.443.580,15</b>
194 TEYİTSİZ DOĞRUDAN DIŞ PROJE KREDİ KULLANIMLARI HES		2.379.402,55	480 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI		7.202.674.265,97
197 SAYIM NOKSANLARI HESABI		0,08	481 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI		35.329.769.314,18

AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2016	PASİF HESAPLAR		N Yılı 2016
<b>2 DURAN VARLIKLAR</b>		<b>138.253.873.855,08</b>	<b>5 ÖZ KAYNAKLAR</b>		<b>-640.607.506.870,25</b>
<b>21 MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR</b>		<b>63.880.536,28</b>	<b>50 NET DEĞER</b>		<b>-480.964.052.757,77</b>
217 MENKUL VARLIKLAR HESABI		63.880.536,28	500 NET DEĞER HESABI		-480.964.052.757,77
<b>23 KURUM ALACAKLARI</b>		<b>17.597.677.807,74</b>	<b>51 DEĞER HAREKETLERİ</b>		<b>39.542.771.428,04</b>
230 DIŞ BORCUN İKRAZINDAN DOĞAN ALACAKLAR HESABI		10.328.812.424,86	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI		39.542.771.428,04
232 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI		4.462.160.165,85	<b>57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI</b>		<b>24.468.039.676,02</b>
239 DİĞER KURUM ALACAKLARI HESABI		2.806.705.217,03	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		24.468.039.676,02
<b>24 MALİ DURAN VARLIKLAR</b>		<b>115.135.417.985,82</b>	<b>58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI</b>		<b>-138.589.029.097,20</b>
240 MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI		37.344.261.159,43	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (		-138.589.029.097,20
241 MAL VE HİZMET ÜRETEEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYE		111.041.490.711,89	<b>59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI</b>		<b>-85.065.236.119,34</b>
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H		80.000,00	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)		-85.065.236.119,34
247 SERMAYE TAHHÜTLERİ HESABI (-)		-33.250.914.535,50			
248 DİĞER MALİ DURAN VARLIKLAR HESABI		500.650,00			
<b>25 MADDİ DURAN VARLIKLAR</b>		<b>75.270.122,95</b>			
252 BİNALAR HESABI		77.953.594,00			
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		72.918.822,60			
254 TAŞITLAR HESABI		1.789.422,47			
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		16.328.080,29			
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-93.719.796,41			
<b>26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR</b>		<b>0,00</b>			
260 HAKLAR HESABI		7.724.041,56			
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-7.724.041,56			
<b>28 GELECEK YILLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLAR</b>		<b>5.381.627.402,29</b>			
280 GELECEK YILLARA AİT GİDERLER HESABI		5.381.627.402,29			
<b>29 DİĞER DURAN VARLIKLAR</b>		<b>0,00</b>			
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR		1.602.553,00			
299 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-1.602.553,00			
<b>AKTİF TOPLAMI</b>		<b>183.076.622.057,58</b>	<b>PASİF TOPLAMI</b>		<b>183.076.622.057,58</b>

**Bilanço Dipnotları :**

906 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER H	1.600,49
907 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI	1.600,49
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	1.815.120,12
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	1.815.120,12
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	4.323.948,22
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	4.323.948,22
930 VERİLEN GARANTİLER HESABI	60.748.718.224,00
931 VERİLEN GARANTİLER KARŞILIĞI HESABI	60.748.718.224,00
932 VERİLENTAAHHÜT BELGELERİ HESABI	37.419.919.097,02
933 VERİLEN TAAHHÜT BELGELERİ KARŞILIĞI HESABI	37.419.919.097,02
934 BORÇ ÜSTLENİM TAAHHÜTLERİ HESABI	29.081.944.280,03
935 BORÇ ÜSTLENİM TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	29.081.944.280,03
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	1.090.622,36
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HES	1.090.622,36
950 KULLANILACAK DIŞ KREDİLER HESABI	16.960.354.126,60
951 KREDİ ANLAŞMALARI HESABI	16.960.354.126,60
954 RİSK HESABI ALACAKLARI HESABI	4.785.632.009,97
955 RİSK HESABI ALACAKLARI KARŞILIĞI HESABI	4.785.632.009,97
956 GENEL BÜTÇE DIŞI KURUM VE KURULUŞLAR TEYİTSİZ DOĞR	102.435.393,51
957 GENEL BÜTÇE DIŞI KURUM VE KURULUŞLAR DOĞRUDAN DIŞ	102.435.393,51
998 DİĞER NAZİM HESAPLAR HESABI	17.432.096.141,62
999 DİĞER NAZİM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI	17.432.096.141,62

(\*) 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 9uncu maddesi kapsamında Müsteşarlığımızca takip edilen ve kullanımı devam etmekte olan hibelerden 31.12.2016 tarihi itibarıyla gerçekleştirilen toplam kullanım miktarı 8.627.236,03 Türk Lirası'dır.

(\*\*) Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki mali işbirliği çerçevesinde kullanılan AB fonlarının peşilli sebeplerle Avrupa Komisyonuna yapılacak işlemler dolayısıyla oluşabilecek yükümlülük tutarı 31 Aralık 2016 tarihi itibarıyla toplamda 10.246.153,35 Avro'dur.

## FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Carı Yıl (N)	Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ	Carı Yıl (N)
630			<b>GİDERLER HESABI</b>	152.286.178.655,64	600		<b>GELİRLER HESABI</b>	67.220.942.536,30	
630	01		<b>Personel Giderleri</b>	96.430.259,21	600	01	<b>Vergi Gelirleri</b>	23.945.536,29	
630	01	01	Memurlar	59.439.892,91	600	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	10.285.056,25
630	01	02	Sözleşmeli Personel	32.811.516,35	600	01	02	Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	41,68
630	01	03	İşçiler	455.769,55	600	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	12.168.115,17
630	01	05	Diğer Personel	3.723.080,40	600	01	05	Damga Vergisi	1.494.323,19
630	02		<b>Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri</b>	13.213.160,03	600	03	<b>Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri</b>	14.540.210.962,97	
630	02	01	Memurlar	9.398.382,20	600	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	1.721.710,89
630	02	02	Sözleşmeli Personel	3.759.243,38	600	03	03	KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri	14.430.081.268,94
630	02	99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	55.534,45	600	03	04	Kurumlar Hasılatı	378.525,11
630	03		<b>Mal ve Hizmet Alım Giderleri</b>	458.386.677,86	600	03	06	Kira Gelirleri	589.670,09
630	03	01	Üretime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	153.652.242,00	600	03	09	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	107.439.787,94
630	03	02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	3.312.771,28	600	04	<b>Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler</b>	1.879.016,28	
630	03	03	Yolluklar	2.881.506,04	600	04	02	Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan	0,00
630	03	04	Görev Giderleri	2.300.988,37	600	04	04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	276.728,19
630	03	05	Hizmet Alımları	295.219.318,41	600	04	06	Özel Gelirler	1.602.288,09
630	03	06	Temsil ve Tanıtma Giderleri	380.588,79	600	05	<b>Diğer Gelirler</b>	14.449.735.510,99	
630	03	07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	296.417,06	600	05	01	Faiz Gelirleri	4.904.490.348,48
630	03	08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	171.652,64	600	05	02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	3.977.011.839,53
630	03	09	Tedavi ve Cenaze Giderleri	191.193,29	600	05	03	Para Cezaları	185.288,23
630	04		<b>Faiz Giderleri</b>	60.144.474.076,31	600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler	5.568.048.034,75
630	04	02	Diğer İç Borç Faiz Giderleri	47.721.526.293,81	600	06	<b>Sermaye Gelirleri</b>	1.501.429,71	
630	04	03	Dış Borç Faiz Giderleri	11.133.747.679,04	600	06	03	Menkul Kıymet ve Varlık Gelirleri	1.501.429,71
630	04	04	İskonto Giderleri	1.171.403.521,67	600	11	<b>Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri</b>	38.202.902.554,43	
630	04	07	Kira Sertifikası Giderleri	117.796.581,79	600	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur	8.034.914.133,96
630	05		<b>Carı Transferler</b>	8.697.794.541,99	600	11	06	Kur Değişikliği Nedeniyle Döviz Cinsi Borç Stokundaki Azalış	20.982.616.015,38
630	05	01	Görev Zararları	5.254.185.890,77	600	11	07	Kur Değişikliği Nedeni. Döviz Cinsinden Alacaklardaki Artış	6.818.719.528,30
630	05	02	Hazine Yardımları	12.593.552,98	600	11	08	Kur Değişikliği Dışındaki Değ. ve Mik. Değişiml. Kaynak. Gelir	14.571.861,69
630	05	03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	155.403.679,92	600	11	99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	2.352.081.015,10
630	05	04	Hane Halkına Yapılan Transferler	2.941.128.788,24	600	25	<b>Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel</b>	767.525,63	
630	05	06	Yurtdışına Yapılan Transferler	334.482.830,08	600	25	01	Gen BütKap Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	767.525,63
630	07		<b>Sermaye Transferleri</b>	382.665.639,51					

Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	07	01	Yurtdışı Sermaye Transferleri	61.781.990,08		<b>NET GELİR TOPLAMI :</b>	<b>67.220.942.536,30</b>
630	07	02	Yurtdışı Sermaye Transferleri	320.883.649,43			
630	11		<b>Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri</b>	80.442.985.000,90			
630	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Ku	5.952.374.692,82			
630	11	02	Menkul Kıymet ve Varlıkların Değerl. Oluşan Olumsuz Fark.	0,00			
630	11	06	Kur Değişikliği Nedeniyle Döviz Cinsi Borç Stokundaki Artış	70.347.813.586,91			
630	11	07	Kur Değiş. Nedeniyle Döviz Cinsinden Alacaklar. Azalışlar	2.599.626.184,98			
630	11	08	Kur Değiş.Dışında.Değer ve Mik.Değiş.Kaynaklanan Giderler	3.566.861,97			
630	11	99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	1.539.603.674,22			
630	12		<b>Gelirlerin Ret ve ladesinden Kaynaklanan Giderler</b>	203.403.348,31			
630	12	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve ladesinden Kaynaklan	200.851.005,26			
630	12	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve ladesinde	43.955,57			
630	12	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Ret	16.717,03			
630	12	05	Diğer Gelirlerin Ret ve ladesinden Kaynaklanan Gid	2.491.670,45			
630	13		<b>Amortisman Giderleri</b>	12.054.590,69			
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	12.054.590,69			
630	14		<b>İlk Madde ve Malzeme Giderleri</b>	2.872.534,74			
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	431.512,03			
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	81.436,33			
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	10.024,92			
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	185.263,72			
630	14	06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri	481.673,30			
630	14	07	Yiyecek	1.239,00			
630	14	08	İçecek	3.240,00			
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	1.148.306,87			
630	14	13	Yedek Parçalar	505.977,87			
630	14	14	Nakil Vasıtaları Lastikleri	13.216,00			
630	14	17	Basınçlı Ekipmanlar	4.131,10			
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	6.513,60			
630	20		<b>Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler</b>	1.816.953.867,26			
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	57.927,56			
630	20	03	Kurum Alacaklarından Silinenler	1.816.895.939,70			
630	25		<b>Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan</b>	33.628,94			

Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	25	01	Varlıkların Kayıtlı Olarak Bedelsiz Olarak Dev Var Kayıtları					33.628,94	
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler					12.795.274,23	
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler					12.795.274,23	
630	99		Diğer Giderler					2.116.055,66	
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler					2.116.055,66	

**GİDERLER TOPLAMI : 152.286.178.655,64**

GİDERLER TOPLAMI ( A )	152.286.178.655,64				
GELİRLER TOPLAMI ( B )	67.220.942.536,30				
İNDİRİM ; İADE ; İSKONTO TOPLAMI ( C )	0,00	NET GELİR ( D= B- C )	67.220.942.536,30	<b>FAALİYET SONUCU D- A</b>	-85.065.236.119,34



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>

**DARPHANE VE DAMGA MATBAASI**  
**DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ**  
**2016 YILI**  
**DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	54
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	56
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	57
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	57
5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	58
6. DENETİM GÖRÜŞÜ .....	63
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	64
8. EKLER.....	66



## TABLÖLAR LİSTESİ

**Tablo 1:** Döner Sermayenin Gelirler/Giderler Döküm Cetveli (TL)

55



# 1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

## Mali Yapı

Hazine Müsteşarlığı Darphane ve Damga Matbaası Döner Sermayesi 234 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye istinaden 20.000,00 TL sermaye ile kurulmuş olup, 92/3614 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile de tahsis olunan sermayesi 40.000,00 TL'ye çıkarılmıştır. Ayrıca 234 sayılı KHK'nın 16'ncı maddesi uyarınca döner sermayeden elde edilen ve her yılsonunda kullanılmayan gelirin tahsis olunan sermayeye eklenmesi suretiyle, Döner Sermayenin mevcut sermayesi toplam 80.000,00 TL'ye ulaşmıştır.

Döner Sermaye bütçe işlemlerini, 5018 sayılı Kanununun Geçici 11'inci maddesi uyarınca, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütmektedir. Saymanlığın mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde kurum tarafından geliştirilen SELSİSTEM adlı Muhasebe Bilgi Sistemi kullanılmaktadır. Veriler aynı zamanda Maliye Bakanlığı tarafından yönetilen Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemine (DMİS) de aktarılmaktadır. Ancak SELSİSTEM'in üretime yönelik muhasebe modülünün DMİS'e, entegrasyonu tamamlanamadığından her iki sistemin birlikte kullanılmasına devam edilmektedir.

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü Döner Sermayesinin 2016 yılı bütçesi 262.312.000,00 TL olarak belirlenmiştir. Döner Sermayenin toplam aktif büyüklüğü 167.184.981,25 TL'dir. Döner Sermayenin gelir toplamı 261.365.847,15 TL, gider toplamı 191.560.776,92 TL olup, gelir tablosunda yılsonu itibariyle tahakkuk eden dönem net karı toplamı 69.805.070,23 TL'dir.

Kurumun ekonomik ayrıma göre gelir ve giderlerine ait bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.



**Tablo 1: Döner Sermayenin Gelirler/Giderler Döküm Cetveli (TL)**

Gelirler/Giderler (31.12.2016)					
Gelirler			Giderler		
	Brüt Satışlar	258.508.727,08		Brüt Satışlar	130.419.256,34
600	Yurt İçi Satışlar	258.508.727,08	620	Satılan Mamuller Maliyeti	130.343.390,21
601	Yurt Dışı Satışlar	-	621	Satılan Ticari Mallar Maliyeti	75.866,13
602	Diğer Gelirler	-	622	Satılan Hizmet Maliyeti	-
			623	Diğer Satışların Maliyeti	-
	Diğer Faaliyetlerden Olağan Gelir ve Karlar	2.888.105,10		Faaliyet Giderleri	45.823.600,57
642	Faiz Gelirleri	2.047.669,58	630	Araştırma ve Geliştirme Giderleri	-
646	Kambiyo Karları	20.267,94	631	Pazarlama Satış ve Dağıtım Giderleri	116.292,87
649	Diğer Gelirler	820.167,58	632	Genel Yönetim Giderleri	45.707.307,70
	Olağan Dışı Gelir ve Karlar	14.852,39		Diğer Faaliyetlerden Olağan Gider ve Zararlar	14.966.443,00
671	Önceki Dönem Gelir ve Karları	1.261,23	654	Karşılık Giderleri	14.946.842,35
679	Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	13.591,16	655	Menkul Kıymet Satış Zararları	-
			659	Diğer Olağan Gider ve Zararlar	3.178,19
			656	Kambiyo Zararları	16.422,46
	Brüt Gelirlerden İndirilecek Tutarlar	45.837,42		Olağandışı Gider ve Zararlar	351.477,01
610	Satıştan İadeler (-)	7.892,32	680	Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları	
611	Satış İskontoları (-)	37.945,10	681	Önceki Dönem Gider ve Zararları	
612	Diğer İndirimler (-)		689	Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar	351.477,01
	Toplam	261.365.847,15		Toplam	191.560.776,92
				Dönem Karı	69.805.070,23
				Toplam	261.365.847,15

### Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kurum mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir. Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri uyarınca kurumda Tekdüzen Hesap Planı ve Muhasebe sistemi uygulanmaktadır. Kurumun muhasebe hizmetleri, Döner Sermaye Muhasebe Birimince yürütülmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”ın 5’inci maddesi gereğince hesap dönemi

sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Yevmiye defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Kasa sayım tutanağı
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Envanter defteri
- Alınan çekler sayım tutanağı
- Menkul kıymetler ve varlıklar sayım tutanağı
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı
- Gelir tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan Bilanço ve Gelir Tablosuna verilmiştir.

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

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

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

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

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

## 5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

### **BULGU 1: Cumhuriyet Altını Üretimi Sonucunda Gelir Olarak Elde Edilen Altınların Mali Tablolarda Gerçek Değeri ile Gösterilmemesi**

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğüne Cumhuriyet altını üretimi karşılığında gelir olarak kalan altınların, 15 Stok Hesapları ile 329 Diğer Ticari Borçlar Hesabına gerçek değerleri yerine iz bedeli ile kaydedildiği görülmüştür.

234 sayılı Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'nın 2/b maddesi uyarınca Cumhuriyet altın sikkeleri ile Cumhuriyet ziynet altınları Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü tarafından basılmaktadır. Söz konusu işlem karşılığında Genel Müdürlük tarafından gelir olarak tahsil edilmesi gereken tutar ise Hazine Müsteşarlığı'nın 06.07.1998 tarih ve 43126 sayılı onayı ile belirlenmiştir. Buna göre; Ziynet 250 ve 500'lük ile Meskük 250 ve 500'lüklerin basımı karşılığında onayda belirtilen tutarlarda nakit olarak tahsilat yapılmakta, diğer çeşit altınlarda ise karşılık, altın olarak tahsil edilmekte ve stoklarda tutulmaktadır.

Söz konusu altın üretim sürecinde Darphane ve Damga Matbaası Döner Sermaye Muhasebe Birimi tarafından basımı yapılmak üzere Genel Müdürlüğe gelen külçe altınlar 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına borç, 329-Diğer Ticari Borçlar Hesabının Kıymetli Maden Emanetleri alt hesabına alacak kaydedilmektedir. Ancak yapılan söz konusu muhasebe işleminde gelen külçe altınların rayiç değeri yerine, has altın miktarının (gram olarak) 0,20 ile çarpılması sonucu bulunan iz bedeli üzerinden kayıt yapılmaktadır. Külçe altınlar basıldıktan sonra alıcıya teslim edilirken ise aynı hesaplar ters çalıştırılarak yine teslim edilen altının has altın miktarının (gram olarak) 0,20 ile çarpımı sonucunda bulunan miktar üzerinden muhasebe kaydı yapılmaktadır. Aradaki fark ise Genel Müdürlük geliri olarak stoklarda kalmaktadır. Dolayısıyla hem altın teslimi sırasında gelir hesaplarının çalıştırılmaması hem de rayiç değerler üzerinden kayıt yapılmaması nedeniyle döner sermaye muhasebe birimi kayıtlarında altın geliri olduğundan düşük, gelir olarak stoklarda kalan altın tutarı da rayiç değerinin çok altında görünmektedir.

2016 yılı içerisinde Ziynet 25- 50 ve 100 lük ile Meskük 25-50 ve 100 lük altın basımı için toplam 21.163.000,00 gr külçe altın (0,995 ayar) gelmiş olup bunun has altın miktarı ise

21.057.185,00 gr'dır. Söz konusu altın basıldıktan sonra geriye toplam 22.694.272,00 gr altın (0,9166 ayar) teslim edilmiştir. Bunun has altın karşılığı ise 20.801.569,72 gr'dır. Teslim alınan has altın miktarı ile teslim edilen has altın miktarları arasındaki 255.615,28 gr fark ise Genel Müdürlüğün 2016 yılı Ziyet 25- 50 ve 100 lük ile Meskük 25-50 ve 100 lük altın basımı karşılığında gelir olarak stoklarında kalan has altın miktarını göstermektedir. Bunun yanısıra Meskük 250-500 lük ve 1 gr lık darphane altınından ise toplam 1.620,86 gr altın gelir elde edilmiştir. Dolayısıyla 2016 yılı altın üretimi sonucunda toplam 254.291,15 gr (257.236,14 gr - 2.944,99 gr = 254.291,15 gr Ziyet 250-500 lük üretiminde kullanılan 2.944,99 gr altın toplamdan düşülmüştür.) altın geliri elde edilmiştir. Ancak yukarıda belirtildiği üzere söz konusu tutarın muhasebe kayıtlarına rayiç değer yerine 0,20 ile çarpımı olan 50.858,23 TL değeri ile kaydedildiği tespit edilmiştir.

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün 2016 yılı altın basımı karşılığında stoklarına aldığı altın gelirlerine ilişkin tespit edilen muhasebe kaydının geçmiş yıllarda da aynı şekilde yapıldığı, bu nedenle döner sermaye muhasebe birimi tarafından ilgili muhasebe birimine gelir olarak yatırılması gereken tutarların yatırılmayarak stoklarda kalmasına sebebiyet verildiği tespit edilmiştir. 31.12.2016 tarihi itibarıyla Genel Müdürlük stoklarında 12.449.837,10 gr has altın bulunmaktadır. Aynı tarih itibarı ile Borsa İstanbul kıymetli maden verilerine göre altın fiyatının 131,62 TL/gr olarak gerçekleştiği göz önüne alındığında sözkonusu altının piyasa değeri 1.638.647.559,10 TL (12.449.837,10 gr \* 131,62 TL = 1.638.647.559,10 TL) tutarındadır. Ancak stoklarda bulunan 1.638.647.559,10 TL tutarındaki altın döner sermaye muhasebe birimine ait mali tablolarda sadece 2.489.967,42 TL olarak görülmektedir.

Bu durumda, Döner Sermaye Muhasebe Biriminin stoklarında bulunan ve rayiç değeri 1.638.647.559,10 TL tutarında olan altın kurumun mali tablolarında (15 Stok Hesaplarında) sadece 2.489.967,42 TL olarak gösterilmektedir. Bunun sonucunda Hazineye gelir olarak aktarılması gereken söz konusu altın tutarı mevzuata aykırı şekilde Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü stoklarında kalmaktadır.

Belirtilen nedenlerle, Kurumun 15 Stok Hesapları ile Gelir Hesaplarının gerçek durumu göstermemesi sonucunda ilgili hesaplar itibarıyla Bilanço ve Gelir Tablosunda 1.636.157.591,68 TL'lik hataya neden olunmuştur.

2014 ve 2015 yılı Denetim Raporunda bu hususa yer verilmesine rağmen uygulamaya 2016 yılında da devam edildiği görülmektedir.

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğüne Cumhuriyet altını üretimi karşılığında gelir olarak kalan altınların, mali tablolarda iz bedeli yerine gerçek değerleri ile gösterilmesi ve gelir hesaplarına kaydedilerek Hazineye aktarılması gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Konu ile ilgili olarak bir örneği ekte yer alan kanun teklifi hazırlanmıştır." denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğüne Cumhuriyet altını üretimi karşılığında gelir olarak kalan altınların mali tablolara gerçek değerleri yerine iz bedeli ile kaydedilmesi sonucu Stok Hesapları, 329 Diğer Ticari Borçlar Hesabı ile Gelir Hesaplarının gerçek durumu göstermediği bu nedenle Bilanço ve Gelir Tablosunda hataya neden olduğu anlaşılmaktadır.

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğüne Cumhuriyet altını üretimi karşılığında gelir olarak kalan altınların, mali tablolarda iz bedeli yerine gerçek değerleri ile gösterilmesi ve gelir hesaplarına kaydedilerek Hazineye aktarılması gerekmektedir.

## **BULGU 2: Tasfiye İşletme Müdürlükleri Tarafından Gönderilen Kıymetli Maden ve Taşlara İlişkin Tutarın Gelir Hesaplarına Kaydedilmemesi**

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı İstanbul Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğü Erenköy Tasfiye İşletme Müdürlüğü tarafından Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğüne gönderilen altın, gümüş ve kıymetli taşlardan yapılmış eşyaların Genel Müdürlükçe rayiç bedelinin belirlenmesi sonucunda döner sermayeye kalan %20'lik değerler gelir olarak kaydedilmediği görülmüştür.

Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan 05.07.1995 tarih ve 207 sayılı Genelge'ye göre; tasfiye edilebilir hale gelen eşyalardan altın, gümüş ve kıymetli taşlardan yapılmış eşyaların Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğüne teslim edilmesi ve bu eşyaların Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünce belirlenecek rayiç bedelinin %20 eksikliğiyle de Genel Müdürlükten tahsilatın yapılması gerekmektedir.

Bu kapsamda; Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğüne Erenköy Tasfiye

İşletme Müdürlüğünce 2016 yılı içerisinde muhtelif tarihlerde çeşitli ayarlarda altın ve gümüş teslim edilmiş ve Genel Müdürlükçe bunların analizleri yapılarak rayiç değerleri 2.282.287,26 TL, 4.542,83 TL ve 1.995.000,23 TL olarak belirlenmiştir. Karşılığında da belirtilen Genelgeye uygun olarak rayiç bedelinin %20 eksigiyle Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü Döner Sermaye Muhasebe Birimince 15.02.2016 tarihinde 1.825.829,81 TL, 28.03.2016 tarihinde 3.634,27 TL, 14.12.2016 tarihinde ise 1.596.000,17 TL ödeme yapılmıştır.

Ancak Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü Döner Sermaye Muhasebe Biriminin yukarıda belirtilen işlemleri muhasebeleştirme aşamasında gelir hesaplarını kullanmadığı tespit edilmiştir. Anılan işlemlerde, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğüne 2016 yılı içerisinde Erenköy Tasfiye İşletme Müdürlüğünden toplam 4.281.830,32 TL ( $2.282.287,26 + 4.542,83 + 1.995.000,23 = 4.281.830,32$ ) değerinde kıymetli maden gelmiş olup, söz konusu kıymetli madenler karşılığında toplam 3.425.473,25 TL ( $1.825.829,81 + 3.634,27 + 1.596.000,17 = 3.425.464,25$ ) ödeme yapılmıştır. Dolayısıyla Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü stoklarına 4.281.830,32 TL değerinde kıymetli maden girişi olurken bunun karşılığında ise 3.425.473,25 TL (rayiç değerinin %20 eksigi) ödeme yapılmıştır. Bu durumda, aradaki 856.357,07 TL tutarındaki farkın ( $4.281.830,32 - 3.425.473,25 = 856.357,07$ ) döner sermaye muhasebe birimi tarafından gelir hesaplarında takip edilerek muhasebeleştirilmesi gerekirken, herhangi bir muhasebe işlemi yapılmadığı görülmüştür.

Bunun sonucunda, döner sermaye muhasebe biriminin gelirinin olduğundan 856.357,07 TL az gösterildiği, Hazineye eksik gelir aktarılmasına sebebiyet verildiği ve gelir tablosunda 856.357,07 TL'lik hataya neden olduğu tespit edilmiştir.

2015 yılı Denetim Raporunda bu hususa yer verilmesine rağmen uygulamaya 2016 yılında da devam edildiği görülmektedir.

Tasfiye İşletme Müdürlükleri tarafından gönderilen altın, gümüş ve kıymetli taşlardan yapılmış eşyaların Genel Müdürlükçe rayiç bedelinin belirlenmesi sonucunda döner sermayeye kalan değerlerin döner sermaye bütçesine gelir olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Tasfiye İşletme Müdürlüğü tarafından gönderilen altın, gümüş ve kıymetli taşlardan yapılan eşyalar Maliye Bakanlığı Tasfiye İşleri Döner Sermaye

İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nce Maliye Bakanlığı Makamından alınan 2001/31 sayılı onay kapsamında Darphane tarafından analiz edilerek ayar ve miktarı tespit edilmekte ve tespit edilen miktarlar üzerinden değerlendirilmesi yapılarak belirlenen tutarın % 80'i ilgili kurumun hesaplarına aktarılmakta, kıymetli madenler ise Darphane stoklarına alınmaktadır. Söz konusu tutarın kalan % 20'lik kısmı ile ilgili herhangi bir işlem yapılmamaktadır.

Stoklara alınan bu kıymetli madenlerden üretim süreci neticesinde ürün elde edildiğinde ilgili ay içerisinde maliyetlendirilmesi yapılarak gelir hesaplarına aktarılmakta ve hesaplanan tüm gelirler yılı sonunda Genel Bütçeye aktarılmaktadır.

Dolayısıyla söz konusu kıymetli maden ve taşlar hammadde alımı gibi değerlendirilmektedir. Maliyet esasına göre de muhasebe işlemleri tamamlanmaktadır." denilmektedir.

**Sonuç olarak,** Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; stoklara alınan bu kıymetli madenlerden üretim süreci neticesinde ürün elde edildiğinde ilgili ay içerisinde maliyetlendirilmesi yapılarak söz konusu tutarların gelir hesabına aktarıldığı belirtilmektedir.

Ancak belirtilen bu husus olayın tüm safhasını açıklamamaktadır. Şöyle ki; ay içerisinde gelir hesaplarına yapılan aktarma TASIŞ'ten alınan kıymetli madenlerden sadece üretimde kullanılan kısmı ile ilgilidir. Üretimde kullanılmayan kıymetlere ilişkin ise herhangi bir işlem yapılmamaktadır. Bu durumda gelir hesapları olduğundan eksik görünmektedir. Kaldı ki, bu işlem bulgumuzda belirttiğimiz hususu da karşılamamaktadır. Zira, TASIŞ'ten alınan kıymetli madenler muhasebe sistemimize göre hazır değerdir. Hazır değerlerin cari değerleriyle muhasebeleştirme işlemlerinin yapılması ayrıca ay sonu ve yılsonlarında değerlendirilmesine tabi tutulmaları gerekmektedir. Dolayısıyla kamu idaresi tarafından verilen cevabın bulgu konusu hususu karşılamadığı değerlendirilmektedir.

Ayrıntısı bulguda da belirtildiği üzere, rayiç bedel tespiti nedeniyle döner sermayeye kalan değerlerin gelir olarak kaydedilmemesi sonucu gelir tablosunda hataya neden olduğu anlaşılmaktadır.

Tasfiye İşletme Müdürlükleri tarafından gönderilen altın, gümüş ve kıymetli taşlardan yapılmış eşyaların Genel Müdürlükçe rayiç bedelinin belirlenmesi sonucunda döner sermayeye kalan değerlerin döner sermaye bütçesine gelir olarak kaydedilmesi gerekmektedir.



## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesinin 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Darphane ve Damga Matbaası Döner Sermayesinin İşletilmesi ile Mali ve İdari İşlemlerin Yürütülmesine İlişkin Yönetmelik Çıkarılmaması**

Darphane ve Damga Matbaası Döner Sermayesinin işletilmesi ile mali ve idari işlemlerin yürütülmesine ilişkin usul ve esaslar hakkında yönetmeliğin çıkarılmadığı görülmüştür.

18.06.1984 tarihli ve mükerrer 18435 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 234 sayılı Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin “Amaç ve kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde; madeni ufaklık ve hatıra para ile her türlü pul ve değerli kağıtların basımı ve dağıtımını sağlamak üzere Genel Bütçeye dahil Hazine Müsteşarlığına bağlı Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün kurulması, teşkilat ve görevlerine dair esasların bu KHK ile düzenlendiği belirtilmiştir.

Anılan KHK’nın 9’uncu maddesinde, Döner Sermaye Saymanlığının Genel Müdürlüğün Yardımcı Birimi olduğu; 16’ncı maddesinin birinci fıkrasında, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü emrine bu Kanunda yazılı görevlerin yerine getirilmesi amacıyla döner sermaye tahsis edileceği; 10’uncu maddesinde, Döner Sermaye Saymanlığı Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün döner sermaye hesabını, maliyet muhasebesine imkan verecek özel muhasebe yönetmeliğine göre tutacağı ve dönem sonu hesaplarını düzenleyerek ilgili mercilere sunacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu KHK’nın 16’ncı maddesinin sekizinci fıkrasında ise; “*Döner sermayenin işletilmesi ile ilgili her türlü mali ve idari işlemlerin yürütülmesi ve muhasebe yöntemine ilişkin esas ve usuller, Maliye ve Gümrük Bakanlığının uygun görüşü alınarak çıkarılacak bir yönetmelikte gösterilir.*” denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun Geçici 11’inci maddesinde; döner sermaye işletmelerinin yeniden yapılandırılincaya kadar bunların bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması ve muhasebesi ile kontrol ve denetiminin Maliye Bakanlığınca yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirleneceği belirtilmiş ve 01.01.2007

tarihinde ise Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği yürürlüğe konulmuştur.

Yukarıda yer verilen hükümlere rağmen, döner sermayeye ait bir işletme ve söz konusu işletmenin yürütülmesi ile ilgili mali ve idari işlemlere ilişkin usul ve esaslar belirlenmediği tespit edilmiştir. Döner sermaye işletmesinin kurulmaması ve söz konusu işletmenin yürütülmesi ile ilgili mali ve idari işlemlere ilişkin usul ve esaslar belirlenmemesi sonucunda uygulamada işletme müdürlüğü tarafından yapılması gereken işlerin tamamı Döner Sermaye Saymanlığı tarafından yapılmaktadır.

2014 ve 2015 yılı Denetim Raporunda bu hususa yer verilmesine rağmen uygulamaya 2016 yılında da devam edildiği görülmektedir.

234 sayılı Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname uyarınca döner sermaye işletmesi kurulması ve Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenmiş hususlar dışında kalan işler için usul ve esasların belirlenmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "08.06.1984 tarihli ve 234 sayılı Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 16'ncı maddesinin son fıkrası hükmü "Döner sermayenin işletilmesi ile ilgili her türlü mali ve idari işlemlerin yürütülmesi ve muhasebe yöntemine ilişkin esas ve usuller, Maliye ve Gümrük Bakanlığının uygun görüşü alınarak çıkarılacak bir yönetmelikte gösterilir" gereği olarak bir yönetmelik taslağı ve gerekçesi hazırlanmıştır.

4821 sayılı Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5'nci maddesine istinaden ve görüşleri alınmak üzere söz konusu yönetmelik taslağı 21.04.2017 tarihli yazı ile Hazine Müsteşarlığı Hukuk Müşavirliği'ne gönderilmiştir."

denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Darphane ve Damga Matbaası Döner Sermayesinin işletilmesi, mali ve idari işlemlerin yürütülmesine ilişkin 234 sayılı KHK' nın 16'ncı maddesinin sekizinci fıkrasında öngörülen yönetmeliğin çıkarılarak işlemlerin bu yönetmelik hükümlerine göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

**8. EKLER****Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****DARPHANE VE DAMGA MATBAASI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ BİLANÇOSU**

	<b>DÖNEM ( 2015 )</b>	<b>CARİ DÖNEM ( 2016 )</b>
<b>AKTİF VARLIKLAR</b>		
<b>1- DÖNEN VARLIKLAR</b>		
<b>A. Hazır Değerler</b>	<b>118.022.968,62</b>	<b>42.839.723,34</b>
1-Kasa	1.541,37	586,17
2-Alınan çekler		
3-Bankalar	117.929.421,90	42.827.758,84
4-Verilen çekler ve ödeme emirleri (-)		
5-Döviz Hesabı	78.777,66	0,00
5-Diğer Hazır Değerler	13.227,69	11.378,33
<b>B. Menkul Kıymetler</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
1- Hisse senetleri		
2.Kamu kesimi tahvil, senet ve bonoları		
3. Diğer menkul kıymetler		
4. Menkul kıymet değ. Düş. Karşılığı (-)		
<b>C. Ticari Alacaklar</b>	<b>3.002.517,75</b>	<b>14.938.898,99</b>
1. Alıcılar	2.628.116,83	14.497.281,86
2.Banka Kredi Kartlarından Alacaklar	128.134,08	231.937,08
3. Alacak Senetleri Reeskontu (-)		
4. Verilen depozito ve teminatlar	360,00	360,00
5. Şüpheli Diğer Alacaklar		
6. Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)		
7.Diğer Ticari Alacaklar	245.906,84	209.320,05
<b>D. Diğer Alacaklar</b>	<b>3.673,14</b>	<b>5.048,81</b>
1.Personelden alacaklar	3.673,14	4.748,81
2. Diğer çeşitli alacaklar		300,00
3. Şüpheli diğer alacaklar		
4. Şüpheli diğer alacaklar karşılığı (-)		
<b>E. Stoklar</b>	<b>71.179.923,25</b>	<b>107.245.596,26</b>
1 İlk madde ve malzeme	30.159.113,81	87.801.565,16
2.Yarı mamüller	22.139.518,02	15.482.635,56
3.Mamüller	1.642.528,69	765.276,84
4.Kıymetli Madenler		
5.Diğer stoklar	14.204,95	11.028,70
6. Stok değer düşüklüğü karşılığı (-)		
7. Verilen sipariş avansları	17.224.557,78	3.185.090,00
<b>F. Yıllara yaygın inşaat ve onarım maliyetleri</b>		
1. Yıllara yaygın inşaat ve onarım maliyetleri		
2. Gelir tahakkukları		
<b>G.Gelecek Aylara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
1-Gelecek Aylara Ait Giderler		
2-Gelir Tahakkukları		
<b>H. Diğer dönen varlıklar</b>	<b>3.178,19</b>	<b>1.750.371,55</b>

1. Devreden K.D.V.		
2. İndirilecek K.D.V.		
3. Peşin ödenen vergiler ve fonlar		
4. İş avansları		
5. Personel avansları		
6. Sayım ve tesellüm noksanları	3.178,19	1.750.371,55
7. Diğer çeşitli dönen varlıklar		
8. Diğer duran varlıklar karşılığı (-)		
<b>DÖNEN VARLIKLAR TOPLAMI</b>	<b>192.212.260,95</b>	<b>166.779.638,95</b>
<b>II. DURAN VARLIKLAR</b>		
<b>A. Ticari Alacaklar</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
1. Alıcılar		
2. Alacak Senetleri		
3. Alacak Senetleri Reeskontu (-)		
4. Verilen depozito ve teminatlar		
5. Diğer ticari alacaklar		
6. Şüpheli ticari alacaklar karşılığı (-)		
<b>B. Diğer alacaklar</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
1. Personelden alacaklar		
2. Diğer çeşitli alacaklar		
3. Şüpheli diğer alacaklar karşılığı (-)		
<b>C. Mali Duran Varlıklar</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
1. Diğer mali duran varlıklar		
2. Diğer mali duran varlıklar karşılığı (-)		
<b>D. Maddi Duran Varlıklar</b>	<b>792.936,16</b>	<b>405.342,30</b>
1. Arazi ve arsalar		
2. Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri		
3. Binalar		
4. Tesis, makine ve cihazlar	17.243.292,90	17.366.262,04
5. Taşıtlar	3.200,69	3.200,69
6. Demirbaşlar	4.860.311,83	4.878.816,18
7. Diğer Maddi Duran Varlıklar		
8. Birikmiş amortismanlar (-)	21.313.869,26	21.842.936,61
9. Yapılmakta olan yatırımlar		
10. Verilen Avanslar		
<b>E. MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
1. Haklar		
2. Diğer maddi olmayan duran varlıklar	3.032.644,83	3.032.644,83
3. Birikmiş amortismanlar(-)	3.032.644,83	3.032.644,83
4. Verilen avanslar		
<b>F. Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
1. Arama giderleri		
2. Hazırlık ve geliştirme giderleri		
3. Birikmiş tükenme payları (-)		
4. Verilen avanslar		
<b>G. Gelecek Yıllara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
1. Gelecek yıllara ait giderler		
2. Gelir tahakkukları		
<b>H. Diğer Duran Varlıklar</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

1. Gelecek yıllarda indirilecek K.D.V.		
2. Gelecek yıllar ihtiyacı stoklar		
3. Elden çıkarılacak stoklar ve maddi duran varlıklar		
4. Peşin ödenen vergiler ve fonlar		
5. Diğer çeşitli duran varlıklar		
6. Stok değer düşüklüğü karşılığı		
7. Birikmiş amortismanlar (-)		
<b>DURAN VARLIKLAR TOPLAMI</b>	<b>792.936,16</b>	<b>405.342,30</b>
<b>AKTİF (VARLIKLAR) TOPLAMI</b>	<b>193.005.197,11</b>	<b>167.184.981,25</b>

<b>PASİF (KAYNAKLAR)</b>		
<b>I. KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>		
<b>A. Ticari Borçlar</b>	<b>6.730.747,80</b>	<b>12.989.734,68</b>
1. Satıcılar	5.965.921,47	12.090.889,57
2. Alınan depozito ve teminatlar	7.300,06	8.375,79
3. Diğer ticari borçlar	757.526,27	890.469,32
4. Kıymetli Maden Emanetleri		
<b>B. Diğer borçlar</b>	<b>162.436,56</b>	<b>159.537,20</b>
1. Personle borçlar	162.436,56	159.537,20
2. Diğer çeşitli borçlar	0,00	0,00
<b>C. Alınan avanslar</b>	<b>4.725.911,67</b>	<b>4.983.464,10</b>
1. Alınan sipariş avansları	4.725.911,67	4.983.464,10
2. Alınan diğer avanslar		
<b>D. Yıllara yaygın inşaat ve onarım hakedişleri</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
1. Yıllara yaygın inşaat ve onarım hakediş bedelleri		
<b>E. Ödenecek vergi ve diğer yükümlülükler</b>	<b>20.641.762,73</b>	<b>13.001.892,13</b>
1. Ödenecek vergi ve fonlar	364.455,33	309.467,53
2. Ödenecek sosyal güvenlik kesintileri	290.993,38	289.088,75
3. Ödenecek döner sermaye yükümlülükleri	19.963.063,61	12.381.883,50
4. Katma değer vergisi tevkifatları		
4. Ödenecek döner sermaye katkı payı		
5. Vadesi geçmiş, ertelenmiş veya tak.vergi ve diğ.yük.		
6. Ödenecek diğer yükümlülükler	23.250,41	21.452,35
<b>F. Borç ve gider karşılıkları</b>	<b>0,00</b>	<b>11.004.351,35</b>
1. Dönem karı vergi ve diğer yas.yük. Karşılıkları		
2. Dönem karının peşin ödenen ver. Ve diğ.yük.(-)		
3. Kıdem tazminatı karşılığı		11.004.351,35
4. Maliyet giderleri karşılığı		
5. Diğer borç ve gider karşılıkları		
<b>G. Gelecek Yıllara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları</b>		
1. Gelecek aylara ait gelirler		
2. Gider tahakkukları		
<b>H. Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar</b>	<b>3.989.228,23</b>	<b>323,94</b>
1. Hesaplanan K.D.V.		
2. Merkez ve şubeler cari hesabı		
3. Sayım ve tesellüm fazlaları	3.989.228,23	323,94
4. Diğer çeşitli yabancı kaynaklar		
<b>KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR TOPLAMI</b>	<b>36.250.086,99</b>	<b>42.139.303,40</b>

<b>III. UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>		
<b>A. Ticari Borçlar</b>		
1. Satıcılar		
2. Alınan depozito ve teminatlar		
3. Diğer ticari borçlar		
<b>B. Diğer borçlar</b>		
1. Diğer çeşitli borçlar		
2. Kamuya olan ertelenmiş veya taksitlenmiş borçlar		
<b>C. Alınan avanslar</b>		
1. Alınan sipariş avansları		
2. Alınan diğer avanslar		
<b>D. Borç ve gider karşılıkları</b>		
1. Kıdem tazminatı karşılığı		2.464.389,00
<b>E. Gelecek yıllara ait gelirler ve gider tahakkukları</b>		
1. Gelecek yıllara ait gelirler	0,00	0,00
2. Gider tahakkukları		
<b>UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR TOPLAMI</b>		
		2.464.389,00
<b>III. ÖZKAYNAKLAR</b>		
<b>A. Ödenmiş sermaye</b>		
1. Sermaye	97.888,60	80.000,00
2. Ödenmemiş sermaye		
<b>B. Sermaye yedekleri</b>		
1. M.D.V. Yeniden değerlendirme artışları		
2. Satın alınan değer artış azalış fonu	53.492.969,16	52.696.218,62
3. Kıymetli Maden Değer Farkları		
<b>C. Kar yedekleri</b>		
1. Özel fonlar		
<b>D. Geçmiş Yıl Karları</b>		
<b>E. Geçmiş Yıllar Zararları (-)</b>		
<b>F. Dönem Net Karı (Zararı)</b>		
1. Dönem net karı	103.164.252,36	69.805.070,23
2. Dönem net zararı (-)		
<b>ÖZKAYNAKLAR TOPLAMI</b>		
	156.755.110,12	122.581.288,85
<b>PASİF (KAYNAKLAR TOPLAMI)</b>		
	193.005.197,11	167.184.981,25

<b>DARPHANE VE DAMGA MATBAASI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ GELİR TABLOSU</b>		
	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>A. BRÜT SATIŞLAR</b>	<b>338.072.201,51</b>	<b>258.508.727,08</b>
1. Yurt içi satışlar	338.056.865,11	258.508.727,08
2. Yurtdışı satışlar	15.336,40	0,00
3. Diğer gelirler		
<b>B. SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)</b>	<b>388.307,83</b>	<b>45.837,42</b>
1. Satıştan iadeler (-)	322.302,68	7.892,32
2. Satış iskontoları (-)	66.005,15	37.945,10
3. Diğer indirimler (-)		
<b>C. NET SATIŞLAR</b>	<b>337.683.893,68</b>	<b>258.462.889,66</b>
<b>D. SATIŞLARIN MALİYETİ (-)</b>	<b>181.439.895,69</b>	<b>130.419.256,34</b>
1. Satılan mamüller maliyeti (-)	181.424.854,50	130.343.390,21
2. Satılan ticari mallar maliyeti (-)	15.041,19	75.866,13
3. Satılan hizmet maliyeti (-)		
4. Diğer satışların maliyeti (-)		
<b>BRÜT SATIŞ KARI VE ZARARI</b>	<b>156.243.997,99</b>	<b>128.043.633,32</b>
<b>E. FAALİYET GİDERLERİ</b>	<b>56.441.644,51</b>	<b>45.823.600,57</b>
1. Araştırma ve geliştirme giderleri (-)		
2. Pazarlama satış ve dağıtım giderleri (-)	154.446,21	116.292,87
3. Genel yönetim giderleri (-)	56.287.198,30	45.707.307,70
<b>FAALİYET KARI VE ZARARI</b>	<b>99.802.353,48</b>	<b>82.220.032,75</b>
<b>F. DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR</b>	<b>3.358.613,32</b>	<b>2.888.105,10</b>
1. İştiraklerden temettü gelirleri		
2. Bağlı ortaklıklardan temettü gelirleri		
3. Faiz gelirleri	2.137.090,37	2.047.669,58
6. Menkul kıymet satış karları		
7. Kambiyo Karları		20.267,94
8. Reeskont Faiz Gelirleri		
9. Faaliyetle ilgili diğer olağan gelir ve karlar	1.221.522,95	820.167,58
Kıymetli Maden Değer Değişimleri		
<b>G. DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR (-)</b>	<b>0,00</b>	<b>14.966.443,00</b>
1. Komisyon giderleri		
2. Karşılık giderleri		14.946.842,35
4. Kambiyo Zararları		16.422,46
6. Diğer Olağan Gider ve Zararlar		3.178,19
<b>H. FİNANSMAN GİDERLERİ (-)</b>		



1. Kısa vadeli borçlanma giderleri (-)		
<b>OLAĞAN KAR VEYA ZARAR</b>	<b>103.160.966,80</b>	<b>85.108.137,85</b>
<b>I. OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR</b>	<b>15.354,54</b>	<b>14.852,39</b>
1. Önceki dönem gelir ve karları	15.354,54	1.261,23
2. Diğer olağandışı gelir ve karlar		13.591,16
<b>J. OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)</b>	<b>12.068,98</b>	<b>351.477,01</b>
1. Çalışmayan kısım gider ve zararları (-)		
2. Önceki dönem gider ve zararları (-)		
3. Diğer olağandışı gider ve zararlar(-)	12.068,98	351.477,01
<b>DÖNEM KARI VEYA ZARARI</b>	<b>103.164.252,36</b>	<b>69.805.070,23</b>
<b>K. DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞ. YAS. YÜK. KARŞILIKLARI (-)</b>		
<b>DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI</b>	<b>103.164.252,36</b>	<b>69.805.070,23</b>

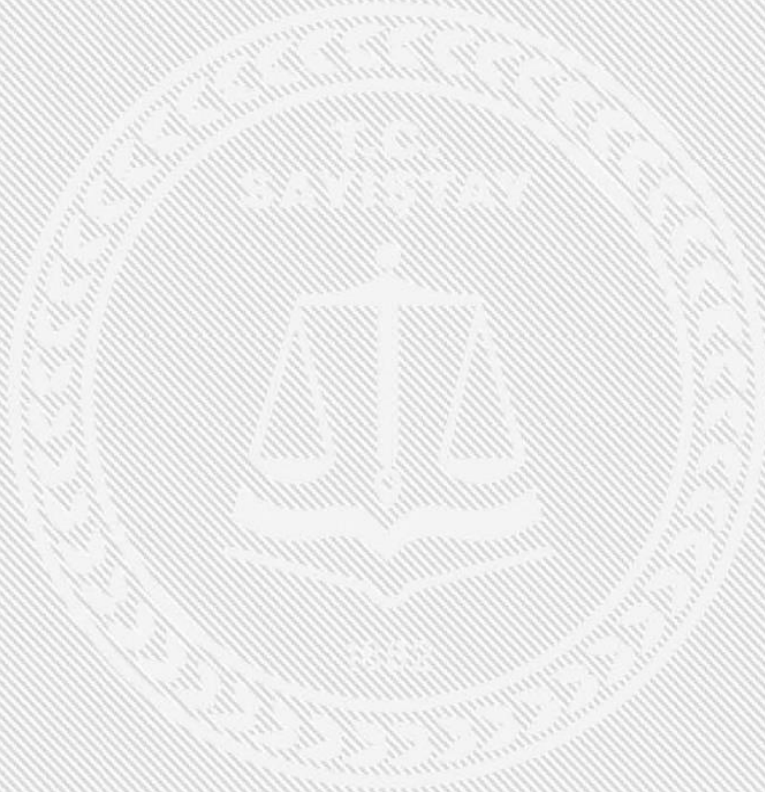
T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI  
06520 Balgat / ANKARA  
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00  
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr  
<http://www.sayistay.gov.tr>

**HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI MERKEZİ**

**FİNANS VE İHALE BİRİMİ**

**2016 YILI**

**DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	73
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	76
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	81
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI .....	77
5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI .....	79
6. DENETİM GÖRÜŞÜ .....	82
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	83
8. EKLER.....	95



## TABLÖLAR LİSTESİ

<b>Tablo 1:</b> Ekonomik Ayrıma Göre Ödenek Durumu ve Giderleri (TL)	73
<b>Tablo 2:</b> IPA Fonlarının Tahsis Durumu (Avro)	74





# 1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

## Mali Yapı

Merkezi Finans ve İhale Birimi; Birimin cari giderlerinin karşılanması için genel bütçeden aktarılan tutarların harcanmasında özel hesabı, Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı kapsamında Ulusal Fondan aktarılan kaynakların yararlanıcı veya yüklenicilere ödenmesinde ise fon hesabını kullanmaktadır.

*A- Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) Özel Hesabı; 5671 sayılı Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçeleme Esasları Hakkında Kanun'da, Birim giderlerinin genel bütçeden karşılanacağı, Birim Personel Yönetmeliği'nin 27'nci maddesinde de Hazine Müsteşarlığı (Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü) bütçesinin "transfer" kalemine bu amaçla ödenek konulacağı belirtilmiştir. Birim bütçesine yapılan transferleri Hazine Müsteşarlığı 830.05.02.09.12 transferler ekonomik kodu ile MFİB ise 600.04.2.1.1 Hazine yardımları ekonomik kodu ile takip etmektedir.*

6682 sayılı 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile MFİB'in 2016 yılı işletme giderleri için Hazine Müsteşarlığı (Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü) bütçesinin "transfer" kalemine toplam 13.275.000,00 TL ödenek konulmuştur.

Kullanılabilir ödeneğin yaklaşık %101,50'sine tekabül eden 13.474.752,45 TL'nin yılsonu itibarıyla harcandığı görülmektedir.

**Tablo 1: Ekonomik Ayrıma Göre Ödenek Durumu ve Giderleri (TL)**

Bütçe Kalemleri	MFİB Adına Tahsis Edilen Ödenek	2015 Yılından Devreden Banka Bakiyesi	Hazineden Aktarılan Tutar	Kullanılabilir Ödenek	Harcanan Tutar
1 Personel Giderleri	7.965.680,00	346.382,44			8.075.819,47
2 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.236.197,00	22.161,12			1.326.681,87
3 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	4.073.123,00	312.903,46			4.072.251,11
Toplam	13.275.000,00	681.447,02	12.593.552,98	13.275.000	13.474.752,45

*B- Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) Fon Hesabı;* IPA fon kaynakları, Ulusal Fon tarafından Merkezi Finans ve İhale Birimine aktarılmakta, Merkezi Finans ve İhale Birimi tarafından da aktarılan bu kaynaklar hibe ve/veya sözleşme gereğince yararlanıcı ya da yüklenicilere ödenmektedir.

2016 yılında Merkezi Finans ve İhale Birimine aktarılan ve kullanılan fon miktarı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 2: IPA Fonlarının Tahsis Durumu (Avro)**

Avro	2015 Yılı Sonu Bakiyesi (a)	2016 Yılı İçinde Ulusal Fon Tarafından Aktarılan Kaynaklar (b)	Toplam Tutar (a+b)	Yararlanıcı/ Yükleniciler Tarafından MFİB'e Geri Aktarılan Kaynaklar (c)	MFİB Tarafından Ulusal fona İade* (d)	MFİB Tarafından Yararlanıcı/ Yüklenicilere Aktarılan Kaynaklar (e)	2017 Yılına Devreden Tutar (a+b+c)-(d+e)
AB Katkısı	IPA 1.Bileşen	18.066.575,63	130.554.581,71	148.621.157,34	1.611.100,81	111.230.588,49	39.001.669,66
	IPA 2.Bileşen (Karadeniz Programı)	550.713,76	319.510,81	870.224,57	55.015,02	239.412,04	380.849,64
Ulusal Katkı	IPA 1.Bileşen	8.987.200,47	19.004.720,12	27.991.920,59	193.024,41	20.595.471,87	7.589.473,13
	IPA 2.Bileşen (Karadeniz Programı)	56.392,98	38.996,79	95.389,77	6.112,78	24.796,47	42.500,92
Toplam	27.660.882,84	149.917.809,43	177.578.692,27	1.865.253,02	264.208,51	132.165.243,43	47.014.493,35

\* İlgili programdaki tüm sözleşmeler kapandığı için kalan tutar Ulusal Fon hesaplarına iade edilmiştir. 2016 yılında faydalanıcılara herhangi bir ödeme yapılmamıştır.

## Muhasebe ve Raporlama Sistemi

*A- Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) Özel Hesabı;* 5671 sayılı MFİB İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun ile Birim giderlerinin genel bütçeden aktarılan tutarlar ile karşılanacağı belirtilmiş ancak aktarılan bu tutarların ne şekilde muhasebeleştirileceği ya da raporlanacağı belirlenmemiştir.

Birimin mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde MFİB kendine münhasır bir hesap planı oluşturmuştur. Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliği hesap planına benzetmekle birlikte bu hesap planının dayandığı bir mali mevzuat bulunmamaktadır.

Özel Hesabın muhasebe işlemlerinde; Birim bünyesinde oluşturulan Bütçe ve Tahakkuk

Yazılımı ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ile imzalanan protokol kapsamında oluşturulan “KBS (say2000i)” benzeri yazılımdan oluşan ikili bir muhasebe sistemi kullanılmaktadır. İşleyiş kuralları farklı olan bu iki muhasebe yazılımının üretmiş oldukları mali tablolar da sonuçları itibariyle farklılık arz etmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5' inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü kamu idaresinin temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

*B- Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) Fon Hesabı;* Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin kurulmasına ilişkin Mutabakat Zaptı'nın "Muhasebe" başlıklı 11'inci maddesi gereğince MFİB'in Avrupa Birliği tarafından finanse edilen bütün programlara ilişkin tüm akdi ve diğer mali işlemleri kapsayacak bir muhasebe sistem işletmesi gerekmektedir. Muhasebe işlemleri doğrudan Birim başkanına bağlı olan Finans Bölümü tarafından gerçekleştirilmekte ve mali tablolar Birim başkanı tarafından onaylanmaktadır.

IPA fonlarını oluşturan Avrupa katkısı ile ulusal katkı tutarları MFİB tarafından hazırlanmış olan muhasebe rehberine (PIM-J) göre kaydedilmekte ve raporlanmaktadır. Bu

Rehberde yer alan esaslara göre muhasebe kayıtları çift kayıt, analitik kodlama ve tahakkuk esaslarına göre yapılmaktadır. Muhasebe dönemi "program yılıdır". Program yılı, programın resmi açılışıyla başlamakta ve kapanışa dair Komisyon mektubuyla sona ermektedir. Ekonomik aktiviteler Avro ile ölçülmekte ve kontrol dokümanları İngilizce olarak hazırlanmaktadır. Ancak ihtiyaç duyulması halinde temel dökümanlar (bilanço, nakit akım tablosu) İngilizce ve Türkçe olarak hazırlanabilecektir.

MFİB'in IPA fonlarına ilişkin muhasebe ve raporlama uygulamalarını düzenleyen J-Muhasebe Uygulama Rehberinde birimin düzenleyeceği mali tablolar ile bunların düzenlenme zamanları belirlenmiştir. Adı geçen Rehberin "Raporlama" başlıklı bölümünde mali rapor ve tabloların üçer aylık ve yıllık dönemlerde hazırlanacağı belirtilmiştir. Üçer aylık dönemlerde üretilecek olan mali tablolar bilanço ve nakit akım tablosuyken, yıllık olarak yayınlanacak mali tablolar ise bilanço, nakit akım tablosu ve (gerekli olması halinde) dipnotlardır. Kurumun mali tabloları ile düzenlenme tarihleri aşağıda yer almaktadır.

Mali tablolar	Mali tabloların düzenlenme tarihleri	
	Son Tarih	Mali Tablo Dönemi
Bilanço,	30/04/N	Ocak - Mart
Nakit akım tablosu	31/07/N	Ocak-Haziran
Dipnotlar (gerekli olması halinde)	30/10/N	Ocak-Eylül
	28/02/N+1	Yıllık

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan Bilanço ve Nakit Akım Tablosuna verilmiştir.

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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, genel kabul görmüş 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 olarak;

A- Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) Özel Hesabı,

B- Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) Fon Hesabı,

Denetimleri sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

## 5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

### **BULGU 1: Merkezi Finans ve İhale Birimi Özel Hesabına İlişkin Taşınır Kesin Hesap Cetvelinin Sunulmaması**

Merkezi Finans ve İhale Birimine Hazine Müsteşarlığı bütçesinin transfer kaleminden aktarılan kaynakların kullanımının sağlandığı MFİB Özel Hesabına ilişkin 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve ikincil mevzuatı uyarınca hazırlanması gereken Taşınır Kesin Hesap Cetvelinin kamu idaresi tarafından sunulmadığı görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun Sayıştay denetimi başlıklı 36'ncı maddesinde; *Sayıştay denetiminin düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsadığı, düzenlilik denetiminin de; "... Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi ..."* suretiyle gerçekleştirileceği belirtilmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 1'inci maddesinde; Usul ve Esasların amacının; Sayıştay denetimine tabi kamu idarelerince tutulan defter, kayıt, belge ve bilgilerden Sayıştaya sunulacak olanların çeşitleri, verilme yeri ile süresine ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi olduğu; 2'nci maddesinde; Usul ve Esaslar'ın Sayıştay denetimine tabi kamu idarelerini kapsadığı; 4'üncü maddesinde; kamu idaresinin kamu veya özel hukuk hükümlerine tabi olup olmadığına bakılmaksızın Sayıştay denetimine tabi tüm idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme, bağlı ortaklık ve şirketleri ifade ettiği, belirtilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in 5'inci maddesinde Sayıştaya verilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri belirtilmiştir. Ancak, kamu idarelerince hesap dönemi sonunda verilmesi gereken defter, mali tablo ve belgelerden taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defterinin kamu idaresi tarafından denetime sunulmadığı tespit edilmiştir.

2015 yılı Denetim Raporunda bu hususa yer verilmesine rağmen uygulamaya 2016 yılında da devam edildiği görülmektedir.

Hazine Müsteşarlığından aktarılan kaynakların kullanımının sağlandığı Merkezi Finans ve İhale Birimi Özel Hesabına ilişkin Sayıştay Kanunu ve ikincil mevzuatı uyarınca gerekli

mali rapor ve tabloların kamu idaresi tarafından sağlanması gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "MFİB uluslararası anlaşma ile kurulmuş, işlevsel özerkliği haiz, özel statülü bir kuruluş olup 5671 sayılı Kanun, MFİB'in istihdam ve bütçe esaslarını düzenlemek üzere yürürlüğe konulmuş özel bir kanundur.

Mutabakat Zaptına 1 No.lu Ek'in 3 (3)'üncü maddesinde,

*"Hazine Müsteşarlığı ile idari ilişki, personel alımı, personelin statüsü, personelin mali hakları ve bütçe gibi konuların kapsamı ve detayları uygun bir yasal düzenleme ile tanzim edilecektir"*

denilmiş olmakla, bütçe konusu 5671 sayılı Kanununun 4'üncü maddesinde aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

*"(1) Birimin bütün giderleri, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası veya muhabiri olan Ziraat Bankası nezdinde Birim adına açılacak özel hesaba yatırılır.*

*(2) Birim giderlerini karşılamak amacıyla Birim hesabına aktarılması gereken tutar genel bütçeden karşılanır.*

*(3) Söz konusu özel hesaptan yapılacak harcamalarda Harcama Yetkilisi Birim Başkanındır."*

Bilindiği üzere 5018 sayılı Kanun kapsamındaki kuruluşlar, yine aynı Kanuna ekli listelerde gösterilmiş olup; MFİB bu listelerde yer almadığı gibi, yılı bütçe kanunlarına ekli "Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri" listesinde de yer almamaktadır.

5018 sayılı Kanunun kapsamını belirleyen ekli I, II, III ve IV sayılı cetvellerde yer almayan MFİB ile ilgili bütçesel işlemlerin 5018 sayılı Kanuna göre yürütülmesi, MFİB'in özel konumu nedeniyle hem hukuken, hem de teknik açıdan (Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ile yapılan bilgi alışverişi doğrultusunda) mümkün bulunmamakta ancak MFİB'in kullanımındaki taşınır malların kayıt ve takibi amacıyla "*Envanter Yönetim Programı*" uygulamaya konulmuştur. Bu bulguya yönelik belirsizliğin giderilebilmesi için Kanunda yapılması gereken değişiklik taslağı, Hazine Müsteşarlığı nezdinde bu konuda koordinasyon görevi verilen Sigortacılık Genel Müdürlüğü'ne 05.01.2017 tarihinde iletilmiştir."

denilmektedir.



*Sonuç olarak*, MFİB'in 5018 sayılı Kanun'un kapsamında olmadığı, MFİB ile ilgili bütçesel işlemlerin 5018 sayılı Kanuna göre yürütülmesinin hem hukuken, hem de teknik açıdan mümkün bulunmadığı, ancak MFİB'in kullanımındaki taşınır malların kayıt ve takibi amacıyla "Envanter Yönetim Programı" uygulamaya konulduğu ve bu bulguya yönelik belirsizliğin giderilebilmesi için Kanunda yapılması gereken değişiklik taslağının Hazine Müsteşarlığı nezdinde bu konuda koordinasyon görevi verilen Sigortacılık Genel Müdürlüğüne 05.01.2017 tarihinde iletildiği belirtilmiş ise de;

Bulgu konusu edilen ve Birim tarafından ibraz edilmemiş olan taşınır kesin hesap cetveli, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar gereğince 5018 sayılı Kanun kapsamında olsun ya da olmasın Sayıştay denetimine tabi kamu idarelerince hesap dönemi sonunda verilmesi gereken belgelerdir.

Müsteşarlıkça yürütülen faaliyetlerin sonuçlandırılarak Hazine Müsteşarlığından aktarılan kaynakların kullanımının sağlandığı MFİB Özel Hesabına ilişkin Sayıştay Kanunu ve ikincil mevzuatı uyarınca gerekli mali rapor ve tabloların kamu idaresi tarafından sağlanması gerekmektedir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

### **A- Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) Özel Hesabına Denetim Görüşü**

Merkezi Finans ve İhale Birimi Özel Hesabının 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

### **B- Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) Fon Hesabına İlişkin Denetim Görüşü**

Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) Fon Hesabının 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Genel Bütçeden Aktarılan Kaynakların Muhasebeleştirilmesine ve Raporlanmasına İlişkin Mali Mevzuatın Olmaması**

Merkezi Finans ve İhale Biriminin işletme giderlerinin karşılanması amacıyla genel bütçeden aktarılan kaynakların muhasebeleştirilmesine ve raporlanmasına ilişkin mali mevzuatın olmadığı görülmüştür.

2006/10565 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin (MFİB) Kuruluşuna İlişkin Türkiye Hükümeti ve Avrupa Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptına ait 1 No'lu Ek'in;

“Mahiyet ve Konu” başlıklı 1'inci maddesinde; “ ... Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin idari, maaş ve diğer tüm işletme giderleri Türk Hükümetinin ulusal bütçesinden karşılanacaktır. ”,

“Diğer Hükümler” başlıklı 3'üncü maddesinde; “ ... Hazine Müsteşarlığı ile idari ilişki, personel alımı, personelin statüsü, personelin mali hakları ve bütçe gibi konuların kapsamı ve detayları uygun bir yasal düzenleme ile tanzim edilecektir. ”

denilmektedir.

26.05.2007 tarih ve 5671 sayılı Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun'un;

“Birim giderleri” başlıklı 4'üncü maddesinde;

“(1) Birimin bütün giderleri, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası veya muhabiri olan Ziraat Bankası nezdinde Birim adına açılacak özel hesaba yatırılır.

(2) Birim giderlerini karşılamak amacıyla Birim hesabına aktarılması gereken tutar genel bütçeden karşılanır.

(3) Söz konusu özel hesaptan yapılacak harcamalarda Harcama Yetkilisi Birim Başkanıdır.”

denilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümleri gereğince; Mutabakat Zaptı çerçevesinde kurulmuş olan MFİB'in işletme giderleri başlangıçta AB Komisyonu ve Türk Hükümetinin eş finansmanı ile oluşturulan özel hesaptan karşılanırken, Mutabakat Zaptında 2006 yılında yapılan Ek 1 Nolu değişiklik ile işletme giderlerinin tamamının Türk Hükümetince karşılanması ve Hazine Müsteşarlığı ile idari ilişki, personel alımı, personelin statüsü, personelin mali hakları ve bütçe gibi konuların kapsamı ve detayları uygun bir yasal düzenleme ile tanzim edileceği esası benimsenmiştir.

Ancak, 5671 sayılı Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun ile Birim giderlerinin genel bütçeden karşılanması, aktarımlar için özel hesap açılması ve yapılacak harcamalarda Harcama Yetkilisinin Birim Başkanı olacağı hususlarına ilişkin düzenleme yapılmış olmakla birlikte genel bütçeden aktarılan kaynakların muhasebeleştirilmesine ve raporlanmasına ilişkin mali çerçeve belirlenmemiş ve ikincil mevzuat ile belirlenmesi yönünde yetki de verilmemiştir.

Söz konusu harcamalara ilişkin şeffaflığının sağlanması ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile ikincil mevzuatı gereğince sunulması gereken tabloların düzenlenebilmesi amacıyla Birim tarafından birtakım çalışmalar yapılmış, 2016 yılı mali işlemlerine ilişkin Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosu ibraz edilmiş olmakla birlikte mali tabloların dayanağı mali mevzuatın olmadığı, Birimce yapılan düzenlemelerin normlar hiyerarşisine uygun olmadığı ve Birimin tüm mali işlemlerini kapsayıcı uluslararası muhasebe ve raporlama standartlarına uygun bütünlük bir mali sistemin kurulmadığı tespit edilmiştir.

Merkezi Finans ve İhale Biriminin işletme giderlerinin karşılanması amacıyla genel bütçeden aktarılan kaynakların muhasebeleştirilmesine ve raporlanmasına ilişkin hukuki düzenleme yapılması gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "MFİB uluslararası anlaşma<sup>1</sup> ile kurulmuş, işlevsel özerkliği haiz, özel statülü bir kuruluştur. MFİB'in giderleri başlangıçta Avrupa Birliği (AB) Komisyonu ve Türk Hükümetinin eş finansmanı ile oluşturulan özel hesaptan karşılanırken, Mutabakat

---

<sup>1</sup> Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile AB Komisyonu arasında imzalanan 14.02.2002 tarihli Mutabakat Zaptı

Zaptında yapılan değişiklikle (05.06.2006 tarihli 1 No.lu Ek, madde 5/2) idari, maaş ve diğer tüm işletme giderlerinin Türk Hükümetince karşılanması esasını benimsenmiştir. Dolayısıyla, MFİB'in özel hesabına Hazine Müsteşarlığı bütçesinden yapılan kaynak transferi, tamamıyla "uluslararası anlaşmadan doğan bir yükümlülüğün ifası" kapsamında gerçekleşmektedir. Transfer keyfiyeti ise -1 No.lu Ek'in 3(3) maddesinin delaletiyle hazırlanıp yürürlüğe konulan-5671 sayılı "Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun" ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan Yönetmelik<sup>2</sup> ile düzenlenmiştir.

5671 sayılı Kanun, -"Amaç" başlıklı 1'inci maddesinden de anlaşılacağı üzere- MFİB'in istihdam ve bütçe esaslarını düzenlemek üzere yürürlüğe konulmuş özel bir kanundur. Normlar hiyerarşisi açısından, 5018 sayılı Kanunun uluslararası anlaşmalara ve diğer kanunlara karşı bir önceliği bulunmadığından, gerek MFİB'in gerekse Hazine Müsteşarlığının bu kapsamdaki bütçe uygulamalarının 5671 sayılı Kanuna uygunluk noktasından değerlendirilmesi gerekmektedir.

5018 sayılı Kanunun kapsamını belirleyen ekli I, II, III ve IV sayılı cetvellerde yer almayan MFİB ile ilgili bütçesel işlemlerin 5018 sayılı Kanuna göre yürütülmesi, MFİB'in yukarıda açıklanan özel konumu nedeniyle hem hukuken, hem de teknik açıdan mümkün bulunmamaktadır. Mutabakat Zaptına 1 No.lu Ek'in 3(3)'üncü maddesinde,

*"Hazine Müsteşarlığı ile idari ilişki, personel alımı, personelin statüsü, personelin mali hakları ve bütçe gibi konuların kapsamı ve detayları uygun bir yasal düzenleme ile tanzim edilecektir"*

denilmiş olmakla; bütçe konusu 5671 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinde aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

*"(1) Birimin bütün giderleri, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası veya muhabiri olan Ziraat Bankası nezdinde Birim adına açılacak özel hesaba yatırılır.*

*(2) Birim giderlerini karşılamak amacıyla Birim hesabına aktarılması gereken tutar genel bütçeden karşılanır.*

*(3) Söz konusu özel hesaptan yapılacak harcamalarda Harcama Yetkilisi Birim*

---

<sup>2</sup> MFİB Personel Yönetmeliği (20.10.2007 tarih ve 26676 sayılı Resmi Gazete)

*Başkanındır.”*

Görüleceği üzere, MFİB genel bütçe kapsamında bulunmayıp, giderleri için gereken kaynak

-uluslararası anlaşmadaki yükümlülüğe uygun olarak- genel bütçeden “transfer” yoluyla sağlanmaktadır. Harcamalar MFİB adına açılan özel hesaba aktarılan kaynaktan yapılmakta, harcama sürecinde MFİB Başkanı “Harcama Yetkilisi” sıfatıyla hareket etmektedir. Mutabakat Zaptına “1 No.lu Ek” ile finansman yükümlülüğü tamamen Türk Hükümeti tarafından üstlenilmiş; bu yükümlülüğün ifa keyfiyeti ise 5671 sayılı Kanunda gösterilmiştir. Dolayısıyla, özel hesaptan yapılacak harcamalarda Mutabakat Zaptı ve ekleri ile 5671 sayılı Kanun hükümlerinin geçerli olacağı açıktır.

Öte yandan, ödeneğin Hazine Müsteşarlığı tarafından “aktarılması” ile MFİB tarafından “harcanması” iki ayrı safhayı temsil etmektedir. 5018 sayılı Kanuna göre yürütülmesi ve muhasebeleştirilmesi gereken işlem, Müsteşarlık bütçesinden MFİB özel hesabına yapılan aktarma işleminin kendisidir. Çünkü bu işlemle Müsteşarlık açısından “gider” gerçekleşmiş olmaktadır. Özel hesaptan yapılacak harcamalarda ise Mutabakat Zaptı ve ekleri ile 5671 sayılı Kanun hükümleri geçerli olacaktır.

Mutabakat Zaptının 2(1) maddesinde, MFİB’in “Türk idari yapısının tamamlayıcı bir parçası olarak” kurulması öngörülmüş iken, 1 No’lu Ek’in 2(1) maddesi ile bu hüküm kaldırılmış ve Hazine Müsteşarlığına “idari açıdan” bağlı (*administratively linked*) bir birim olarak kurulması esası benimsenmiştir; bu husus Mutabakat Zaptının 3’üncü maddesinde de tekrarlanmıştır<sup>3</sup>.

Söz konusu hükmün bir sonucu olarak, MFİB 4059 sayılı Kanunla düzenlenen Hazine Müsteşarlığı teşkilatına dahil edilmemiştir. Dolayısıyla, yılı bütçe kanunlarının “Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Cetveli”nde, Hazine Müsteşarlığı bölümünde müstakil bir harcama birimi olarak yer alması mümkün olmadığı gibi, faaliyetlerinin kurumsal, fonksiyonel ve finansal kodlara göre muhasebeleştirilmesi de teknik olarak mümkün bulunmamaktadır.

Genel bütçeden MFİB özel hesabına aktarılacak tutarın Hazine Müsteşarlığı bütçesine

---

<sup>3</sup> 4üncü maddesinden de anlaşılacağı üzere, 1 No.lu Ek İngilizce olarak iki nüsha düzenlenmiş olup, bağlayıcılığı bulunmayan Türkçe tercümesinin 3üncü maddesinde “...idari olarak bağlanacaktır” denilmişken, 2nci maddesinde aynı ifade sehven “...bağlı bir birim” şeklinde tercüme edilmiştir.

konulması, 5671 sayılı Kanunun 4'üncü maddesi ile bağlı Yönetmeliğin 27'nci maddesi gereğidir. Yönetmeliğin "Birim Özel Hesabı" başlıklı 27'nci maddesinde,

*"(1) Birimin bütün giderleri, Mutabakat Zaptının 5'inci maddesinin birinci fıkrası hükmü saklı kalmak kaydıyla, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası veya muhabiri olan Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası nezdinde Birim adına açılacak özel hesaptan karşılanır.*

*(2) Bir sonraki yıla ilişkin olarak özel hesaba aktarılacak tutar, her yıl Temmuz ayının on beşinci gününe kadar belirlenir ve aynı süre içinde Birim Başkanı tarafından Müsteşarlığa sunulur.*

*(3) Birimin özel hesabına aktarılacak tutar, Müsteşarlık bütçesinin transfer kalemine ödenek olarak konulur ve harcama planlaması çerçevesinde üçer aylık dönemler itibarıyla Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi tarafından aktarılır."*

denilmek suretiyle MFİB özel hesabının işleyiş ve aktarılış keyfiyeti tanımlanmıştır.

Bilindiği üzere, 5018 sayılı Kanun kapsamındaki kuruluşlar, yine aynı Kanuna ekli listelerde gösterilmiş olup; MFİB bu listelerde yer almadığı gibi, yılı bütçe kanunlarına ekli "Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri" listesinde de yer almamaktadır.

Diğer taraftan, 5671 sayılı Kanun ve bağlı yönetmelik hükümleri MFİB'in bilhassa Sayıştay karşısında hesap verebilirliğini engellemediği gibi, MFİB Başkanlığınca Yönetmeliğin 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (ç) bentlerinin verdiği yetkiye dayanılarak yapılan, bazıları aşağıda sayılan bir dizi düzenleme ile denetlenebilir bir kontrol çevresi oluşturulmuştur:

"Birim Özel Hesabından Yapılacak Harcamalara İlişkin Dahili Direktif" 22.10.2007 tarihinde yürürlüğe konulmuştur

Özel Hesaba aktarılacak tutara ilişkin olarak MFİB tarafından hazırlanan "Harcama Planı", zorunlu olmadığı halde mukayese ve değerlendirme imkânı vermesi açısından "Analitik Bütçe Sistemi"ne (ABS) uygun olarak "Dördüncü Düzey Ekonomik Sınıflandırma" temelinde hazırlanmakta olup, yıllık gider tahminleri ile üç aylık aktarma talepleri bu çerçevede gerçekleştirilmektedir. Taleplerin karşılanması, önceki üç aylık harcamaların ve bakiye tutarın -yine aynı sınıflandırma temelinde- beyanı ile mümkün olabilmektedir.

MFİB'in harcamaları, dördüncü düzey ekonomik sınıflandırmaya göre belirlenmiş bütçe kalemleri bazında tahakkuk fişi düzenlenmekte, gerçekleştirme görevlisi ve harcama

yetkilisi tarafından imzalanmakta, tüm harcamaların bütçe kalemi bazında raporlanması sağlanmakta; raporlar bir önceki döneme ilişkin harcamaların kanıtlanması ve ödenek aktarma taleplerinin doğrulanması zımında Maliye Bakanlığına gönderilmektedir. Tahakkuk, muhasebe ve raporlama işlemleri özel bir yazılım (*Bütçe ve Tahakkuk Modülü*) vasıtasıyla yürütülmekte, basılı ve elektronik ortamda muhafaza edilmektedir.

5018 sayılı Kanuna tabi olmadığı halde, harcamaların tevsikinde Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliğinde sayılan belgeler veya aynı fonksiyonu haiz eşdeğer belgeler düzenlenmekte ve arşivlenmektedir. Ödeme talimatı, alım onayı, fatura, teklifler, bordro, aile yardımı bildirimini, görev onayı, yolluk bildirimini vb. her türlü harcama belgesi bu kapsamdadır.

Muhasebe temelinde hesap verilebilirliğin temini amacıyla, Maliye Bakanlığı (Muhasebat Genel Müdürlüğü) ile imzalanan 01.01.2011 tarihli Protokol kapsamında bir hesap planı hazırlanmış ve yine aynı Protokol kapsamında MFİB’de kurulan “*KBS (say2000i)*” benzeri bir yazılım üzerinden 02.08.2011 tarihinden itibaren kullanılmaya başlanmıştır.

Yukarıda özetlenen uygulamalar, MFİB’in muhasebe ve raporlamaya ilişkin iş ve işlemlerin basılı ve elektronik ortamda izlenmesini mümkün kıldığı gibi, bilhassa mali tabloların tutarlı ve doğru bilgiler içermesini de sağlamaktadır.

Ayrıca, MFİB’in bütçe ve muhasebe işlemlerinin düzenlenebilmesi için "5671 sayılı MFİB'nin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun" için değişiklik taslağı hazırlanmış olup, Hazine Müsteşarlığı nezdinde bu konuda koordinasyon görevi verilen Sigortacılık Genel Müdürlüğü’ne 05.01.2017 tarihinde iletilmiştir."

denilmektedir.

**Sonuç olarak**, MFİB’in uluslararası anlaşma ile kurulmuş, işlevsel özerkliği haiz, özel statülü bir kuruluş olduğu, 5018 sayılı Kanunun kapsamını belirleyen ekli I, II, III ve IV sayılı cetvellerde yer almayan MFİB ile ilgili bütçesel işlemlerin 5018 sayılı Kanuna göre yürütülmesinin mümkün olmadığı, özel hesaptan yapılacak harcamalarda Mutabakat Zaptı ve ekleri ile 5671 sayılı Kanun hükümlerinin geçerli olacağı belirtilmiş ise de;

Mutabakat Zaptı çerçevesinde kurulmuş olan MFİB’in işletme giderleri kuruluş aşamasında AB Komisyonu ve Türk Hükümetinin eş finansmanı ile oluşturulan özel hesaptan karşılanmış ancak Mutabakat Zaptında 2006 yılında yapılan Ek 1 Nolu değişiklik ile işletme



giderlerinin tamamının Türk Hükümetince karşılanması esası getirilmiş ve personelin mali hakları ve bütçe gibi konuların kapsamı ve detayları uygun bir yasal düzenleme ile tanzim edileceği esası benimsenmiştir.

Kamu idaresinin beyanının aksine Birime transfer edilen tutarın harcanmasına ilişkin usul ve esaslar Mutabakat Zaptında yer almamaktadır. Mutabakat Zaptında 2006 yılında yapılan Ek 1 Nolu değişiklik gereğince kabul edilmiş olan 5671 sayılı Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun ile de Birim özel hesabına yapılacak aktarımların muhasebeleştirilmesine ve raporlanmasına ilişkin mali çerçeve belirlenmemiş ve ikincil mevzuat ile belirlenmesi yönünde yetki de verilmemiştir.

Söz konusu mali mevzuat boşluğunun doldurulması amacıyla Birim tarafından bir takım idari önlemler alınmış ve Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar gereğince Sayıştaya ibraz edilmesi gereken defter, tablo ve belgelerin büyük bir kısmının ibrazı sağlanmış olmakla birlikte Birimce yapılmış olan düzenlemeler normlar hiyerarşisine uygun değildir ve Birimin tüm mali faaliyet ve sonuçlarını kapsayıcı nitelikte değildir.

Merkezi Finans ve İhale Biriminin işletme giderlerinin karşılanması amacıyla genel bütçeden aktarılan kaynakların muhasebeleştirilmesine ve raporlanmasına ilişkin hukuki düzenleme yapılması gerekmektedir.

## **BULGU 2: Tahsis Edilen Ödenek Tutarından Fazla Harcama Yapılması**

Merkezi Finans ve İhale Biriminin (MFİB) işletme giderlerinin karşılanmasında, 2016 yılı için tahsis edilen ödenek tutarından fazla harcama yapıldığı görülmüştür.

26.05.2007 tarih ve 5671 sayılı Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun'un; "Birimin giderleri" başlıklı 4'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; "(2) Birim giderlerini karşılamak amacıyla Birim hesabına aktarılması gereken tutar genel bütçeden karşılanır." denilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükmünde; MFİB'in işletme giderlerinin yılı bütçe kanununun verdiği yetki kapsamında genel bütçeden aktarılacak ödeneklerle karşılanması öngörüldüğünden bütçe kanunu ile verilen harcama yetkisinin ilgili bütçe yılıyla sınırlı olarak

kullanılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Yapılan incelemede; 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile MFİB'in işletme giderlerinin karşılanması için Hazine Müsteşarlığı (Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü) bütçesinin "transfer" kalemine toplam 13.275.000,00 TL ödenek konulduğu ve yıl içinde de ödenek durumunda değişiklik olmadığı halde, Birim'in 2016 yılı harcama toplamının 13.474.752,45 TL olarak gerçekleştiği, gelir ve gider arasındaki 199.752,45 TL farkın ise 2016 yılı içinde elde edilen gelirler ile 2017 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu kapsamında aktarılan ödeneklerle karşılandığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile verilen harcama yetkisi, tahsis edilen ödenek ve bütçe yılı ile sınırlı olduğundan harcamaların tahsis edilen ödenek çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "26.05.2017 tarih ve 5671 sayılı Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun'un; "Birim giderleri" başlıklı 4'üncü Maddesinin ikinci fıkrasında; "(2) *Birim giderlerini karşılamak amacıyla Birim hesabına aktarılması gereken tutar genel bütçeden karşılanır.*" denilmektedir.

2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile MFİB'nin işletme giderlerinin karşılanması için Hazine Müsteşarlığı (Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü) bütçesinin "transfer" kalemine toplam 13.275.000,00 TL ödenek konulmuştur.

Birimimiz, faaliyetlerini Halkbankası Genel Müdürlüğü'nün Mülkiyetinde bulunan C-Blok'ta kiracı olarak devam ettirmekteyken, Halk Bankası Genel Müdürlüğü'nün kullanımına yönelik ofis alanı ihtiyacı nedeniyle kiracı durumda bulunduğumuz alanın en kısa sürede boşaltılmasına ilişkin 16.12.2016 tarihli yazısına istinaden yeni bir hizmet binası bulunması zarurietini ortaya çıkarmıştır. Yapılan görüşmeler sonucunda Hazine Müsteşarlığı Kampüsü içerisinde E-Blok Birimize tahsis edilmiştir. Ancak taşınma işlemleri öncesinde E-Blokta faaliyetlerimizin düzenli bir şekilde ve ihtiyaçlarımız doğrultusunda yürütülebilmesi için tadilat yapılması gerektiğinden ve 2016 yılı bütçesinin o tarih itibarıyla onaylanmış olmasından dolayı değişiklik yapılamadığından ihtiyaca göre ortaya çıkan zaruri harcamalarımızı finanse edebilmek için 2016 yılı Aralık ayında, SGK prim ödemeleri harcama kaleminde kesilmiş olan ve ödemesi 2017 yılı Ocak ayında yapılacak olan SSK işçi ve işveren paylarına tekabül eden primlere ait emanet para kullanılmıştır.

5671 sayılı Kanun, -“Amaç” başlıklı 1’inci maddesinden de anlaşılacağı üzere MFİB’in istihdam ve bütçe esaslarını düzenlemek üzere yürürlüğe konulmuş özel bir kanundur. Normlar hiyerarşisi açısından, 5018 sayılı Kanunun uluslararası anlaşmalara ve diğer kanunlara karşı bir önceliği bulunmadığından, gerek MFİB’in gerekse Hazine Müsteşarlığının bu kapsamdaki bütçe uygulamalarının 5671 sayılı Kanuna uygunluk noktasından değerlendirilmesi gerekmektedir.”

denilmektedir.

**Sonuç olarak**, yıl içerisinde ortaya çıkan zaruri ihtiyaçların karşılanması amacıyla Müsteşarlık Bütçesinden Birim hesaplarına aktarılmış olan tutardan fazla harcama yapıldığı belirtilmiş ise de;

Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Birimin işletme giderlerinin karşılanması amacıyla Hazine Müsteşarlığı bütçesinin transfer kalemine ödenek tahsis edilen ve Birim hesaplarına intikali sağlanmış olan tutarlara ilişkin harcama yetkisi, Bütçe ile tahsis edilmiş ödenek ve bütçe yılı ile sınırlı olduğundan harcamaların tahsis edilen ödenek çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 3: Merkezi Finans ve İhale Birimi Özel Hesabından Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Kamu İhale Mevzuatına Uyulmaması**

Birim giderlerinin karşılanması için genel bütçeden Merkezi Finans ve İhale Birimi Özel Hesabına aktarılan ödeneğin kullanımında kamu ihale mevzuatına uyulmadığı görülmüştür.

5671 sayılı Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun'un 4’üncü maddesinde aynen;

*“(1) Birimin bütün giderleri, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası veya muhabiri olan Ziraat Bankası nezdinde Birim adına açılacak özel hesaba yatırılır.*

*(2) Birim giderlerini karşılamak amacıyla Birim hesabına aktarılması gereken tutar genel bütçeden karşılanır.*

*(3) Söz konusu özel hesaptan yapılacak harcamalarda Harcama yetkilisi Birim Başkanıdır.”* denilmektedir.

Kamu kaynağının kullanımı ile ilgili olarak Kamu İhale Kanunu'nun “Amaç” ve

“Kapsam” başlıklı 1’inci ve 2’nci maddelerinde ise;

*“ Madde 1- Bu Kanunun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir.*

*Madde 2- Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür:*

*a) (Değişik: 1/6/2007-5680/1 md.) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler...” denilmektedir.*

Belirtilen hükümlerden anlaşılacağı üzere; 5671 sayılı Kanun uyarınca Merkezi Finans ve İhale Biriminin birim giderleri genel bütçeden yani kamu kaynağından karşılanmaktadır. Kamu kaynağı kullanan kamu idaresinin ise yapacağı mal ve hizmet alımlarını Kamu İhale Kanunu hükümleri doğrultusunda gerçekleştirmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılmadığı gibi hangi mevzuata göre yapıldığının da ihale dokümanlarında belirtilmediği tespit edilmiştir.

2015 yılı Denetim Raporunda bu hususa yer verilmesine rağmen konuyla ilgili herhangi bir ilerleme sağlanamadığı ve uygulamaya 2016 yılında da devam edildiği görülmektedir.

Merkezi Finans ve İhale Birimince kamu kaynağı kullanarak özel hesaptan yapılan mal ve hizmet alımlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "MFİB “uluslararası anlaşma” ile kurulmuş özel statülü bir kurum olup; Mutabakat Zaptı’nın (1 No.lu Ek ile değişik) 5(2) maddesi uyarınca “idari, maaş ve diğer tüm işletme giderleri”nin Türk Hükümetince karşılanması gerekmektedir. Dolayısıyla MFİB özel hesabına Hazine Müsteşarlığınca transfer edilen tutar, “uluslararası anlaşmadan kaynaklanan bir yükümlülüğün ifası” kapsamında olup; bu tutarın harcanması da yine uluslararası anlaşma hükümlerine tabidir.

Bilindiği üzere 5018 sayılı Kanun kapsamındaki kuruluşlar, yine aynı Kanuna ekli listelerde gösterilmiş olup; MFİB bu listelerde yer almadığı gibi, yılı bütçe kanunlarına ekli “Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri” listesinde de yer almamaktadır.

4734 sayılı Kanunun amaç değil kapsam maddesi Kanun’a tabi kurumları belirlemektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun, “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde;

*“Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür”*

Denildikten sonra söz konusu idareler tek tek tanımlanmış, bunlar arasında -MFİB gibi- “uluslararası anlaşmalarla kurulmuş idareler”e yer verilmemiştir.

Mutabakat Zaptının 2(1) maddesinde “1 no’lu Ek” ile yapılan değişiklik sonucunda, MFİB “Türk idari yapısının tamamlayıcı bir parçası” olmaktan çıkarılmış, “idari açıdan” Hazine Müsteşarlığı ile ilişkilendirilmiştir. Bu değişikliğin bir sonucu olarak, MFİB Müsteşarlık teşkilatına dâhil edilmemiş; teşkilat şemasının NAO ve AB Komisyonunun eş onayına tabi olması esası benimsenmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun , "Kapsam" başlıklı 2’nci maddesinde söz konusu idareler tek tek tanımlandığından ve bunlar arasında MFİB gibi uluslararası anlaşmalarla kurulmuş idarelere yer verilmemiş olduğundan, Birimimizin 4734 sayılı Kanuna tabi olup olmadığı yönünde açıklayıcı hükümler içeren, “5671 sayılı MFİB'nin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun" için değişiklik taslağı hazırlanmış olup, Hazine Müsteşarlığı nezdinde bu konuda koordinasyon görevi verilen Sigortacılık Genel Müdürlüğü’ne 05.01.2017 tarihinde iletilmiştir."

denilmektedir.

**Sonuç olarak,** Mutabakat Zaptına göre MFİB özel hesabına Hazine Müsteşarlığınca transfer edilen tutarın, “uluslararası anlaşmadan kaynaklanan bir yükümlülüğün ifası” kapsamında olduğu; bu tutarın harcanmasının da yine uluslararası anlaşma hükümlerine tabi olacağı belirtilmişse de;

Özel hesaba transfer edilen tutarın harcanmasına ilişkin usul ve esaslara Mutabakat Zaptında yer verilmediği,

Mutabakat Zaptı uyarınca Birimin idari giderlerinin 30 Eylül 2007 tarihine kadar hibe sözleşmesi kapsamında karşılandığı, alımlarda Prag kurallarının uygulandığı, Avrupa Birliği Komisyonu tarafından da denetiminin yapıldığı, 30 Eylül 2007 tarihinden itibaren ise birimin idari, maaş ve diğer tüm işletme giderlerinin 5671 sayılı Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun uyarınca Türk Hükümetinin ulusal bütçesinden karşılandığı ancak bu tarihten itibaren yapılan alımlarda, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri uygulanmadığı gibi, başka bir düzenleme de yapılmadığından, alımların önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde gerçekleştirilmediği,

görülmektedir.

MFİB tarafından idari, maaş ve diğer tüm işletme giderleri için kullanılan kaynağın kamu kaynağı olması sebebiyle mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

## 8. EKLER

## Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

## A- Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) Özel Hesabına İlişkin Mali Tablolar

TABLO 1.1 BİLANÇO

Kurum Kodu : 50.32		Adı :		Yılı : 2016	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2016	PASİF HESAPLAR		N Yılı 2016
<b>1 DÖNEN VARLIKLAR</b>		<b>126.066,93</b>	<b>3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>		<b>269.852,73</b>
10 HAZİR DEĞERLER		119.506,78	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		269.852,73
100 KASA HESABI		225,01	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI		118.613,33
102 BANKA HESABI		119.281,77	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI		151.239,40
14 DİĞER ALACAKLAR		6.560,15	<b>5 ÖZ KAYNAKLAR</b>		<b>-97.490,66</b>
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		6.560,15	50 NET DEĞER		3.235.351,86
<b>2 DURAN VARLIKLAR</b>		<b>46.295,14</b>	500 NET DEĞER HESABI		3.235.351,86
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		46.295,14	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		183.762,30
254 TAŞITLAR HESABI		173.941,50	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		183.762,30
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		1.464.210,35	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI		-2.374.357,23
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-1.591.856,71	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)		-2.374.357,23
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		0,00	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		-1.142.247,59
260 HAKLAR HESABI		1.441.372,45	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)		-1.142.247,59
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-1.441.372,45			
<b>AKTİF TOPLAMI</b>		<b>172.362,07</b>	<b>PASİF TOPLAMI</b>		<b>172.362,07</b>
Bilanço Dipnotları :					

TABLO 1.2 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 58.32				Adı :				Yılı : 2016															
Ekonomik Kodlar				GİDERİN TÜRÜ				Cari Yıl (N)				Ekonomik Kodlar				GELİRİN TÜRÜ				Cari Yıl (N)			
630				GİDERLER HESABI				13.790.03190				600				GELİRLER HESABI				12.647.78391			
630 01				Personel Giderleri				8.075.81987				600 04				Alınan Bağış ve Yardımlar				12.593.55298			
630 01 02				Sözleşmeli Personel				8.075.81987				600 04 02				Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İd. Alınan Bağış ve Yard.				12.593.55298			
630 01 02 01				Ücretler				7.596.25928				600 04 02 01				Cari				12.593.55298			
630 01 02 01 90				Diğer Sözleşmeli Personel Ücretleri				7.596.25928				600 04 02 01 01				Hazine yardımı				12.593.55298			
630 01 02 04				Sosyal Haklar				99.52969				600 05				Diğer Gelirler				54.230,93			
630 01 02 04 50				Diğer Sözleşmeli Personelin Sosyal Hakları				99.52969				600 05 09				Diğer Çeşitli Gelirler				54.230,93			
630 02				Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri				1.326.68187				600 05 09 01				Diğer Çeşitli Gelirler				54.230,93			
630 02 02				Sözleşmeli Personel				1.326.68187				600 05 09 01 06				Kisilerden Alacaklar				37.02282			
630 02 02 06				Sosyal Güvenlik Kurumuna				1.326.68187				600 05 09 01 99				Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Çeşitli Gelirler				17.20881			
630 02 02 06 01				Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri				1.326.68187				<b>NET GELİR TOPLAMI :</b>				<b>12.647.783,91</b>							
630 03				Mal ve Hizmet Alım Giderleri				3.733.74489															
630 03 02				Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları				430.09894															
630 03 02 01				Kırtasiye ve Büro Malzemesi Alımları				108.59321															
630 03 02 01 01				Kırtasiye Alımları				108.59321															
630 03 02 02				Su ve Temizlik Malzemesi Alımları				18.30085															
630 03 02 02 02				Temizlik Malzemesi Alımları				18.30085															
630 03 02 03				Enerji Alımları				277.14929															
630 03 02 03 01				Yakacak Alımları				51.94985															
630 03 02 03 02				Akaryakıt ve Yağ Alımları				23.44027															
630 03 02 03 03				Elektrik Alımları				201.75386															
630 03 02 04				Yiyecek, İçecek ve Yem Alımları				23.70823															
630 03 02 04 02				İçecek Alımları				23.70823															
630 03 02 09				Diğer Tüketim Mal ve Malzemesi Alımları				28821															



## B- Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) Fon Hesabına İlişkin Mali Tablolar

## CFCU Balance Sheet as of 31.12.16 (EURO)

MFB 31.12.16 Tarihli Bilanço

	Cur. Period (EURO) Carî Dönem 31.12.2016	Previous Period (EURO) Önceki Dönem 30.09.2016	Previous Period (EURO) Önceki Dönem 30.06.2016
<b>I-CURRENT ASSETS</b> <b>DÖNEN VARLIKLAR</b>			
<b>A- LIQUID ASSETS</b> <b>HÂZİR DEĞERLER</b>			
1. Banks Bankalar	53.281.825,81	38.804.997,22	36.337.869,44
2. Cheques Given and Payment Orders (-) Verilen Çekler ve Ödemeler Emri (-)	53.281.825,81	38.804.997,22	36.337.869,44
<b>B- OPERATIONAL RECEIVABLES</b> <b>OPERASYONEL ALACAKLAR</b>			
1. Receivables From NF Üssal Fondan Alacaklar	1.132.331,46	1.244.188,54	1.030.801,17
2. Other Receivables Diğer Alacaklar	-	-	-
3. Receiv. Under Admin. Follow-Up İdari Tahakkukatlar	406.409,97	520.065,71	299.645,70
4. Receiv. Under Legal Follow-Up Kanunî Tahakkukatlar	725.921,49	718.122,83	790.951,47
<b>C- OTHER CURRENT ASSETS</b> <b>DİĞER CARİ DEĞERLER</b>			
1. Advances to Contractor/ Yüklenicilere Avanslar	146.259.993,69	155.844.324,69	160.021.669,14
<b>D- ACCRUED INCOME</b> <b>GELİR TAHAKKUKLARI</b>			
1. Accrued Interest Income Fazl Tahakkukatlar	-	-	-
2. Other Accrued Income Diğer Tahakkukatlar	-	-	-
<b>TOTAL CURRENT ASSETS</b> <b>TOPLAM DÖNEN VARLIKLAR</b>	200.674.151,16	195.973.510,45	199.390.339,75
<b>II-LONG TERM CURRENT ASSETS</b> <b>A- OPERATION RECEIVABLES</b> <b>OPERASYONEL ALACAKLAR</b>			
1. Receivables From NF Üssal Fondan Alacaklar	-	-	-
2. Other Receivables Diğer Alacaklar	-	-	-
<b>TOTAL NON-CURRENT ASSETS</b> <b>TOPLAM DURAN VARLIKLAR</b>	-	-	-
<b>TOTAL ASSETS</b> <b>TOPLAM VARLIKLAR</b>	200.674.151,16	195.973.510,45	199.390.339,75
<b>III-CURRENT LIABILITIES</b> <b>CARİ YÜKÜMLÜLÜKLER</b> <b>FONLAR</b>			
1. Funds Payables (Undersated Cont.) (-) Forlar (Yüklenici Şartları)	158.865.666,33	152.415.302,52	201.425.002,27
2. Funds Payables to Contractors/ Yüklenicilere Ödenecek Forlar	332.039.606,05	360.417.307,32	371.771.116,87
3. Funds from Bank Interest Bankalardan Alınan Faizler	87.198,80	96.432,78	93.662,87
4. Funds from Contractor Interest Yüklenicilerden Alınan Faizler	2.010,87	2.010,87	2.010,87
5. Funds From Guarantees Teminat Mektuplarından Gelen Forlar	-	-	-
6. Saving from Contracts Sözleşmelerden Kazanımlar	19.065.729,76	18.762.983,15	18.711.328,00
7. Funds From Penalties Cezalardan Gelen Forlar	6.170.133,66	6.170.133,66	6.169.328,16

8 Other Funds Diğer Fonlar	-	-	-
9 Retention Payables (Short Term) İhtiyat Kesirleri (Kısa Vadeli)	502.479,42	1.767.842,81	1.761.731,11
10 Tax Payables Ödenecek Vergiler	-	-	-
<b>TOTAL CURRENT LIABILITIES</b> <b>TOPLAM CARİ YÜKÜMLÜLÜKLER</b>	<b>200.611.492,23</b>	<b>194.800.408,07</b>	<b>197.064.375,81</b>
<b>IV-NON-CURRENT LIABILITIES</b> <b>CARİ OLMAYAN YÜKÜMLÜLÜKLER</b>			
11 Retention Payables (Long Term) İhtiyat Kesirleri (Uzun Vadeli)	82.858,93	1.173.102,38	2.306.164,14
<b>TOTAL NON-CURRENT LIABILITIES</b> <b>TOPLAM CARİ OLMAYAN</b> <b>YÜKÜMLÜLÜKLER</b>	<b>82.858,93</b>	<b>1.173.102,38</b>	<b>2.306.164,14</b>
<b>TOTAL LIABILITIES</b> <b>TOPLAM YÜKÜMLÜLÜKLER</b>	<b>200.694.351,16</b>	<b>195.973.510,45</b>	<b>199.370.540,75</b>
<b>TOTAL ASSETS- TOTAL LIABILITIES</b> <b>TOPLAM VARLIKLAR-TOPLAM</b> <b>YÜKÜMLÜLÜKLER</b>			

## CFCU Cash Flow Statement as of 31.12.2016

31.12.2016 TARİHLİ MFİB NAKİT AKIM TABLOSU

	Current Period	Previous Period	Previous Period
	Carri Dönem (31.12.16)	Önceki Dönem(30.09.16)	Önceki Dönem(30.06.16)
	Eur	Eur	Eur
<b>I- Cash Flows from Operational Transactions</b> <i>Operasyonel İşlemlerden Kaynaklı Nakit Akımları</i>			
<b>A- Cash Inflows</b> <i>Nakit Akımları</i>			
<b>1. Funds From NF</b> <i>Ulusal Fon'dan Alınan Fonlar</i>	37.033.196,63	14.279.326,75	17.264.030,19
EU Contribution <i>AB Katkısı</i>	34.493.471,07	13.362.042,11	13.874.865,26
National Contribution <i>Ulusal Katkı</i>	2.539.725,56	917.284,64	3.389.164,93
<b>2. Funds From Contractors</b> <i>Yüklenicilerden Alınan Fonlar</i>	408.571,57	114.964,59	787.944,77
EU Contribution <i>AB Katkısı</i>	387.839,10	103.468,12	698.607,18
National Contribution <i>Ulusal Katkı</i>	20.732,47	11.496,47	89.337,59
<b>B- Cash Outflows</b> <i>Nakit Çıktıları</i>			
<b>1.Funds To Contractors</b> <i>Yüklenicilere Yapılan Ödemeler</i>	22.877.929,90	13.678.387,83	19.435.768,64
EU Contribution <i>AB Katkısı</i>	19.903.799,01	12.036.981,29	16.520.403,34
National Contribution <i>Ulusal Katkı</i>	2.974.130,89	1.641.406,54	2.915.365,30
<b>2.Funds Return to NF</b> <i>Ulusal Fona İade Edilen Paralar</i>	264.208,51	264.208,51	264.208,51
EU Contribution <i>AB Katkısı</i>	239.412,04	239.412,04	239.412,04
National Contribution <i>Ulusal Katkı</i>	24.796,47	24.796,47	24.796,47

<b>II- Cash flows from financial transactions</b> <i>Finansal İşlemlerden Kaynaklı Nakit Akımları</i>			
<b>A- Cash Inflows</b> <i>Nakit Akımları</i>			
<b>1. Interest Revenue</b> <i>Faiz Gelirleri</i>	97.198,80	95.432,78	93.432,78
EU Contribution <i>AB Katkısı</i>	97.198,80	95.432,78	93.432,78
National Contribution <i>Ulusal Katkı</i>	0,00	0,00	0,00
<b>III- Cash Increase (Decrease)</b> <i>Nakit Artışı (Azalışı)</i>	14.396.828,59	547.127,78	-1.554.339,32
<b>IV- Cash Available at the Beginning of the Period</b> <i>Dönem Başı Nakit Tutarı</i>	38.884.997,22	38.337.869,44	39.892.208,76
<b>V- Cash Available at the end of the Period</b> <i>Dönem Sonu Nakit Tutarı</i>	53.281.825,81	38.884.997,22	38.337.869,44

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>

**HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI ULUSAL FON**

**2016 YILI**

**DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	102
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	106
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	111
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	106
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	108
6.	EKLER.....	109





## TABLolar LİSTESİ

<b>Tablo 1:</b>	Tablo 1: IPA I-II-III-IV'üncü Bileşenler Fonlarının Tahsis Durumu (Avro)	103
<b>Tablo 2:</b>	IPA V'inci Bileşen Fonlarının Tahsis Durumu	103
<b>Tablo 3:</b>	IPA II'inci Dönem Fonlarının Tarım ve Kırsal Kalkınma Dışındaki Sektörler İçin Tahsis Durumu	103



# 1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

## Mali Yapı

Ulusal Fon, Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) çerçevesinde sağlanacak yardımların mali yönetimi ile görevlidir. Bu kapsamda özellikle; banka hesaplarının düzenlenmesi, Komisyondan ve ulusal makamlardan fonların talep edilmesi, temin edilen fonların Uygulama Birimlerine tahsis edilmesi ve Komisyona mali raporların sunulmasından sorumludur.

Kaynakların mali yönetimi, Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı Türkiye Program Uygulama Rehberlerinden Ulusal Fona İlişkin “I – Mali Yönetim” başlıklı rehberine göre yürütülmektedir.

Katılım Öncesi Yardım Aracı çerçevesinde sağlanan yardımlarda, 2007-2013 yılları arasında bileşen bazlı bir yaklaşım, 2014-2020 yıllarını kapsayan dönemde ise sektörel bazlı bir yaklaşım benimsenmiştir.

## IPA I. Dönem (2007-2013)

IPA (Katılım Öncesi Yardım Aracı) I. Dönem, Topluluk fonlarının kullanıldığı 2007-2013 yıllarını kapsamaktadır.

Bu dönemde Ulusal Fon kanalıyla finanse edilmesi öngörülen bileşenler; IPA I (Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma), IPA II (Karadeniz Sınır Ötesi İşbirliği), IPA III (Bölgesel Kalkınma), IPA IV (İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi) ve IPA V (IPARD-Kırsal Kalkınma) bileşenleridir.

A- 2016 yılsonu itibariyle dönem başı bakiyesi ile birlikte IPA I, IPA II, IPA III ve IPA IV bileşenleri için Ulusal Fonun kullanımına verilen ve buradan aktarılan kaynaklar aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 1: IPA I-II-III-IV'üncü Bileşenler Fonlarının Tahsis Durumu (Avro)**

	Dönem Başı Bakiyesi ile birlikte 2016 Yılı İçinde Ulusal Fona Tahsis Edilen Kaynaklar	Ulusal Fonun Tahsis Ettiği Kaynaklar	2017 Yılına Devir
AB Katkısı(Avro)	635.226.001,60	414.428.001,12	220.798.000,48
Ulusal Katkı(Avro)	152.086.532,37	84.485.841,01	67.600.691,36
Toplam	787.312.533,97	498.913.842,13	288.398.691,84

B- 2016 yılsonu itibariyle dönem başı bakiyesi ile birlikte IPA V inci bileşen için Ulusal Fonun kullanımına verilen ve buradan aktarılan kaynaklar aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 2: IPA V'inci Bileşen Fonlarının Tahsis Durumu**

	Dönem Başı Bakiyesi ile birlikte 2016 Yılı İçinde Ulusal Fona Tahsis Edilen Kaynaklar	Ulusal Fonun Tahsis Ettiği Kaynaklar	2017 Yılına Devir
Avro Hesabı	343.931.736,87	335.594.368,07	8.337.368,80
TL Hesabı	Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) tarafından takip edilmektedir.		

### IPA II. Dönem (2014-2020)

IPA (Katılım Öncesi Yardım Aracı) II. Dönem, Topluluk fonlarının kullanıldığı 2014-2020 yıllarını kapsamaktadır.

Bu dönemde Ulusal Fon kanalıyla finanse edilmesi öngörülen sektörler; Tarım ve Kırsal Kalkınma sektörü dışındaki sektörler (Demokrasi ve Yönetişim, Adalet, İçişleri ve Temel Haklar, Ulaştırma, Çevre ve İklim, Enerji, Rekabetçilik ve Yenilik, İstihdam, İnsan Kaynaklarının Gelişimi ve Sosyal Politikalar) ile Tarım ve Kırsal Kalkınma sektörüdür.

2016 yılı içerisinde IPA II. Dönemi kapsamında Tarım ve Kırsal Kalkınma sektörü dışındaki sektörlerle ilişkin Ulusal Fonun kullanımına verilen ve buradan aktarılan kaynaklar aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 3: IPA II'inci Dönem Fonlarının Tarım ve Kırsal Kalkınma Dışındaki Sektörler İçin Tahsis Durumu**

	Dönem Başı Bakiyesi ile birlikte 2016 Yılı İçinde Ulusal Fona Tahsis Edilen Kaynaklar	Ulusal Fonun Tahsis Ettiği Kaynaklar	2017 Yılına Devir
AB Katkısı (Avro)	192.555.910,87	151.174.624,00	41.381.286,87
Ulusal Katkı (Avro)	3.988.548,63	-	3.988.548,63
Toplam	196.544.459,50	151.174.624,00	45.369.835,50

## **Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

Ulusal Fon muhasebeleştirme ve raporlama işlemlerini Ulusal Fonun kurulmasına ilişkin Mutabakat Zaptının "Muhasebe" başlıklı 15'inci maddesine göre yürütmektedir. Ulusal Fon, Avrupa Birliği tarafından finanse edilen bütün programlara ilişkin tüm akdi ve diğer mali işlemleri kapsayacak çift taraflı kayıt sistemine dayalı, analitik ve tahakkuk esaslı bir muhasebe sistemi tutmaktadır. Muhasebe işlemleri, Ulusal Fon Dairesine bağlı olarak görev yapan muhasebe yetkilisince yürütülmektedir.

### **IPA I. Dönem (2007-2013)**

IPA I. dönem muhasebeleştirme işlemleri, IPA Uygulama Tüzüğü gereği, kabul edilmiş muhasebe standartları referans alınarak IPA I-IV ve IPA V (IPARD) için ayrı ayrı hazırlanan muhasebe uygulama rehberlerine göre yapılmakta ve Sektörel Anlaşmanın 9'uncu maddesi gereğince de IPAI-IV ve IPA V Fonlarının muhasebesi ayrı ayrı tutulmaktadır.

Muhasebe işlemleri, Ulusal Fon Dairesi bünyesinde görev yapan muhasebe yetkilisince yürütülmektedir.

Ulusal Fon tarafından Katılım Öncesi Yardım Araçlarından IPA I-IV ve IPA V için özel mevzuatı çerçevesinde oluşturulan mali tablolara ilişkin bilgiler aşağıdaki şekildedir.

A- Katılım Öncesi Yardım Araçlarından IPA I, II, III ve IV üncü bileşenler için oluşturulacak mali tablolar Türkiye Program Uygulama Rehberlerinden Ulusal Fona İlişkin "J – Muhasebe" başlıklı rehberde belirtilmektedir. Buna göre IPA I, II, III ve IV'üncü bileşenler için mali tablolar aşağıda yer almaktadır:

- Bilanço,
- Gelir tablosu,
- Nakit akım tablosu,
- Mali tablo dipnotları.

Denetim görüşü kamu idaresinin temel mali tabloları olan Bilanço, Gelir Tablosu ve Nakit Akım Tablosuna verilmiştir.

B- Katılım Öncesi Yardım Araçlarından IPA V (IPARD Kırsal Kalkınma Bileşeni) için oluşturulacak mali tablolar Program Uygulama Rehberlerinden Ulusal Fona İlişkin “J – Muhasebe” başlıklı rehberde belirtilmiştir. Buna göre IPA V için Mali tablolar aşağıda yer almaktadır:

- Bilanço,
- Ekonomik verim hesabı,
- Net varlıklar/borçlardaki değişikliklerin beyanı,
- Nakit akım tablosu,
- Mali tablo dipnotları.

Denetim görüşü kamu idaresinin temel mali tablolarından Bilanço, Ekonomik Verim Hesabı ve Nakit Akım Tablosuna verilmiştir.

#### **IPA II. Dönem (2014-2020)**

IPA II. dönemde muhasebeleştirme işlemleri, muhasebe uygulama rehberlerine göre yapılacaktır.

Ulusal Fon, Sektörel Anlaşma gereğince, Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü ile diğer sektörlerin muhasebe sistemlerini ayrı olarak tutacaktır.

A- Tarım ve Kırsal Kalkınma sektörü dışındaki sektörler için uygulanacak muhasebe uygulama rehberi (Taslak) gereğince muhasebe kayıtları Avro cinsinden yapılacak olup mali tablolar, muhasebe yetkilisi tarafından yıllık olarak üretilecektir. Bu tablolar;

- Bilanço,
- Gelir Tablosu,
- Nakit Akım Tablosu,
- Hesap dipnotları'dır.

Denetim görüşü kamu idaresinin temel mali tabloları olan Bilanço, Gelir Tablosu ve Nakit Akım Tablosuna verilmiştir.

B- Tarım ve Kırsal Kalkınma sektörü için ise finansman anlaşması henüz imzalanmadığından muhasebe uygulama rehberleri hazırlanmamıştır. Muhasebe ve raporlama süreçleri denetim raporu tarihi itibarıyla başlatılmadığından denetim görüşü verilmeyecektir.

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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, genel kabul görmüş 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, mali tabloları ayrı ayrı üretilen;

IPA I. Dönem

A- IPA I, II, III ve IV'üncü bileşenler,

B- IPA V'inci bileşen (IPARD),

IPA II. Dönem

Tarım ve Kırsal Kalkınma sektörü dışındaki sektörler,

Fonları için denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

## **5. DENETİM GÖRÜŞÜ**

### **A- Ulusal Fon'un Katılım Öncesi Yardım Araçlarından IPA I, II, III ve IV üncü Bileşenleri Kapsamında Oluşturulan Mali Tablolarına İlişkin Denetim Görüşü**

Hazine Müsteşarlığı Ulusal Fon'un Katılım Öncesi Yardım Araçlarından IPA I, II, III ve IV üncü Bileşenleri kapsamında oluşturulan, 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

### **B- Ulusal Fon'un Katılım Öncesi Yardım Araçlarından IPA V inci (IPARD) Bileşeni Kapsamında Oluşturulan Mali Tablolarına İlişkin Denetim Görüşü**

Hazine Müsteşarlığı Ulusal Fon'un Katılım Öncesi Yardım Araçlarından IPA V inci (IPARD) Bileşeni kapsamında oluşturulan, 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

### **C- Ulusal Fon'un Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü Dışındaki Sektörler Kapsamında Oluşturulan Mali Tablolarına İlişkin Denetim Görüşü**

Hazine Müsteşarlığı Ulusal Fon'un Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü Dışındaki Sektörler kapsamında oluşturulan, 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## **6. EKLER**

### **Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları**

#### **IPA I. Dönem**


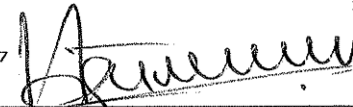
#### **A- Katılım Öncesi Yardım Araçlarından IPA I, II, III ve IV üncü Bileşenler Kapsamında Oluşturulan Mali Tablolar**

Ulusal Fon IPA I-II-III-IV. Bileşenler 31.12.2016 Tarihli Bilançosu (Avro Cinsinden)			
AKTİF ( VARLIKLAR )		31.12.2015	31.12.2016
VARLIKLAR			
I- DÖNEN VARLIKLAR			
A- BANKALAR		179.997.612,34	289.142.409,72
101.01	NP 2007 Comp.I - EU Contribution	229.278,27	1.602.003,80
101.02	NP 2008 Comp.I - EU Contribution	22.089,63	32.321,06
101.03	NP 2009 Comp.I - EU Contribution	2.318.178,36	2.369.114,29
101.04	NP 2010 Comp.I - EU Contribution	1.561.293,20	3.135.678,37
101.05	NP 2011 Comp.I Part I - EU Contribution	2.066.641,10	4.262.600,05
101.06	NP 2011 Comp.I Part II - EU Contribution	34.155.442,04	1.981.026,52
101.07	NP 2012 - EU Contribution	41.530.019,60	9.243.992,54
101.08	NP 2013 - EU Contribution	11.049.472,33	21.392.923,44
104.01.01	NP 2007 Comp.I - National Contribution	1.231.046,56	890.486,55
104.01.02	NP 2008 Comp.I - National Contribution	1.103.392,33	210.356,59
104.01.03	NP 2009 Comp.I - National Contribution	184.802,80	423.086,26
104.01.04	NP 2010 Comp.I - National Contribution	1.027.873,88	1.376.096,25
104.01.05	NP 2011 Comp.I Part I- National Contribution	131.786,30	12.701,53
104.01.06	NP 2011 Comp.I Part II- National Contribution	5.778.328,37	4.565.753,75
104.01.07	NP 2012 Comp.I - National Contribution	8.174.993,03	2.630.864,84
104.01.08	NP 2013 Comp.I - National Contribution	358.125,38	965.292,48
104.02	IPA I BANKS-NC-INTEREST	206.575,37	170.883,93
101.01	NP 2007 Comp.II - EU Contribution	4.360,86	6.373,34
101.02	NP 2008 Comp.II - EU Contribution	82.861,03	45.019,30
101.03	NP 2009 Comp.II - EU Contribution	145.121,41	147.895,51
101.04	NP 2010 Comp.II - EU Contribution	173.207,56	175.882,28
101.05	NP 2011 Comp.II - EU Contribution	660.551,44	386.093,26
104.01.01	NP 2007 Comp.II - National Contribution	3.817,13	28.613,60
104.01.02	NP 2008 Comp.II - National Contribution	17.628,48	9.805,48
104.01.03	NP 2009 Comp.II - National Contribution	26.455,50	26.455,50
104.01.04	NP 2010 Comp.II - National Contribution	26.868,02	26.868,02
104.01.05	NP 2011 Comp.II - National Contribution	47.065,69	28.829,32
104.02	IPA II BANKS-NC-INTEREST	1.895,71	1.723,65
101.01	BANKS- EC- IPA COMP. III ENVIRONMENT OP-EU Contribution	5.296.483,65	53.565.691,69
101.02	BANKS- EC- IPA COMP. III TRANSPORT OP- EU Contribution	4.628.653,29	73.238.251,16
101.03	BANKS- EC- IPA COMP. III RCOP-EU Contribution	2.404.845,50	47.563.767,35
104.01.01	BANKS- National Contribution- IPA COMP. III ENVIRONMENT OP-National Contribution	7.152.926,06	10.132.935,97
104.01.02	BANKS- National Contribution- IPA COMP. III TRANSPORT OP National Contribution	39.453.303,43	38.243.772,83
104.01.03	BANKS- National Contribution- IPA COMP. III RCOP National Contribution	1.994.329,22	4.986.638,24
104.02	IPA III BANKS-NC-INTEREST	367.301,85	460.652,82
101.01	IPA Comp.IV-HRDOP-EU Contribution	1.362.658,91	1.649.366,52
104.01.01	IPA Comp.IV-HRDOP-National Contribution	4.913.478,94	3.042.134,15
104.02	IPA IV BANKS-NC-INTEREST	104.460,11	110.457,48
<b>B- KISA VADELİ ALACAKLAR</b>		<b>461.460.192,80</b>	<b>112.410.418,57</b>
125.01	IPA I RECEIVABLES FROM EC	101.434.890,05	18.906.704,17
125.04	IPA I RECEIVABLES FROM NC	6.758.138,86	7.050.615,98
125.01	IPA II RECEIVABLES FROM EC	1.235.673,35	-
125.03	IPA II RECEIVABLES FROM NC	2.550,33	2.550,33
125.01	IPA III RECEIVABLES FROM EC	267.561.877,70	63.276.083,76
125.04	IPA III RECEIVABLES FROM NC	14.354.039,22	13.834.336,69
125.01.01	IPA IV RECEIVABLES FROM EC	61.644.479,85	4.139.944,30
125.04.01	IPA IV RECEIVABLES FROM NC	8.458.543,44	5.200.183,34
<b>AKTİF (VARLIKLAR) TOPLAMI</b>		<b>641.447.805,14</b>	<b>401.552.828,29</b>

10/10/16

PASİF ( KAYNAKLAR )		31.12.2015	31.12.2016
YÜKÜMLÜLÜKLER			
I- KISA VADELİ BORÇLAR			
A- FONLAR		618.553.038,94	375.530.912,36
1.FONLAR		3.231.093.357,20	3.448.399.566,52
300.01	IPA I FUNDS FROM EC	1.200.171.355,67	1.196.376.509,70
300.02	IPA I FUNDS FROM NC	116.575.158,78	131.358.055,13
300.01	IPA II FUNDS FROM EC	6.484.990,21	5.249.316,86
300.02	IPA II FUNDS FROM NC	716.020,34	728.957,76
300.01	IPA III FUNDS FROM EC	1.241.676.820,94	1.384.770.982,43
300.02	IPA III FUNDS FROM NC	243.955.869,37	294.842.374,78
300.01	IPA IV FUNDS FROM EC	341.599.218,73	358.068.768,99
300.02	IPA IV FUNDS FROM NC	79.913.923,16	77.004.600,87
2.KULLANILAN FONLAR(-)		- 2.644.837.152,01	- 3.108.247.950,26
301.01	IPA I FUNDS USED EC (-)	1.048.239.068,28	1.178.793.649,99
301.02	IPA I FUNDS USED NC (-)	90.156.179,92	109.160.900,04
301.01	IPA II FUNDS USED EC (-)	5.530.207,34	5.641.479,90
301.02	IPA II FUNDS USED NC (-)	609.091,83	803.121,58
301.01	IPA III FUNDS USED EC (-)	967.882.204,43	1.175.007.248,74
301.02	IPA III FUNDS USED NC (-)	184.935.081,74	215.131.337,18
301.01	IPA IV FUNDS USED EC (-)	290.866.821,48	354.934.596,16
301.02	IPA IV FUNDS USED NC (-)	56.618.496,99	68.775.616,67
3.İADE EDİLEN FONLAR (-)		- 178.255,61	- 178.255,61
302.01	IPA I FUNDS RETURNED EC	80.741,78	80.741,78
302.02	IPA I FUNDS RETURNED NC	97.513,83	97.513,83
4.DİĞER FONLAR		32.475.089,36	35.557.551,71
305.01	IPA I OTHER FUNDS EC	24.775.169,92	24.775.169,92
305.02	IPA I OTHER FUNDS NC	2.889.653,96	2.779.019,87
305.02	IPA II OTHER FUNDS NC	274,83	274,83
305.02	IPA III OTHER FUNDS NC	3.983.202,98	7.151.642,34
305.02	IPA IV OTHER FUNDS NC	826.787,67	851.444,75

. ^ \_

<b>B- BORÇLAR</b>		<b>13.303.464,36</b>	<b>13.275.083,28</b>
330	IPA I OTHER PAYABLES	11.717.036,95	11.717.036,95
330	IPA II OTHER PAYABLES	1.317.482,58	1.289.101,50
330	IPA III OTHER PAYABLES	105.594,10	105.594,10
330	IPA IV OTHER PAYABLES	163.350,73	163.350,73
<b>TOPLAM KISA VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER</b>		<b>631.856.503,30</b>	<b>388.805.995,64</b>
<b>II- UZUN VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER</b>		-	-
<b>III- KAYNAKLAR</b>			
<b>C- Dönem KARI/ZARARI</b>		<b>9.591.301,84</b>	<b>12.746.832,65</b>
570	IPA I Birikmiş Kâr	1.082.258,24	1.560.920,62
570	IPA II Birikmiş Kâr	31.778,20	46.692,01
570	IPA III Birikmiş Kâr	3.505.149,71	5.942.256,85
570	IPA IV Birikmiş Kâr	942.106,05	1.361.199,32
590	IPA I Dönem Kârı	685.237,75	788.595,85
590	IPA II Dönem Kârı	16.809,52	16.368,11
590	IPA III Dönem Kârı	2.804.408,99	2.627.865,93
590	IPA IV Dönem Kârı	523.553,38	402.933,96
<b>PASİF(KAYNAKLAR) TOPLAMI</b>		<b>641.447.805,14</b>	<b>401.552.828,29</b>
Prepared By: Sila KULAKSIZ Accountant		Date / Signature: 21.02/2017	
Approved By: Harun GÜRER Director of NF		Date / Signature: 22.2/2017	

## IPA I-II-III-IV. Bileşenler 2016 Yılı Gelir Tablosu

			2016
			Avro
642	Faiz Geliri		3.844.641,78
	IPA 1		797.473,78
	IPA 2		16.368,11
	IPA 3		2.627.865,93
	IPA 4		402.933,96
653	Banka Komisyonları		-8.877,93
690	<b>DÖNEM KÂRI/ZARARI (IPA 1+IPA2+IPA3+IPA 4)</b>		<b>3.835.763,85</b>

Ulusal Fon IPA I-II-III-IV. Bileşenler 2016 Yılı Özet Nakit Akım Tablosu	
(Avro Cinsinden)	
<b>Dönem Başı Nakit Tutarı</b>	179.997.612,34
1. Esas Faaliyetlerden Nakit Girişleri	607.995.154,67
2. Esas Faaliyetlerden Nakit Çıktıları	499.594.075,17
3. Finansal Gelirler	752.595,81
4. Finansal Giderler	8.877,93
<b>Dönem Sonu Nakit Tutarı</b>	<b>289.142.409,72</b>

1 0

**B- Katılım Öncesi Yardım Araçlarından IPA V inci Bileşen (IPARD) Kapsamında Oluşturulan Mali Tablolar**

PRIME MINISTRY UNDERSECRETARIAT OF TREASURY - NATIONAL FUND		
CASH FLOW STATEMENT For the Ipard Euro Account of Ipard Programme For the year ended December 31,2016		
	Euro	Notes
<b>Cash at the beginning of the period*</b>	<b>1.860.262,80</b>	
Principal	0,00	
Interest	1.851.412,53	
Principal (Recoveries)	8.597,97	
Interest (Recoveries)	252,30	
<b>Cash Inflows</b>	<b>342.071.474,05</b>	
Funds Received from EC (IPARD Community Contribution)	297.788.689,72	
Funds From National Budget as Bridge Finance	39.481.651,50	
Funds Received from the IPARD A. (Recoveries Community Contribution)	1.619.985,20	
Interest Gains	689.796,62	
Wrong Bank Transfers related to Recoveries	1.909,74	
Wrong Bank Transfers related to Payments	2.489.441,28	
<b>Cash Outflows</b>	<b>335.594.368,06</b>	
Funds Transferred to IPARD Agency (IPARD Community Contribution)	218.902.275,26	
Funds Transferred to IPARD Agency (Interest on the IPARD Euro Acc.used as National Co-Finance)	2.541.209,17	
Funds Transferred to National Budget (Repayment of Bridge Financing)	93.699.119,81	
Funds Transferred to IPARD TL Account (Repayment of Bridge Financing)	20.405.772,72	
Wrong Bank Transfers related to Recoveries	1.344,62	
Wrong Bank Transfers related to Payments	565,44	
Funds Transferred to Co-Finance Account for Correction	44.081,05	
<b>Cash Increase</b>	<b>6.477.105,99</b>	
Rounding Differences Between Vouchers and Cash Flows	0,01	
<b>Cash at the end of the period</b>	<b>8.337.368,80</b>	
Principal	6.708.533,34	
Interest	0,00	
Principal (Recoveries)	1.340.136,70	
Interest (Recoveries)	288.698,77	
Rounding Differences Between Bank Account and Vouchers	0,03	
<b>Balance on IPARD Euro Account at the end of the period</b>	<b>8.337.368,83</b>	

\* There is a 0,05 € difference between records and bank statements due to roundings.





## BALANCE SHEET

As of December 31, 2016

Exchange

Rate: 3,6267

		31.12.2016		31.12.2015			
		#	Euro	TL	Euro	TL	Notes
<b>ASSETS</b>							
<b>1</b>	<b>Assets</b>		<b>27.687.399</b>	<b>122.429.621</b>	<b>107.069.818</b>	<b>343.630.471</b>	
<b>10</b>	<b>Current Assets</b>	<b>1</b>	<b>23.518.515</b>	<b>107.310.328</b>	<b>104.063.355</b>	<b>334.351.023</b>	
<b>100</b>	<b>Cash and Cash Equivalents</b>	<b>2</b>	<b>23.518.514,98</b>	<b>107.310.328,41</b>	<b>27.438.287,54</b>	<b>97.847.751,43</b>	
<b>100.01</b>	<b>Cash in Bank - IPARD Euro</b>	<b>3</b>	<b>8.337.368,80</b>	<b>30.237.135,43</b>	<b>1.860.262,80</b>	<b>5.741.701,12</b>	
100.01.01	Cash in Bank - NF IPARD Euro Acc	4	6.708.533,34	24.329.837,85	0,00	0,00	
100.01.02	Cash in Bank - NF IPARD Euro Acc - Interest on Euro	5	0,00	0,00	1.851.412,53	5.714.484,76	
100.01.03	Cash in Bank - NF IPARD Euro Acc - (Recoveries-Principal)	6	1.340.136,70	4.860.273,76	8.597,97	26.537,64	
100.01.04	Cash in Bank - NF IPARD Euro Acc - (Recoveries-Interest)	7	288.698,77	1.047.023,82	288.698,77	778,72	
100.02	Cash in Banks - NF IPARD Transfer Account	8	120.901,06	438.471,88	0,00	0,00	
100.03	Cash in Banks - NF IPARD TL Account	9	15.060.245,11	54.618.990,95	25.578.024,74	78.946.573,37	
100.05	Interest on NF IPARD TL	10					
100.07	Interest on Transfer Acc	11	0,00	0,00	0,00	0,00	
100.08	Interest on Payment Acc	12	0,00	0,00	0,00	0,00	
100.09	Interest on Co-Finance Account	13	0,00	0,00	0,00	0,00	
100.10	Interest on TL Interest Account	14	6.070.458,03	22.015.730,15	4.263.559,68	13.159.476,94	
<b>103</b>	<b>Receivables</b>	<b>14</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>76.625.067,81</b>	<b>236.503.271,81</b>	
103.01	Receivables from EC - EC Contr.	15	0,00	0,00	76.625.067,81	236.503.271,81	
103.02	Receivables from MARR - FX Diff.	16	0,00	0,00	0,00	0,00	
103.03	Rcvs. from the Mol - Bridge Fin.	17	0,00	0,00	0,00	0,00	
103.04	Receivables from Mol-Tax Expense	18	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>104</b>	<b>Receivables from IPARD A. - Debts</b>	<b>19</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	
104.01	Rcvs. from IPARD A. - Overpym.	20	0,00	0,00	0,00	0,00	
	<b>Total Current Assets</b>	<b>21</b>	<b>23.518.515</b>	<b>107.310.328</b>	<b>104.063.355</b>	<b>334.351.023</b>	
<b>15</b>	<b>Non Current Assets</b>	<b>22</b>	<b>4.168.884,33</b>	<b>15.119.292,79</b>	<b>3.006.463,03</b>	<b>9.279.448,15</b>	
153.01.01	Rcvs. from IPARD A. - LT Debts	23	3.583.936,05	12.997.860,87	2.762.991,37	8.527.972,87	
153.02.01	Rcvs. from IPARD A. - (Interest of debts)	24	584.735,12	2.120.658,84	243.221,47	750.703,08	
<b>19</b>	<b>Other Non Current Assets</b>		<b>213,16</b>	<b>773,08</b>	<b>250,19</b>	<b>772,20</b>	
191.01			213,16	773,08	250,19	772,20	
	<b>Total Non Current Assets</b>	<b>25</b>	<b>4.168.884,33</b>	<b>15.119.292,79</b>	<b>3.006.463,03</b>	<b>9.279.448,15</b>	
	<b>TOTAL ASSETS</b>	<b>26</b>	<b>27.687.399</b>	<b>122.429.621</b>	<b>107.069.818</b>	<b>343.630.471</b>	

<b>TOTAL ASSETS</b>		<b>26</b>	<b>27.687.399</b>	<b>122.429.621</b>	<b>107.069.818</b>	<b>343.630.471</b>
<b>LIABILITIES</b>						
<b>2</b>	<b>Liabilities</b>	<b>27</b>	<b>83.934.137,31</b>	<b>304.401.935,79</b>	<b>124.041.862,57</b>	<b>382.855.208,83</b>
<b>20</b>	<b>Payables to IPARD Programme</b>	<b>28</b>	<b>32.013.472,69</b>	<b>116.103.261,39</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
201 01	Payables - EC Contribution for declared expenditures	29	0,00	0,00	0,00	0,00
	EC Contribution					
201 02	Payables from Non Declared Incoming Funds	30	32.013.472,69	116.103.261,39	-	-
<b>21</b>	<b>Payables to LC and MoF</b>	<b>31</b>	<b>39.481.651,50</b>	<b>143.188.105,49</b>	<b>83.981.611,87</b>	<b>259.209.245,04</b>
211	Payables - Recoveries to EC	32	0,00	0,00	0,00	0,00
211 01	Payables to EC - Other Debts	33	0,00	0,00	0,00	0,00
211 02	Payables to EC - Corrections	34	0,00	0,00	0,00	0,00
211 03	Payables to EC - Amounts fixed by clearance	35	0,00	0,00	0,00	0,00
212	Payables to MoF - Bridge Fin	36	39.481.651,50	143.188.105,49	83.981.611,87	259.209.245,04
<b>22</b>	<b>Other Short term Payables</b>	<b>37</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>32.399.157,62</b>	<b>100.000.000,00</b>
221 01	Liabilities to MARA -	38	0,00	0,00	0,00	0,00
221 02	Liabilities to MoFAL Other		0,00	0,00	32.399.157,62	100.000.000,00
	<b>Total Short term Payables</b>	<b>39</b>	<b>71.495.124,19</b>	<b>259.291.366,88</b>	<b>116.380.769,49</b>	<b>359.209.245,04</b>
<b>23</b>	<b>Long term Payables</b>	<b>40</b>	<b>12.439.013,13</b>	<b>45.112.568,90</b>	<b>7.661.093,08</b>	<b>21.645.963,79</b>
231 01	Payables to IPARD Programme - (Debts)	41	4.029.498,19	14.613.781,09	3.050.361,06	9.414.939,40
231 02	Payables to IPARD Prog. (Interest of Debts)	42	797.730,99	2.893.130,97	302.784,48	934.544,31
232 02	Payables to State Budget - Interest	43	6.070.458,03	22.015.730,15	4.263.559,68	13.159.476,94
290 01	Other Payables	44	1.541.325,91	5.589.926,69	44.387,86	137.003,14
	<b>Total Payables</b>	<b>45</b>	<b>83.934.137,31</b>	<b>304.403.935,79</b>	<b>124.041.862,57</b>	<b>382.855.208,83</b>
<b>8</b>	<b>Net Assets</b>					
<b>80</b>	<b>Accumulated surpluses (deficit)</b>	<b>46</b>	<b>-56.246.738,01</b>	<b>-181.974.314,58</b>	<b>-16.972.044,19</b>	<b>-39.224.737,44</b>
801	Surpluses (deficit) for the period	47	-26.741.242,63	-127.931.346,30	106.815.124,00	274.685.878,88
802	Accumulated surpluses (deficit)	48	-26.934.036,97	-83.111.905,11	-123.958.066,74	-342.917.595,88
	Unrealized Gain/Loss From FX Transaction	49		29.088.936,83		29.006.979,56
	Net Effect of Currency Translation	50	-2.571.458,40		170.898,55	
	<b>Total Net Assets</b>	<b>51</b>	<b>-56.246.738,01</b>	<b>-181.974.314,58</b>	<b>-16.972.044,19</b>	<b>-39.224.737,44</b>
<b>TOTAL LIABILITIES</b>		<b>52</b>	<b>27.687.399</b>	<b>122.429.621</b>	<b>107.069.818</b>	<b>343.630.471</b>



## ECONOMIC OUTTURN ACCOUNT (01.01.2016-31.12.2016)

			2016		2015		Notes
			Euro	TL	Euro	TL	
<b>3</b>	<b>REVENUES</b>						
<b>301</b>	<b>Revenue for IPARD Programme (2+3)</b>	<b>1</b>	<b>194.275.342,53</b>	<b>631.720.738,84</b>	<b>271.376.977,97</b>	<b>783.781.551,49</b>	
301.01	EU Contribution	2	194.275.342,53	631.720.738,84	271.376.977,97	783.781.551,49	
301.05	Other Revenues	3	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>302</b>	<b>Exchange Gains</b>	<b>4</b>	<b>3.183.074,15</b>	<b>11.025.079,94</b>	<b>2.597.915,05</b>	<b>7.966.907,89</b>	
302.01	Realized Exchange Gains	5	3.183.074,15	11.025.079,94	2.597.915,05	7.966.907,89	
<b>303</b>	<b>Interest Gains (7+8+9+10+11+12)</b>	<b>6</b>	<b>7.430.539,42</b>	<b>24.311.242,39</b>	<b>5.148.065,93</b>	<b>15.737.488,55</b>	
303.01	Interest Gains on Euro Account	7	689.796,62	2.295.512,24	850.082,67	2.578.011,61	
303.02	Interest Gains on Co-finance Account	8	4.346.767,77	14.145.515,69	3.080.668,74	9.479.125,09	
303.03	Interest Gains on Transfer Account	9	2.264,56	7.510,72	579,57	1.953,97	
303.04	Interest Gains on Payment Account	10	622,17	2.093,70	854,31	2.757,74	
303.05	Interest on TL Account	11	1.919.152,44	6.299.140,79	1.026.871,36	3.104.365,82	
303.06	Interest on TL Interest Account	12	471.935,86	1.561.469,25	189.009,28	571.274,32	
	<b>TOTAL REVENUES (1+4+6)</b>	<b>13</b>	<b>204.888.956,11</b>	<b>667.057.061,18</b>	<b>279.122.958,95</b>	<b>807.485.947,93</b>	
<b>4</b>	<b>EXPENSES</b>						
<b>401</b>	<b>Expenditure for IPARD Programme (15+16)</b>	<b>14</b>	<b>221.969.659,77</b>	<b>762.505.463,90</b>	<b>166.467.803,47</b>	<b>514.624.082,92</b>	
401.01	EU Contribution	15	213.103.393,10	732.055.154,83	163.492.602,72	505.945.090,89	
401.02	Recoveries	16	8.866.276,67	30.440.307,07	2.975.200,75	8.678.993,03	
<b>402</b>	<b>Exchange Losses</b>	<b>17</b>	<b>378.576,99</b>	<b>1.250.012,13</b>	<b>1.542.048,22</b>	<b>5.016.508,19</b>	
402.01	Realized Exchange Losses	18	378.576,99	1.250.012,13	1.542.048,22	5.016.508,19	
<b>403</b>	<b>Interest Expenses</b>	<b>19</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	
403.01	Tax Expenses	20	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>404</b>	<b>Transaction Expenses</b>	<b>21</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	
404.01	Transaction Expenses	22	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>490</b>	<b>Other Expenses</b>	<b>23</b>	<b>9.281.951,97</b>	<b>31.231.933,45</b>	<b>4.297.983,26</b>	<b>13.159.476,94</b>	
490.01	Other Expenses		9.281.951,97	31.231.933,45	4.297.983,26	13.159.476,94	
	<b>TOTAL EXPENSES (14+17+19+21+23)</b>	<b>24</b>	<b>231.630.196,74</b>	<b>794.988.407,48</b>	<b>172.307.834,95</b>	<b>532.800.069,05</b>	
	<b>Surplus (deficit) from ordinary activities (13-24)</b>	<b>25</b>	<b>-26.741.242,63</b>	<b>-127.931.346,30</b>	<b>106.815.124,00</b>	<b>274.685.878,88</b>	
	<b>Unrealized Gain/Loss from Foreign Currency Translation</b>	<b>26</b>		<b>29.088.936,83</b>		<b>29.006.979,56</b>	
	<b>Net Effect of Currency Translation</b>	<b>27</b>	<b>-2.571.458,40</b>		<b>170.898,55</b>		
	<b>ECONOMIC RESULT OF THE YEAR</b>	<b>28</b>	<b>-29.312.701,04</b>	<b>-98.842.409,47</b>	<b>106.986.022,55</b>	<b>303.692.858,44</b>	

## REPUBLIC OF TURKEY PRIME MINISTRY UNDERSECRETARIAT OF TREASURY/ NATIONAL FUND


## STATEMENT OF CHANGES IN NET ASSETS

For the year ended December 31, 2016

	Accumulated Surpluses (Deficits)		Surpluses (Deficits) for the Period		Total Net Assets		Notes
	Euro	TL	Euro	TL	Euro	TL	
Balance at December 31, 2015	-123.958.067	-342.917.696	106.986.023	303.692.858	-16.972.044	-39.224.737	
<i>Changes in net assets for 2016</i>							
<i>Surplus/Deficit for the period</i>							
Unrealized Gain/Loss From Foreign Currency Transaction			-26.741.242,63	-127.931.346,30	-26.741.242,63	-127.931.346,30	
Net Effect of Currency Translation				29.088.936,83			
			-2.571.458,40				
Balance at December 31, 2016	-16.972.044	-39.224.737	-29.312.701,04	-98.842.409,47	-46.284.745,23	-138.067.146,91	

## IPA II. Dönem

## C-Tarım ve Kırsal Kalkınma Sektörü Dışındaki Sektörler Kapsamında Oluşturulan Mali Tablolar

Ulusal Fon IPA II. Dönem 31.12.2016 Tarihli Bilançosu (Avro Cinsinden)			
			
<b>AKTİF ( VARLIKLAR )</b>		<b>PASİF ( KAYNAKLAR )</b>	
		<b>31.12.2016</b>	
<b>VARLIKLAR</b>		<b>YÜKÜMLÜLÜKLER</b>	
<b>I- DÖNEM VARLIKLAR</b>		<b>I- KISA VADELİ BORÇLAR</b>	
<b>A- BANKALAR</b>		<b>A- FONLAR</b>	
		<b>45.424.166,32</b>	
101.01	2014 AAP Obj 1	Banks-EC Contribution	9.093.731,25
104.01	2014 AAP Obj 1	Banks-National Contribution	1.018.548,63
104.02	2014 AAP Obj 1	Banks-NC Interest	285,64
101.01	2014 AAP Union Programmes	Banks-EC Contribution	16.287.555,62
101.01	2015 AAP Obj 1	Banks-EC Contribution	16.000.000,00
101.02	2015 AAP Obj 1	Banks-EC Interest	-40.846,12
104.01	2015 AAP Obj 1	Banks-National Contribution	2.970.000,00
104.02	2015 AAP Obj 1	Banks NC Interest	13.199,06
<b>B- KISA VADELİ ALACAKLAR</b>		<b>72.331,37</b>	
125.02	2014 AAP Obj 1	RECEIVABLES FROM NC	72.331,37
<b>AKTİF (VARLIKLAR) TOPLAMI</b>		<b>45.496.497,69</b>	
		<b>45.284.611,25</b>	
		<b>196.489.235,25</b>	
300.01	2014 AAP Obj 1	FUNDS FROM EC	9.093.731,25
300.02	2014 AAP Obj 1	FUNDS FROM NC	1.090.880,00
300.01	2015 AAP Obj 1	FUNDS FROM EC	16.000.000,00
300.02	2015 AAP Obj 1	FUNDS FROM NC	2.970.000,00
300.01	2014 AAP Union Programmes	FUNDS FROM EC	167.304.624,00
<b>2.KULLANILAN FONLAR(-)</b>		<b>- 80.744.624,00</b>	
301.01	2014 AAP Union Programmes	FUNDS USED EC (-)	86.744.624,00
<b>3.İADE EDİLEN FONLAR (-)</b>		<b>- 64.430.000,00</b>	
302.02	2014 AAP Union Programmes	FUNDS RETURNED NC (-)	64.430.000,00
<b>4.DİĞER FONLAR</b>		<b>-</b>	
305		OTHER FUNDS EC	0,00
<b>B- BORÇLAR</b>		<b>-</b>	
330		OTHER PAYABLES	0,00
<b>TOPLAM KISA VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER</b>		<b>45.284.611,25</b>	
<b>II- UZUN VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER</b>		<b>-</b>	
<b>III- KAYNAKLAR</b>		<b>211.586,44</b>	
<b>DÖNEM KARIZARARI</b>		<b>211.586,44</b>	
590	2014 AAP Obj 1	Dönem Kârı	285,64
590	2015 AAP Obj 1	Dönem Kârı	54.045,18
590	2014 AAP Union Programmes	Dönem Kârı	157.555,62
<b>PASİF(KAYNAKLAR) TOPLAMI</b>		<b>45.496.497,69</b>	

**IPA 2. Dönem 2016 Yılı Gelir Tablosu**

			<b>2016</b>
			Avro
<b>642</b>	Faiz Geliri		<b>211.886,44</b>
	2014 UP		157.555,62
	2014 AAP Obj 1		285,64
	2015 AAP Obj 1		54.045,18
<b>653</b>	Banka Komisyonları		
<b>690</b>	<b>DÖNEM KÂRI/ZARARI</b>		<b>211.886,44</b>

Ulusal Fon IPA 2. Dönem 2016 Yılı Özet Nakit Akım Tablosu (Avro Cinsinden)	
<b>Dönem Başı Nakit Tutarı</b>	0,00
.. Esas Faaliyetlerden Nakit Girişleri	196.386.903,88
2. Esas Faaliyetlerden Nakit Çıktıları	151.174.624,00
3. Finansal Gelirler	211.886,44
4. Finansal Giderler	0,00
<b>Dönem Sonu Nakit Tutarı</b>	<b>45.424.166,32</b>

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>



**HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI**

**2016 YILI**

**PERFORMANS DENETİM RAPORU**





# İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	123
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	123
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	124
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	124
5. GENEL DEĞERLENDİRME .....	125
6. DENETİM BULGULARI.....	127



## TABLÖLAR LİSTESİ

<b>Tablo 1:</b>	2016 Yılında Yapılması Planlanmadığı Halde Performans Programında Yer Alan Faaliyetlere İlişkin Göstergeler	128
<b>Tablo 2:</b>	Kurumun Performansını Ölçmede Kullanılmayacak Göstergeler	129
<b>Tablo 3:</b>	Performans Programı ile Faaliyet Raporu Arasında Uyumsuzluk Olan Hedefler	135
<b>Tablo 4:</b>	İdare Faaliyet Raporunda Hedef ve Gerçekleşme Değerleri Arasında Fark Olan ve Sapma Nedeni Tam Açıklanmayan Performans Hedef ve Göstergeleri	138



## 1. ÖZET

Bu rapor, Hazine Müsteşarlığının performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesi uyarınca, Sayıştay “*hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim*” olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Hazine Müsteşarlığının hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2014-2018 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2016 yılı Performans Programı,
- 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu,
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Hazine Müsteşarlığında performans yönetimi sisteminin, ilgili mevzuat hükümlerine ve iç kontrol sistemi ilkelerine uygun şekilde genel anlamda oluşturulduğu; hedef ve göstergelerle ilgili olarak veri kayıt sistemlerinin faaliyet sonuçlarını genel olarak ölçtüğü, güvenilirlik açısından örnek olarak incelenen hedef ve göstergelerde ise veri kayıt sisteminin performansı ölçme ve raporlama amacına uygun olduğu değerlendirilmektedir. Ancak; Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporunun mevzuat hükümlerine uygun olarak hazırlanmasının, belirtilen belgeler arasındaki ilginin korunmasının, hedef ve göstergelere yönelik gerçekleştirilen faaliyet sonuçlarının tümünün ölçülmesi ve raporlanmasının Kurumun performans yönetimi sisteminin geliştirilmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

## 2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak

yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

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

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

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Hazine Müsteşarlığının yayımladığı 2014-2018 dönemine ait Stratejik Plan, 2016 yılı Performans Programı ve 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.



## 5. GENEL DEĞERLENDİRME

2016 yılı performans denetimi kapsamında Hazine Müsteşarlığının yayımladığı 2014-2018 dönemine ait Stratejik Plan, 2016 yılı Performans Programı ve 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

2014-2018 dönemine ait Stratejik Planda, Kurumun misyon ve vizyonunu gerçekleştirmek üzere 6 stratejik amaç, bu amaçların altında 18 hedef ve bu hedeflere yönelik 42 performans göstergesi belirlenmiştir. *Stratejik Plan, 2014 yılı performans denetiminde gözden geçirildiği ve eksiklikleri bulgu konusu edildiği için tekrar değerlendirilmemiştir.*

2016 yılı Performans Programında, Kurumun 6 stratejik amacına yönelik 32 performans hedefi ve 56 performans göstergesi bulunmaktadır. Performans Programının değerlendirilmesine ilişkin bulgularda yer alan hususlar hariç olmak üzere; Performans Programının mevcudiyet, zamanlılık ve sunum kriterlerine uygun; hedef ve göstergelerin ilgili, ölçülebilir ve iyi tanımlanmış olduğu;

2016 yılı İdare Faaliyet Raporunda, Kurumun 6 stratejik amacına yönelik 35 performans hedefi ve 56 performans göstergesi yer almaktadır. İdare Faaliyet Raporunun değerlendirilmesine ilişkin bulgularda yer alan hususlar hariç olmak üzere; İdare Faaliyet Raporunun mevcudiyet, zamanlılık ve sunum kriterlerine uygun olduğu, ilgili ve ölçülebilir performans hedef ve göstergelerinin planlama ve raporlama dokümanlarında tutarlı olarak kullanıldığı, raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izlenerek doğrulanabilir olduğu, hedef ve göstergelerdeki sapma nedenlerinin ele alındığı ve bu nedenlerin inandırıcı ve ikna edici olduğu;

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesinde ise; ilgili ve ölçülebilir olmakla birlikte veri kayıt sisteminin kurulduğu tespit edilen performans göstergelerinden güvenilirlik açısından örnek olarak incelenenlerde, veri kayıt sisteminin performansı ölçme ve raporlama amacına uygun olduğu ve sunulan verinin güvenilir olduğu;

değerlendirilmektedir.

Hazine Müsteşarlığında özet olarak; performans yönetimi sisteminin, ilgili mevzuat hükümlerine ve iç kontrol sistemi ilkelerine uygun şekilde genel anlamda oluşturulduğu; hedef

ve göstergelerle ilgili olarak veri kayıt sistemlerinin faaliyet sonuçlarını genel olarak ölçtüğü, güvenilirlik açısından örnek olarak incelenen hedef ve göstergelerde ise veri kayıt sisteminin performansı ölçme ve raporlama amacına uygun olduğu değerlendirilmektedir. Ancak; Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporunun mevzuat hükümlerine uygun olarak hazırlanmasının, belirtilen belgeler arasındaki ilginin korunmasının, hedef ve göstergelere yönelik gerçekleştirilen faaliyet sonuçlarının tümünün ölçülmesi ve raporlanmasının Kurumun performans yönetimi sisteminin geliştirilmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

## 6. DENETİM BULGULARI

### A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

2014-2018 dönemine ait Stratejik Plan 2014 yılında incelendiğinden, sözkonusu belge bu yıl yeniden değerlendirilmemiştir.

### B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

#### BULGU 1: Yılı İçinde Yapılması Planlanmayan Faaliyetlere İlişkin Performans Göstergesi Belirlenmesi

Yılı içinde yapılması planlanmayan faaliyetlere ilişkin performans göstergelerine 2016 yılı Performans Programında yer verildiği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesi (g) ve (ğ) bendinde;

*"(g) Performans göstergesi: Kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçları,*

*(ğ) Performans hedefi: Kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefleri, ifade eder."*

denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "Performans programlarının hazırlanması" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında; Performans Programlarının; idarenin program dönemine ilişkin performans hedef ve göstergelerini içerecek şekilde hazırlanacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan hükümler uyarınca; idarenin stratejik planlarında yer alan hedef ve göstergelerin bütçe ile ilişkisi yıllık hazırlanan performans programlarında kurulmaktadır. Bu nedenle, yalnızca ilgili yılda yapılması planlanan hedef ve göstergelerin Performans Programlarında yer alması gerekmektedir.

Kurum Performans Programının incelenmesi sonucunda; aşağıdaki tabloda ayrıntısı

gösterildiği üzere 1.5.1, 1.5.2, 4.2.1, 6.2.1 ve 6.2.2 performans hedeflerine ilişkin 2016 yılında herhangi bir faaliyet yapılması planlanmadığı halde Programda yer verildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik uyarınca ilgili yılda yapılması planlanmayan faaliyetlere ilişkin performans göstergelerine Performans Programında yer verilmemesi gerekmektedir.

**Tablo 1: 2016 Yılında Yapılması Planlanmadığı Halde Performans Programında Yer Alan Faaliyetlere İlişkin Göstergeler**

Performans Hedefi Kodu	Stratejik Amaç	Performans Hedefi	Performans Göstergesi
1.5.1	Kamu Mali Varlık ve Yükümlülüklerini Etkin Biçimde Yönetmek	Uluslararası Kurumsal Yönetim İlkeleri Çerçevesinde Kamu Pay Sahipliğine İlişkin Genel Çerçevenin Belirlenmesi	1a- Pay sahipliği politika belgesinin hazırlanarak ilgili kurumların görüşüne sunulması
1.5.2	Kamu Mali Varlık ve Yükümlülüklerini Etkin Biçimde Yönetmek	KİT'ler Tarafından İç Kontrol Sistemi Kurulmasına Yönelik Gerekli Hazırlıkların Yapılması	2-İç kontrol sistemi tesis edilmesine yönelik eylem planı hazırlayan KİT sayısı
4.2.1	Finansal Ürün ve Hizmetlerde Çeşitliliği, Derinliği ve Tabana Yayılmayı Artırmak Suretiyle Finansal Sistemi ve İstikrarı Güçlendirmek	Finansal Tabana Yayılma Stratejisi Kapsamında Eylemlerin Gerçekleştirilmesi	1-Finansal Tabana Yayılma Stratejisinin oluşturulması
6.2.1	Kurumsal Yönetimi Güçlendirmek	Kurum Personelinin Niteliğinin ve Memnuniyet Seviyelerinin Artırılması	2-Hizmet içi eğitimin yaygınlık oranı
6.2.1	Kurumsal Yönetimi Güçlendirmek	Kurum Personelinin Niteliğinin ve Memnuniyet Seviyelerinin Artırılması	3-İnsan kaynakları yönetimi uygulamalarındaki memnuniyet seviyeleri
6.2.2	Kurumsal Yönetimi Güçlendirmek	Destek Hizmetleri ile Güvenli ve Sağlıklı Fiziki Çalışma Koşullarının Sağlanması	2-Destek hizmetleri uygulamalarındaki memnuniyet seviyeleri

**Kamu idaresi cevabında;** "Bahse konu performans hedefi ve performans göstergelerine bilgilendirme amacı ile yer verilmiş olup performans hedeflerine ulaşıldığı için faaliyet tanımlanmamıştır." denilmektedir.

**Sonuç olarak,** Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik uyarınca ilgili yılda yapılması planlanmayan faaliyetlere ilişkin performans göstergelerine Performans Programında yer verilmemesi gerekmektedir.

## BULGU 2: Performans Ölçütü Olarak Kullanılmayacak Göstergelere Yer Verilmesi

Performans Programında, Kurumun performansını ölçmede kullanılmayacak performans göstergelerine yer verildiği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesi (g) bendinde; "(g) Performans göstergesi: Kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçları, ... ifade eder" denilmektedir.

Kamu idareleri tarafından performans programlarında belirlenen performans göstergelerinin, kurumun hedeflerine ulaşip ulaşmadığını ortaya koyması dolayısıyla kurumun başarı veya başarısızlığını değerlendirmeye hizmet etmesi gerekmektedir. Aşağıdaki tabloda ayrıntısı belirtilen performans göstergeleri ile ilgili olarak mevzuatta, Kuruma verilmiş herhangi bir yetki ve sorumluluk bulunmamaktadır. Bununla birlikte söz konusu göstergelerdeki tutarların artması veya azalması durumunda da Kurumu başarılı veya başarısız olarak değerlendirmek mümkün değildir. Kurum, söz konusu konularda sadece genel düzenleme yapma yetkisine sahiptir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik uyarınca kamu idarelerince belirlenen performans göstergelerinin kurumun performansını değerlendirmeye uygun olması gerekmektedir.

**Tablo 2: Kurumun Performansını Ölçmede Kullanılmayacak Göstergeler**

Performans Hedefi Kodu	Stratejik Amaç	Performans Hedefi	Performans Göstergesi
2.2.1	Ülkemizin Uluslararası Ekonomik ve Finansal Sistemdeki Etkinliğini Artırmak	Ülkemizce Sağlanan Kalkınma Yardımlarına İlişkin Altyapının Geliştirilmesi	Kalkınma yardım taleplerinin değerlendirilmesiyle ilgili mekanizmanın tanımlanması ve işler hale getirilmesi
4.1.1	Finansal Ürün ve Hizmetlerde Çeşitliliği, Derinliği ve Tabana Yayılmayı Artırmak Suretiyle Finansal Sistemi ve İstikrarı Güçlendirmek	BKS Sisteminin Tanınırlığının Artırılması	2-Bireysel katılım alanında faaliyet gösteren yatırımcı sayısındaki artış

4.1.2	Finansal Ürün ve Hizmetlerde Çeşitliliği, Derinliği ve Tabana Yayılmayı Artırmak Suretiyle Finansal Sistemi ve İstikrarı Güçlendirmek	BKS Sisteminin Etkin ve verimli İşlemesi	Bireysel katılım yatırımcılarının şirketlere aktardığı bireysel katılım sermaye tutarı (yıllık bazda, TL)
4.1.4	Finansal Ürün ve Hizmetlerde Çeşitliliği, Derinliği ve Tabana Yayılmayı Artırmak Suretiyle Finansal Sistemi ve İstikrarı Güçlendirmek	Girişim Sermayesi Fonlarının Desteklenmesi	Girişim sermayesi üst fonlarına aktarılan kaynak tutarı

**Kamu idaresi cevabında;** " Performans hedefi 2.2.1 Ülkemizce sağlanan kalkınma yardımlarına ilişkin altyapının geliştirilmesi: Kalkınma yardımları, teknik yardım faaliyetleri, yabancı öğrencilere sağlanan burslar, sığınmacılara yapılan yardımlar, acil ve insani yardımlar, bütçe desteği, uluslararası kuruluşlara verilen ayni/nakdi katkılar, proje ve program desteği gibi bir dizi yardım türü vasıtasıyla yürütülmektedir. Ülkemizce yabancı ülkelere ya da uluslararası kuruluşlara sağlanan kalkınma yardımları faaliyetleri kapsamında görev alan kurumlar başta TİKA Başkanlığı, AFAD Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı olmakla birlikte Hazine Müsteşarlığı da nakdi kredi ve hibe ile garanti benzeri imkânlar gibi araçlar ile sınırlı kalmak üzere, kalkınma yardımı sağlama faaliyetlerinde görev almaktadır. Bu açıdan, bahse konu performans hedefinin ölçülebilmesi yalnızca Müsteşarlığımızın üstlenebileceği bir görev olarak görülmemektedir. Bu hususta, bahse konu performans hedefine ulaşılmasına da katkı sağlayacak 64. Hükümet 2016 Yılı Eylem Planı'nın 99, 100 ve 101 no'lu eylemlerinde tanımlanan çerçevede Başbakanlık öncülüğünde, TİKA Başkanlığı, AFAD Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı gibi paydaş kurumların katılımlarıyla "Dış Yardım Kanunu ve Kalkınma İşbirliği Temel Politika ve Strateji Belgesi" hazırlama çalışmaları yürütülmüş olup söz konusu çalışmalar neticeye ulaştırılmamıştır.

*Performans hedefi 4.1.1, Performans hedefi 4.1.2, Performans hedefi 4.1.4:* Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu ile Performans Programı Hazırlama Rehberi hükümleri uyarınca performans göstergelerinin süreklilik arz etmesi gerektiğinden, 2014-2018 Stratejik Plan döneminin önümüzdeki yıl biteceği ve yeni Stratejik Plan çalışmalarına yakın zamanda başlanacağı hususu göz önüne alınarak, yeni dönem (2019-2023) Stratejik Plan çalışmalarımız söz konusu bulgular dikkate alınarak düzenlenecektir."

denilmektedir.

*Sonuç olarak*, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik uyarınca kamu idarelerince belirlenen performans göstergelerinin kurumun performansını değerlendirmeye uygun olması gerekmektedir.

### **BULGU 3: Performans Hedefi Belirlenmemesi**

Hazine Müsteşarlığı 2016 yılı Performans Programında yer alan Amaç 6'ya ilişkin olarak performans hedefinin belirlenmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesi (ğ) bendinde; "...(*ğ*) *Performans hedefi: Kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefleri, ... ifade eder.*" denilmektedir.

Performans Programı, kamu idaresinin program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetleri ve performans göstergelerini içerir. Beş yıllık dönemi kapsayan Stratejik Planın ilgili bütçe yılında ulaşılması hedeflenen performans hedefleri, o bütçe yılı için hazırlanan Performans Programında gösterilir. Performans programları, stratejik planın yıllık dilimlerini oluşturur. Her yıl hazırlanan performans programlarında belirlenen performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığı performans göstergeleri ile ölçülür.

Kurumun 2016 yılı Performans Programında, Amaç 6'ya (Kurumsal Yönetimi Güçlendirmek) ilişkin olarak 3 adet performans göstergesi belirlenmiş olup söz konusu amaca ilişkin herhangi bir performans hedefi belirlenmemiştir. Stratejik planda belirlenen amaçlara ulaşmak için performans programlarında buna ilişkin performans hedeflerinin belirlenmesi gerekmektedir. Aksi durumda tespit edilmeyen hedefe ilişkin gösterge belirlenmesi hedefe ulaşıp ulaşılmadığına dair bir anlam ifade etmeyecektir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik uyarınca Performans Programında, performans hedefinin belirlenmesi gerekmektedir.

*Kamu idaresi cevabında*; "Performans programı hazırlama rehberinde "Program döneminde idarenin her bir stratejik hedefi için performans hedefi belirleme zorunluluğu bulunmadığı gibi stratejik hedeflerin performans hedefi olarak belirlenmesi de mümkündür."

denilmektedir. Stratejik hedef 6.4'e ilişkin performans hedefi tanımlanmasının rehberde herhangi bir aykırılık teşkil etmediği değerlendirilmekte olup bir sonraki performans programı hazırlama dönemi (2018 performans programı) çalışmaları sırasında söz konusu hususa dikkat edilecektir." denilmektedir.

**Sonuç olarak,** Kamu idaresi cevabında, Performans Programı Hazırlama Rehberinde "Program döneminde idarenin her bir stratejik hedefi için performans hedefi belirleme zorunluluğu bulunmadığı gibi stratejik hedeflerin performans hedefi olarak belirlenmesi de mümkündür." denildiği ifade edilerek açıklama getirilmiştir.

Ancak, performans esaslı bütçeleme sisteminin temel unsurlarını stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları oluşturmaktadır. Stratejik plan ve performans programları vasıtasıyla kamu idarelerinin temel politika hedefleri ile bunların kaynak ihtiyaçları arasında bağlantı kurulmakta; söz konusu belgelerde öngörülen hedeflere ilişkin gerçekleştirmeler ise faaliyet raporları aracılığıyla kamuoyuna açıklanmaktadır. Performans programları, stratejik planlarla bütçeler arasında daha güçlü bir bağ kurulmasını sağlayan araçlardır. Bu kapsamda, performans programlarında, stratejik planlarda yer alan orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflere ilişkin yıllık hedefler, söz konusu hedefleri gerçekleştirmek üzere belirlenen faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacı yer almaktadır. Performans hedefleri, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir. Dolayısıyla program döneminde stratejik planda yer verilen bir hedefin Performans Programında yer almasına karar verilmiş ise bununla ilgili hedef ve gösterge de belirlenmelidir. Söz konusu rehberdeki açıklama ile, bir plan hedefinin her performans döneminde programa alınmasının gerekmediği ifade edilmekte, ancak zaten programa alınmış bir hedef için ise performans hedefi belirleme zorunluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik uyarınca Performans Programında, performans hedefinin belirlenmesi gerekmektedir.



## C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

### **BULGU 4: İdare Faaliyet Raporunun Sunum Kriterlerini Tam Olarak Karşılamaması**

2016 yılı Faaliyet Raporunun Genel Bilgiler bölümünün, iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmeleri; Amaç ve Hedefler bölümünün, faaliyet yılı önceliklerini; Mali Bilgiler bölümünün, yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetleri ile iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgileri içermediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in "Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Kapsamı" başlıklı 18'inci maddesinde; faaliyet raporlarında yer alması gereken bölümler ve bu bölümlerin içeriğinde yer alması gereken bilgiler ayrıntılı olarak belirtilmiştir.

Buna göre Faaliyet Raporunun incelenmesi sonucunda;

- Genel bilgiler bölümünde, iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere kısaca yer verilmesi gerektiği halde bu bölümde, konuyla ilgili herhangi bir bilgiye yer verilmediği,

- Amaç ve Hedefler bölümünde, kurumun faaliyet yılı önceliklerinin belirtilmesi gerektiği halde bu bölümde, kurumun stratejik öncelikleri olarak stratejik plan dönemine ait amaçlara yer verildiği faaliyet yılı için herhangi bir bilgiye yer verilmediği,

- Mali Bilgiler bölümünde, yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgi verilmesi gerektiği halde bu bölümde, belirtilen konudaki bilgiler için Kamu İşletmeleri Raporunun referans olarak gösterildiği, ancak, 2016 yılı Faaliyet Raporunun yayım tarihi itibarıyla 2016 yılı Kamu İşletmeleri Raporlarının yayımlanmadığı dolayısıyla iki raporun yayım tarihi arasında bir takvim uyuşmazlığı olması nedeniyle söz konusu referansın anlamlı olmadığı,

- Mali Bilgiler bölümünde iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgilerin yer alması gerektiği halde bu bölümde iç ve dış denetim raporlarına ilişkin rapor ve bulgu sayılarının verildiği bunun dışında bir bilgiye yer verilmediği,

tespit edilmiştir.

İdare Faaliyet Raporunun Yönetmelikte belirtilen şekil ve içeriğe uygun olarak sunum kriterlerini karşılayacak şekilde hazırlanması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “2017 yılından itibaren, bulguda bahsedilen husus göz önünde bulundurulacaktır.” denilmektedir.

**Sonuç olarak,** İdare Faaliyet Raporunun Yönetmelikte belirtilen şekil ve içeriğe uygun olarak sunum kriterlerini karşılayacak şekilde hazırlanması gerekmektedir. Kamu idaresi cevabında bulguda bahsedilen hususların 2017 yılında göz önünde bulundurulacağı belirtilmektedir.

Bulgu konusu hususla ilgili olarak idarece yapılan işlemlerin takibi denetim faaliyetleri kapsamında yapılacaktır.

#### **BULGU 5: Performans Programı ile Faaliyet Raporu Arasında Uyumsuzluk Bulunması**

Performans Programı ile İdare Faaliyet Raporunun birlikte incelenmesinde, Performans Programındaki hedefler ile Faaliyet Raporunda yer alan hedefler açısından uyumsuzluk olduğu görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’in “Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Kapsamı” başlıklı 18’inci maddesinde, “*Performans bilgileri başlığı altında, ... performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.*” denilmektedir.

Aynı Yönetmelik’in 8’inci maddesine göre ise; faaliyet sonuçlarının gösterilmesi ve değerlendirilmesinde aynı yöntemlerin kullanılması, yöntem değişikliği olması halinde ise değişikliklerin raporda açıklanması gerekmektedir. Dolayısıyla performans programlarında ve faaliyet raporları arasında tutarlılık bulunması, performans programında gerçekleştirilmesi planlanan hedeflerin gerçekleşme sonucunun faaliyet raporunda gösterilmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda aşağıdaki tabloda ayrıntısı gösterildiği üzere Kurumun Performans Programında yer alan 1.1.1 hedefinin Faaliyet Raporunda yer alan hedef ile uyumlu olmadığı, Performans Programında olmayan 15.3 ve 1.6.2 hedeflerinin ise Faaliyet Raporunda yer aldığı, tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik Uyarınca performans hedeflerinin Performans Programı ile Faaliyet Raporunda tutarlı biçimde yer alması gerekmektedir.

**Tablo 3: Performans Programı ile Faaliyet Raporu Arasında Uyumsuzluk Olan Hedefler**

Performans Hedefi /Göstergesi Kodu	Performans Programındaki Performans Hedefi / Göstergesi	Faaliyet Raporundaki Performans Hedefi / Göstergesi
1.1.1	Stratejik Ölçütlerin Oluşturulmasına İlişkin Esas Alınan Modelleme Altyapısının ve Risk Yönetimi Enstrümanlarının Geliştirilmesi	Kamu Borcunun Borç ve Risk Yönetimi Komitesi (BRK) Tarafından Belirlenen Kriterlere Uygun Olarak Yönetilmesi
1.5.3	Hedef öngörülmemiş	KİT'ler Tarafından Bağımsız Denetime İlişkin Gerekli Alt Yapının Oluşturulmasını Teminen Hazırlıkların Tamamlanması
1.6.2	Hedef öngörülmemiş	Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali İşbirliği Kapsamında IPA II Döneminde Akreditasyonun Alınması

**Kamu idaresi cevabında;** “Bulguya ilişkin değerlendirmelerimize aşağıda yer verilmiştir.

- Performans hedefi 1.1.1 (KAF): Performans hedefi ile ilgili değişiklik 2017 yılı ocak ayında 2017 yılı Performans Programı hazırlanırken yapılmıştır. 2016 yılı Faaliyet Raporu hazırlanırken yapılan güncelleme bahse konu dokümana yansıtılmış olup 2016 yılı Performans Programı yayımlandığı için güncelleme yapılamamıştır.
- Performans hedefi 1.5.3 (KSKİ): “KİT’ler tarafından bağımsız denetime ilişkin gerekli alt yapının oluşturulmasını teminen hazırlıkların tamamlanması” performans hedefine 2015 yılında ulaşılmış olup faaliyet raporunda bilgilendirme amacıyla yer verilmiştir.
- Performans hedefi 1.6.2 (DEİ): Faaliyet raporunda yer alan performans hedefi 1.6.2 ve hedefle ilişkili gösterge, performans programında performans hedefi 1.6.1’in altında yer almaktadır. Faaliyet raporunda performans hedefi ve performans gösterge takibini kolaylaştırmak için ayrı yer verilmiştir.”

denilmektedir.

**Sonuç olarak,** Kamu idaresi cevabında performans hedefi 1.1.1 ile ilgili 2017 yılı ocak ayında 2017 yılı Performans Programı hazırlanırken değişiklik yapıldığını, güncellemenin 2016

yılı Faaliyet Raporuna yansıtıldığını ancak, yapılan güncellemenin 2016 yılı Performans Programına yansıtılmadığını belirtmektedir. Ancak, 2016 yılı Faaliyet Raporu 2016 yılı Performans Programı ile ilgili faaliyet sonuçlarının raporlanması amaçlı düzenlenen bir rapor olduğundan zaten söz konusu güncellemenin 2016 yılı Faaliyet Raporuna yansıtılması doğru değildir. 2016 yılı Faaliyet Raporunun 2016 yılı Performans Programı ile ilgili dolayısıyla da 2016 yılı programında yer alan performans hedefi 1.1.1 ile ilgili sonuçları raporlaması gerekmektedir.

Performans hedefi 1.5.3 “KİT’ler tarafından bağımsız denetime ilişkin gerekli alt yapının oluşturulmasını teminen hazırlıkların tamamlanması” performans hedefine 2015 yılında ulaşılmış olmasına rağmen faaliyet raporunda bilgilendirme amacıyla yer verilmesi ise 2016 yılı Performans Programında olmayan bir hususun raporlanması mahiyetindedir. Dolayısıyla faaliyet raporu kapsamında yer verilmesi doğru değildir.

Faaliyet raporunda performans hedefi 1.6.1’in altında yer alan performans hedefi Faaliyet raporunda 1.6.2 ve hedefle ilişkili gösterge şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Her ne kadar performans hedefi ve performans gösterge takibini kolaylaştırmak için ayrı yer verildiği ifade edilse de bu durum aslında göstergelerin takibini güçleştirmektedir ve iki raporu birbiriyle tutarsız hale getirmektedir. Dolayısıyla ihtiyaç duyulan bu tür değişikliklerin bir sonraki yıl performans programı ve faaliyet raporunda dikkate alınması daha yerinde olacaktır.

#### **BULGU 6: İdare Faaliyet Raporunda Faaliyet Bilgisinin Eksik Olması**

Performans Programı ile İdare Faaliyet Raporunun birlikte incelenmesinde, Performans Programındaki faaliyetlere ilişkin gerçekleşme durumu ve maliyet bilgisinin Faaliyet Raporunda tam olarak yer almadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’in “Tam Açıklama İlkesi” başlıklı 7’nci maddesine göre, “*Faaliyet Raporlarında yer alan bilgilerin eksiksiz olması, faaliyet sonuçlarını tüm yönleriyle açıklaması gerekir.*”

“Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Kapsamı” başlıklı 18’inci maddesinde ise, “*Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine ... yer verilir.*” denilmektedir.

Yapılan incelemede, Performans Programındaki 6.2.3 Bilgi edinme taleplerinin hızlı bir

şekilde karşılanması hedefi kapsamında 6.2.3.1.1 Bilgi edinme süresinin kısaltılmasına ilişkin çalışmalar yürütülmesi faaliyetinin gerçekleşme durumuna ve maliyetine ilişkin bilgiye Faaliyet Raporunda yer verilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik Uyarınca Performans Programında yer alan faaliyetlerin ve maliyet bilgilerinin Faaliyet Raporunda da yer alması gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "İlgili birimin faaliyet raporunda belirtildiği üzere, "Bilgi edinme süresinin kısaltılmasına ilişkin çalışmalar yürütülmesi" faaliyetinin maliyeti 72.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Bahse konu performans hedefine 2016 yılında ulaşılmıştır." denilmektedir.

***Sonuç olarak,*** Kamu idaresi raporunda bulgu konusu bilginin birim faaliyet raporunda yer aldığı belirtilmektedir. Ancak, birim faaliyet raporunda olan bilginin İdare Faaliyet Raporuna alınmaması ile ilgili bir açıklama yer almamaktadır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik uyarınca Performans Programında yer alan faaliyetlerin ve maliyet bilgilerinin Faaliyet Raporunda da yer alması gerekmektedir.

#### **BULGU 7: Performans Gösterge Değerlerinden Meydana Gelen Sapma Nedenlerinin Tam Olarak Açıklanmaması**

Performans göstergelerine ilişkin hedef ve gerçekleşme arasında fark olduğu halde sapma nedenlerinin gerekçesinin tam olarak İdare Faaliyet Raporunda açıklanmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinde; performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine idare faaliyet raporunda yer verileceği belirtilmektedir.

Kurumun Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporunun incelenmesi sonucunda aşağıdaki tabloda ayrıntısı gösterilen performans göstergelerine ilişkin hedef ve gerçekleşme arasında fark olmasına rağmen sapma nedenlerinin idare faaliyet raporunda tam olarak açıklanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik uyarınca performans göstergelerine ilişkin hedef değerler ile gerçekleşme değerleri arasında fark olması durumunda, söz konusu sapma nedenlerinin gerekçesinin İdare Faaliyet Raporunda açıklanması gerekmektedir.

**Tablo 4: İdare Faaliyet Raporunda Hedef ve Gerçekleşme Değerleri Arasında Fark Olan ve Sapma Nedeni Tam Açıklanmayan Performans Hedef ve Göstergeleri**

Performans Hedefi Kodu	Performans Göstergesi	Sapmanın Nedeni
1.6.1.2	Düzenlenen IPA Koordinasyon Toplantısı Sayısı	Yönetimin uygunluk durumunun olmaması
2.1.1.1	Uluslararası ekonomik ve finansal kuruluşlarla düzenlenen ortak tecrübe paylaşım programı sayısı	Tecrübe paylaşımı programı düzenlenmemiştir.
3.2.3.1	XML yöntemiyle alınan tablo sayısı	Bahse konu stratejik hedef 2016 yılı için yeni eklenmiştir. Sigortacılık Gözetim Sisteminin (SGS) bilişim ve veri tabanı altyapısının geliştirilmesi çalışmaları kapsamında sigorta, reasürans ve emeklilik şirketlerinden alınan verilerin tamamının XML yöntemiyle alınması hedeflenmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Performans göstergesi 1.6.1.2 (DEİ): 2016 yılında Yetki Devri Süreci için gerekli çalışmaların yapılması ve IPA II. Döneminin başlaması sebebiyle yıl içerisinde IPA II programlarının yararlanıcısı olan sektörler için (Adalet, İç İşleri, Enerji, Yargı ve Temel Haklar, Tarım Sektörleri, Çevre Sektörü, Sanayi Sektörü, Ulaştırma Sektörü, İnsan Kaynakları Sektörü ve Kırsal Kalkınma Sektörü) Komisyon’a başvurulmuş olup Komisyon tarafından 08.03.2016, 27.05.2016, 25.08.2016 ve 04-05.10.2016 tarihlerinde ziyaret gerçekleştirilmiştir. Ayrıca IPA II. Dönemi Yetki Devri süresince Komisyon’un yaptığı denetimlere yönelik taslak raporlar alınmış olup gerekli cevaplar verilmiştir. Finansman Anlaşmaları’nın ekinde yer alan koşulların takibi için Model doküman hazırlanmış ve ilgili kurumlarla paylaşılmıştır. Söz konusu kurumlarla toplantılar düzenlenmiş, dokümanda talep edilen belgeler tarafımıza iletilmiş ve raporlarda yer alan bulguların nihai statüsüne ilişkin ilerlemeler ayda bir Komisyon’a iletilmiştir. Bu yoğun gündem nedeniyle ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi değişikliğinden kaynaklanan nedenlerle IPA Koordinasyon Toplantısı 2016 yılı için düzenlenememiştir.

Performans göstergesi 2.1.1.1 (DEİ): 2016 yılında Genel Müdürlüğümüz görev alanı kapsamında Uluslararası Kuruluşlardan ortak tecrübe paylaşımı düzenlenmesi talebi oluşmadığından düzenlenmemiştir.

Performans göstergesi 3.2.3.1 (SGM): Yapılan açıklamaya ek olarak sapma nedenleri arasında insan kaynağı ve bilişim altyapısının gerekli düzeyde olmaması ile iş yoğunluğu ve iş yükünün artması sayılabilir.”denilmektedir.

*Sonuç olarak*, Kamu idaresi cevabında; bulguda yer alan göstergelerin sapma nedenleri detaylı olarak açıklanmakla beraber bu açıklamalar İdare Faaliyet Raporunda yer almamaktadır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik uyarınca performans göstergelerine ilişkin hedef değerler ile gerçekleşme değerleri arasında fark olması durumunda, söz konusu sapma nedenlerinin gerekçesinin İdare Faaliyet Raporunda açıklanması gerekmektedir.

#### **D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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>