



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TÜRKİYE HUDUT VE SAHİLLER SAĞLIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2020 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2021

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

www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr

İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	26

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: THSSGM Merkez Teşkilatı Unvan ve Hizmet Sınıfları İtibarıyla Personel Kadrolarının Dolu/Boş Durumu.....	3
Tablo 2: THSSGM Bağlı Birimlerdeki Unvan ve Hizmet Sınıfları İtibarıyla Personel Kadrolarının Dolu/Boş Durumu.....	4
Tablo 3: Kurumun Kadro Durumu.....	4
Tablo 4: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	6
Tablo 7: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	6
Tablo 8: 2020 Yılı Faaliyet Sonuçları (TL)	7

KISALTMALAR

AHS	Avukatlık Hizmetleri Sınıfı
GİH	Genel İdare Hizmetleri Sınıfı
DHMİ	Devlet Hava Meydanları İşletmesi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
SHS	Sağlık Hizmetleri Sınıfı
THS	Teknik Hizmetler Sınıfı
THSSGM	Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
YHS	Yardımcı Hizmetler Sınıfı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğünden Olan Alacakların Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması, Elde Edilen Gelirlerin Emanet Hesaplarında İzlenmesi
2. Taşınmazlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Nitelikte Olan Harcamaların İlgili Maddi Duran Varlık Hesabına Kaydedilmemesi
3. İdare Envanterindeki Mevcut Taşınmaz Bilgileri ile Tapu Kayıtlarına Göre İdare Üzerine Kayıtlı Olan Taşınmaz Bilgileri Arasında Uyumsuzluk Bulunması
4. Genel Müdürlük Tarafından Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen Taşınmazların Mali Tablolarda Yer Almaması
5. Hurdaya Ayrılan Maddi Duran Varlıkların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
6. Veritabanı Aboneliği ve Nitelikli Elektronik Sertifika Alımlarında Haklar Hesabının Kullanılmaması

B. Diğer Bulgular

1. İdareye Ait Taşınmazların Üzerindeki Eklentilerle Birlikte Atıl Vaziyette Olması
2. Peşin Ödenen Kira Bedellerinin Aylık ve Yıllık Olarak İzlenmesini Sağlayan Hesapların Kullanılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

II. Mahmut'un emriyle karantina için 1838 yılında göreve başlayan ve 1839 yılında Meclis-i Umuru Sıhhiye, 1924 yılında Hudut ve Sevahil Sıhhiyesi Müdüriyeti Umumiyesi adını alan Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğünün, Lozan Anlaşması ve Montreaux Sözleşmesiyle kuruluşu tamamlanmış, Dünya Sağlık Örgütü Anayasası'nın 21 ve 22'nci maddeleri ve 6368 sayılı Yasayla onaylanmış Uluslararası Sağlık Tüzüğü ve Umumi Hıfzısıhha Kanunu ile görevleri şekillenmiştir.

Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğünün görevleri 11.10.2011 tarih ve 28103 sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir.

Söz konusu KHK'nın Genel Müdürlüğün teşkilat yapısını düzenleyen hükümleri 09.07.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 703 sayılı "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile ilga edilmiştir. Ayrıca 703 sayılı KHK ile 663 sayılı KHK'nın adı "Sağlık Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" şeklinde değiştirilmiştir.

703 sayılı KHK ile 663 sayılı KHK'da ilga edilen hükümler 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4 sayılı "Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile düzenlenmiştir.

Kurumun görev, yetki ve sorumlulukları söz konusu 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 653'üncü maddesinde aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

a) Uluslararası önemi haiz halk sağlığı risklerinin ülkemize girmesini önlemek amacıyla uluslararası giriş noktaları ve bunların gümrüklü alanlarında gerekli her türlü sağlık tedbirini almak veya aldırarak, halk sağlığını etkileyecek etkenlere karşı alınacak kontrol önlemlerinin standardını belirlemek, belgelendirmek, denetlemek,

b) Uluslararası giriş noktalarında hac, göç veya seyahat gibi toplu nüfus hareketlerinde

gerekli sağlık tedbirlerini almak veya aldırarak, riskli cenazelerin yurda girişine izin vermek,

c) Malî yılbaşında sağlık resmî tarifelerini belirlemek, bu gelirler ve diğer sağlık gelirleri ile para cezalarının tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin gerçekleştirilmesini sağlamak, gelirlerinden ülke sağlık hizmetlerine katkı sağlamak,

ç) Uluslararası nakil vasıtalarının ve bu vasıtalarda görevli personelin sağlık şartlarını belirleyerek sağlık raporlarıyla ilgili iş ve işlemleri düzenlemek,

d) Görev alanı ile ilgili olarak Dünya Sağlık Örgütü, Uluslararası Denizcilik Örgütü, Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü ve diğer ulusal ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yapmak,

e) Uluslararası önemi haiz halk sağlığı riski olan ülkelere giden insanlara seyahat sağlığı hizmeti vermek,

f) Ulusal ve uluslararası sularda seyir eden gemilere uzaktan sağlık yardımı ve desteği vermek,

g) Uluslararası giriş noktalarında yapılması gereken tüm sağlık hizmetleri, sağlık denetimleri ve çevre sağlığı işlemlerini yürütmek, usul ve esaslarını belirlemek.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1.2.1. Teşkilat Yapısı

Kurumun merkezi İstanbul olup, teşkilat yapısı merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Genel müdürlük merkez teşkilatı; genel müdür ve iki genel müdür yardımcısı yönetiminde;

a) Hukuk Müşavirliği,

b) İç Denetim Birimi,

c) Denetim Hizmetleri Birimi

ç) Türk Boğazları ve Sağlık Denetimleri Daire Başkanlığı,

d) Sağlık Hizmetleri Daire Başkanlığı,

e) Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı,

f) İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı,

g) Destek Hizmetleri Daire Başkanlığından oluşmaktadır.

Taşra Teşkilatı; 8 Baştabipliğe bağlı 24 Havalimanı Sağlık Denetleme Merkezi, 36 Sahil Sağlık Denetleme Merkezi, 18 Kara Hudut Sağlık Denetleme Merkezi, 8 Gemiadamları Sağlık Merkezi, 6 Seyahat Sağlığı Merkezi, Tele Sağlık Merkezi ve Seyahat Sağlığı Danışma Merkezi şeklinde örgütlenmiştir. Ayrıca Ankara Koordinasyon Müdürlüğü ve Urla Karantina Adası Müdürlüğü de taşra teşkilatı kapsamında faaliyetlerini sürdürmektedir.

1.2.2.İnsan Kaynakları

Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğünde, 657 Sayılı Kanun'un 4/A maddesine göre merkez teşkilatında toplam 189, taşra teşkilatında 639 olmak toplam 828 kadro ile 657 Sayılı Kanun'un 4/B maddesine göre 21 sözleşmeli personel ve 110 işçi kadrosu mevcuttur. Kurumun merkez ve taşra teşkilatında 788 personel görev yapmaktadır.

Tablo 1: THSSGM Merkez Teşkilatı Unvan ve Hizmet Sınıfları İtibarıyla Personel Kadrolarının Dolu/Boş Durumu

Ünvanı	Hizmet Sınıfı	Dolu	Boş	Toplam
Genel Müdür	GİH	1	0	1
Genel Müdür Yardımcısı	GİH	2	0	2
Daire Başkanı	GİH	5	0	5
İç Denetçi	GİH	3	1	4
Hukuk Müşaviri	GİH	3	0	3
Mali Hizmetler Uzmanı	GİH	5	3	8
Sivil Savunma Uzmanı	GİH	1	0	1
Mali Hizmetler Uzman Yrd.	GİH	3	0	3
Sağlık Uzman Yard.	GİH	0	19	19
Sağlık Denetçisi	GİH	0	1	1
Programcı	GİH	1	2	3
Şef	GİH	2	8	10
Ayniyat Saymanı	GİH	1	0	1
Memur	GİH	3	0	3
Bilgisayar İşletmeni	GİH	27	3	30
Veri Haz. Kontr. İşletmeni	GİH	3	0	3
Şoför	GİH	3	0	3
Uzman Tabip	SHS	1	0	1
Tabip	SHS	2	5	7
Hemşire	SHS	5	0	5
Ebe	SHS	1	1	2
Sağlık Memuru	SHS	1	5	6
Laborant	SHS	1	0	1
Mühendis	THS	12	3	15
Tekniker	THS	4	3	7
Teknisyen	THS	1	0	1
Avukat	AHS	2	1	3

Hizmetli	YHS	1	1	2
Hizmetli (Ş)	YHS	1	0	1
Sağlık Uzmanı	GİH	0	25	25
Mütercim	GİH	0	1	1
Sağlık Uzmanı (Ş)	GİH	2	0	2
Araştırmacı	GİH	0	0	0
Memur (Ş)	GİH	12	0	12
TOPLAM		110	79	189

Tablo 2: THSSGM Bağlı Birimlerdeki Unvan ve Hizmet Sınıfları İtibarıyla Personel Kadrolarının Dolu/Boş Durumu

Ünvanı	Hizmet Sınıfı	Dolu	Boş	Toplam
Müdür	GİH	11	0	11
Gemi Adamı	GİH	26	3	29
Şoför	GİH	7	0	7
Memur	GİH	9	0	9
Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	GİH	1	0	1
Bilgisayar İşletmeni	GİH	22	4	26
Baştabip	SHS	4	4	8
Uzman Tabip	SHS	3	0	3
Tabip	SHS	127	37	164
Hemşire	SHS	78	13	91
Ebe	SHS	29	1	30
Sağlık Memuru	SHS	164	17	181
Sağlık Teknikeri	SHS	4	0	4
Sağlık Teknisyeni	SHS	20	1	21
Laborant	SHS	2	0	2
Kaptan	THS	23	2	25
Tekniker	THS	2	1	3
Teknisyen	THS	13	6	19
Teknisyen Yardımcısı	YHS	1	0	1
Hizmetli	YHS	5	0	5
Aşçı	YHS	1	0	1
Memur (Ş)	GİH	1	0	1
TOPLAM		564	75	639

Tablo 3: Kurumun Kadro Durumu

	Dolu	Boş	TOPLAM
657 sayılı Kanun'a Tabi 4a lı Kadrolu Personel Sayısı	659	169	828
657 sayılı Kanun'a Tabi 4b li Sözleşmeli Personel Sayısı	19	2	21
4924 sayılı Kanun'a Tabi Sürekli İşçi	110	0	110

1.3. Mali Yapı

Genel Müdürlük, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (II) sayılı Özel Bütçeli Diğer Kurumlar cetvelinde yer alan bir kamu idaresidir.

Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü'nün 2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda kullanılabilir başlangıç ödeneği 152.450.000,00 TL olup, 2019 yılından yüklenme avans artışı olarak 179.032.664,00 TL devretmiştir. Muhtelif gerekçelerle toplam 623.074.336,00 TL ödenek eklenmesi sonrasında toplam ödenek miktarı 954.557.000,00 TL olmuştur. Bu ödeneklerden toplam 331.268.000,00 TL' lik kısmı bütçe gideri olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 4: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması

Giderlerin Türü	Bütçe Başlangıç Ödeneği	Toplam Ödenek	Bütçe Gerçekleşmesi
01-Personel Giderleri	58.652.000,00	63.085.000,00	62.262.000,00
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	10.360.000,00	11.399.000,00	11.241.000,00
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	8.896.000,00	24.873.000,00	22.331.000,00
05-Cari Transferler	1.556.000,00	3.709.000,00	3.653.000,00
06-Sermaye Giderleri	72.986.000,00	851.491.000,00	231.781.000,00
TOPLAM	152.450.000,00	954.557.000,00	331.268.000,00

THSSGM'in gelirleri; vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. 2020 yılı için 339.453.000,00 TL gelir planlanmışsa da, toplam 422.201.000,00 TL gelir elde edilmiştir.

Genel Müdürlük, Türk limanları arasında seyreden, yabancı ülke limanlarından Türk limanlarına gelen, Türk limanlarından yabancı ülke limanlarına giden veya Boğazlardan transit geçen gemilerden, her net tonu üzerinden sağlık resmi adı altında gelir elde etmektedir.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması

Gelirlerin Türü	Planlanan Gelir (TL)	Gerçekleşen Gelir (TL)
01-Vergi Gelirleri	316.800.000,00	417.175.000,00
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.161.000,00	1.324.000,00
05-Diğer Gelirler	21.492.000,00	3.702.000,00
TOPLAM	339.453.000,00	422.201.000,00

“Vergi geliri” olarak adlandırılan gelirin tamamı gemi sağlık resmi gelirlerinden elde edilmiş, 2020 yılında red ve iade tutarı ise 444.000,00 TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	40.156.000,00	54.250.000,00	62.262.000,00	0,35	0,15
SGK Devlet Prim Giderleri	6.940.000,00	9.552.000,00	11.241.000,00	0,38	0,18
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	12.754.000,00	10.376.000,00	22.331.000,00	-0,19	1,15
Faiz Giderleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cari Transferler	1.107.000,00	1.398.000,00	3.653.000,00	0,26	1,61
Sermaye Giderleri	312.015.000,00	377.693.000,00	231.781.000,00	0,21	-0,39
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	372.972.000,00	453.269.000,00	331.268.000,00	0,22	-0,27

Tablo 7: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	270.635.000,00	341.884.000,00	417.175.000,00	0,26	0,22
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	836.000,00	1.002.000,00	1.324.000,00	0,20	0,32
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Diğer Gelirler	291.523.000,00	84.577.000,00	3.702.000,00	-0,71	-0,96
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	562.994.000,00	427.463.000,00	422.201.000,00	-0,24	-0,01
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	29.324.000,00	134.000,00	444.000,00	-1,00	2,31
Net Toplam	533.670.000,00	427.329.000,00	421.757.000,00	-0,20	-0,01

Dönem faaliyet geliri 447.635.072,85 TL, faaliyet gideri ise 358.359.869,89 TL olan İdarenin, 2020 yılını 88.831.465,20 TL olumlu faaliyet sonucu ile tamamladığı anlaşılmıştır.

Tablo 8: 2020 Yılı Faaliyet Sonuçları (TL)

Faaliyet Giderleri	Faaliyet Gelirleri	İndirim, İade, İskonto Toplamı	Net gelir	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu
358.359.869,89	447.635.072,85	443.737,76	447.191.335,09	88.831.465,20

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Bu Yönetmeliğin amacı; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ile mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak ve karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını"

sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir” hükmü yer almaktadır.

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

Kamu İdaresi, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ndeki muhasebe ilkeleri ile hesap planını kullanmakta, mali tabloları hazırlamakta ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mali işlemlerini muhasebeleştirilmektedir.

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”ın 5’inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden denetime sunulanlar aşağıda sıralanmıştır;

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan;

mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun beşinci kısmında düzenlenmiştir.

Kanun'un 55'inci maddesinde iç kontrol, *“idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü”* olarak tanımlanmıştır.

Aynı Kanun'un 56'ncı maddesine göre iç kontrolün amaçları:

“a) Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,

b) Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini

c) Her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini

d) Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini

*e) Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamak”*tır.

İdare tarafından iç kontrol çalışmaları 5018 sayılı Kanun'a ek olarak, Hazine ve Maliye Bakanlığınca çıkarılan ikincil mevzuat, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğ, Kamu İç Kontrol Standartları Rehberi, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Genelgesi ve Kamu İç Kontrol Rehberi esas alınarak yürütülmektedir.

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Genelgesi doğrultusunda Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı 18 kamu iç kontrol standardı ve bu standartları sağlayan 79 genel şartı içerecek şekilde hazırlanmıştır. İç kontrol sisteminin değerlendirilmesi için İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu kurulmuştur. Bu kurulca son şekli verilen İç Kontrol Eylem Planı üst yönetici tarafından onaylanarak Genel Müdürlük internet sitesinde yayınlanmıştır. Yayımlanarak yürürlüğe giren Eylem Planı gerçekleştirmeleri ve sonuçlarının

ilgili kurulca izlenmesi ve raporlanması hedeflenmektedir.

İç kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesi sağlanması amacıyla, iç kontrol sistemi kurulum çalışmaları üst yönetim ve birimlerin en az bir çalışanı tarafından kurulan ekip tarafından yürütülmektedir. İdare tarafından tüm personele, “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in Ek 1’inde yer alan “Etik Sözleşmesi” imzalatılarak, bu sözleşmeler personelin özlük dosyasına iliştilmiştir.

İdare birimlerinde personelin görevlerine ilişkin yetki ve sorumlulukları belirlenmiş olup görevlilere yetkileri yazılı olarak bildirilmiştir. İdarenin amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri azaltmak için gerekli önlemleri içeren kurumsal risk yönetim çalışmaları devam etmektedir.

Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler, İdare Faaliyet Raporları ile gösterilmekte ve duyurulmaktadır. THSSGM 2020 yılı İdare Faaliyet Raporu mevzuatta öngörülen süre içerisinde hazırlanıp, yayınlanmamıştır.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğine göre idareler, iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirmelidir. Harcama yetkilileri Strateji Geliştirme Başkanlıklarına iç kontrol sisteminin yıllık değerlendirilmesine yönelik bilgileri sağlamalıdır. Strateji Geliştirme Başkanlıkları ise bu bilgilere dayanarak, iç kontrol sisteminin oluşturulması ve geliştirilmesi için gerçekleştirilen faaliyetler ile sistemin işleyişi, etkililiği ve etkinliği konusundaki değerlendirmelere ilişkin rapor hazırlamalı ve bu raporu İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna sunmalıdır. Kurul, İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporunu değerlendirmeli ve varsa rapora ilişkin eksiklikler tamamlandıktan sonra uygun görüşüyle üst yöneticinin onayına sunmalıdır. Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğünde yürütülen iç kontrol faaliyetlerinde; Tebliğ’de öngörülen Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından yılda en az bir kez iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi ve raporlanması, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporun sunulması ve üst yöneticinin onayının alınması süreçlerinin henüz işlemediği görülmüştür.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol Birimi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar İdare tarafından Genelge olarak yayımlanmış olup Ön Mali Kontrol işlemleri İç Kontrol Birimi tarafından gerçekleştirilmektedir. Riskin en aza indirilmesi amacıyla parasal limitler kaldırılarak tüm ödemelerin ön mali kontrolü yapılmaktadır. Bununla birlikte, mevzuat gereği

İç Denetim Birimi de oluşturulmuş ve iç denetçi kadrolarında 3 iç denetçi bulunmaktadır.

Bu itibarla, İdarenin iç kontrol faaliyetlerinin mevzuata önemli ölçüde uyduğu ancak, risklerin belirlenmesi ve raporlama süreçlerindeki eksikliklerin giderilmesi için çalışmaların devam ettiği anlaşılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğünden Olan Alacakların Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması, Elde Edilen Gelirlerin Emanet Hesaplarında İzlenmesi

Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü tarafından havalimanlarında sunulan acil sağlık hizmetleri karşılığında Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğünden (DHMİ) elde edilen gelirlerde tahakkuk esaslı muhasebe sistemine uyulmadığı, elde edilen gelirlerin emanet hesaplarında izlenmesi nedeniyle Genel Müdürlüğün varlık ve yükümlülükleri ile faaliyet sonuçlarının hatalı raporlandığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanun’un 50’nci maddesinde muhasebe işlemlerinin ne zaman ve hangi şartlarda kayıt edileceği düzenlenmiştir. Bu maddede, “*Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekilde dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok*

olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır”,

Kamu gelir ve giderlerinin yılı ve mahsup döneminin belirlendiği 51’inci maddesinde ise “*Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilir. Tahakkuk ettirilecek giderler Devlet muhasebesi kayıtlarında ekonomik sınıflandırmanın dördüncü düzeyini de kapsayacak şekilde gösterilir”,*

Denilmektedir.

Anılan hükme göre, kamu kurumlarının alacak ve yükümlülükleriyle ilgili mali bilgilerin zamanında ve doğru olarak kaydedilmesi mümkün hale gelmekte kamu alacakları tahakkuk ettirildikleri anda “gelir” olarak; dışarıdan temin edilen mal veya hizmetler karşılığında doğmuş olan bir devlet borcu ise yükümlülük doğduğu anda “gider” olarak kaydedilmektedir.

Söz konusu hükümlerden de anlaşılacağı üzere, tahakkuk eden gelir ve giderler doğdukları mali yılın hesaplarına ve raporlarına dahil edilirler. Böyle bir yaklaşım, ekonomik olaylara ilişkin işlemleri ait oldukları mali yılda kaydeder ve raporlar. Bu özelliği ile dönemsel mali raporlar ilgili faaliyet dönemlerine ilişkin mali işlemleri tam olarak yansıtırlar.

THSSGM ile DHMİ arasında acil sağlık hizmeti sunumuna ilişkin yapılan protokol gereği; 24 saat esasına göre hizmet veren 16 Havalimanının acil sağlık hizmetlerini yerine getirme yükümlülüğü THSSGM’ye verilmiştir.

Protokol’ün 3.3. maddesi ile havaalanlarında görev alacak sağlık personelinin çalışma gün ve saatleri ile nöbet listelerinin THSSGM ile DHMİ tarafından müştereken düzenlenerek yürütüleceği,

5’inci maddesi ile (sunulan sağlık hizmeti bedelinin tespitinde uygulanacak katsayılar ve esaslar belirlenmiş) birim fiyatlar üzerinden hesaplanan tutarın hizmet verilen ayı takip eden ayda DHMİ tarafından en geç 10 iş gününde THSSGM hesabına yatırılacağı

hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede;

İdare tarafından, havaalanlarında sunulan hizmetin karşılığı olarak DHMİ’den yaptığı tahsilatların, "tahakkuku tahsilata bağlı alacak" olarak değerlendirilerek tahakkuk kayıtlarının

yapılmadığı, tahsilatının gerçekleştirildiği anda 333 Emanetler Hesabına kaydının yapıldığı görülmüştür. Halbuki, sözkonusu hizmet karşılığı olarak THSSGM'nin alacak tutarının hesaplandığı cetvellerin yukarıda anılan Protokol'ün 3.3. maddesi gereğince İdarenin bilgisi ve kontrolünde olması gerekmektedir. Dolayısıyla, sürecin protokole uygun yürütülememesi bu alacağı "tahakkuku tahsilata bağlı alacak " haline getirmeyecektir.

Ayrıca,

THSSGM, DHMİ'de olan alacakları ile ilgili olarak tahakkuk esasına geçmemiş olduğundan bankalar aracılığıyla yapılan tüm tahsilatların emanet hesaplarına alınarak muhasebe kayıtlarına yansıtıldığı görülmüştür. Bu durum, bir taraftan emanet hesaplarında gereksiz bir artışa neden olurken, diğer taraftan faaliyet ve alacak hesaplarının sağlıklı bir şekilde denetimine imkan vermemekte, İdarenin bir yıllık mali işlemlerinin yansımaları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosunun güvenilirliğini zedelemektedir.

Sonuç olarak, karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasının sağlanması ve İdareye ait varlık ve yükümlülükler ile faaliyet sonuçlarının muhasebe yönetmeliği ile belirlenen standartlara uygun raporlanabilmesi amacıyla; İdarenin alacaklarının takip ve tahsil süreçlerinin tahakkuk esaslı muhasebe sistemi üzerinden yürütülerek emanet hesaplarının amacı dışında kullanımının engellenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmazlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Nitelikte Olan Harcamaların İlgili Maddi Duran Varlık Hesabına Kaydedilmemesi

Genel Müdürlüğün kullanımında bulunan taşınmaza yönelik değer artırıcı nitelikteki harcamalar ilgili maddi duran varlık hesabına kaydedilmeden doğrudan giderleştirilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin düzenlemeler getiren "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 170'inci maddesi birinci fıkrasının (b) bendinde;

"Maddi duran varlıklar için yapılan değer artırıcı harcamalar;

1) Maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı arttıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilir ve amortisman hesaplamasında dikkate alınır.

2) *Tahsis edilen taşınmazlara yapılan değer arttırıcı harcamalar, taşınmazın tahsis edildiği kamu idaresinin muhasebe hizmetini yürüten muhasebe birimince ilgili taşınmazın kayıtlı değeri üzerine ilave edilir. İlave edilen değer, taşınmazı tahsis eden kamu idaresine, bu kamu idaresince de muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimine kayıtlara alınmak üzere bildirilir.*

3) *Bunların dışında maddi duran varlıklar için yapılan her türlü normal bakım ve onarım harcamaları gider olarak kaydedilir.”* hükmü yer almakta,

Yönetmelik’in 252-Binalar hesabının işleyişinin düzenlendiği 176’ncı maddesinin 1’inci fıkrasının (a) bendinin (3) numaralı alt bendinde ise,

“Binalar hesabında kayıtlı binaların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin arttırılmasına ilişkin olarak bütçeye gider kaydıyla yapılan harcama tutarları, bir taraftan bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.” denilmektedir.

Söz konusu hükümlerde, maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı arttıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyetin, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edileceği ve amortisman hesaplamasında dikkate alınacağı öngörülmüştür.

47 Sıra Numaralı Amortisman ve Tükenme Paylarına İlişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nde ise, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’te yer alan taşınmazlar için 34.000,00 TL’yi aşan harcamalar değer arttırıcı harcama olarak kabul edilmiştir. Yönetmelik’in “Kayıt değişikliği işlemleri” başlıklı 11’inci maddesinin üçüncü fıkrasında ise, taşınmaza yapılan değer arttırıcı harcamaların taşınmazın değerine ekleneceği belirtilmiştir.

Yapılan denetimlerde; Genel Müdürlüğe tahsisli bulunan Antalya Sahil Sağlık Denetleme Merkezi ve Tıbbi Gözlem Merkezi hizmet binaları deprem güçlendirme ve muhtelif onarım işlerine ilişkin harcamalarının (2020 yılı sonu itibariye KDV dahil 1.955.717,76TL) doğrudan 630-Giderler Hesabı’nda muhasebeleştirildiği, yapılan değer arttırıcı harcamaların maliki kamu idaresine bildirilmediği görülmüştür. Hâlbuki yukarıdaki açıklamalar uyarınca,

taşınmazlar için yapılan ve 34.000 TL’yi aşan harcamaların değer artırıcı harcama olarak kabul edilmesi;

- İdare mülkiyetindeki taşınmazlar için yapılan harcamaların 252-Binalar Hesabına (01.Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Olanlar) kaydedilmek suretiyle varlık hesaplarına alınması;

- Tahsisli kullanılan taşınmazlara yapılan değer artırıcı harcamaların -taşınmazı kullanan idare olarak- muhasebe birimince 252-Binalar Hesabına (03.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına ya da ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilmesi,

- Taşınmaz için yapılan değer artırıcı harcamanın taşınmaz maliki kamu idaresinin hesaplarına da yansıtılabilmesi için ödeme emri belgesinin onaylı suretinin ilgili kamu idaresinin kayıt ve kontrol işleriyle görevli birimine de gönderilmesi gerekmektedir.

İdare mali tablolarında kayıtlı maddi duran varlıkların, 17 no.lu Devlet Muhasebe Standardında belirlenen “Defter Değeri”nin doğru ve tam olarak raporlanabilmesi için değer artırıcı harcamaların ilgili varlık hesabının kayıtlı değerine ilave edilerek cari dönem amortismanının, bu tutarlar göz önünde bulundurularak ayrılması gerekmektedir. Bu zorunluluk Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nde benimsenen muhasebenin temel kavramlarından “dönemsellik” ilkesinin de bir sonucudur. Bu hata, bilançonun maddi duran varlıklar grubunda yer alan hesapların doğru ve tam olarak sunulmasına engel olmaktadır.

Bu itibarla, Genel Müdürlüğün maliki olduğu ve/veya tahsisli taşınmazlarına yönelik değer artırıcı nitelikteki harcamaların doğrudan giderleştirilmeyerek ilgili maddi duran varlık hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: İdare Envanterindeki Mevcut Taşınmaz Bilgileri ile Tapu Kayıtlarına Göre İdare Üzerine Kayıtlı Olan Taşınmaz Bilgileri Arasında Uyumsuzluk Bulunması

İdare envanterinde olan taşınmaz bilgileri ile tapu kayıtlarında idare üzerinde görülen taşınmaz bilgileri arasında uyumsuzluk olduğu belirlenmiştir.

İdarenin, maliki olduğu (kendisine ait) taşınmazların özellikleri ve durumu ve ayrıca diğer kamu kurum ve kuruluşlarına kullandırılan ya da özel hukuk tüzel kişilerine veya gerçek

kişilere kullandırılan her nevi taşınmazla ilgili olarak; taşınmazın cinsi (bina, daire, müstakil ev, depo, arsa, arazi, diğer müstemilat, tesis), son yapılan işlem türü (kullandırma, tahsis veya diğer) ve bulunduğu il/ilçe bilgilerine ihtiyaç duyulduğundan bahisle, Destek Hizmetleri Dairesi'nden bilgi/belge talebinde bulunulmuştur. Ayrıca, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'ne resmi yazı gönderilerek İdare üzerine kayıtlı her nevi taşınmazların listesi talep edilmiş olup, tapu kayıtlarındaki durum incelenmiş ve bu kayıtlar ile İdare taşınmaz envanteri arasında farklılıklar olduğu belirlenmiştir.

Şöyle ki;

Ankara ili, Çubuk ilçesi, Esenboğa/Büyükkuyucak mevkiinde, 661 parseldeki 7400 m2 büyüklüğündeki tarlanın,

Antalya ili, Alanya ilçesi, Kellepınarı mahallesindeki (ana taşınmaz niteliği arsa olan) taşınmaz dâhilindeki, 55 parsel, 32 pafta ve 511 adada yer alan 692,83 m2 büyüklüğündeki bodrum katın,

İzmir ili, Urla ilçesi, İskele/Çayırören mevkiinde 55 parsel, L17-B-11-D-3-C pafta ve 4462 adada yer alan 9329,17 m2 büyüklüğündeki tarlanın (Genel Müdürlüğe ait olan 100 m2'lik kısmı) ise tapu kayıtlarında yer almasına rağmen İdare taşınmaz envanterinde bulunmadığı, belirlenmiştir.

Bu durumda:

Tapu kayıtlarında yer almasına karşın İdare envanterinde bulunmayan taşınmazları da ilgili muhasebe hesaplarına kaydederek, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin 7'nci maddesi hükmü gereğince, Yönetmelik eki (Ek 2'deki) "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu" na eklemesi gerekmektedir.

Gerek Tapu kayıtlarında gerekse İdare envanterinde "bina" dışında "arsa" veya "tarla" şeklinde üzerinde her hangi bir betonarme yapının bulunmadığı anlaşılan taşınmazlar üzerinde füzuli işgal olup olmadığının taşınmazın yerine gidilerek fiilen (Tutanak düzenlenmesi suretiyle) tespit edilmesi ve bununla birlikte (muhtemel) şağilin gerçek kişi ya da özel hukuk tüzel kişisi olması halinde işgaliye bedelinin (ecrimisil vb) muhataptan talep edilerek tahsil sürecinin de başlatılması hukuki bir zorunluluktur.

BULGU 4: Genel Müdürlük Tarafından Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen Taşınmazların Mali Tablolarda Yer Almaması

Genel Müdürlük tarafından taşınmazları üzerinde tesis edilen tahsis işlemlerinin muhasebeleştirilmemesi nedeniyle mali tablolar, diğer kamu idarelerinin kullanımına bırakılan söz konusu varlıklara ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesi hükmü uyarınca, Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri tahsis etmeye, kamu ihtiyaçları için gerekli olmayanların tahsisini kaldırmaya Çevre ve Şehircilik Bakanlığı; diğer taşınmazları tahsis etmeye ve tahsisini kaldırmaya maliki kamu idaresi yetkili kılınmıştır.

Bakanlık, tahsis işlemi ile söz konusu taşınmazlar üzerindeki yetkilerinin bir kısmından diğer kamu idareleri lehine vazgeçmekte ve faaliyetlerini ifa etmeleri amacıyla onlara ilave kamu kaynağı sunmaktadır. Bu nedenle, gerek Bakanlığın kullanımında olan, gerekse kendisine tahsis yapılan idarenin kullanımında bulunan kamu kaynaklarının tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu İdarelerine ait taşınmazların hangi değerler üzerinden nasıl muhasebeleştirileceği ve mali tablolara ne şekilde yansıtılacağına ilişkin düzenlemeler ise Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde yer almaktadır.

Kamu idarelerine ait mali tabloların doğru ve güvenilir bir şekilde üretilmesi amacıyla; mülkiyeti Hazineye veya diğer kamu idarelerine ait olup bir başka kamu idaresine tahsis edilen taşınmazların tahsis edildikleri kamu idarelerinin mali tablolarında gösterilmesini teminen, Muhasebat Genel Müdürlüğünün 41 sıra numaralı Genel Tebliği ile 250-Arazi ve Arsalar Hesabı ve 252-Binalar Hesabının detayında tahsis edilen taşınmazların izlenebilmesi için “02-Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar” ve kamu idarelerine tahsisli olan taşınmazların izlenebilmesi amacıyla da “03-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar” yardımcı hesapları belirlenmiş ve bu yardımcı hesaplar merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin detaylı hesap planına eklenmiştir.

Buna göre, taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından tahsis işlemi yapıldığında; 500- Net Değer Hesabına (11. Tahsis Edilen Taşınmazlar) borç, ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) alacak kaydedilecektir.

İdare taşınmazlarına ilişkin alınan bilgilere göre, THSSGM tarafından kamu idarelerine tahsis edilen taşınmaz sayısı 8 (sekiz) olup, bu taşınmazların kıymet takdiri işlem türü belirlenip muhasebe kaydı yapılmamıştır.

Bu durum, tahsis edilen taşınmazların anılan Yönetmeliklere göre izlendiği 500.11-Net Değer Hesabı ile bu hesapla birlikte çalışan diğer kamu idarelerine tahsis edilen taşınmazların takibi için kullanılan 252.02-Binalar Hesabı tutarlarının eksik görünmesine neden olmaktadır.

BULGU 5: Hurdaya Ayrılan Maddi Duran Varlıkların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Genel Müdürlüğün çeşitli harcama birimlerinin, kayıttan düşme teklif ve onay belgesi düzenleyerek hurdaya ayırmış olduğu maddi duran varlıklar için 294- Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı, söz konusu varlıklara ilişkin amortismanlar için 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı kullanılmamıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 215'inci maddesinde; kullanılma olanağını yitiren maddi duran varlıkların kayıtlı değerleri üzerinden 294- Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarının ise 257- Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabına borç, 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği hükmü yer almaktadır.

Ancak, Kurum tarafından ekonomik ömrünü tamamlamış demirbaş ile tesis, makine ve cihazlar için kayıttan düşme teklif ve onay belgesi ile taşınır işlem fişi düzenlenmesine karşın söz konusu demirbaş ile tesis, makine ve cihazlar için 294- Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile bu varlıklara ait birikmiş amortismanlar için ise 299- Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, 2020 yılı içerisinde hurdaya ayrılan varlıkların ilgili hesaplara kaydedilmemesi nedeniyle mali tablolarda hatalı veri üretilmesine neden olunmuştur.

BULGU 6: Veritabanı Aboneliği ve Nitelikli Elektronik Sertifika Alımlarında Haklar Hesabının Kullanılmaması

İdare tarafından veritabanı aboneliği ve nitelikli elektronik sertifika alımları dolayısıyla yapılan ödemeler, bilanço hesaplarında izlenmek yerine doğrudan giderleştirilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 194'üncü maddesinde;

“Haklar hesabı, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır.” denilmiştir,

Aynı Yönetmelik'in hesabın işleyişinin düzenlendiği 195'inci maddesinde ise, bütçeye gider kaydıyla edinilen hakların 260 Haklar Hesabına borç, ödenecek tutarın ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan 830- Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

47 Sıra Numaralı Amortisman ve Tükenme Paylarına İlişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin “Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları” başlıklı 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında; *“Ancak, maliyet bedeli, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliğinin eki listede yer alan dayanıklı taşınırların her biri için 14.000 TL'yi, 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yer alan taşınmazlar için 34.000 TL'yi aşmayan duran varlıklar ile tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranı % 100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir.”* denilerek haklar hesabında izlenen tutarların tamamı için yılsonunda %100 amortisman ayrılması öngörülmüştür.

Yapılan incelemede; veritabanı aboneliği (Mevzuat ve Hukuk Otomasyon Programı ve Hukuk Eserleri Bilgi Bankası Programı) ve nitelikli elektronik sertifikası alımlarının 260-Haklar Hesabında izlenmediği ve yılsonunda amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, İdare tarafından söz konusu alımlar için yapılan ödemelerin tamamının 630-Giderler Hesabına kaydedilmesi, bilançoda 260-Haklar Hesabı ve 268-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabının hatalı gözükmemesine yol açmıştır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İdareye Ait Taşınmazların Üzerindeki Eklentilerle Birlikte Atıl Vaziyette Olması

Mülkiyeti, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğüne ait olan ve Hatay ili Arsuz ilçesi Pirinçlik – Büyükdere mevkiinde bulunan 1683 ve 1685 parsel sayılı toplam iki parçada 49.103,85 m² yüzölçümlü taşınmazların, üzerindeki eklentilerle birlikte mevcut durumda kullanılmadığı ve atıl vaziyette olduğu anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesi (g) bendinde "Kamu Kaynakları";

"Borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri,

...

ifade eder." hükmü yer almakta olup,

Aynı Kanun'un 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, bu işlemlerin yanı sıra kaynakların kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından da sorumlu olacağı,

Yine aynı Kanun'un 48'inci maddesinde ise, kamu idarelerine ait malların yönetimi ve kullanımının mevzuatında öngörülen kurallar dâhilinde hizmetin amacına uygun olması gerektiği ve bu hususta malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olduğu, ifade edilmektedir.

Söz konusu taşınmaz üzerinde, 24 adet bakımsız durumda lojman (5'i dolu, 19'u boş), atıl durumda motel binaları, atıl durumda yeşil alanlar ile eğlence mekânları, 2 katlı idare binası ile diğer eklentiler yer almaktadır. Sosyal tesis binası ise Suriye'den gelen ailelerin çocuklarına ilköğretim hizmeti verilmesi amacıyla kullanılmaktadır.

Bu taşınmazın kendisine tahsisini, 2017 yılında başlayan yazışma süreciyle Hatay Valiliği İl Emniyet Müdürlüğü ve ayrıca 2018 yılında başlayan yazışma süreciyle de Hatay Valiliği İl Müftülüğü, talep etmiştir.

Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü tarafından Sağlık Bakanlığına gönderilen 06.01.2017 tarih ve 00036837728 sayılı yazıyla, söz konusu taşınmazın "üzerindeki eklentilerle

birlikte mevcut durumda kullanılmamakta ve atıl vaziyette olduğu ve bunlarla ilgili herhangi bir tasarrufun olup olmadığı” sorulmuş;

Bakanlık’tan Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğüne gönderilen 23.02.2017 tarih ve 00040015707 sayılı cevabi yazıda ise; boş ve atıl durumdaki taşınmazların öncelikle Bakanlık birimlerince ihtiyaç duyulup duyulmadığına bakılacağı, hiçbir birimin ihtiyacı olmadığını anlaşılması halinde ise gelir elde edilebilmesi amacıyla TOKİ veya Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’na devredilebileceğinden, Bakanlıkça Hatay ili genelinde yapılacak yatırımların finansmanında kullanılmak üzere planlama yapıldığından, söz konusu taşınmazın herhangi bir kuruma/kuruluşa tahsisine muvafakat edilmediği, belirtilmiştir.

Bu yazışma öncesinde Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü tarafından Sağlık Bakanlığı’nın muhtelif birimlerine (Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Sağlık Yatırımları Genel Müdürlüğü, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu ve Türkiye Halk Sağlığı Kurumuna) 06.01.2017 tarihli yazı gönderilerek, söz konusu taşınmaza ihtiyaç duyulup duyulmadığı sorulmuş ve adı geçen birimlerden Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğüne gönderilen cevabi yazılarda (özet olarak) bu taşınmaza ihtiyaç olmadığı, belirtilmiştir.

Bu yazışmalar sonrasında (2019 yılı sonuna kadar), söz konusu taşınmazlara Sağlık Bakanlığı’nın diğer hiçbir biriminin ihtiyacı olmadığını anlaşılmasına rağmen, gelir elde edilebilmesi amacıyla taşınmazların Bakanlık onayı/muvafakati veya izni ile TOKİ veya Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’na devri de yapılmamıştır.

Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü tarafından bu taşınmazlar için, ACE Gayrimenkul Değerleme ve Danışmanlık A.Ş’ ne 2010 yılında yaptırılan değer tespiti çalışması sonucunda düzenlenen (17.10.2011 – 001 sayılı) Rapor’ un 28’inci sayfasında;

2010 yılında tesis içerisinden geçen yol nedeni ile bazı binaların yıkıldığı, değerlendirme tespiti tarihi itibari ile lojman bloklarında sadece 6 dairenin kullanılmakta olduğu, geriye kalan motel ve lojman bloklarının tamamının metruk vaziyette olduğu ve korumasız bırakılan bu yapıların iç donanımının söküldüğü ve önemli ölçüde eksildiği, belirtilmektedir. Bu durumda 2019 yılı itibariyle herhangi bir olumlu değişikliğin (iyileşmenin) olmadığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü yetkilileri tarafından da teyit edilmiştir. (Binaların çatı, duvar ve zeminlerinde çatlak, su baskınına bağlı bozulma, kabarma gibi hasarların yanı sıra camlarda ve kapılarda kırılmalar ve ciddi eksikler olduğu, söz konusu taşınmazların korunmasına yönelik

herhangi bir güvenlik tedbirinin halen alınmadığı, adli kayıtlara da geçen hırsızlık olaylarına bağlı çeşitli tesisat malzemesi ve demirbaş kayıplarının yaşandığı belirtilmiştir)

Bu taşınmazların 5018 sayılı Kanunu'nun 3/g maddesi hükmüne göre kamu kaynağı olduğu açıktır. Bununla birlikte söz konusu taşınmazlar üzerindeki yapılarda kullanım dışı kalmaya bağlı olarak doğal nedenler ve çalınma nedeniyle önemli ölçüde yıpranma, hasar ve kayıpların olduğu anlaşılmaktadır.

Ancak, hasar ve kayıpların tam ve gerçek boyutu; yerinde ve detaylı bir teknik incelemeyle tespit edilebilecektir.

Sonuç olarak, bu taşınmazların yönetimi kamu kaynaklarının kullanılmasına, yönetilmesine ve bu işlemlerden doğacak sorumluluklara ilişkin yasal hükümlere tabidir. Değerli bir kamu kaynağı niteliğindeki taşınmaz [Rapor' un (17.10.2011 – 001 sayılı) 42'nci sayfasında yazılı olduğu üzere; taşınmaz değeri toplam 8.120.000,00 TL, tesis değeri ise toplam 12.795.000,00 TL] ve üzerindeki binalar ve eklentilerin, uzun yıllardır gelir getirici biçimde değerlendirilmemesi (işletme hakkının devri/kiralama, kullandırma, devir, satış), yeniden bakım onarım yaptırılarak İdarenin (veya başka bir kamu kurumunun) eğitim ve/veya sosyal faaliyetlerinde de kullanılmaması sonucunda önemli bir kamu kaynağı atıl durumda bırakılarak, kamu hizmeti amacına uygun kullanılmamakta ve değerlendirilmemektedir. Ayrıca binaların kullanım dışı kalması önemli hasar ve kayıplara neden olmaktadır.

BULGU 2: Peşin Ödenen Kira Bedellerinin Aylık ve Yıllık Olarak İzlenmesini Sağlayan Hesapların Kullanılmaması

Kurumun hizmet verdiği bazı kiralık binalara ait kira bedelleri peşin ödendiği halde, muhasebe kayıtlarında dönem ayırıcı hesaplar kullanılmamıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde, genel yönetim muhasebesinin kavramları sayılmış ve "*Dönemsellik*" kavramı "*Kamu idarelerinin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanır*" şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 101'inci maddesinde; içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin ödenmiş giderler ile duran varlıklar ana hesap grubu içindeki gelecek yıllara ait giderler hesabında kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanların 180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabında,

151'inci maddesinde ise, dönem içinde ödenen ancak, gelecek yılların faaliyet hesaplarına dahil edilecek olan giderlerin 280 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabında izleneceği belirtilmektedir.

Aynı konuda, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine dayanılarak hazırlanmış olan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 116'ncı ve 205'inci maddelerinde de aynı şekilde düzenleme yapılmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, Kurumun giderlerinin tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterilmesi gerekmekte olup peşin ödenen kira giderlerinin 180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı ve/veya 280 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Mülkiyeti İdareye Ait Olan Taşınmazın Atıl Vaziyette Olması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, 2020 yılında, bulgu konusu yapılan hususla ilgili düzeltici bir işlem yapılmadığından, konuya 2020 yılı raporunda tekrar yer verilmiştir.
Lisans Yenileme Alımının İhalesiz Biçimde TÜRKSAT A.Ş.' den Yapılmış Olması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu alıma ilişkin süreç 2019 yılında tamamlandığından ve 2020 yılında aynı kaynaktan alım yapılmadığı görüldüğünden, bulgu konusuna 2020 yılı raporunda yer verilmemiştir.
Peşin Ödenen Kira Bedellerinin Aylık ve Yıllık Olarak İzlenmesini Sağlayan Hesapların Kullanılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, 2020 yılında, bulgu konusu yapılan hususla ilgili düzeltici bir işlem yapılmadığından, konuya 2020 yılı raporunda tekrar yer verilmiştir.

Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının Gerçeği Yansıtılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Davası devam eden alacaklara ilişkin tutarların 2020 yılında Gelirlerden Takipli Alacaklar hesabına alınmış olduğu tespit edildiğinden, konu 2020 yılında bulgu konusu yapılmamıştır.
Birikmiş Amortismanlara İlişkin Düzeltme Kaydının Hatalı Yapılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı muhasebe kayıtlarında sözkonusu hata düzeltildiğinden, konuya 2020 yılı denetim raporunda yer verilmemiştir.
Genel Müdürlük Tarafından Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen Taşınmazların Mali Tablolarda Yer Almaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, 2020 yılında, bulgu konusu yapılan hususla ilgili düzeltici bir işlem yapılmadığından, konuya 2020 yılı raporunda tekrar yer verilmiştir.
Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğünden Olan Alacakların Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, 2020 yılında, bulgu konusu yapılan hususla ilgili düzeltici bir işlem yapılmadığından, konuya 2020 yılı raporunda tekrar yer verilmiştir.
Taşınmazlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Nitelikte Olan Harcamaların İlgili Maddi Duran Varlık Hesabına Kaydedilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, 2020 yılında, bulgu konusu yapılan hususla

			ilgili düzeltici bir işlem yapılmadığından, konuya 2020 yılı raporunda tekrar yer verilmiştir.
Pratika Motorbotları ve Deniz Ambulansları için Alınan Bazı Cihazların Maddi Duran Varlık Olarak Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususla ilgili olarak, 2020 yılı muhasebe kayıtlarında düzeltme işlemi yapıldığından, bulguya 2020 yılı raporunda yer verilmemiştir.
Hurdaya Ayrılan Maddi Duran Varlıkların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, 2020 yılında, bulgu konusu yapılan hususla ilgili düzeltici bir işlem yapılmadığından, konuya 2020 yılı raporunda tekrar yer verilmiştir.
Veritabanı Aboneliği ve Nitelikli Elektronik Sertifika Alımlarında Haklar Hesabının Kullanılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, 2020 yılında, bulgu konusu yapılan hususla ilgili düzeltici bir işlem yapılmadığından, konuya 2020 yılı raporunda tekrar yer verilmiştir.