



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2022



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

İÇERİK

HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI DARPHANE VE DAMGA MATBAASI DÖNER SERMAYESİ 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	46



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI

2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	39

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2021 Yılı Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu	6
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu	6
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu.....	7
Tablo 4: 2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu	7

KISALTMALAR

DİBS	Devlet İç Borçlanma Senetleri
DMO	Devlet Malzeme Ofisi Genel Mdrlg
EÜAŞ	Elektrik retim Anonim Şirketi
GİB	Gelir İdaresi Başkanlığı
GYMY	Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
METOP	Merkezi Erişimli Taşra Otomasyon Programı
MYMY	Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
THKH	Tek Hazine Kurumlar Hesabı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Hazineye Ait Madeni Para, Madalyon ve Madalya Arşivinin Taşınır ve Muhasebe Sistemlerinde İzlenmemesi
2. Avukatlık Vekâlet Ücretlerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Tutulması
3. İlama Bağlı Ödemelerin ve Muhasebe Kayıtlarının Zamanında Yapılmaması
4. Kamu İktisadi Teşebbüslerinden Elde Edilen Kâr Paylarının Mali Tablolara Tam Olarak Yansıtılmaması
5. KİT'lerden Avans Olarak Alınan Temettü Tutarlarının Avans Şeklinde Muhasebeleştirilmemesi
6. Takipli Alacağa Dönüşen İdari Para Cezalarının Bakanlık Mali Tablosunda Raporlanması
7. Türev Ürün İşlemlerine İlişkin Faiz Gelir ve Giderlerinin Mevzuata Aykırı Muhasebeleştirilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Mali Yıla İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Mahsup İşlemleri Dışında İzleyen Yılda Yapılmaya Devam Edilmesi
2. Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına İlişkin Yasal ve Sistemsel Sorunların Vekâlet Ücretlerinin Takip ve Dağıtımını Güçleştirmesi
3. Hazine Geri Ödeme Garantisi Altında Dış Finansman Kullandırılması Kararı Verilen Kuruluşların Nakit Akışlarına İlişkin Kontrol ve Değerlendirmelerde Eksiklikler Bulunması
4. İkrazen Özel Tertip Devlet İç Borçlanma Senet (DİBS) İhraçlarına Yetki Veren Düzenlemenin İlgili Borçlanma Mevzuatında Yer Almaması
5. Kullanım Süresi Sona Eren Hibe Anlaşmalarının Koşullu Yükümlülük Olarak Takibine Devam Edilmesi
6. Tek Hazine Kurumlar Hesabı Uygulamasına Dahil Edilmeyen Kurumlar ve Hesaplar Olması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Hazine ve Maliye Bakanlığının görev ve teşkilatına ilişkin düzenlemeler 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 217'nci maddesi ile başlayan Sekizinci Bölümünde düzenlenmiştir.

Buna göre Hazine ve Maliye Bakanlığının görev ve yetkileri;

a) Maliye ve ekonomi politikalarının hazırlanmasına yardımcı olmak ve bu politikaları uygulamak,

b) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerin hukuk danışmanlığını ve muhakemat hizmetlerini talepleri halinde yerine getirmek,

c) Devlet hesaplarını tutmak, saymanlık hizmetlerini yapmak,

ç) Devlet gelirleri politikasının plan, program, genel ekonomik politika ve stratejiler çerçevesinde oluşturulmasına ilişkin çalışmaların koordinasyonunu sağlamak, uygulamayı izlemek,

d) Her türlü gider işlemlerine ait mevzuatın hazırlanmasına katkı sağlamak,

e) Bakanlığın ilgili kuruluşlarının işletme ve yatırım programlarını inceleyerek onaylamak ve yıllık programlara göre faaliyetlerini takip etmek ve denetlemek,

f) Suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek,

g) Vergi incelemesi ve denetimine ilişkin temel politika ve stratejilerin belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak ve belirlenen politikaların uygulanmasını sağlamak,

ğ) Vergi kayıp ve kaçığı ile kayıt dışı ekonomik faaliyetleri tespit etmek ve bunları önlemek amacıyla risk analizi yapmak,

h) Hazine işlemleri, kamu finansmanı, kamu sermayeli kuruluş ve işletmeler ve devlet iştirakleri, ikili ve çok taraflı dış ekonomik ilişkiler, uluslararası ve bölgesel ekonomik ve mali kuruluşlarla ilişkiler, yabancı ülke ve kuruluşlardan borç ve hibe alınması ve verilmesi ile ilgili işlemleri yapmak ve Hazinesinin Cumhurbaşkanı kararı ile yurtiçindeki ya da yurtdışındaki şirketlere iştirak etmesini sağlamak,

ı) Ülkenin finansman politikaları çerçevesinde sermaye akımlarına ilişkin düzenleme ve işlemleri yapmak,

i) Kambiyo rejimine ilişkin faaliyetleri düzenlemek, uygulamak, uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesine ilişkin esasları tespit etmek,

j) Finansal piyasalara ilişkin yurtiçi ve yurtdışı gelişmeleri izlemek, değerlendirmek, finansal sektörü geliştirici ve finansal istikrarı güçlendirici çalışmalar yapmak,

k) Bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının ekonomi politikalarını ilgilendiren faaliyetlerine katılım sağlamak,

l) Uluslararası kuruluşlarla iletişim içerisinde çalışarak ileriye dönük stratejiler geliştirme amacıyla çalışmalar yapmak ve topluma perspektif sağlayan politika önerilerini katılımcı bir yaklaşımla belirleyerek özel kesim için orta ve uzun dönemde belirsizlikleri giderici genel bir yönlendirme görevini yerine getirmek,

m) Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile sektörel plan ve programları, ilgili kamu idareleri ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bulunan Politika Kurullarının görüşlerini de almak suretiyle Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile müştereken hazırlamak ve makro dengelerini oluşturmak,

n) Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma planı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanı yıllık programı ile sektörel plan ve programların uygulanmasını izlemek, değerlendirmek, gerektiğinde (k) bendinde belirtilen usule uygun olarak değişiklik yapmak veya teklif etmek,

o) Kamu harcamalarında etkinlik, etkililik, ekonomiklik ve verimlilik sağlamak amacıyla gerekli standartları tespit etmek ve sınırlamalar koymak; bu hususlarda tüm kamu kurum ve kuruluşları için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmak ve tedbirleri almak,

ö) Bölgesel, çok taraflı ve ikili kalkınma ve ekonomik ilişkilerin kalkınma planları ve Cumhurbaşkanlığı yıllık programlarında belirtilen ilke, hedef ve politikalarla uyumlu ve etkili bir şekilde yürütülmesi için gerekli çalışmaları yapmak,

p) Faaliyet alanına giren konularda bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği ve koordinasyonu sağlamak,

r) Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğler görevleri yapmak olarak belirlenmiştir.

Bakanlık, bu görevlerin yanı sıra 7258 sayılı 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve eki cetvelleri ile verilmiş görevleri de yerine getirmekle yükümlüdür. Ayrıca Bakanlığa 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bazı faaliyetleri yürütme yetkisiyle beraber mezkur Kanun'da sınırları belirlenen çerçevede ikincil mevzuat çıkarma yetkisi de verilmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre Hazine ve Maliye Bakanlığı; merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından oluşmaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığındaki hizmet birimleri şunlardır:

- a) Başhukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü,
- b) Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü,
- c) Muhasebat Genel Müdürlüğü,
- d) Risk Analizi Genel Müdürlüğü,
- e) Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü,
- f) Borçlanma Genel Müdürlüğü,
- g) Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü,
- h) Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü,
- i) Finansal Piyasalar ve Kambiyo Genel Müdürlüğü,
- j) Ekonomik Programlar ve Araştırmalar Genel Müdürlüğü,
- k) Personel Genel Müdürlüğü,
- l) Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü,
- m) Teftiş Başkanlığı,
- n) Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı,

- o) Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı,
- p) Malî Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı,
- q) Strateji Geliştirme Başkanlığı,
- r) Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı,
- s) Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği,
- t) Özel Kalem Müdürlüğü.

Bakanlığın taşra teşkilatı, illerde Defterdarlıklar; ilçelerde ise Defterdarlıklara bağlı Malmüdürlükleri vasıtasıyla hizmet vermektedir.

İllerde Defterdarlıklara bağlı;

- Muhasebat Birimleri (Muhasebe Müdürlükleri, Saymanlık Müdürlükleri, Malmüdürlükleri),
- Muhakemat Birimleri,
- Personel Müdürlükleri bulunmaktadır.

Bakanlık yurt dışı teşkilatı, çeşitli ülkelerdeki daimi temsilciliklere, büyükelçiliklere ve başkonsolosluklara bağlı müşavirlikler ve ataşeliklerden oluşmaktadır.

İnsan Kaynakları

Hazine ve Maliye Bakanlığının 2021 yılı sonu itibarıyla personel sayısı 24.463 olup bu personelin 12.171'i merkez teşkilatında, 12.276'sı taşra teşkilatında, 16'sı ise yurt dışı teşkilatında hizmet vermektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığının bağlı, ilgili ve ilişkili olduğu kurum ve idareler şunlardır:

Bakanlığın Bağlı Kuruluşları

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü

Gelir İdaresi Başkanlığı

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü

Kefalet Sandığı Başkanlığı

Bakanlığın İlgili Kuruluşları

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı

Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Anonim Şirketi

Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi

Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı

Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü

Merkezi Finans ve İhale Birimi

Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü

Bakanlığın İlişkili Kuruluşları

Kamu İhale Kurumu

Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Türkiye İstatistik Kurumu

1.3. Mali Yapı

Hazine ve Maliye Bakanlığı, 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığına, 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 570.220.929.000,00 TL başlangıç ödeneği tahsis edilmiş olup, bu tutar genel bütçeli idarelere (I sayılı cetvel) verilen toplam ödenek tutarının %42,93'üne tekabül etmektedir.

Bakanlıkça sunulan bütçe gelir ve giderlerine ilişkin Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu aşağıdaki gibidir.

Tablo 1: 2021 Yılı Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu

	Bütçelenen Tutarlar (TL)		Gerçekleşen Tutar (TL)
	Bütçe Ödeneği	Nihai Ödenek	
ÖDEMELER			
Personel Giderleri	2.374.757.000,00	2.652.135.000,00	2.519.897.394,75
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	360.722.000,00	388.466.000,00	370.130.357,54
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.625.977.000,00	3.483.400.093,03	3.159.542.915,04
Faiz Giderleri	179.542.320.000,00	181.542.320.000,00	180.850.762.872,66
Cari Transferler	348.440.974.000,00	452.075.684.899,00	449.932.971.203,59
Sermaye Giderleri	403.108.000,00	402.818.525,00	242.795.176,15
Sermaye Transferleri	9.336.265.000,00	9.843.508.261,35	9.829.623.469,46
Borç Verme	28.136.806.000,00	93.470.264.219,25	92.557.717.449,73
Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00
Toplam Ödemeler	570.220.929.000,00	743.858.596.997,63	739.463.440.838,92

Yukarıdaki tabloda gösterilen harcamaların türler itibarıyla toplam harcama içerisindeki oranları aşağıda gösterilmektedir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

Bütçe Gideri Türü		Bütçe Gideri (TL)	Oran (%)
01	Personel Giderleri	2.519.897.394,75	0,34
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	370.130.357,54	0,05
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.159.542.915,04	0,43
04	Faiz Giderleri	180.850.762.872,66	24,46
05	Cari Transferler	449.932.971.203,59	60,85
06	Sermaye Giderleri	242.795.176,15	0,03
07	Sermaye Transferleri	9.829.623.469,46	1,33
08	Borç Verme	92.557.717.449,73	12,51
Toplam		739.463.440.838,92	

Tablo 2'ye göre; 2021 yılında bütçe gider türlerinin toplam harcama içindeki paylarına bakıldığında en yüksek bütçe gideri türü %60,85 ile "Cari Transferler" olmaktadır.

Bütçe gelirlerinin türler itibarıyla toplam gelirler içerisindeki oranları ise aşağıdaki

tabloda yer almaktadır.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

Bütçe Geliri Türü		Bütçe Geliri (TL)	Oranı (%)
01	Vergi Gelirleri	356.057.613,08	0,31
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	44.482.720.198,87	37,49
04	Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	722.558.857,61	0,61
05	Diğer Gelirler	67.059.449.857,56	56,51
06	Sermaye Gelirleri	5.000.012.394,39	4,21
08	Alacaklardan Tahsilat	1.038.201.396,69	0,87
09	Red ve İadeler (-)	116.840.660,87	
Toplam		118.542.159.657,33	

Tablo 3'e göre 2021 yılında bütçe gelir türlerinin toplam gelir içindeki paylarına bakıldığında en yüksek bütçe gelir türleri %56,51 ile "Diğer Gelirler" ve %37,49 ile "Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri" olmaktadır.

Bakanlıkça sunulan Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre Bakanlığın 2021 yılı faaliyet sonucu aşağıda belirtilmektedir.

Tablo 4: 2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu

Faaliyet Giderleri (TL) (A)	Faaliyet Gelirleri (TL) (B)	İndirim İade İskonto Toplamı (TL) (C)	Net Gelir (TL) (D=B-C)	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu (TL) D-A
1.880.819.623.907,16	629.941.540.977,52	117.015.107,84	629.824.525.869,68	-1.250.995.098.037,48

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Hazine ve Maliye Bakanlığı mali işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

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

Muhasebe sisteminin; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulacağı ve yürütüleceği,

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

belirtilmiştir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri anılan Kanun'un 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenen Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (GYMY) ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (MYMY) ile belirlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esastır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu idaresinin 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; 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 belirlenmesi şeklinde açıklanmıştır.

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.

Söz konusu Yönetmelik'in 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, Nakit Akış Tablosu, Öz Kaynak Değişim Tablosu ve Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu olduğu; 314-316/B'inci maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Bakanlığın muhasebe hizmetleri; merkezde İç Ödemeler Saymanlığı, Dış Ödemeler Saymanlığı, Devlet Borçları Saymanlığı ve Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklara bağlı 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 ve denetim ekibince Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesi gereğince temin edilen defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

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 rapor ve 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

prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından iç kontrol sisteminin kurulması gerekmektedir.

Kamu idarelerinin iç kontrol sisteminin oluşturulması, izlenmesi ve değerlendirilmesinde dikkate alınmaları gereken yöntem ve standartlar “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” ile belirlenmiştir. Tebliğ’de iç kontrol standartlarının tüm kamu idarelerinde uygulanabilirliğini sağlanmak üzere iç kontrol; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ve izleme bileşenleri esas alınarak genel nitelikte standartlar ve genel şartlar düzenlenmiştir.

İç Kontrol Genelgesi üst yönetim tarafından onaylanmış, iç kontrol sisteminin etkin işlemesi amacıyla yönlendirmelerde bulunma sorumluluğuna sahip İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmuştur. İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı 2021 yılı için çıkarılmıştır.

Bakanlık tarafından başlatılmış olan “Hazine ve Maliye Bakanlığı Risk Yönetimi ve İç Kontrol Dönüşüm Projesi” kapsamında tüm iş süreçlerinin, süreçlere ilişkin risk ve kontrol faaliyetlerinin yeniden belirlendiği, ilgili personele kapsamlı eğitimler verildiği görülmüştür.

İdarenin mali yönetim ve kontrol sistemine ilişkin unsurlarından biri olan ön mali kontrol, yeterli ve etkili bir kontrol ortamının oluşturulabilmesi için son derece önemlidir. 2021 yılında yetki imza devri Yönergesi çıkarılarak ön mali kontrolde yeknesaklık sağlanmıştır.

Bakanlığın birim yönergelerinin hazırlanmasıyla görev dağılım çizelgeleri de ekinde yer almıştır. Ancak görev tanımları henüz tam olarak yapılmamıştır. Bununla birlikte Bakanlığın vizyon, misyon, stratejik amaç ve hedeflerini gerçekleştirmesini engelleyebilecek kurumsal riskler tespit edilmemiş ve Konsolide Risk Raporu ile Risk Strateji Belgesi hazırlanmamıştır. İç Denetim Birimi Başkanlığında 55 adet iç denetçi kadrosu bulunmasına rağmen, hâlihazırda 15 adet iç denetçi atanmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Hazine ve Maliye Bakanlığı 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

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: Hazineye Ait Madeni Para, Madalyon ve Madalya Arşivinin Taşınır ve Muhasebe Sistemlerinde İzlenmemesi

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü bünyesinde oluşturulan madeni para, madalyon ve madalya arşivinin taşınır ve muhasebe sisteminde izlenmediği görülmüştür.

4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 106'ncı maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, “Hazinenin para, madalyon ve madalya arşivini oluşturmak” Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır.

Anılan görev gereğince Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü bünyesinde oluşturulan arşivde 31.12.2021 tarihi itibarıyla yaklaşık 13.424 çeşit olmak üzere toplam 44.457 adet madeni para, hatıra para, madalyon, madalya, nişan, takı, sembol, ziyet ve muhtelif eşya bulunmaktadır. Koleksiyona dahil eser sayısı Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü

tarafından her yıl üretilen para, madalyon ve madalyalardan ikişer adedinin eklenmesi ile büyümeye devam etmektedir.

Yapılan incelemelerde, Genel Müdürlük bünyesinde bulunan kasalarda saklanan ve sergi salonunda sergilenen bu koleksiyona dâhil para, madalyon ve madalyalar ile tarihi, antika, eski eser niteliği taşıyan taşınırların; her bir taşınıra sıra numarası verilerek bir deftere kaydedilerek takibi yapılmasına rağmen taşınır ve muhasebe kayıtlarında yer almadıkları tespit edilmiştir.

Bilindiği üzere, kamu idarelerine ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi, merkez ve taşrada taşınır yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesi ve kamu idareleri arasında taşınırların bedelsiz devri ile tahsisine ilişkin esas ve usuller Taşınır Mal Yönetmeliği'nde belirlenmiştir. Anılan Yönetmelik gereğince bu arşive dâhil söz konusu taşınırların değeri tespit edilerek 255.06 Tarihi veya Sanat Değeri Olan Demirbaşlar Hesabına giriş kayıtlarının yapılması, taşınır işlem fişlerinin düzenlenmesi, sicil numaralarının verilmesi, ilgili defter ve cetvellerin düzenlenerek Taşınır Mal Yönetim Hesabına eklenmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, Genel Müdürlük tarafından değer tespit komisyonu kurularak değer tespit çalışmalarının başlatıldığı, bedeli tespit edilemeyen arşivler için özel sektör desteği alınarak çalışmalara devam edildiği, anılan Komisyon tarafından yapılan çalışmada kayıtlı envanterin %13'lük kısmın tamamlandığı, değerlendirme çalışmalarının yapılmasını müteakip gerekli muhasebe kayıtlarının yapılacağı ifade edilmektedir.

Bu itibarla, 2018, 2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da belirtildiği üzere, Hazineye ait madeni para, madalyon ve madalya arşivinin muhasebe sisteminde izlenmemesi sonucunda 2021 yılı Bilançosunda 255.06 Demirbaşlar hesabı itibarıyla hataya neden olunmuştur.

BULGU 2: Avukatlık Vekâlet Ücretlerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Tutulması

Başhukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü tarafından takip edilen davalar neticesinde hak kazanılan veya ödenen avukatlık vekâlet ücretlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının hatalı olduğu görülmüştür.

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk

Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin KHK'nın 14'üncü maddesi ile Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde hak kazanılan avukatlık vekâlet ücretlerinin kimlere, hangi oranlarda dağıtılacağı, kişilere dağıtılacak tutarın yıllık üst sınırı, limit fazlası tutarın dağıtımını düzenlenmiş olup, dağıtım sonunda arta kalan limit fazlası tutarların da tahsilini takip eden üçüncü bütçe yılı sonunda idarenin bütçesine gelir kaydedilmesi öngörülmüştür.

Genel Bütçe Ortak Detaylı Hesap Planında ise vekalet ücretlerine ilişkin aşağıda sayılan yardımcı hesap kodları ihdas edilmiş ve hesapların kullanım şekli 12.07.2012 tarihli Avukatlık Vekâlet Ücretleri konulu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Yazısı ile açıklanmıştır. Söz konusu Genel Yazı ve Hesap Planına göre;

- Muhasebe birimlerinin, tahsil ettikleri vekâlet ücreti tutarlarını 333.18.01 Dağıtılacak Vekâlet Ücretleri yardımcı hesabına kaydetmesi, merkez dışı muhasebe birimlerinin bu tutarları 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabı vasıtasıyla merkez muhasebe birimine aktarması,

- 333.18.02 no.lu hesabın %55 oranında dağıtılacak payın, 333.18.03 no.lu hesabın %40 oranında dağıtılacak payın, 333.18.05 no.lu hesabın ise limit fazlası olarak ödenmesi gereken tutarların izlenmesinde kullanılması,

- Üçüncü bütçe yılının sonuna kadar dağıtılamayan vekâlet ücreti tutarlarının 333.18.01 no.lu hesaba borç, 600.03.01.02.03 Avukatlık Vekâlet Ücreti Gelirleri yardımcı hesabına alacak kaydedilerek bütçe hesaplarına da gerekli yansıtma kayıtlarının yapılması,

gerekmektedir.

Genel bütçeli bir idarenin taraf olduğu ve kaybettiği bir dava sonucunda karşı taraf avukatına ödenen vekâlet ücretlerinin ise Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 22.06.2016 tarih ve 90192509-220.05-12007 sayılı Avukatlık Vekâlet Ücreti Ödemeleri konulu yazısında açıklandığı üzere, gerekli yasal kesintiler yapıldıktan sonra giderleştirilmesi ve diğer taraftan 998.01 Avukatlık Vekâlet Ücretleri ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı no.lu hesaplar aracılığıyla nazım hesaplarda da takip edilmesi gerekmektedir.

Avukatlık vekâlet ücretlerinin muhasebe kayıtlarına ilişkin yapılan incelemelerde;

- Yönetmelik'in ekinde yer alan tabloya göre Genel Müdürlüğe bildirilen tahsil edilen vekalet ücreti tutarları ile muhasebe kayıtlarına göre tahsil edilen tutarların uyumlu olmadığı,

-
- Dağıtılacak vekalet ücretine ilişkin 333.18.02, 333.18.03 ve 333.18.05 no.lu yardımcı hesapların yalnız merkez muhasebe biriminde kullanılması gerektiği halde, tahsilat yapan taşra muhasebe birimlerince de kullanıldığı,
 - Taşra birimlerince 333 Emanetler hesabının farklı alt kodları ile de tahsilat yapıldığı,
 - Taşrada biriken 333.18 no.lu hesapta yılsonunda merkez saymanlığına aktarılmamış bakiye kaldığı,
 - Taşra birimlerince tahsilat sırasında emanete alınmaksızın doğrudan gelir kaydedilen tutarlar olduğu,
 - Karşı taraf avukatına ödenen vekâlet ücretleri için 998.01 ve 999 no.lu hesap kayıtlarının yapılmadığı,
- tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, konuyla ilgili gerekli çalışmalara başlanılacağı ifade edilmiş, Yeni Devlet Muhasebesi Bilişim Sisteminde gerekli kontrollerin eklenerek duyuruların yayımlanacağı belirtilmiştir. Ancak mevcut durumda, söz konusu hatalı işlemlerin 2021 yılı itibarıyla devam ettiği görülmüş ve 2021 yılı Bilançosunda hataya neden olunmuştur.

Bu itibarla, 2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da yer verildiği üzere, tahsil edilen veya karşı taraf avukatına ödenen avukatlık vekalet ücretlerinin hatalı muhasebeleştirilmesinin önüne geçilmesi, tahsilat ve aktarımların takibini sağlayabilmek için muhasebe sisteminin geliştirilerek kontrol mekanizmalarının oluşturulması gerekmektedir.

BULGU 3: İlama Bağlı Ödemelerin ve Muhasebe Kayıtlarının Zamanında Yapılmaması

Bakanlık tarafından yapılan ilama bağlı ödemelerde; ilam ödemelerinin yasal süresi içinde yapılmasında aksaklıklar olduğu, bu durumun katlanılan faiz ve icra masrafı yükünü artırdığı ve ilamda yer alan tutarların ödeme aşamasına kadar muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı görülmüştür.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28'inci maddesinin birinci fıkrasında idari davalarda, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 142'nci maddesinin onuncu fıkrasında ise ceza davalarında idarenin işlem tesis etmesi gereken süreler açıklanmıştır. Anılan Kanunlarda, tazminat tutarlarının idari davalarda kararın idareye tebliğinden itibaren, ceza

davalarında ise kararın kesinleşmesi ve davacının banka hesap numarası bildiriminden itibaren 30 gün içerisinde ödenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 34'üncü maddesine göre de, kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmekte olup, bu kapsamda ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde;

- İlam ödemeleri için belirlenen ödenek tutarlarının, ödeme bekleyen ilamlar için yeterli olmaması ve ödenek temin ve gönderme işlemlerinin tamamlanmasının vakit alması nedeniyle 30 gün içerisinde ödeme yapılmasında gecikme yaşanabildiği, ödemelerin zamanında yapılamamasının, davacı tarafa yapılan faiz ödemelerinin artmasına ve davacının icraya başvurması sonucu ayrıca icra vekâlet ücreti, masraf ve faiz ödenmesine yol açtığı,

- Söz konusu ilam ödemelerinin davacıya ödeme yapılması aşamasına kadar muhasebe kaydına alınmadığı, bu durumun ertesi yıla sarkan ödemeler olması halinde bahse konu ilam giderlerinin ilgili olduğu yılda Faaliyet Sonuçları Tablosuna yansıtılmamasına yol açtığı,

tespit edilmiştir.

Her ne kadar Kamu İdaresi cevabında, ilama bağlı borç giderlerinin yılı ödenekleri çerçevesinde planlanmakta olduğu, gerekli revize işlemleri gerçekleştirilerek mevcut ödenekler dahilinde gecikmeksizin ödenek dağıtım ve ödeme işlemlerinin yapıldığı, yapılan iş ve işlemlerin MYMY'nin 247'nci maddesine uygun olduğu ifade edilmekte olsa da, uygulamada yasal süreler içerisinde ödeme yapılmasında sıkıntılar olduğu, faiz ve icra giderleri ödendiği, bekleyen ödemelerin ise muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmektedir.

İlam ödemelerine ilişkin ödenek kalemlerinin başlangıç ödeneği ile yıl sonu kullanılan ödenek tutarlarına bakıldığında, son üç yıllık dönemde sırasıyla 2019 yılında %152, 2020 yılında %285 ve 2021 yılında %446 oranında başlangıç ve yıl sonu ödenekleri arasında fark olduğu, dolayısıyla başlangıç ödeneğinin çok yetersiz belirlendiği anlaşılmaktadır. Bu durum yıl içerisinde ödenek taleplerinin karşılanmasında devamlı olarak ödenek temini için yazışma vb. işlem yapılmasını gerektirmekte, mevzuatta öngörülen 30 günlük sürenin de aşılmasına neden olmaktadır.

Bilindiği üzere, 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun "Bütçe Kanunlarının Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar" başlıklı E Cetvelinde; mahkeme harç ve giderlerinin ödenek gönderme belgesi aranmaksızın ödenebileceği ve gerekli ödeneğin Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçesinin Özellikli Giderleri Karşılama Ödeneği tertibinden talep edileceği belirtilmiştir. Ancak, anılan hüküm ile sadece dava giderleri için istisna tanınmış, ilama bağlı ödemeler için bu türden bir istisna öngörülmemiştir.

Bu itibarla, 2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da belirtildiği üzere, ilama bağlı ödemelere ilişkin muhasebe kayıtlarının ilgili olduğu dönemde mali tablolara yansıtılmasını, bütçe ödenek rakamlarının daha gerçekçi belirlenmesini veya İdare tarafından katlanılan faiz yükü ve icra masrafı da göz önünde bulundurulduğunda, ilama bağlı ödemelerin de mahkeme harç ve giderleri gibi ödenek aranmaksızın ödenebilmesini teminen yasal düzenleme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Kamu İktisadi Teşebbüslerinden Elde Edilen Kâr Paylarının Mali Tablolara Tam Olarak Yansıtılmaması

233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin verdiği yetkiye istinaden, her yıl Bakan onayı ile kamu iktisadi teşebbüslerince (KİT) elde edilen kâr paylarından Hazine ve Maliye Bakanlığına aktarılacak tutarları ve ödeme tarihlerini belirlemek üzere Karar alınmakta olup, söz konusu Kararlar bu kâr paylarının tamamına yönelik olarak Bakanlık iradesini ortaya koymadığından, Devlete ait sermayenin işletilmesi suretiyle oluşan kâr paylarının mali tablolarda tam olarak raporlanmadığı görülmüştür.

Sermayesi Devlete ait olan şirketlerde Hazinesinin pay sahipliğine ilişkin yetkiler, Devlet tüzel kişiliği adına Hazine ve Maliye Bakanlığınca temsil edilmektedir. Bakanlık bu yetkisini, sermayesinin tamamı Devlete ait olan şirketler için kural olarak 233 sayılı KHK hükümleri çerçevesinde kullanmaktadır.

KİT'ler tarafından elde edilen kârların anılan KHK'nın 36'ncı maddesi uyarınca Bakanlığa aktarılması gerekmekte olup; anılan KHK'nın 37/A maddesinde, Bakanlığa devredilmesi gereken temettü tutarları ve ödeme tarihlerini içeren ödeme planını belirleme yetkisinin, anılan KHK'nın 36'ncı maddesi hükümleri çerçevesinde Bakanlıkta ait olduğu ifade edilmiştir. Madde hükümleri gereğince, KİT'ler tarafından elde edilen dönem kârından devredilebilecek kârın; KHK'da belirlenen kısıtlamalara dahi tabi tutulmaksızın gelir kaydedilmesi, sermaye artırılması ya da sermaye payı satın alınması, Özelleştirme İdaresi veya

başka özel bütçeli kurumlara devrinin sağlanması ya da ödenmemiş sermayeye ve/veya görevlendirme alacaklarına mahsup edilmesi mümkündür.

Bu kapsamda, söz konusu kâr paylarının; ilgili yılda veya daha uzun vadede nakit olarak aktarılması, teşebbüsün öz kaynak hesaplarında bırakılması, ödenmemiş sermayeye ve/veya görevlendirme alacaklarına mahsup edilmesine karar verilmesi hususunda Bakan yetkili olup, alınan karar doğrultusunda kâr payları mali tablolara yansıtılacaktır.

Kâr payları, öz kaynakta artışa neden olacağından her halükarda 600 Gelirler hesabına kaydedilecek olup, karşısında kullanılacak hesap, Bakanlıkça alınan karara bağlı olarak değişiklik gösterecektir. Mezkûr mevzuat hükümleri çerçevesinde elde edilen kâr payı;

- Nakit olarak aktarılacaksa ödeme planında belirlenen vadeye göre 120/220 Gelirlerden alacaklar hesabı gibi ilgili varlık hesaplarına,

- Teşebbüsün öz kaynak hesaplarında bırakılacaksa bunlarla eşitliği sağlayacak şekilde 241 Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermaye hesabına,

- Görevlendirme alacaklarına mahsup edilecekse önceden kayıtlara alınan yükümlülük hesabına

kaydedilerek muhasebeleştirilecektir.

Bu kapsamda yapılan incelemelerde, Bakan onayının Kuruluş bilançolarının kesinleşmesi akabinde;

- Hazırlanan ödeme planının cari ve geçmiş yıllar itibarıyla Hazineye devredilebilecek kâr payları ile cari yılda Bakanlığa nakit olarak aktarılması öngörülen tutarları ve ödenmemiş sermayeye mahsup edilecek tutarları içerecek şekilde hazırlandığı,

- Hangi yönde tasarrufta bulunulacağına karar verilmeyen 7.498.261.468,56 TL tutarındaki kârın ise kuruluşların geçmiş yıllar kârlarında takibine karar verildiği,

tespit edilmiştir.

Dolayısıyla KİT'lerin bünyesinde oluşan ve mali tablolarında yer alan kâr payı Bakan onayında KHK'da sayılan yöntemlerden hangisinin uygulanacağına karar verilmediğinden muhasebeleştirilmemiş ve mali tablolara yansıtılmamıştır.

Yapılan söz konusu tespit üzerine Kamu İdaresi tarafından 28.03.2022 tarihinde Muhasebat Genel Müdürlüğünden alınan görüş yazısında; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer alan "Kayıt Zamanı" başlıklı hükmünde kamu gelirlerinin tahakkuk ettirildikleri yılın hesaplarında gösterileceği ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir işlemlerinin tahakkuk esasına dayalı olarak gelir hesaplarında izleneceği hükümlerine istinaden Bakanlıkça henüz karar verilmemiş olsa dahi Hazinesinin pay sahibi olduğu KİT'lerin geçmiş yıl kârlarından Hazineye düşen ve kesinleşen tutarların vadesine göre 120 veya 220 Gelirlerden alacaklar hesabına kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Alınan görüşe istinaden 04.04.2022 tarihinde KİT'lerin geçmiş yıl kârlarında takip edilen tutarlar 120 ve 220 no.lu hesaplar ile karşılığında 600 Gelirler hesabı kullanılarak muhasebeleştirilmiş olup, söz konusu düzeltme kaydı 2022 yılında yapıldığından 2021 yılı mali tablolarına bir etkisi bulunmamaktadır.

Bu itibarla, KİT'lerin bünyesinde oluşan kâr paylarının kuruluşların geçmiş yıllar kârlarında takibine karar verilmesi nedeniyle 2021 yılı Bilançosunda 7.498.261.468,56 TL'lik hataya neden olunmuştur.

BULGU 5: KİT'lerden Avans Olarak Alınan Temettü Tutarlarının Avans Şeklinde Muhasebeleştirilmemesi

Hazine ve Maliye Bakanlığının pay sahibi olduğu Elektrik Üretim Anonim Şirketinden (EÜAŞ) aldığı temettü avansının muhasebe kayıtlarına hatalı yansıtıldığı görülmüştür.

Sermayesi Devlete ait olan şirketlerde Hazinesinin pay sahipliğine ilişkin yetkiler, Devlet tüzel kişiliği adına Hazine ve Maliye Bakanlığınca temsil edilmekte olup; Bakanlık bu yetkisini, sermayesinin tamamı Devlete ait olan şirketler için 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümleri çerçevesinde kullanmaktadır. KİT'ler tarafından elde edilen kârların anılan KHK'nın 36'ncı madde hükümleri uyarınca Bakanlığa aktarılması gerekmekte olup, KHK'nın 37/A maddesinde; Bakanlığa devredilmesi gereken temettü tutarları ve ödeme tarihlerini içeren ödeme planını belirleme yetkisinin Bakana ait olduğu ifade edilmiştir.

Bu hükme istinaden Bakanlık tarafından kuruluşların finansal durumları göz önünde bulundurularak temettü alınmasına ya da henüz dönem kârı kesinleşmemiş KİT'lerden avans

temettü alınmasına karar verilmekte ve tahsil edilmesine karar verilen tutarlar için ise ödeme planı belirlenmektedir.

2020 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer alan bulguya istinaden 2021 yılında KİT'lerden alınan avans temettü tutarları, ilgili hesaba borç ve tahakkuk edeceği zamana göre 380/480 Gelecek aylara/yıllara ilişkin gelirler hesabına alacak diğer taraftan bütçe hesaplarına kaydedilerek mali tablolarda yükümlülük olarak görünmesi sağlanmıştır.

Ancak yapılan incelemede, 2014 yılında EÜAŞ'tan avans olarak alınan ve halen dönem kârına mahsup edilmeyen 2.814.829.590,00 TL'nin o döneme ilişkin olarak 380/480 no.lu hesap yerine 600 Gelirler hesabına kaydedildiği ve hatalı muhasebe kaydının düzeltilmediği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, muhasebe kayıtlarına hatalı alınan tutarın 04.04.2022 tarihinde 480 Gelecek yıllara ait gelirler hesabına kayıt yapılarak düzeltildiği ifade edilmiştir. Ancak söz konusu düzeltme kaydı 2022 yılında yapıldığından 2021 yılı mali tablolarına bir etkisi bulunmamaktadır.

Bu itibarla, Hazine ve Maliye Bakanlığının pay sahibi olduğu Elektrik Üretim Anonim Şirketinden (EÜAŞ) aldığı temettü avansının muhasebe kayıtlarına hatalı yansıtılması sonucunda 2021 yılı Bilançosunda 2.814.829.590,00 TL'lik hataya neden olunmuştur.

BULGU 6: Takipli Alacağa Dönüşen İdari Para Cezalarının Bakanlık Mali Tablosunda Raporlanması

Süresinde tahsil edilemediği için takipli alacağa dönüşerek Gelir İdaresi Başkanlığına devredilmesi gereken idari para cezalarının, 121 Gelirlerden takipli alacaklar hesabında izlendiği görülmüştür.

İdari para cezalarına ilişkin yasal düzenlemenin yer aldığı 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17'nci maddesinde bulgu konusu hususa ilişkin olarak; 5018 sayılı Kanun'a ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri tarafından verilen idarî para cezalarının, ilgili kanunlarında aksine bir hüküm bulunmadıkça, genel bütçeye gelir kaydedileceği, genel bütçeye gelir kaydedilmesi gereken idarî para cezalarına ilişkin kesinleşen kararların, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmek üzere Maliye Bakanlığınca belirlenecek tahsil dairelerine gönderileceği ifade edilmiştir.

Anılan madde hükmü uyarınca; kanuni ödeme süresi ya da kesinleşme tarihi içerisinde tahsil edilemeyerek takipli alacağa dönüşen idari para cezalarının, 6183 sayılı Kanun hükümleri uyarınca takip ve tahsil edilmesi gerekmektedir. Mezkûr Kanun hükümlerine tabi Devlet alacağı niteliği kazanan söz konusu idari para cezalarını tahsil etme görevi ise 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 137'nci maddesi hükmü uyarınca Gelir İdaresi Başkanlığına (GİB) aittir.

Nitekim GİB'in 442 Seri No'lu Tahsilat Genel Tebliği'nde de ödeme veya kesinleşme süresi içerisinde ödenmeyen idari para cezalarına ilişkin idari yaptırım kararlarının, kararın kesinleşmesini müteakip tahsil için ilgili vergi dairesine gönderileceği hükmüne yer verilerek takipli hale gelen idari para cezalarının tahsil edilmesi görevinin kendisinde olduğu hususu vurgulanmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince, genel bütçe geliri olarak kayıtlara alınmakla beraber kanuni ödeme süresi ya da kesinleşme tarihi içerisinde tahsil edilmeyen idari para cezalarını 6183 sayılı Kanun hükümleri uyarınca takip ve tahsil etme görev ve yetkisi, cezayı kesen kuruma değil GİB'e aittir. Bu yetkinin GİB'e geçtiği tarih itibarıyla cezayı kesen kurumun tasarruf alanından çıkan söz konusu alacakların ve bunlara ilişkin muhasebe kayıtlarının anılan Başkanlığa aktarılması, dolayısıyla tahakkuk tarihinde Hazine ve Maliye Bakanlığınca 120 Gelirlerden alacaklar hesabı ile kayıtlara alınan idari para cezalarından süresi içerisinde tahsil edilmeyenlerin Bakanlık hesaplarından çıkarılarak GİB hesaplarına aktarımının sağlanması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde; takipli alacak niteliği kazanan 20.364.142,34 TL tutarındaki idari para cezasının Bakanlık hesaplarından çıkarılmayarak mali tablolarda raporlandığı tespit edilmiştir. Söz konusu husus 2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da yer almıştır.

Kamu idaresi tarafından, genel bütçe gelirlerinin ilgili idarelerin kurumsal kodlarına kaydedilmesine yönelik 16.12.2019 tarihli ve E.561356 sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Yazısının eki tablo dipnotlarında, 6183 sayılı Kanun'a göre vergi dairelerince takibi yapılacak idari para cezalarının GİB kurumsal koduna alınacağı belirtilmiştir ancak Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sisteminde kurum bazlı muhasebe ve hesap planı düzenine geçildiği ve gelirlerin ilgili kurum adına tahsil edilmesinin sağlandığı buna göre de takibe konu alacak hesaplarının GİB kurumsal koduna devredilmesinin bu sisteme aykırı

olacağı ve bu kapsamda ilgili Genel Yazı'da güncelleme yapılacağı ifade edilmekle birlikte, mevcut durumda bu alacak hesaplarının takip ve tahsil görevi ile kayıtlara alma işlemi GİB'e aittir.

Bu itibarla, tahsil edilemeyerek takipli alacağa dönüşen idari para cezaları kayıtlardan çıkarılmadığı için 2021 yılı Bilançosunda 121 Gelirlerden takipli alacaklar hesabı itibarıyla 20.364.142,34 TL hataya neden olunmuştur.

BULGU 7: Türev Ürün İşlemlerine İlişkin Faiz Gelir ve Giderlerinin Mevzuata Aykırı Muhasebeleştirilmesi

Bakanlıkça borç ve risk yönetimi kapsamında kullanılan türev ürünlere ilişkin işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasının ilgili mevzuata uygun olarak yürütülmediği görülmüştür.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesi ile türev ürün; Devlet borcunun etkin bir şekilde idare edilebilmesi ve risk yönetimi amacıyla yurt içi veya uluslararası sermaye piyasalarında kullanılan her türlü finansal araç olarak tanımlanmıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin (GYMY) "Mali varlıklar ve sınıflandırılması" başlıklı 22'nci maddesinde mali türevler ve sözleşmelerden doğan alacaklar mali varlık olarak sınıflandırılmış, "Borçlanma ve borçlanma maliyetleri" başlıklı 35'inci maddesinin son fıkrasında yurtiçi veya uluslararası sermaye piyasalarında kullanılan türev ürünlerin muhasebe sisteminde izleneceği belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik'te bu kapsamda Dönen Varlıklar hesap grubu içinde 134 Türev ürün alacakları hesabı ile Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar hesap grubu içinde 334 Türev ürün borçları hesabı ihdas edilip türev ürünler sebebiyle ortaya çıkacak alacak ve borç işlemlerinin bu hesaplar vasıtasıyla muhasebeleştirileceği hüküm altına alınmıştır. Özellikle bir yapıya sahip olmakla beraber söz konusu Yönetmelik'te türev ürün hesapları için ayrıntılı bir düzenleme olmadığından türev ürün alacak ve borçlarının bu Yönetmelik'in alacak ve borç kayıtlarına ilişkin genel hükümleri gereğince bir taraftan 134 ve 334 no.lu Hesaplar üzerinden kayda alınması, diğer taraftan 600 Gelirler hesabı ve 630 Giderler hesabı ile tahakkuk ettirilip, buradan sonuç hesaplarına yansıtılarak faaliyet tablosunda gösteriminin sağlanması gerekmektedir.

GYMY’de türev işlemlere ilişkin detaylı düzenleme yer almadığından türev ürünlere ilişkin muhasebe kayıtları Muhasebat Genel Müdürlüğünün 20.05.2008 tarih ve 07098 no.lu yazısı ile Bakanlık Makamı tarafından verilen 21.02.2019 tarih ve 3884 no.lu onay doğrultusunda yapılmaktadır. Söz konusu onaylar ile GYMY ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (MYMY) hükümlerinde yer almayan türev anlaşması tutarlarının izleneceği nazım hesaplar ihdas edilmiş ve 134 ve 334 no.lu hesapların kullanımına ilişkin genel ilkelerden farklı kayıt usulü belirlenmiştir.

Bahsedilen onaylar doğrultusunda;

- Türev ürün anlaşmaları sebebiyle doğan alacak ve borçların muhasebeleştirilmesi için tanımlanan ve bilanço hesapları olan 134 ve 334 no.lu hesaplar türev anlaşmasından kaynaklı faiz ile anapara ödeme ve tahsilatları için kullanılmakta olup ilgili faaliyet tablosu hesapları olan 600 ve 630 no.lu hesapları kullanılarak tahakkuk ettirilmeksizin, sadece ödeme ve tahsilat aşamasında banka hesapları ile beraber çalıştığı,

- Türev ürün alacaklarının tahsilâtında 134 no.lu hesap yerine, yükümlülük hesabı olan 334 no.lu hesabın; türev ürün borçlarının ödenmesinde ise 334 no.lu hesap yerine, varlık hesabı olan 134 no.lu hesabın kullanıldığı,

- Türev ürün alacak ve borçları sebebiyle ortaya çıkan gelir (5.878.882.943,75 TL) ve giderin (3.714.674.803,39 TL) yıl içerisinde 600 ve 630 no.lu Hesaplar vasıtasıyla kayıtlara alınmadığı, yılsonunda 134 ve 334 no.lu hesaplar ters kayıtla kapatılarak aradaki 2.164.208.140,36 TL’lik farkın faaliyet geliri olarak kaydedildiği,

- Faaliyet sonuçları itibarıyla hataya yol açılmamakla birlikte 600 ve 630 no.lu hesapların mali tabloda eksik raporlandığı,

tespit edilmiştir.

Türev ürün anlaşmaları neticesinde önceden belirlenmiş dönemler itibari ile ödeme yükümlülüğü ve tahsilat imkânı ile birlikte varlık ve yükümlülük (faiz, vb.) de doğmaktadır. Bu kapsamda, 2019 ve 2020 yılları Sayıştay Denetim Raporlarında da yer verildiği üzere, türev ürün işlemlerinin ilgili mevzuat hükümlerinde yer alan genel kurallar dikkate alınarak muhasebeleştirilmesi, alacak ve borç olarak bilançoya, gelir ve gider olarak da faaliyet sonuçları tablosuna yansıtılması gerekmektedir.

Buna ilaveten yapılan türev sözleşmelerinden doğacak anapara, faiz ve teminat borç ve alacak işlemlerinin, diğer Hazine işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde olduğu gibi tam açıklama ve önemlilik gibi muhasebenin temel kavramlarına uygun biçimde gösterilmesinin sağlanmasının önem arz ettiği değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresince, Muhasebat Genel Müdürlüğünden alınan görüş doğrultusunda bahse konu muhasebe kayıtlarının gerçekleştirildiği ve mevzuata uygun olduğu ifade edilmiş ise de, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe işlemleri başta 5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesi olmak üzere, bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği tarafından düzenlenmektedir. Buna karşın, GYMY ve MYMY'de türev işlemlerinin muhasebeleştirilme politika ve ilkeleri konusunda standartlara uygun ve detaya inen açıklamalar yer olmadığından Bakanlıkça görüş yazıları ve onaylar ile genel uygulamanın dışına çıkılması ve yeni hesap ihdas edilmesi, muhasebe genel ilke ve kurallarının uygulamasında istisna yaratılması sonucunu doğurmaktadır.

Bu itibarla, türev ürün alacaklarının tahsilatı ve türev ürün borçlarının ödenmesinde yapılan genel hükümlere uygun olmayan kayıtlar nedeniyle 2021 yılı Bilançosunda 134 ve 334 no.lu hesaplar itibarıyla; türev ürün işlemleri sebebiyle doğan varlık ve yükümlülüklerin faaliyet hesaplarıyla ilişkilendirilmeksizin muhasebeleştirilmesi nedeniyle de 2021 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda 600 no.lu hesap itibarıyla 5.878.882.943,75 TL, 630 no.lu hesap itibarıyla ise 3.714.674.803,39 TL'lik hataya neden olunmuştur.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Mali Yıla İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Mahsup İşlemleri Dışında İzleyen Yılda Yapılmaya Devam Edilmesi

Bakanlık tarafından 2021 mali yılına ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmasına raporlama tarihi olan mali yılın bitiminden sonra da devam edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 5'inci, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 346'ncı ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin (MYMY) 534'üncü maddeleri gereğince; kamu hesapları mali yıl esasına göre tutulmakta, mali yıl

bitimine kadar fiilen yapılmış olan ödemelerden mahsup edilmemiş olanların mahsup işlemleri ise mali yılın bitiminden itibaren bir aylık mahsup döneminde tamamlanabilmektedir. Zorunlu hallerde ise bu mahsup süresi Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından uzatılabilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ile mali yıla ilişkin işlemlerin mali yılın bitimine kadar kayıt altına alınması esas kural olarak benimsenmiş olup mahsup dönemine ilişkin işlemler ise bu kuralın istisnası olarak belirlenmiştir. Bir başka ifadeyle, mali yıl bitiminden sonra yapılacak işlemler, mahsup işlemlerinin yapılması ile sınırlandırılmıştır.

Ancak Bakanlıkça, mali yıl bitimi olan 31.12.2021 tarihinden sonra yapılan işlemlerin incelenmesinde yukarıdaki hükümlere aykırı ve mahsup işlemlerinden farklı olacak şekilde aşağıda belirtilen işlemlerin de gerçekleştirildiği tespit edilmiştir:

- Çeşitli hesap kodlarına ilişkin harcama birimi bazında vergi kimlik numarası ve kurumsal kod düzeltmeleri,
- Bütçe işlemleri,
- Nazım hesaplara ilişkin düzeltme kayıtları.

Kamu İdaresi cevabında, mahsup dönemi süresinin sadece avanslar için getirilmiş bir zaman kısıtı olduğu, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde yılsonundan sonra muhasebe kayıtlarında düzeltme yapılamayacağına dair kısıtlayıcı bir hüküm bulunmadığı, kayıt hatalarının ancak yeni bir muhasebe kaydıyla düzeltilebileceği, yılsonunda yapılan muhasebe içi ve muhasebe dışı envanterin gereği olarak düzeltme kayıtlarının yıl bittikten sonra da yapılmasının kaçınılmaz olduğu belirtilmekte ise de, söz konusu Muhasebe Yönetmeliği hükümleri uyarınca hesaplar mali yıl esasına göre tutulmak zorundadır. Kaldı ki mali yıl bitiminden sonra Bakanlık tarafından yapılan işlemler düzeltme kayıtları ile sınırlı olmamakta, gelir tahsilatından harcama yapılmasına kadar bir çok muhasebe işlemi mali yıl bitiminden sonra da yapılmaya devam edilmektedir.

Öte yandan, genel bütçeli idarelerin muhasebe hizmetlerinin Bakanlık tarafından yürütülmesi ve Bakanlık taşra teşkilatının yaygınlığı gibi sebeplerle mali yıl verilerinin alınması, işlenmesi ve kayıt altına alınmasında zorluklar yaşandığından mali yılın bitiminden sonra tespit dilen ve mali tabloları etkileyeceği düşünülen hususların kayıt altına alınması ve/veya düzeltme kayıtlarının yapılması hususları, bu işlemlerin ilgili oldukları yıl ile ilişkilendirilmesi ve doğru raporlanması anlamında büyük öneme sahiptir. Ancak Bakanlık tarafından yapılacak bu tarz işlemlerin dayanağı olacak düzenlemeler halihazırda

yapılmadığından işlemlerin mevcut yasal çerçeve olan 5018 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatında yer alan hükümlere uygun tesis edilmesi hukuki bir gerekliliktir.

Bu itibarla, mali yıl bitiminden sonra yapılabilecek işlemler ilgili meri mevzuat ile sınırlandırıldığından, mahsup işlemleri dışındaki kayıtların yapılabilmesi için Bakanlığa yetki verecek yeni bir düzenlemenin yapılmasına değin mevzuatın yetki verdiği muhasebe işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına İlişkin Yasal ve Sistemsel Sorunların Vekâlet Ücretlerinin Takip ve Dağıtımını Güçleştirilmesi

Başhukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğüne bağlı hazine avukatları tarafından takip edilen davalar sonucunda tahsil edilen avukatlık vekâlet ücretlerinin dağıtımına ilişkin mevzuat ve uygulamada tereddütlü hususların bulunduğu görülmüştür.

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin KHK'nın 14'üncü maddesi ile Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde, tahsil olunan vekâlet ücretlerinin kimlere, hangi oranlarda dağıtılacağı, kişilere ödenebilecek vekâlet ücretinin yıllık üst sınırı, limit fazlası tutarların dağıtımını ile dağıtım sonunda arta kalan tutarların bütçeye kaydedilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Vekâlet ücretinin dağıtımına ilişkin mevzuat yönünden tereddütlü hususlar şunlardır:

- Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde, tahsil edilen tutarın %40'ının dağıtımında hak sahibi olmak için, “*dağıtımın yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak*” şartına yer verilmiş, ancak fiilen çalışmanın kapsamı açıklanmamıştır. Uygulamada, (mülga) Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünden alınan görüş doğrultusunda dağıtım yapılmakta, izinli ve raporlu günler fiili çalışma sayılmamaktadır. Ancak zaman zaman bu sürelerin fiili çalışma sayılması için açılan davalarda mahkemelerce aksi yönde de kararlar verilmektedir. Bu durumda eksik alınan vekâlet ücretlerinin ve faizin nasıl, hangi ödenekten ödeneceği, uygulamaya nasıl devam edileceği tereddüt yaratmakta olup fiili çalışmanın kapsamının yasal olarak da açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

- Aynı maddede, “Davanın takibi ve sonuçlandırılmasında birbiri ardına veya birlikte hizmeti geçenlere (a) bendine göre ayrılan hisseler bu kişilerin hizmet ve karara tesir derecesine

göre hukuk birim amiri *tarafından paylaştırılır.*” denilmektedir. Bu hüküm vekâlet ücretinin dağıtımının sübjektif kriterlere göre yapılması riskini doğurmaktadır.

Uygulamaya ilişkin sorunlar ise aşağıda belirtildiği şekildedir:

- Tahsil edilen vekalet ücreti tutarları hazine avukatlarınca Merkezi Erişimli Taşra Otomasyon Programına (METOP) girilmekte ve METOP’tan alınan rapora göre ödeme bordrosu hazırlanmakta, muhasebe ile METOP arasında ise mutabakat sağlanmaya çalışılmaktadır. Ancak, METOP ile bütünleşik sistem arasında bir entegrasyon olmadığı için tüm tahsilatların merkeze aktarılıp aktarılmadığı ya da METOP’a girilen verilerin doğruluğunun teyidi sistem üzerinden yapılamamaktadır.

- METOP programı ya da muhasebe bilgi sistemi üzerinde dava dosya numaraları bazında bir kontrol olmadığı için, aynı dosyaya ait vekâlet ücretinin zaman içinde tekrar sisteme girilmesi, tahsil edilmemiş bir tutarın sisteme girilmesi vb. hatalı giriş ya da suistimallere ilişkin kontrolleri yapmak güçleşmektedir.

- Tahsil edilmesi gereken vekâlet ücretinin takibi dava yoğunluğu (31.12.2021 itibarıyla toplam 636.840 dava) nedeniyle güçleşmekte, ilgili avukatın gayretine bağlı hale gelmektedir. Tahsil edilmesi gereken vekâlet ücretlerinin sistem üzerinden raporlanamaması tahsilatın takipsiz kalması riskini arttırmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususa ilişkin olarak gerek kanun taslağı çalışmalarının gerekse METOP Sistemi ile BKMY Sistemi arasında tam entegrasyonun sağlanmasına yönelik çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, 2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da yer verildiği üzere, Hazine avukatlarının avukatlık vekâlet ücreti tahsilatlarının takibi ile taşra birimlerinin tahsilat tutarlarını eksik aktarması ya da aktarmamasına yönelik sıkıntıların giderilebilmesi için tahsilat tutarlarının otomatik olarak merkeze aktarılmasını sağlayacak bir sistem oluşturulması, ayrıca yukarıda ayrıntılı olarak açıklanan mevzuattan kaynaklı tereddütlü hususların açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

BULGU 3: Hazine Geri Ödeme Garantisi Altında Dış Finansman Kullandırılması Kararı Verilen Kuruluşların Nakit Akışlarına İlişkin Kontrol ve Değerlendirmelerde Eksiklikler Bulunması

Hazine geri ödeme garantisi kapsamında kullanılan kredilerin temin edilmesi süreçlerinde kuruluşların öngörülen nakit akışlarına ilişkin ilgili mevzuat kapsamında yapılması gereken kontrol ve değerlendirmelerde eksiklikler olduğu görülmüştür.

Hazine geri ödeme garantileri, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, kanun ile belirlenmiş olan idareler lehine bu idarelerin dış finansman kaynağından sağladıkları finansmanın geri ödenmesi hususunda Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından verilen garantiler olarak tanımlanmıştır.

4749 sayılı Kanun Kapsamında Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Dış finansman temininde uygulanacak usul ve esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrası hükmü gereğince Bakanlık tarafından yapılacak olan dış finansman temini izin taleplerinin değerlendirilmesi, ilgili kuruluşlar tarafından sunulan bilgi ve belgeler üzerinden yapılacaktır.

Yine anılan Yönetmelik'in "Uygulanacak usul ve esaslar" başlıklı 15'inci maddesinde yer alan hükümlere göre; sağlanacak garantili finansmanın geri ödeme döneminde, kuruluşun öngörülen tüm nakit akışlarının; geri ödeme garantisine konu borç servislerini, kuruluşun Bakanlığa olan mevcut borçlarından kaynaklanan yükümlülüklerini, mevcut garantili finansman ve ikrazlı kredilerinin borç servisini ve sair tüm yükümlülüklerini karşılayacak düzeyde olması gerekmekte olup, bu kapsamda ilgili kuruluş, bahsi geçen kriterleri karşıladığını ortaya koyacak projeksiyonları ve bu projeksiyonların dayandırıldığı varsayımları gösteren raporları Bakanlığa sunmakla yükümlüdür.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi sonucunda;

- Hazine geri ödeme garantisine konu finansmanın temin edilme sürecinde ilgili kuruluşların mevcut tüm nakit akışlarının, kuruluşun tüm yükümlülüklerini karşılayacak düzeyde olduğunun kredi ödeme projeksiyonları ve bu projeksiyonların dayandırıldığı varsayımları gösteren raporlar ile tevsik edilmesi,

- Bakanlıkça bu raporların incelenerek ilgili kuruluşun talep edilen dış finansmanı ödeme kabiliyetinin değerlendirilmesi, gerekmektedir.

Ancak 2021 yılı içerisinde Bakanlık tarafından verilmiş olan hazine geri ödeme garanti dosyalarının incelenmesi neticesinde, dış finansman kullanıcısı kuruluşlarca ibraz edilen nakit akış projeksiyonlarını içeren raporlarla ilgili olarak;

- Tabloların bazılarında sadece sayısal nitelikte bilgilere yer verildiği, ancak mevzuatta öngörülen kriterlerin karşılanıp karşılanmadığını ölçmeye yarayacak, projeksiyonların dayandırıldığı varsayımları gösteren raporların yer almadığı,

- Bir kısım tablolarda kredi süresince öngörülen kuruluşların nakit akışlarının yükümlülüklerini karşılamadığı,

- Kuruluşlarca ibraz edilen tablo, belge ve raporlarda uygulama birliği olmadığı, tespit edilmiştir.

Kuruluşlarca bu kapsamda sunulan raporların mevzuatta belirtilen çerçevede sunulmamasının sebeplerinin bazılarının banka olması itibari ile geri ödeme performansını ölçmek için nakit akış projeksiyonlarının uygun nitelikte olmamasından, bazılarının ise ödenek kullanan ve/veya aktarılan kamu kuruluşu olmasından ve teknik verilerinin projeksiyon yapmaya elverişli olmamasından kaynaklandığı görülmektedir.

Kamu İdaresince projeksiyon hazırlanmasındaki güçlüklerle ilgili olarak, geri ödeme dönemi içinde kuruluşlar tarafından döviz kurunun modellenmesinin güçlüğü ve/veya piyasa riskine maruz kalmalarının olduğu ifade edilmekte ise de geri ödeme garantisinin dış finansman kaynağından döviz cinsi borçlanma için düzenlenmiş bir yöntem olduğu düşünüldüğünde işlemin özünde döviz kuru riskinin, kuruluşça kredi kullanımında hali hazırda değerlendirilmesi elzem olan bir risk olduğunun açık olduğu değerlendirilmektedir.

Buna ilaveten nakit akışlarına ilişkin projeksiyonların hazırlanmasında kurumların güçlük yaşamasının, mevzuattaki gerekliliklerin yerine getirilememesine bir gerekçe olarak gösterilemeyeceği de değerlendirilmektedir. Nitekim Yönetmelik'te yer verilen gerekliliklerin kuruluşlarca teknik açıdan karşılanmasının mümkün olmadığı durumlarda ilgili hükümlerin değiştirilmesi yönünde çalışma yapılması da Bakanlığın görev ve yetkisi dahilindedir.

Bununla birlikte yukarıda yer verildiği üzere, projeksiyona esas raporlamaların mevzuatta belirtilen formatta sunulmaması veya bazı kurumların kredi geri ödeme döneminde nakit akışlarının yükümlülüğü karşılayamaması durumlarıyla ilgili olarak Bakanlığın değerlendirme kriterinin ne olacağı ve kuruluşların finansman durumunun nasıl değerlendirileceği hususlarında belirsizlik bulunmaktadır.

Kamu İdaresince nakit akış projeksiyonu üzerinden yapılacak değerlendirmenin dışında Bakanlığın karşı karşıya olduğu riski azaltmada vadesi geçmiş borcu olan kuruluşlara Hazine geri ödeme garantisi verilmemesi, proje kapsamında kredi kullanılması, Strateji Bütçe Başkanlığı görüşünün alınması şeklindeki gerekçeler sunulmuşsa da, bu gerekçeler halihazırda mevzuatta garanti verilmesinin bir şartı olarak sağlanması zorunlu kriterlerdir. Zira bu düzenlemelerin amacı, kredi geri ödeme dönemi boyunca öngörülen nakit düzeyinin, yükümlülüğünü karşılayabilecek seviyede olduğunu kanıtlayan kuruluşlara garanti verilmesini sağlamaktır.

Borçlunun geri ödeme yükümlülüğünü yerine getirip getiremeyeceği konusunda yapılacak ön değerlendirmeye esas raporlamalar Bakanlığın garantör olması sebebiyle karşı karşıya olduğu kredinin üstlenilmesi riskinin ölçülmesi açısından önem arz etmektedir. Yönetmelik hükümlerinde de yer aldığı üzere garantili finansmana ilişkin bütün süreçlerin etkin bir şekilde işletilmesi ve Bakanlık bütçesine yansıtacak olan yükümlülüklerin en aza indirgenmesi amacıyla belirlenen kontroller esas itibarıyla kuruluşlar tarafından sunulacak olan belgeler üzerinden yapılmaktadır. Mevzuatta garanti verilmesi için kuruluşlarca sağlanması gereken bir koşul olarak yer verilen bu raporlamaların esas olarak borçlunun mali durumunu ortaya koymasına ilave olarak geri ödeme performansına ilişkin ileriye dönük varsayımlar doğrultusunda üstlenim riskinin değerlendirilmesine hizmet edecek nitelikte olması gerekmektedir. Ancak söz konusu raporlar belirtilen çerçevede sunulmamakta veyahut da amacına hizmet edecek nitelikte kuruluşların nakit akışlarını tam olarak yansıtamamakta olduğundan kredi riskinin takip edilmesi ilişkin önlem alınamamasına yol açabilecektir.

Bu itibarla, hazine geri ödeme garantisi verilmesi süreçlerinde anılan bilgi ve belgelerin ilgili kuruluşlar tarafından mevzuatta belirtilen kriterleri karşılayacak biçimde sağlanması Bakanlıkça yapılacak kontrol ve değerlendirilme mekanizmalarının işletilmesine ve ileride oluşabilecek risklerin tespiti ile buna ilişkin önlem alınması anlamında bir gereklilik olduğundan, mevzuatta çerçevesi çizilen raporlamalarda ve buna ilişkin değerlendirmelerdeki eksikliklerin giderilmesi önem arz etmektedir.

BULGU 4: İkrazen Özel Tertip Devlet İç Borçlanma Senet (DİBS) İhraçlarına Yetki Veren Düzenlemenin İlgili Borçlanma Mevzuatında Yer Almaması

İkrazen özel tertip Devlet iç borçlanma senedi (DİBS) ihracına ilişkin düzenlemelerin 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da yer almaması sebebiyle borçlanmaya ilişkin mali mevzuatta dağınıklığa sebep olduğu görülmüştür.

4749 sayılı Kanun'da, ikrazen ihraç olunan özel tertip DİBS'lere ilişkin bir tanımlama yapılmamış olmakla birlikte, bu senetlerin ihraç şartlarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Bu kapsamda anılan Kanun'un 5'inci ve 6'ncı maddelerinde;

- Çeşitli kanunlara dayanılarak ikrazen ihraç olunan bu senetlerin net borçlanma limit hesaplamasında dikkate alınmayacağı,
- Mali yıl içerisinde ikrazen ihraç edilecek özel tertip DİBS'lere ilişkin limitin her yıl bütçe kanunlarıyla belirleneceği,
- İkrazen ihraç edilen özel tertip DİBS için karşılığı yeterli ödenek şartı aranmayacağı,
- Bu senetlerin ihraç edilmesi durumunda düzenlenecek ikraz anlaşmasının vade, faiz ve diğer şartlarının Bakan tarafından belirleneceği

hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun'da "çeşitli kanunlarına dayanılarak çıkarılan" ifadesine yer verilerek suretiyle lehine senet ihracı yapılabilecek kuruluşun ve borçlanma tutarının yasa ile belirlenmesi gerekliliğine atıf yapılmıştır. Bu şartlar oluştuktan sonra yapılacak olan ikraz anlaşmasının vade, faiz gibi diğer unsurlarını belirleme konusunda da Bakan yetkili kılınmıştır.

İhracı için ödenek şartının aranmadığı ve net borçlanma limitine dâhil olmayan söz konusu borçlanma aracına ilişkin düzenlemelerin 4749 sayılı Kanun'da yapılması; mali disiplinin bozulması ve borç yönetiminin etkinliğinin zedelenmesi gibi riskleri bertaraf edeceği gibi, anılan Kanun'un genel gerekçesinde ortaya konulan; dağınık olan mali mevzuatın tek bir çatı altında toplanması, bu alandaki görev ve sorumlulukların açık ve tereddüte mahal vermeyecek şekilde ortaya konulması ve mevzuat anlamında yeknesaklığın sağlanması şeklindeki amacın gerçekleşmesine de hizmet edecektir.

2019 yılı öncesinde ihraç edilen ikrazen özel tertip DİBS'ler için sair Kanunlarla düzenleme yapılarak Bakanlığa bu senetlerin kullanımı için yetki verilmiş ve bu hükümler Bakanlığın asıl faaliyet alanını belirleyen özel bir düzenleme niteliğinde olan 4749 sayılı Kanun'a geçici madde olarak işlenmiştir.

Ancak yapılan incelemelerde; 7258 sayılı 2021 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 12'nci maddesinde, ikrazen ihraç edilecek özel tertip DİBS'lere ilişkin limit belirlenmesinin yanı sıra borçlanma senetlerinin kamu sermayeli bankalar ile kamu kurum ve kuruluşları arasındaki dağılımına ilişkin Bakana yetki tanıyan genel bir düzenlemeye de yer verildiği görülmüştür.

Bütçe hem kabul edilme biçimi hem de süreli olması sebebiyle diğer kanunlardan farklı olup Anayasa Mahkemesinin bu konuda aldığı istikrarlı kararlarda da bu husus vurgulanarak kanun konusu olacak yeni bir kuralın düzenlenme alanının bütçe yasası yerine bu alanda yapılacak olan diğer yasalar olduğu ifade edilmiştir.

Bununla beraber, vade koşullarına bağlı olarak yıllara sâri mahiyette olan senet ihracının yıllık düzenlemeleri içeren bütçe kanununda yer almasının bütçe yılının bitimiyle beraber bu senetlerin kullanımına ilişkin yetki sorunu doğurabileceği düşünülmektedir. 2022 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda da aynı hükme yer verilmesi ve buna istinaden yıl içerisinde ikrazen özel tertip DİBS ihracının gerçekleştirilmiş olması, bahse konu olan sorunun gelecek yıllarda da devam etmesine sebep olabilecektir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu ile ilgili düzenleme yapma görev ve yetkisinin TBMM uhdesinde olduğu ifade edilmiştir.

Bu itibarla, 2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da yer verildiği üzere, Bakanlığın ana faaliyet konusu içerisinde yer alan hususun, ileride oluşabilecek tereddütlerin önüne geçilebilmesi, mali disiplinin sağlanması ve etkin borç yönetim ilkelerinin temin edilmesi amacıyla Bakanlığın yetki ve sorumluklarının düzenlendiği ilgili Kanun olan 4749 sayılı Kanun'da yer alması gerekmektedir.

BULGU 5: Kullanım Süresi Sona Eren Hibe Anlaşmalarının Koşullu Yükümlülük Olarak Takibine Devam Edilmesi

Kullanım süresi sona eren alınan hibelere ilişkin anlaşmaların kapanış işlemleri tamamlanmadığından, bu anlaşmalar kapsamındaki koşullu yükümlülüklerin konuya ilişkin meri mevzuata aykırı olarak nazım hesaplarda takip edilmeye devam edildiği görülmüştür.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, herhangi bir dış finansman kaynağından geri ödeme yükümlülüğü olmaksızın Türkiye Cumhuriyetinin aldığı ayni ve/veya nakdi yardım ile Türkiye Cumhuriyetinin yabancı ülkeler, yabancı ülkelerin kuruluşları, uluslararası kuruluşlar ve oluşturulacak uluslararası yardım konsorsiyumlarına verdiği ayni ve/veya nakdi yardımlar hibe olarak tanımlanmıştır.

Yine anılan Kanun'un "Hibe" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrası hükmü ile Türkiye Cumhuriyeti adına herhangi bir dış finansman kaynağından hibe almaya, bununla ilgili anlaşmaları yapmaya ve bu anlaşmaların esas ve şartlarını belirlemeye, sağlanan bu hibeleri bu Kanun'un 2'nci maddesinde yer alan kurum ve kuruluşlara kullandırmaya Hazine ve Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti adına hibe alınması ve hibelerin takibi ile ilgili usul ve esaslar ise 4749 sayılı Kanun Kapsamında Hazine Müsteşarlığı Tarafından Türkiye Cumhuriyeti Adına Hibe Alınması, Hibe Verilmesi ve Hibelerin Takibine Dair Yönetmelik ile belirlenmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "Alınan hibelerin izlenmesi" başlıklı 7'nci maddesi hükümleri gereğince;

- Hibeden kullanımların tamamlandığına ve hibe anlaşması kapsamındaki tüm hak ve yükümlülüklerin yerine getirildiğine ilişkin bilginin, hibe veren tarafın bildirim üzerine Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü tarafından Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğüne bildirilmesi,

- Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü tarafından bu bildirim hibe veren taraftan temin edilememesi halinde bu durumun Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü tarafından Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğüne bildirilmesi ve hibeden kullanımların tamamlandığına ilişkin bilginin, Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü tarafından kullanıcı kurum veya kuruluştan temin edilmesi,

- Bu yöntemlerden biri yoluyla hibeden kullanımların tamamlandığı bilgisi Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğüne ulaştığı zaman da ilgili hibenin koşullu yükümlülük olarak takibine son verilmesi,

gerekmektedir.

Bakanlık bilgi sistemlerinde 31.12.2021 tarihi itibarıyla aktif olan alınan hibelere ilişkin anlaşmaların incelenmesi neticesinde ise, kullanım süresi tamamlanmış ve/veya anlaşma kapsamında kullanılabilir hibe tutarı kalmamış olmakla birlikte, Bakanlık hibe raporlamalarında aktif olarak görülen ve anlaşma kullanım tutarlarının koşullu yükümlülük olarak takip edilen hibe anlaşmalarının olduğu tespit edilmiştir.

Alınan hibe tutarlarının anlaşmalarda belirlenen koşullarda kullanılmaması durumunda hibe kullanıcısı kuruluşlar açısından geri ödeme yükümlülüğü doğacağından, söz konusu hibe kullanımları hibe anlaşmalarının tarafı olan Bakanlık tarafından koşullu yükümlülük olarak takip edilmektedir. Hibe anlaşma süresinin sona ermesi veya hibe kullanımlarının tamamlanması durumunda hibe anlaşmalarının sona erdirilmesi ve taraflar arasındaki yükümlülüklerin netleştirilmesi amacıyla bu yükümlülüklerin anlaşma tarafları olan kreditor ve Bakanlık arasında teyit edilmesi, teyit edilememesi durumunda ise kullanıcı kuruluştan alınacak bilgiler ile teyit işlemlerinin yapılarak koşullu yükümlülük takibinin sonlandırılması gerekmektedir.

Nitekim Kamu İdaresi cevabında da, hibelerin daha etkin bir şekilde takibinin yapılabilmesi ve Bakanlığın koşullu yükümlülüklerinin doğru ve tutarlı raporlanabilmesini teminen, kullanım süresi dolan hibelere ilişkin güncelleme çalışmalarına devam edildiği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verildiği üzere, Bakanlık koşullu yükümlülüklerin doğru raporlanabilmesi amacıyla kullanım süresi sona eren hibelere ilişkin anlaşmaların kapanış işlemlerinin tamamlanarak bu kapsamda takip edilen koşullu yükümlülüklerin kayıtlardan çıkarılması gerekmektedir.

BULGU 6: Tek Hazine Kurumlar Hesabı Uygulamasına Dahil Edilmeyen Kurumlar ve Hesaplar Olması

Tek Hazine Kurumlar Hesabı (THKH) uygulamasına ilişkin olarak kapsam dahilindeki kamu idareleri ile bu idarelere ait tüm mali kaynakların anılan uygulamaya dahil edilmediği görülmüştür.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, THKH, İşsizlik Sigortası Fonu hariç olmak üzere kamu idarelerinin mali kaynaklarının bütçenin gelir ve gider hesapları ile ilişkilendirmeksizin karşılığı Hazineden alacak kaydedilmek üzere toplandığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yönetilen hesap olarak tanımlanmıştır.

Yine anılan Kanun'un "Nakit, borç ve risk yönetimi" başlıklı 12'nci maddesinde; mali kaynakları THKH kapsamında değerlendirilecek olan kamu idarelerini belirlemeye Cumhurbaşkanının yetkili olduğu, THKH uygulamasına ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça hazırlanan yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir.

4749 sayılı Kanun'un anılan maddesine dayanılarak çıkarılan ve THKH uygulamasına dâhil edilecek kurumları belirleyen 08.08.2018 tarih ve 17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı'nın 4'üncü maddesi ile;

- Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar kapsamında açılmış hesapları dışında kalan hesaplarda tutulan malî kaynaklarının,

- Özel bütçeli idarelerin,

- Düzenleyici ve denetleyici kurumların,

- Sosyal güvenlik kurumlarının,

- Fonların (İşsizlik Sigortası Fonu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu hariç),

- ve bunların döner sermayelerinin kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü malî kaynaklarının,

THKH kapsamında değerlendirileceği ifade edilmiş, anılan kamu idarelerine ait mali kaynakların Bakanlıkça belirlenecek ve ilgili kamu idarelerine bildirilecek takvim doğrultusunda THKH kapsamına alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Sonraki süreçte 09.06.2020 tarih ve 2649 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile söz konusu maddede değişiklik yapılmış ve özel kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmuş diğer kamu kurum, kurul, üst kurul ve kuruluşların (Özel kanunla kurulmuş kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları ile kefalet ve yardımlaşma sandıkları hariç) her türlü mali kaynakları da THKH kapsamına dahil edilmiştir.

Yukarıda yer verilen THKH kapsamı hakkındaki düzenlemeler uyarınca 2018 yılından itibaren Bakanlıkça belirlenen takvim doğrultusunda kısımlar halinde kamu idareleri THKH uygulamasına dahil edilmeye başlanmıştır. 2021 yılı Mart ayında açıklanan Ekonomi Reformları Eylem Planı takvimine göre THKH uygulamasına kurumların aktarılması eyleminin 30.06.2021 tarihi itibarıyla tamamlanması öngörülmüş olup 2021 yılı Ekim sonu itibarıyla sistemdeki kamu idaresi sayısı 224'e ulaşmış ve bu eylem tamamlanmıştır.

Ancak yapılan incelemelerde mevzuatta belirtilen tüm kamu idareleri ve bunlara ilişkin tüm mali kaynakların THKH uygulamasına dahil edilmediği, açık bir ifadeyle;

- Mali kaynaklarının yönetimi AB mevzuatı veya uluslararası mevzuata tabi olan Türkiye Ulusal Ajansı ve İstanbul Proje ve Koordinasyon Biriminin,
 - Türk Akreditasyon Kurumunun,
 - Mevzuat değişikliği veya üst düzeyde mutabakat sağlanması beklenen Spor-Toto Teşkilat Başkanlığı, Türkiye Çevre Ajansı, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları ve Sosyal Güvenlik Kurumunun,
 - Genel bütçeli kamu idarelerinin özel hesapları ve döner sermayelerin,
- sisteme alınmadığı tespit edilmiştir.

THKH'nin 4749 sayılı Kanun'da yer alan tanımı göz önünde bulundurulduğunda, Hazine ve ilgili kurumlar arasında sistemde toplanan mali kaynaklar üzerinden bir borç-alacak ilişkisi doğmakta, diğer bir ifade ile kamu idarelerinin anılan mali kaynakları üzerindeki hakları ortadan kalkmamakta, yalnızca etkin ve verimli bir nakit yönetimi sağlamak açısından atıl olarak banka hesaplarında kalan kaynaklarının yönetimi Hazineye bırakılmaktadır. Böylece kapsama alınan kamu kaynağı büyüdükçe THKH ile hedeflenen amaç da gerçekleşmiş olacaktır.

Kamu idaresi cevabında, kamu idarelerinin THKH uygulamasına dahil edilmesi sürecinin devam ettiği, 2019-2023 Hazine ve Maliye Bakanlığı Stratejik Planında THKH uygulaması kapsamına alınması hedeflenen kurum sayısının 2023 yılı itibarıyla 230 kamu idaresi olduğu ve bu hedefe rahatlıkla ulaşılabileceği belirtilmekte ise de, 17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile belirlenen THKH kapsamındaki kurumların Bakanlık tarafından idari ve teknik değerlendirilmesi tamamlanmış ve henüz uygulamaya alınmayan bazı kamu idareleri için THKH mevzuatında değişiklik yapılmasının gerektiği, bazıları için ise üst düzey mutabakatın sağlanmasının beklendiği Bakanlıkça da ifade edilmiştir.

Bununla birlikte Kamu İdaresince bazı kamu idarelerinin tabi oldukları mevzuat hükümleri nedeniyle THKH uygulamasına geçişlerinin zor olabileceği ifade edilmekte ise de, Bakanlıkça yapılan bu teknik değerlendirmelerin yasal dayanağının olması gerektiği değerlendirilmektedir. Kapsama alınacak kamu idaresi ve hesapların belirlenmesi sürecinde istisna tutulacak idare ve hesaplara ilişkin objektif kriterlerin mevzuatta yer alması hususu, kamu idareleri arasında uygulama birliğinin sağlanması, bu idarelerin sisteme entegre olma hususundaki tereddütlerinin giderilmesi ve sisteme olan güveni artırmak konusunda büyük bir öneme sahiptir.

Bu itibarla, kamu nakit yönetiminin etkinliğinin artırılmasını teminen, kapsamdaki tüm kurumlar ile bunlara ait tüm mali kaynakların THKH uygulamasına alınması için Bakanlıkça gerekli işlemlerin yapılması, uygulamaya dahil edilemeyen kamu idareleri veya hesaplara ilişkin olarak da mevzuatta açıkça kriterlere yer verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

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: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Muhasebe Kayıtlarının Mali Yılın Bitiminden Sonra da Yapılmaya Devam Edilmesi	2020	Yerine Getirilmedi.	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına İlişkin Yasal ve Sistemsel Sorunların Vekâlet Ücretlerinin Takip ve Dağıtımını Güçleştirmesi	2020	Yerine Getirilmedi.	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
Hazine Geri Ödeme Garantisi ve Üstlenim Süreçlerine İlişkin Kontrol ve Değerlendirmelerde Eksiklikler Bulunması	2020	Yerine Getirilmedi.	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
Kullanım Süresi Sona Eren Hibe Anlaşmalarının Koşullu Yükümlülük Olarak Takibine Devam Edilmesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi.	Kamu İdaresince düzeltmeler yapılmakla birlikte halen teyit edilmemiş ve muhasebede takip edilen hibe anlaşmaları yer aldığından bu husus 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.

Hazineye Ait Madeni Para, Madalyon ve Madalya Arşivinin Taşınır ve Muhasebe Sistemlerinde İzlenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi.	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
Türev Ürün İşlemlerine İlişkin Faiz Gelir ve Giderlerinin Muhasebe Kayıtlarına Hatalı Aktarılması	2020	Yerine Getirilmedi.	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
Avukatlık Vekâlet Ücretlerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Tutulması	2020	Yerine Getirilmedi.	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
KİT'lerden Avans Olarak Tahsil Edilmesine Karar Verilen Temettü Tutarlarının Avans Şeklinde Muhasebeleştirilmemesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi.	2014'te EÜAŞ'tan alınan avans temettü dışında diğer temettü kayıtları 2021 yılında düzeltilmiştir. Ancak EÜAŞ'tan alınan avansa ilişkin muhasebe kaydı 2022 yılında yapıldığından 2021 yılı mali tabloları hatalı bilgi içermektedir.
Takipli Alacağa Dönüşen İdari Para Cezalarının Bakanlık Mali Tablosunda Raporlanması	2020	Yerine Getirilmedi.	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
İlama Bağlı Ödemelerin ve Muhasebe Kayıtlarının Zamanında Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi.	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
DARPHANE VE DAMGA MATBAASI
DÖNER SERMAYESİ**

2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	46
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	52
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	52
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	52
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	53
6. DENETİM BULGULARI.....	53
7. EKLER.....	63

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2021 Yılı Özet Bilanço Tablosu	50
Tablo 2: 2019-2020-2021 Yılları Karşılaştırmalı Gelir Tablosu	50
Tablo 3: Kısımlara Bölünerek Yapılan Mal Alımlarına İlişkin Tablo	61

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Stoklarda Bulunan Altın ve Gümüşlerin Mali Tablolarda Gerçeğe Uygun Değeriyle Gösterilmemesi
2. Müşteriler Tarafından Getirilen Altınlardan Aynı Olarak Tahsil Edilen Baskı Bedellerinin Gelir Kaydedilmemesi ve Gelir Fazlasının Hazineye Aktarılamaması
3. Yarı Mamul/Mamul Niteliğindeki Altınların İlk Madde ve Malzeme Hesabında İzlenmesi

B. Diğer Bulgular

1. Darphane ve Damga Matbaası Döner Sermayesinin İşletilmesi Başta Olmak Üzere Görev Alanını İlgilendiren Konulara İlişkin Yönetmeliklerin Çıkarılmaması
2. Mal Alımlarının Kamu İhale Kanunu'nda Öngörülen İhale Usulleri Yerine Kısımlara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü, Hazine ve Maliye Bakanlığının bağlı kuruluşudur. Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü emrine döner sermaye tahsis edilmiş ve bu döner sermayeden görevlerin yerine getirilmesi amacı ile gerek duyacağı harcamaları yapmaya Genel Müdürlük yetkili kılınmıştır.

Genel Müdürlük, 2996 sayılı Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun çerçevesinde 1983 yılına kadar Maliye Bakanlığının ana hizmet birimi olarak görev yapmıştır. Hazine birimlerinin 1983 yılında Maliye Bakanlığı bünyesinden ayrılarak Başbakanlığa bağlı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı haline getirilmesiyle birlikte Genel Müdürlük de anılan Müsteşarlığa bağlanmıştır. Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü, 234 sayılı Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname gereğince Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına bağlı, ayrı bütçeli bir genel müdürlük olarak görevini yürütmüştür. Ancak Anayasada yapılan değişikliklere uyum sağlanması amacıyla 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 234 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün teşkilatlanmasına ilişkin hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır. Genel Müdürlük, Hazine ve Maliye Bakanlığının bağlı kuruluşu olarak 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden yapılandırılmıştır.

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğüne ilişkin bölümünün 104-115'inci maddelerinde düzenlenmiştir. Genel Müdürlüğe tahsis edilen Döner Sermaye ise 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 116 ve 117'nci maddelerinde tanımlanmıştır.

Genel Müdürlüğün görevleri Kararname'nin 106'ncı maddesinde;

a) (Değişik:RG-29/3/2022-31793-CK-96/2 md.) Kanunlar gereğince tedavüle çıkarılması kararlaştırılan madeni para ve madeni hatıra paraları basmak, dağıtımını yapmak ve madeni hatıra paraları satmak,

b) Cumhuriyet altın sikkeleri ile Cumhuriyet zinet altınlarını basmak ve satmak,

c) Resmî kuruluşlarca hatıra madalyonu mahiyetinde olmayıp belirli amaçlarla belirli kişilere dağıtılan madalyaları imal etmek,

ç) (Değişik:RG-29/3/2022-31793-CK-96/2 md.) Kıymetli madenlerden ve kıymetli taşlardan mamul süs ve ziynet eşyalarının kontrollerini yapmak, yaptırmak, ticaretini düzenlemek amacı ile standartlar belirlemek, kıymetli maden ve madeni para sahteciliği ile ilgili laboratuvar ve analiz çalışmaları yapmak,

d) Resmî mühürleri imal etmek ve resmî mühür sicilini tutarak resmî mühür beratlarını tanzim etmek,

e) Hazinesinin para, madalyon ve madalya arşivini oluşturmak,

f) (Değişik:RG-29/3/2022-31793-CK-96/2 md.) Devlet gelirlerinin tahsilinde kullanılan harç pullarını, 21/2/1963 tarihli ve 210 sayılı Değerli Kâğıtlar Kanununa tabi değerli kâğıtlar ile güvenli basımı gerektiren diğer belgeleri basmak, bastırmak ve dağıtımını sağlamak,

g) (Değişik:RG-29/3/2022-31793-CK-96/2 md.) Kamu kurum ve kuruluşlarınca usul ve esasları belirlenmek suretiyle kullanılma mecburiyeti getirilen özel etiket ve işaretlerle takip edilmesi öngörülen ürünler için bu kurum ve kuruluşların talebi üzerine izleme sistemlerinin kurulması ve işletilmesiyle ilgili işleri yapmak veya yaptırmak,

ğ) (Ek:RG-29/3/2022-31793-CK-96/2 md.) Kıymetli madenlerden ürün üretmek, ürettirmek, satmak ve dağıtımını yapmak, Hazineye intikal eden ve Darphane ve Damga Matbaası Saymanlık Müdürlüğünün hesaplarında kayıtlı bulunan kıymetli maden, kıymetli taş ve kıymetli ürünler gibi menkul malların saflaştırılması, dönüştürülmesi ve satış yoluyla elden çıkarılması ile ilgili işlemleri yapmak veya yaptırmak,

h) (Ek:RG-29/3/2022-31793-CK-96/2 md.) Bakan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak

olarak belirlenmiştir.

Kararname'nin 117'nci maddesinde Genel Müdürlük emrine, söz konusu bölümde yazılı görevlerin yerine getirilmesi amacıyla, sermaye tahsis edilerek bir döner sermaye hesabı tanımlanmış ve Genel Müdürlük bu döner sermayeden görevlerin yerine getirilmesi amacı ile gerek duyacağı harcamaları yapmaya yetkili kılınmıştır.

Dolayısıyla Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü ikili bütçe yapısına sahiptir. Genel Müdürlük, Kararname'nin 106'ncı maddesinde sayılan görevlerini yerine

getirmek üzere, Bakanlık bünyesinde Genel Bütçeden ve Döner Sermaye Hesabından gerek duyulan harcamaları yapmaktadır. Ancak görevlerin yerine getirilmesi amacı ile gerek duyulacak yatırım projeleri, bina ve tesis yapımı ile ilgili olarak yapılacak harcamalar için Hazine ve Maliye Bakanlığından izin alınması gerekmektedir. Bu yolla edinilen gayrimenkuller döner sermayeye tahsis edilmek kaydıyla Hazine adına tescil edilmektedir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü; Genel Müdürlük ve Genel Müdürlüğe bağlı hizmet birimlerinden oluşmaktadır.

Genel Müdür, Genel Müdürlüğün en üst amiridir ve Genel Müdürlük hizmetlerinin mevzuata, kalkınma planları ve yıllık programlara uygun olarak verilen direktifler doğrultusunda yönetmekle, Genel Müdürlük faaliyet alanına giren konularda, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlidir. Hizmet birimlerinin yönetim ve koordinasyonunda Genel Müdüre yardımcı olmak üzere iki Genel Müdür Yardımcısı atanmıştır.

Genel Müdürlüğün hizmet birimleri şunlardır:

- a) Darphane Dairesi Başkanlığı,
- b) Damga Matbaası Dairesi Başkanlığı,
- c) Uygulama Dairesi Başkanlığı,
- ç) Bandrollü Ürün İzleme Sistemleri Dairesi Başkanlığı,
- d) Kalite Güvence Dairesi Başkanlığı,
- e) Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı,
- f) Personel Dairesi Başkanlığı,
- g) Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı,
- ğ) Döner Sermaye Saymanlığı.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 117'nci maddesine göre, Genel Müdürlüğe görevlerin yerine getirilmesi amacıyla sermaye tahsis edilerek bir döner sermaye hesabı

tanımlanmıştır. Dolayısıyla Döner Sermayenin, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünden ayrı bir teşkilat yapısı bulunmamaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünde yılsonu itibarıyla maaşları Genel Bütçeden ödenen 139 memur, ücretleri Döner Sermaye Hesabından ödenen 280 işçi olmak üzere toplam 419 personel istihdam edilmektedir.

1.3. Mali Yapı

Genel Müdürlüğe 234 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile tahsis edilen döner sermaye 20.000,00 TL olup, bu miktar 92/3614 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 40.000,00 TL'ye çıkarılmıştır. Ayrıca 234 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 16'ncı maddesi (4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 117'nci maddesi) uyarınca döner sermayeden elde edilen ve her yılsonunda kullanılmayan gelirin tahsis olunan sermayeye eklenmesi suretiyle, Döner Sermayenin sermayesi 80.000,00 TL'ye ulaşmıştır. 29.3.2022 tarih ve 31793 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 96 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de Darphanenin döner sermayesi 150 milyon TL'ye çıkarılmıştır.

Döner Sermayenin mali işlemleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirilmektedir. Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri uyarınca Tekdüzen Hesap Planı ve Muhasebe Sistemi uygulanmaktadır. Döner Sermayenin muhasebe hizmetleri, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 116'ncı maddesi gereğince Döner Sermaye Saymanlığı tarafından yürütülmektedir.

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü Döner Sermayesinin 2021 yılı için 80.000,00 TL sermayesi olup 2021 yılı bilançosunun toplam aktif büyüklüğü 990.595.201,11 TL'dir.

Döner Sermaye Hesabının 2021 yılı özet bilançosu aşağıdadır.

Tablo 1: 2021 Yılı Özet Bilanço Tablosu

Aktif (Varlıklar)	31.12.2021 (TL)	Pasif (Kaynaklar)	31.12.2021 (TL)
I. Dönen Varlıklar	974.971.351,31	I-Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	93.056.533,57
II. Duran Varlıklar	15.623.849,80	II-Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	28.604851,36
		III-Özkaynaklar	868.933.816,18
Aktif (Varlıklar) Toplamı	990.595201,11	Pasif (Kaynaklar) Toplamı	990.595201,11

Döner Sermayenin net satışları 2.517.252.426,78 TL, satışların maliyeti 1.999.949.900,43 TL olup brüt satış karı 517.302.526,35 TL'dir. Gelir tablosunda yılsonu itibarıyla tahakkuk eden dönem net karı toplamı 211.462.370,34 TL'dir.

Döner Sermaye Hesabının 2019-2020-2021 yılları karşılaştırmalı gelir tablosu aşağıda yer almaktadır.

Tablo 2: 2019-2020-2021 Yılları Karşılaştırmalı Gelir Tablosu

	2019 Yılı Tutarı (TL)	2020 Yılı Tutarı (TL)	2021 Yılı Tutarı (TL)
A. Brüt Satışlar	640.310.788,26	854.194.225,88	2.518.664.180,14
B. Satış İndirimleri (-)	377.376,62	610.648,78	1.411.753,36
C. Net Satışlar		853.583.577,10	2.517.252.426,78
D. Satışların Maliyeti (-)	356.674.718,23	628.992.490,63	1.999.949.900,43
BRÜT SATIŞ KARI VEYA ZARARI	283.258.693,41	224.591.086,47	517.302.526,35
E. Faaliyet Giderleri	111.367.530,72	129.056.403,50	313.683.579,34
FAALİYET KARI VE ZARARI	171.891.162,69	95.534.682,97	203.618.947,01
F. Diğer Faaliyetlerden Olağan Gelir ve Karlar	1.281.766,80	2.695.696,60	6.832.277,28
G. Diğer Faaliyetlerden Olağan Gider ve Zararlar (-)	12.643,65	383.435,04	10.995,54
H. Finansman Giderleri (-)	0	0	0
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	173.160.285,84	97.846.944,53	210.440.228,75
I. Olağan Dışı Gelir ve Karlar	4.102.138,17	189.822,09	1.337.837,33
J. Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	137,07	4.442.978,80	315.695,74
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	177.262.286,94	93.593.787,82	211.462.370,34

K. Dönem Karı Vergi ve Diğ.Yas.Yük.Karşılıkları (-)	0	0	0
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	177.262.286,94	93.593.787,82	211.462.370,34

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 116'ncı maddesine göre; Döner Sermaye Hesabının, maliyet muhasebesine imkân verecek bir muhasebe yönetmeliğine göre tutulması gerekmekte olup Döner Sermaye Saymanlığı, muhasebe işlerini yapmak ve dönem sonu hesaplarını düzenleyerek ilgili mercilere sunmakla görevli kılınmıştır. Her mali yılın bitiminden itibaren hazırlanacak bilanço ve ekleri ile bütün gelir ve gider belgeleri denetim için Sayıştay Başkanlığına, bilanço ve eklerin onaylı birer örneği de Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderilmektedir.

Döner Sermayenin bütçe işlemleri, 5018 sayılı Kanun'un geçici 11'inci maddesi uyarınca, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir. Saymanlığın mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde İdare tarafından geliştirilen Üretim Yönetim Sistemi adlı muhasebe bilgi sistemi kullanılmaktadır. Veriler aynı zamanda Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yönetilen Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemine de aktarılmaktadır. Ancak Üretim Yönetim Sisteminin üretime yönelik muhasebe modülünün Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemine entegrasyonu bulunmadığından her iki sistemin birlikte kullanılmasına devam edilmektedir.

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 anılan Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Gelir tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi

kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve gelir tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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 rapor ve 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

prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Hazine ve Maliye Bakanlığı Darphane ve Damga Matbaası Döner Sermayesi 2021 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.

6. 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: Stoklarda Bulunan Altın ve Gümüşlerin Mali Tablolarda Gerçeğe Uygun Değeriyle Gösterilmemesi

Üretimde kullanılan altın ve gümüş stoklarının, 15 Stoklar hesap grubuna gerçeğe uygun değerleri yerine idare tarafından belirlenen takdiri bedel (iz bedeli) üzerinden kaydedildiği görülmüştür.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 106/b maddesi uyarınca, Cumhuriyet altın sikkeleri ile Cumhuriyet ziynet altınları, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü tarafından basılmaktadır. Müşteriler tarafından basımı yapılmak üzere getirilen külçe altınlar, 150 İlk madde ve malzeme hesabına borç, 329 Diğer ticari borçlar hesabının kıymetli maden

emanetleri alt hesabına alacak kaydedilmekte, basılmış altınlar müşteriye teslim edildiğinde ise söz konusu hesaplar ters kayıt ile kapatılmaktadır. Bakiye tutar, üretim maliyetleri karşılığında (mülga) Hazine Müsteşarlığının 06.07.1998 tarih ve 43126 sayılı Onayı ile belirlenmiş olan tarifeye göre Genel Müdürlüğe gelir olarak kalan altını göstermekte olup, bazı Cumhuriyet altını türleri için ise altının yanı sıra bir miktar da nakit tahsil edilmektedir.

Ayrıca Darphane tarafından basılan hatıra para, madalyon vb. ürünlerde kullanılmak üzere gümüş stoku da bulundurulmaktadır.

Yapılan incelemelerde, müşterilerce teslim edilen külçe altınların, has altın miktarının iz bedeli olan (gram olarak) 0,20 ile çarpılması, stoklarda bulunan gümüşlerin ise has gümüş miktarının (gram olarak) 0,03 ile çarpılması sonucu bulunan bedel üzerinden muhasebeleştirildiği ve dolayısıyla söz konusu hesaplarda bakiye kalan kıymetli madenlerin mali tablolarında gerçeğe uygun değeri ile gösterilemediği tespit edilmiştir.

Yıl sonundaki altın ve gümüş stoğu Borsa İstanbul verileri üzerinden sırasıyla 11.403.078.080,00 TL ve 33.785.779,00 TL değerinde iken, iz bedeli ile kayıt altına alınan tutar, altın için 2.850.769,52 TL, gümüş için ise 104.492,10 TL olarak görülmektedir.

Oysa Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin temel muhasebe kavramlarının düzenlendiği 29'uncu maddesinde; edinilen varlık ve hizmetlerin, bunların elde edilme maliyet bedelleriyle muhasebeleştirileceği, 15 Stoklar hesap grubunun işleyişini düzenleyen 126'ncı maddesinde de stokların maliyet bedeliyle kayıtlara alınacağı ifade edilmiştir. Bununla birlikte 23.03.2022 tarih ve 31793 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 96 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile döner sermayenin tanımlandığı 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 117'nci maddesinde değişiklik yapılarak döner sermayeye tahsis edilen sermaye tutarı 150 milyon TL'ye çıkarılmıştır. Ayrıca Kamu İdaresi cevabında söz konusu değişiklik kapsamında kıymetli madenlerin değerlemesinden doğan farkların da tahsis olunan sermaye ile sınırlı olmaksızın sermayeye ilave edileceği, bu kapsamdaki yönetmelik çalışmalarının devam ettiği, çalışmaların tamamlanması ile stoklarda bulunan kıymetli madenlerin gerçeğe uygun değeri ile mali tablolarında gösterilmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da yer verildiği üzere, stoklarda bulunan altın ve gümüşün gerçeğe uygun değeri yerine takdiri

bedel (iz bedeli) ile mali tablolara yansıtılması sonucu, 2021 yılı Bilançosunda 15 Stoklar hesap grubu itibarıyla hataya neden olunmuştur.

BULGU 2: Müşteriler Tarafından Getirilen Altınlardan Aynı Olarak Tahsil Edilen Baskı Bedellerinin Gelir Kaydedilmemesi ve Gelir Fazlasının Hazineye Aktarılamaması

Cumhuriyet altını basımı sürecinde, müşteriler tarafından getirilen külçe altınların eritilerek üretime dönüştürülmesi karşılığında, aynı olarak tahsil edilen altın baskı bedelinin gelir hesaplarında muhasebeleştirilmediği ve dolayısıyla elde edilen hasılatın Hazineye aktarılamadığı görülmüştür.

Cumhuriyet altın sikkeleri ile Cumhuriyet ziynet altınları, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 106/b maddesi uyarınca, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü tarafından basılmaktadır. Müşteriler basımı yapılmak üzere külçe altın getirmekte, talep ettikleri altın ise aynı gün içerisinde mevcut basılmış altın stokundan kendilerine teslim edilmektedir. Bu aşamada altın baskı bedeli olarak (mülga) Hazine Müsteşarlığının 06.07.1998 tarih ve 43126 sayılı Onayı ile belirlenmiş olan tarifeye göre bir miktar altın Darphanede kalmaktadır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 388'inci maddesine göre, yurt içindeki gerçek ve tüzel kişilere satılan mal ve hizmetler karşılığında alınan ya da tahakkuk ettirilen değerlerin 600 Yurtiçi satışlar hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde;

- Altın baskı bedelinin aynı olarak tahsil edilmesi sonucu, müşteriden teslim alınan ile iade edilen altın arasında fark oluştuğu ve bu nedenle müşteriden teslim alınan altınların kaydedildiği 329 Diğer ticari borçlar hesabının kıymetli maden emanetleri alt hesabının sürekli olarak bakiye verdiği,

- Baskı bedeli olarak Darphanede kalan altınlar için gelir kaydı yapılmadığı,

- Baskı bedeli olarak kalan aynı altın için gelir kaydı yapılmamasının bu gelirlerin Hazineye aktarılamaması sonucunu da doğurmakta olduğu,

tespit edilmiştir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 117'nci maddesinin üçüncü fıkrasında; döner sermayeden elde edilen ve her yıl sonunda kullanılmayan gelirin tahsis olunan sermayeye

ulaşınca kadar döner sermayeye ekleneceği, ödenmiş sermaye, tahsis edilen sermayeye ulaştıktan sonra kârın Hazineye aktarılacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak baskı bedeli olarak alınan aynı altın için gelir kaydı yapılmaması Hazineye aktarılmamasına neden olmaktadır.

Bununla birlikte 23.03.2022 tarih ve 31793 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 96 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile döner sermayenin tanımlandığı 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 117’nci maddesinde değişiklik yapılarak kıymetli madenlerin değerlemesinden doğan farklardan Bakan tarafından belirlenecek tutarın, ilgili mevzuatı gereği hesaplanması gereken Hazine payı ve diğer kurum payları ile hesap dönemi sonunda aktarılacak tutarların hesabında dikkate alınmayacağı, kıymetli madenlerin değerlemesinden doğan farkların da tahsis olunan sermaye ile sınırlı olmaksızın sermayeye ilave edileceği hüküm altına alınmıştır.

Kamu İdaresi cevabında, söz konusu hususa ilişkin ikincil mevzuat çalışmalarının devam ettiği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da ifade edildiği üzere, müşteriler tarafından getirilen külçe altınların eritilerek üretime dönüştürülmesi karşılığında, aynı olarak tahsil edilen altın baskı bedelinin gelir hesaplarında muhasebeleştirilebilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Yarı Mamul/Mamul Niteliğindeki Altınların İlk Madde ve Malzeme Hesabında İzlenmesi

Darphane ve Damga Matbaası atölyelerinde işlemde geçerek yarı mamul/mamul hale gelen altınların Döner Sermaye Hesabında ilk madde ve malzeme olarak izlendiği görülmüştür.

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü tarafından Cumhuriyet altını ve hatıra para basımı için elde bulundurulmuş altınların büyük kısmı; döküm atölyesine girmiş, dökülerek hadde olarak tutulan, üretim giderlerinden belli oranda pay almış yarı mamul/mamul niteliği taşıyan altınlar olup bunların 150 İlk madde ve malzeme hesabında değil 151 Yarı mamuller-üretim hesabında, mamul hale gelince de 152 Mamuller hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Nitekim Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 129’uncu maddesine göre; 151 İlk madde ve malzeme hesabı, henüz tam mamul haline gelmemiş ancak ilk madde ve malzeme ile işçilik ve genel üretim giderlerinden belli oranlarda pay almış üretim aşamasındaki mamullerin; aynı Yönetmelik’in 131’inci maddesine göre 152 Mamuller hesabı

ise, üretim çalışmaları sonunda elde edilen ve satışa hazır hâle gelmiş bulunan mamullerin izlenmesi için ihdas edilmiştir.

Darphane ve Damga Matbaası Döner Sermayesinin 150.71.01.01 İlk madde ve malzeme (altın) hesabında 31.12.2021 itibarıyla kayıtlı tutara karşılık gelen 14.253.707,15 gr altın bulunmaktadır. Üretim sürecinde fiziki hurda ortaya çıkmaması ile mevcut üretim ve muhasebe yazılımının sadece 150 no.lu hesaba kayıt yapılmasına imkan tanınması gerekçesiyle 151 ve 152 no.lu hesaplarda ise kayıtlı altın bulunmamaktadır.

31.12.2021 tarihi itibarıyla alınan Stok Bakiye Grup Raporu üzerinden yapılan incelemelerde; mevcut 14.253.707,15 gr altının üretim sürecine girdiği, bunların büyük kısmının dökülerek hadde olarak tutulan yarı mamul niteliğinde olduğu, bir kısmının ise mamul niteliğinde olan altın olduğu anlaşılmıştır.

Her ne kadar Kamu İdaresi cevabında, Genel Müdürlük üretim iş ve işlemlerinin ve muhasebesinin kayda alındığı Üretim Yönetim Sisteminin, sadece 150 no.lu hesap ile takip ve kontrol yapılacak şekilde kurgulanmış olduğu, buna karşılık istenildiği taktirde Stok Bakiye Grup Raporu alınarak ilk madde ve malzeme niteliği taşıyan altın ile üretim sürecine giren altın miktarının takibinin mümkün olduğu, bu çerçevede altınların 150 no.lu hesapta takip edilmeye devam edilmesinin uygun olacağı ifade edilmekte ise de, hali hazırda devam etmekte olan söz konusu uygulamanın ve değerlendirmenin Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin yukarıda yer verilen hükümlerine aykırılık teşkil ettiği açıktır.

Bu itibarla, 2018, 2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da yer verildiği üzere, Darphane altın stokunun önemli bir kısmının eritilmiş ve haddelenmiş bir biçimde yarı mamul ya da mamul olarak tutulması nedeniyle 14.253.707,15 gr'lık altının 150 no.lu hesap yerine 151 ve ilgisine göre 152 no.lu hesaplarda izlenmemesi sonucunda 2021 yılı Bilançosunda hataya neden olunmuştur.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Darphane ve Damga Matbaası Döner Sermayesinin İşletilmesi Başta Olmak Üzere Görev Alanını İlgilendiren Konulara İlişkin Yönetmeliklerin Çıkarılmaması

Darphane ve Damga Matbaası Döner Sermayesinin işletilmesi ile mali ve idari işlemlerin yürütülmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere yürürlüğe konulması gereken yönetmeliklerin çıkarılmadığı görülmüştür.

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümleri çerçevesinde faaliyet göstermektedir. Anılan Kararname'nin 116 ve 117'nci maddelerinde Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü emrine döner sermaye tahsis edileceği; bu saymanlığın Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün döner sermaye hesabını maliyet muhasebesine imkân verecek özel muhasebe yönetmeliğine göre tutacağı ve dönem sonu hesaplarını düzenleyerek ilgili mercilere sunacağı hüküm altına alınmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 117'nci maddesinin 6'ncı fıkrasında; Döner Sermayenin işletilmesi ile ilgili her türlü mali ve idari işlemlerin yürütülmesine ilişkin esas ve usullerin yönetmelikte gösterileceği hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemelerde, anılan Kararname hükümleri gereğince çıkarılması gereken yönetmeliklerin taslak çalışmalarının yapıldığı ancak süreçlerin tamamlanmadığı, dolayısıyla, Döner Sermayenin işletilmesi, mali ve idari işlemlerinin yürütülmesi ve muhasebe yöntemine ilişkin esas ve usullerin yürürlükte olmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu düzenleme eksikliği, iş ve işlemlerin hangi usul ve esaslar üzerinden yürütüleceği, takip edileceği ve denetleneceği konusunda belirsizlik yaratmaktadır. Örneğin, Döner Sermayeye bir sermaye tahsis edilmiş ve 117'nci madde kapsamında faaliyetlerinden bir gelir elde edileceği belirtilmiş olmakla birlikte bir işletme kurulması öngörülmemiş bunun sonucu olarak da faaliyetlerin işletmecilik kapsamında kâr odaklı yürütülüp yürütülmeyeceği belirsiz hale gelmiştir. Bu nedenle gerek Hazine ve Maliye Bakanlığına yapılan madeni para satışlarında gerekse piyasaya Cumhuriyet altını ve hatıra para satışlarında kâr eklenip eklenmeyeceği veya ne oranda ekleneceği belirlenmemiştir. Bununla birlikte Darphane kimlik kartı, pasaport gibi değerli kağıtların basımından ürün izleme sistemlerinin kurulması ve işletilmesi gibi birçok yeni faaliyet yürütmektedir. Tüm faaliyetlerine ilişkin maliyet ve fiyat belirlemelerinin nasıl yapılacağına ilişkin düzenlemeler ile belirlenmesi önemli olmaktadır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Muhasebat Genel Müdürlüğünün görevlerini düzenleyen 221'inci maddesi, Hazineye %15 pay aktarımını düzenleyen döner sermayeli işletmelere ilişkin 17 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ve Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna %1 pay aktarımını düzenleyen 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun 18'inci maddesi gibi düzenlemeler, döner sermayeli işletmelere yönelik düzenlemeler olup işletmesi olmayan bir döner sermayenin bu düzenlemelere tabiiyeti, ikincil mevzuat düzenlemesi yapılmadığından belirsizdir.

Bununla birlikte Kamu İdaresi tarafından Darphane ve Damga Matbaasının görev ve yetkilerini belirleyen 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde 29.3.2022 tarih ve 31793 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 96 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile önemli değişiklikler yapıldığı ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde yapılan değişikliği takiben gerekli yönetmeliklerin hazırlanması hususundaki çalışmaların devam ettiği belirtilmekte ise de tamamlanan bir çalışma bulunmamaktadır.

Bu itibarla, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da ifade edildiği üzere, Darphane ve Damga Matbaası Döner Sermayesinin işletilmesi, mali ve idari işlemlerin yürütülmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere, taslak çalışması yapılan yönetmelik düzenlenmelerinin ivedilikle tamamlanması, yapılacak söz konusu düzenlemelerde de, döner sermayeli işletmelere ilişkin yukarıda belirtilen mevzuat ile uyumun sağlanması bakımından, gerekli görülüyor ise bir işletme kurulması veya söz konusu döner sermayenin, döner sermayeli işletmelere ilişkin mevzuata tabi olduğunun belirtilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Mal Alımlarının Kamu İhale Kanunu'nda Öngörülen İhale Usulleri Yerine Kısımlara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen temel ihale usulleri ile ihale edilmesi gereken ve aynı ihale konusu iş içerisinde yer alabilecek bazı mal alımlarının mevzuatta öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde kısımlara bölünmek suretiyle doğrudan teminle gerçekleştirildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun;

“Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu,

“Harcama talimatı ve sorumluluk” başlıklı 32’nci maddesinin ikinci fıkrasında ise; harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumlu olduğu,

hüküm altına alınmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde; idarelerin bu Kanun’a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmiş olup söz konusu maddenin devamında ise aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği ve eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun’un “Doğrudan temin” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 01.02.2021-31.01.2022 dönemi için 121.405,00 TL’yi, diğer idarelerin 40.443,00 TL’yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iiaşeye ilişkin alımların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile karşılanabileceği belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin 22.5.1.2. numaralı maddesinde ise 4734 sayılı Kanun’un 19’uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanun’un 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanun’un 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre temininin, 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiği, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gerektiği hususu tekrar edilerek aynı nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya

gruplara bölünerek yapılmasının, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiği ifade edilmektedir.

Tablo 3: Kısımlara Bölünerek Yapılan Mal Alımlarına İlişkin Tablo

Firma	Alınan Malın Niteliği	Alım Sayısı	Toplam Tutar (TL)
A Firması	Ofis Malzemesi Alımı	15	415.072,90
B Firması	Ambalaj, Tekstil Ve Temizlik Malzemesi Alımı	8	294.604,95
C Firması	Ambalaj Malzemesi Alımı	8	761.232,97
D Firması	Ambalaj, Tekstil, Temizlik, Hırdavat Malzemesi Alımı	17	814.283,55
E Firması	X-Ray Güvenlik Sistemleri Alımı	5	343.416,00

Bu tabloda yer alan bilgilere esas teşkil eden veriler, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünden temin edilmiş olup, Denetim Ekibi tarafından müstakil bir analize tabi tutularak işbu tablo oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere Darphane tarafından yapılan mal alımlarında 4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesiyle 2021 yılı için her bir alım için belirlenen 121.405,00 TL'lik limite uyulmuş olmakla birlikte, niteliği itibari ile aynı mahiyette olan yıl içerisinde sürekli tekrarlanan ve yakın tarihlerde yapılan mal alımları, kısımlara bölünmek suretiyle gerçekleştirilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, denetim bulgularına istinaden 4734 sayılı Kanun'da öngörülen temel ilkeler ve ilgili Kanun kapsamında düzenlenen Usul ve Esaslar'a göre alımların ihale edilmesi hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü Döner Sermayesi tarafından yapılan alımların, 4734 sayılı Kanun'da öngörülen temel ilkeler çerçevesinde yine aynı Kanun'da düzenlenen usul ve esaslara göre temel ihale usulleri ile gerçekleştirilmesi 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>

7. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Darphane ve Damga Matbaası Döner Sermayesinin İşletilmesi Başta Olmak Üzere Görev Alanını İlgilendiren Konulara İlişkin Yönetmeliklerin Çıkarılmaması	2020	Yerine Getirilmedi.	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
Stoklarda Bulunan Altın ve Gümüşlerin Mali Tablolarda Gerçeğe Uygun Değeriyle Gösterilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi.	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
Yarı Mamul/Mamul Niteliğindeki Altınların İlk Madde ve Malzeme Hesabında İzlenmesi	2020	Yerine Getirilmedi.	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
Müşteriler Tarafından Getirilen Altınlardan Aynı Olarak Tahsil Edilen Baskı Bedellerinin Gelir Kaydedilmemesi ve Gelir	2020	Yerine Getirilmedi.	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.

Fazlasının Aktarılarnaması	Hazineye			
-------------------------------	----------	--	--	--