



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ
BAŞKANLIĞI
2016 YILI**

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

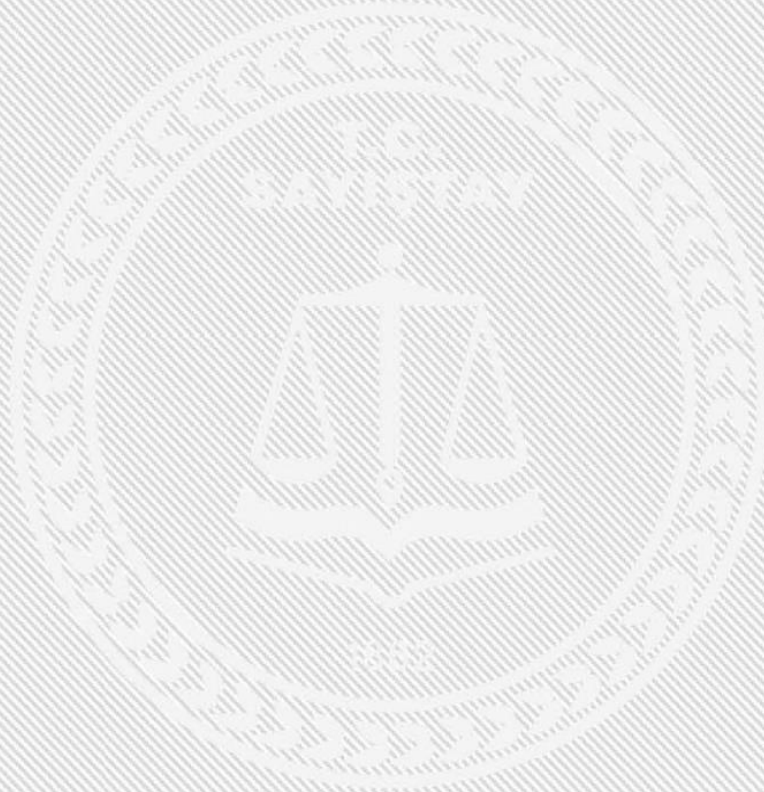
Ağustos 2017

İÇERİK

AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI 2016 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
---	----------

AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI 2016 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	41
---	-----------

AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ
BAŞKANLIĞI
2016 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	7
7.	EKLER.....	32

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2016 yılı Bütçesiyle Afet ve Acil Durum Başkanlığına 1.052.242.000 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine verilen ödeneğin % 0,19'una tekabül etmektedir.

Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Başkanlığın 2016 yılı bütçe gideri tutarı ise, yıl içinde alınan ödenekler ve yapılan tenkislerden sonra 3.443.904.222,13 TL olarak gerçekleşmiştir.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5018 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun'un 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

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

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; *"Bu Yönetmeliğin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanması ile mali istatistiklerin hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul, esas, ilke ve standartların belirlenmesidir."* hükmü yer almaktadır.

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

Yönetmeliğin 310'uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Nakit Akış Tablosu olduğu; 314-316'nci maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Başkanlığın muhasebe hizmetleri merkezde 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 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 yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

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

Denetim görüşü, Başkanlığın temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolardan yararlanacak olanlara makul güvence vermek amacıyla mali raporların güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, kaynakların etkili ve ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tabloların tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Binaların İyileştirilmesi veya Veriminin Arttırılmasına Katkı Sağlayan Harcamalarda Binalar Hesabının Kullanılmaması

Binalar hesabında kayıtlı binaların iyileştirilmesi veya veriminin arttırılmasına katkı sağlayan harcama tutarları Binalar Hesabına kaydedilir.

Merkezî Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 175 'nci maddesine göre;

“252 Binalar hesabı

Hesabın niteliği başlıklı 175'inci maddesi,

(1) Binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır.

Hesabın işleyişi başlıklı 176'ıncı maddesi;

...

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

Başkanlık tarafından gerçekleştirilen hizmet binasının tadilat, ikmal vb. değer artırıcı yapım işlerine ilişkin harcama tutarlarının 252- Binalar hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Buna göre hizmet binasının iyileştirilmesi veya veriminin arttırılmasına ilişkin harcamalarda “Binalar Hesabı”nın kullanılmaması muhasebe kayıtlarının mevzuata uygun yapılmaması ve mali tabloların gerçek bilgi üretmemesine neden olmaktadır.

Hizmet binasına yapılan değer artırıcı harcamaların 252- Binalar hesabına kaydedilmesi ve mali tablolarda yer almasının gerekliliği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Hizmet binasına yapılan değer artırıcı harcamaların 252 – Binalar hesabına kaydedilmesi ve mali tablolarda yer almasının sağlanacağını" bildirmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, hizmet binasına yapılan değer arttırıcı harcamaların 252 – Binalar hesabına kaydedilmesi ve mali tablolarda yer almasının sağlanacağı bildirilmişse de;

Denetim görüşümüze esas olan 2016 yılı mali tablolarında bir düzeltme söz konusu olmamaktadır. Buna göre hizmet binasının iyileştirilmesi veya veriminin arttırılmasına ilişkin harcamalarda “Binalar Hesabı”nın kullanılmaması muhasebe kayıtlarının mevzuata uygun yapılmaması ve mali tabloların gerçek bilgi üretmemesine neden olmaktadır. Tüm işlemlerin doğru hesaplara kaydedilmesi gerekliliğini ifade eden mali tablo ilkelerinden sınıflandırma ilkesine de aykırı bir uygulamadır.

BULGU 2: Kurumun Mülkiyetinde Olmayan, Tahsis Edilmiş Olan Taşınmazlar İçin Mali Tablolarda Mülkiyet Kaydının Yapılması

Kamu idaresine tahsis edilen taşınmazlar, ilgili taşınmaz hesaplarının 03 alt kodunda gösterilir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun *Taşınır ve taşınmaz edinme* başlıklı 45’inci maddesinde, “*Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, kamu hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda gereken nicelikte ve nitelikte taşınır ve taşınmazları, yurt içinde veya yurt dışında, bedellerini peşin veya taksitle ödeyerek veya finansal kiralama suretiyle edinebilirler. Kamu idareleri, taşınmaz satın alma veya kamulaştırma işlemlerini yetki devri yoluyla bir başka kamu idaresi eliyle yürütebilir. Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin edindiği taşınmazlar Hazine adına, diğer kamu idarelerine ait taşınmazlar ise tüzel kişilikleri adına tapu sicilinde tescil olunur. Hazine adına tescil edilen taşınmazlar Maliye Bakanlığı tarafından yönetilir. Bu tescil işlemleri, adına tescil yapılan idarenin taşınmazın bulunduğu yerdeki ilgili birimine bildirilir.*

...” hükmü yer almaktadır.

Diğer taraftan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 41) Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Detaylı Hesap Planları’na göre; 250 Arazi ve Arsalar Hesabı’nın, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı’nın, 252 Binalar hesabının "01" alt kodunda tanımlanan yardımcı hesaplarda ancak kamu idaresinin mülkiyetinde bulunan varlıklar izlenir.

Başkanlık mali tablolarında, yalnızca kamu idarelerinin mülkiyetinde olan taşınmazlar için kullanılabilen 252.01, 251.01 ve 250.01- *Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Olanlar* yardımcı hesapları kullanılmıştır.

Genel bütçeli bir idare olan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın edindiği taşınmazlar, Hazine adına tescil edilmiş olup Maliye Bakanlığı tarafından yönetileceğinden muhasebe kayıtlarına ve dolayısıyla mali tablolarına da bu düzenleme doğrultusunda yansıtılması, 250/251/252 Hesaplarının 03 alt kodunda takip edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Başkanlığımıza tahsis edilen taşınmazlar, ilgili taşınmaz hesabının 03 alt kodunda takip edileceği" bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi göndermiş olduğu savunmada tahsis edilen taşınmazların, ilgili taşınmaz hesabının 03 alt kodunda takip edileceğini bildirmişse de;

Denetim görüşümüze esas olan 2016 yılı mali tablolarında bir düzeltme söz konusu olmamaktadır. Mevzuata ve tüm işlemlerin doğru hesaplara kaydedilmesi gerekliliğini ifade eden mali tablo ilkelerinden sınıflandırma ilkesine aykırı olarak Kamu idaresi tarafından anılan tahsisli taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtlarının 250/251/252 Hesaplarının 03-tahsis alt kodunda takip edilmesi gerekirken 02- mülkiyet alt kodunda kaydedilmesi nedeni ile 250,251 ve 252 no'lu hesaplar ayrıntı kodları itibarıyla mali tabloda gerçek durumu yansıtmamakta tablo okuyucularına Kurum taşınmazlarına ilişkin doğru bilgi üretmemektedir.

BULGU 3: Yazılım Alımına İlişkin Tutarın Haklar Hesabı'na Kaydedilmemesi

Bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar, kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler veren ve ekonomik değer taşıyan harcamalar 260 Haklar hesabında izlenir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "26-Maddi Olmayan Duran Varlıklar" başlıklı 192'nci maddesinde:

"(1) Maddi olmayan duran varlıklar hesap grubu, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve kapsama dâhil kamu idarelerinin belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği aktifleştirilen giderler ve belli koşullar altında hukuken himaye gören haklar gibi varlıklar ile bunlar için hesaplanan birikmiş amortismanların kaydı için kullanılır" hükmü,

“260-Haklar Hesabı” başlıklı 194’üncü maddesinde;

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

Hesabın işleyişi başlıklı 195’inci maddesinde;

“ (1) Haklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Borç

1) Bütçeye gider kaydıyla edinilen haklar bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaba, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir. ...” hükmü yer almaktadır.

Başkanlık tarafından gerçekleştirilen muhtelif yazılım alımlarının 260 Haklar hesabına kaydedilmeksizin 630-Giderler Hesabına kaydedilerek muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Bu durumda söz konusu uygulama ile 260-Haklar Hesabı, 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabı ile 630 Giderler Hesabı tam ve doğru verileri yansıtmamaktadır.

Yazılım alımlarının 260 Haklar hesabına kaydedilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Yazılım alımlarının 260 Haklar hesabına kaydedilerek takibi sağlanacağı" bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi göndermiş olduğu savunmada bulguda belirtilen hatayı kabul etmekle birlikte, hataların düzeltileceğini bildirmişse de;

Denetim görüşümüze esas olan 2016 yılı mali tablolarında bir düzeltme söz konusu olmamaktadır. Bu uygulama ile 260 Haklar hesabı başta olmak üzere, mali tablolar gerçek durumu yansıtmamaktadır.

BULGU 4: Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderlerinin 03.8.1.01 Ekonomik Alt Kodunda Düzenlenmemesi

Telefon, havalandırma, klima vb. gibi tesislerin (telefon santrali hariç) tevsiinin gerektirdiği bina tadil ve onarımlarına ilişkin giderler, Gider hesaplarının 03.8.1.01 Büro Bakım ve Onarımı Giderleri alt koduna kaydedilir.

Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehberde;

“03.7.3.02 Makine Teçhizat Bakım ve Onarım Giderleri: 237 sayılı Kanuna tabi taşıtlar ile iş makinelerinin dışında kalan; - Makine, teçhizat ve demirbaşın (tefrişat hariç) her yıl bütçe kanunu ile belirlenecek tutarı aşmayan bakım, onarımı için verilecek işçilik ücretleri ile bakım ve onarım malzemeleri ve yedek parça alımları. - Bedeline bakılmaksızın, gerektiğinde sözleşme ile teknik müesseselerine ödenecek rutin bakım ve onarım giderleri ile bunlara ilişkin diğer giderler, bu bölüme kaydedilecektir .”

“03.8.1.01 Büro Bakım ve Onarımı Giderleri:

- Mülkiyeti veya intifai bedelsiz olarak Devlete ait olan taşınmaz mallardan büro olarak kullanılanlar (Mazbut vakıflara ait akar ve hayrat binalar dâhil) ve aynı amaçlarla Devlet dairelerince kiralanan binalar ile taşınmaz mallarda hizmetin gerektirdiği ve kiralayan tarafından karşılanması mutad olmayan ve her yıl bütçe kanunlarıyla belirlenecek olan tutarı geçmeyen zaruri küçük onarımlar, - Sözü edilen taşınmaz malların her yıl bütçe kanunlarıyla belirlenecek olan tutarı geçmeyen ayrı veya birlikte yapılacak kanalizasyon, boya ve badana, çatı ve asansör onarımları, - Mevcut elektrik, su, doğalgaz ve ısıtma tesisatının tevsi, bakım onarımları, - Telefon, havalandırma ve klima gibi tesislerin (telefon santrali hariç) tevsiinin gerektirdiği bina tadil ve onarımları, - Noter senedi ile kullanma hakkı bedelsiz olarak Devlete verilen taşınmaz mallardan büro olarak kullanılacak olanlar için, kullanım hakkı süresince getirebileceği kira bedeli kadar yapılacak onarımlar, bu bölüme gider kaydedilecektir.....” hükmü yer almaktadır.

Başkanlıkta, (Konya İl Müdürlüğü) gayrimenkul mal bakım ve onarım giderleri ödemelerine ilişkin işlemlerin anılan rehberde yer verildiği üzere 630/ 830 Gider Hesaplarının 03.8.1.01 Büro Bakım ve Onarımı Giderleri alt tertibinde düzenlenmesi gerektiği halde 03.7.3.02 Makine Teçhizat Bakım ve Onarım Giderleri alt tertibine kaydedilmiştir.

Bu uygulama ile, 630-Gider Hesabı ve 830-Bütçe Giderleri Hesabı ekonomik ayrıntı alt kodları itibarı ile 03.7.3.02 Makine Teçhizat Bakım ve Onarım Giderleri ile 03.8.1.01 Büro Bakım ve Onarımı Giderleri tutarında doğru bilgi üretmemekte, hesaplar fiili durumu yansıtmamaktadır.

Gayrimenkul mal bakım ve onarım giderleri ödemelerine ilişkin işlemlerin 630/830 Gider hesabının 03.8.1.01 Büro Bakım ve Onarımı Giderlerinin tertibinden gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Gayrimenkul mal bakım ve onarım giderleri ödemelerine ilişkin işlemlerin 630/830 Gider hesabının 03.8.1.01 Büro Bakım ve Onarım giderlerinin tertibinden gerçekleştirilmesinin sağlanacağı" bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, gayrimenkul mal bakım ve onarım giderleri ödemelerine ilişkin işlemlerin 630/830 Gider hesabının 03.8.1.01 Büro Bakım ve Onarım giderlerinin tertibinden gerçekleştirileceğini bildirmişse de;

Denetim görüşümüze esas olan 2016 yılı mali tablolarında bir düzeltme söz konusu olmamaktadır. Bu uygulama ile, 630-Gider Hesabı ve 830-Bütçe Giderleri Hesabı ekonomik ayrıntı alt kodları itibarı ile 03.7.3.02 Makine Teçhizat Bakım ve Onarım Giderleri ile 03.8.1.01 Büro Bakım ve Onarımı Giderleri tutarında doğru bilgi üretmemekte, hesaplar fiili durumu yansıtmamaktadır.

BULGU 5: Büyükşehir Belediyeleri ile İl Özel İdareleri Tarafından Afet ve Acil Durumlar İle Sivil Savunmaya İlişkin Yatırımlar İçin Ayrılan Bütçeden Yapılacak Olan Harcamaların Gerçekleşmesinin Esas ve Usullere Uygunluğunun Takibinin Yapılmasına İlişkin Kontrol Sisteminin Kurulmaması

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un ek 1'inci maddesinin 5'inci fıkrası gereğince büyükşehir belediyesi bulunan illerde Büyükşehir Belediyesi tarafından; gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin en az binde biri oranında, diğer illerde ise İl Özel İdaresi tarafından; gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin en az yüzde biri oranında afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler kapsamında yatırım projeleri için harcama yapılır.

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un Ek 1'inci maddesinin 5'inci fıkrası ile;

“Büyükşehir belediyesi bulunan illerde büyükşehir belediyesinin gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin en az binde biri oranında ve diğer illerde ise il özel idaresinin gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin en az yüzde biri oranında bu idarelerce, Başkanlıkça uygun görülen afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler kapsamındaki yatırım projeleri için harcama yapılır. Bu husustaki usul ve esaslar Başkanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.” hükmü getirilmiştir.

Bu kapsamda, 01/02/2015 tarih ve 29254 sayılı Resmi Gazetede “Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri Tarafından Afet ve Acil Durumlar ile Sivil Savunmaya İlişkin Yatırımlara Ayrılan Bütçeden Yapılacak Harcamalara Dair Yönetmelik” yayınlanmıştır.

Anılan Yönetmeliğin 1’inci maddesi;

“Bu Yönetmelik, afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler kapsamındaki yatırımlar için büyükşehir belediyesi bulunan illerde büyükşehir belediyesinin gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin en az binde biri oranında ayrılan ödenek ve diğer illerde ise il özel idaresinin gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin en az yüzde biri oranında ayrılan ödeneğin harcanmasına ve ayrılan ödenek ile gerçekleştirilecek olan işler için bu idarelerce hazırlanan ve Başkanlıkça uygun görülen yatırım projelerinin kapsamının belirlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.” ,

Temel İlkeler başlıklı 4’üncü maddesi;

“(1) Büyükşehir belediyelerinin yılı bütçesinde gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin binde biri oranında afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler kapsamındaki yatırımlar için ödenek ayrılır.

(2) İl özel idarelerinin yılı bütçesinde, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6 ncı maddesi kapsamında aktarılan yatırım ödeneklerinden harcanan tutarlar hariç, gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin yüzde biri oranında afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler kapsamındaki yatırımlar için ödenek ayrılır.

(3) Büyükşehir belediyeleri ile il özel idareleri tarafından ilgili yıl bütçelerinde afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin yatırımlarda kullanılmak üzere ayrılan ödenek tutarı bütçelerin yürürlüğe girmesinden sonraki 10 iş günü içerisinde Başkanlığa yazılı olarak bildirilir.

(4) Ayrılan ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanabilmesi

amacıyla büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri tarafından hazırlanan ve 200.000.-TL'yi aşan proje önerileri Başkanlığa gönderilerek uygun görüş alınır.

(5) Afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler kapsamındaki yatırımlar için hazırlanan ve Başkanlık tarafından uygun görülen projelere, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri tarafından ayrılan ödenekten harcama yapılır.

(6) Başkanlık, bu Yönetmelik kapsamında büyükşehir belediyeleri ya da il özel idarelerince ayrılan kaynakların uygun bulunan projelere kullanılması aşamasında söz konusu mahalli idarelerin talebi halinde teknik destek ya da danışmanlık desteği sağlayabilir.”

Yatırımların izleme ve değerlendirilmesi başlıklı 9'uncu maddesi;

*“İl Müdürlükleri, bu Yönetmelik kapsamında illerinde yürütülen büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi yatırımlarının gerçekleştirmeleri hakkındaki bilgileri **altı ayda bir, yatırıma konu işin bitiminde ise bir ay içerisinde sonuç raporunun Başkanlığa gönderilmesini sağlamakla yükümlüdür.**”*

şeklinde düzenlenmiştir.

Bu hükümler gereğince Büyükşehir Belediyeleri ile İl Özel İdarelerine, bütçelerinde gerçekleşen son yıl bütçe giderinin Büyükşehir Belediyeleri için en az binde biri, İl Özel İdareleri için en az yüzde biri oranında afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler kapsamında yatırımlar yapılması zorunluluğu getirilmiştir. Bu harcamaların hangi alanlarda yapılacağı, süresi, usul ve esasları, yürütülmesi ve takibi, yatırımların izleme ve değerlendirilmesi hususları yönetmelikle belirlenmiştir.

Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri Tarafından Afet ve Acil Durumlar ile Sivil Savunmaya İlişkin Yatırımlara Ayrılan Bütçeden Yapılacak Harcamalara Dair Yönetmeliğin 4'üncü maddesinin 3'üncü fıkrası gereğince; Büyükşehir Belediyeleri ile İl Özel İdareleri bütçelerinde ayrılan tutarın, bütçelerin yürürlüğe girmesinden sonraki 10 iş günü içerisinde Başkanlığa yazılı olarak bildirilmesi gerekmektedir. Ayrıca ayrılan ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanabilmesi amacıyla büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri tarafından hazırlanan ve 200.000.-TL'yi aşan proje önerilerinin Başkanlığa gönderilmesi Başkanlık tarafından da gönderilen projelerin değerlendirilmesi ve seçiminin yapılarak uygun görüş verilmesi gerekmektedir.

Başkanlıkça uygun görülen projelerin yürütülmesi ve 200.000 TL 'nın altında kalan

yatırımların izleme ve değerlemesinin il müdürlükleri aracılığıyla Başkanlıkça gerçekleştirilmesi gerekmektedir. İl müdürlüklerinin, bu yönetmelik kapsamında illerde yürütülen büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi yatırımlarının gerçekleştirmeleri hakkındaki bilgileri altı ayda bir, yatırıma konu işin bitiminde ise bir ay içerisinde sonuç raporunun Başkanlığa gönderilmesini sağlaması gerekmektedir.

Bu mevzuat hükmüne rağmen 2016 yılında 81 il arasından sadece “beş adet” proje değerlendirilmek üzere Başkanlığa gönderilmiş, sadece “50 il” tarafından mevzuatın öngördüğü afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler kapsamında yatırımlar için bütçeden bir tutar ayrıldığı ve gerçekleştireceği proje konusu bildirilmiştir. Bütçeden tutar ayırdığını bildiren hiçbir Belediye/ İl Özel idaresi tarafından da ayrılan tutarların kullanıldığına dair bilgi belge sunulmamıştır. Yatırımların gerçekleşmesi ve tamamlanan projelere ilişkin mevzuatın hükmettiği bilgilendirme ve raporlama hiçbir İl belediye ve Özel İdaresi tarafından yapılmamıştır.

Başkanlığın; Belediye ve İl Özel İdarelerinin Kanunun belirlediği “oranlarda” ve belirlediği “alanlarda” harcama yapılmasını teminen mevzuat ile kendisine verilen “takip” yükümlülüğünü yerine getirmesi, 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ve “Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri Tarafından Afet ve Acil Durumlar İle Sivil Savunmaya İlişkin Yatırımlara Ayrılan Bütçeden Yapılacak Harcamalara Dair Yönetmelik hükmüdür.

Başkanlığın, İl Müdürlükleri tarafından “İzleme ve Değerlendirme” görevini yerine getirmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Büyükşehir Belediyeleri ile İl Özel İdareleri tarafından Afet ve Acil Durumlar ile Sivil Savunmaya ilişkin yatırımlar için ayrılan bütçeden yapılacak olan harcamaların gerçekleşmesinin esas ve usullere uygunluğunun takibinin yapılmasına ilişkin kontrol sisteminin kurulmasının sağlanacağı" bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Büyükşehir Belediyeleri ile İl Özel İdareleri tarafından Afet ve Acil Durumlar ile Sivil Savunmaya ilişkin yatırımların gerçekleşmesi ve tamamlanan projelere ilişkin mevzuatın hükmettiği bilgilendirme ve raporlama hiçbir İl belediye ve Özel İdaresi tarafından yapılmamaktadır. İl Afet Müdürlükleri ile Özel İdare ve Belediyeler; İl Afet Müdürlükleri ile Başkanlık arasında sürece yönelik kontroller kurulmamıştır. Bu nedenle İl Özel İdareleri ve Belediyeler tarafından ayrılan kaynağın harcanmasına dair mevzuatta

hükmedilen yatırımlarının gerçekleşmeleri hakkındaki bilgileri altı ayda bir, yatırıma konu işin bitiminde ise bir ay içerisinde sonuç raporunun Başkanlığa gönderilmesi yükümlülüğü yerine getirilmemektedir.

Başkanlığın; Belediye ve İl Özel İdarelerinin Kanunun belirlediği “oranlarda” ve belirlediği “alanlarda” harcama yapılmasını teminen mevzuat ile kendisine verilen “takip” yükümlülüğünü yerine getirmesi, 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ve “Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri Tarafından Afet ve Acil Durumlar İle Sivil Savunmaya İlişkin Yatırımlara Ayrılan BütçedenYapılacak Harcamalara Dair Yönetmelik hükmüdür.

Başkanlığın, İl Müdürlükleri tarafından “İzleme ve Değerlendirme” görevini yerine getirmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 6: Hizmet Alımı İhalelerinde İş Deneyim Belgesi Güncellenmesi İşleminin Yapılmaması

Hizmet alımı ihalelerinde isteklilerin tekliflerinin değerlendirilmesi sürecinde iş deneyim belgesi ihale komisyonunca güncellenir.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin; İş deneyim tutarının güncellenmesi başlıklı 49’uncu maddesinde;

(Değişik: 7/6/2014–29023 R.G./8.md., Geçerlilik: 1/2/2014) İş deneyimini gösteren belgelerdeki iş deneyim tutarı; sözleşmenin yapıldığı aydan bir önceki aya ait endeksin, ilk ilan veya davet tarihinin içinde bulunduğu aydan bir önceki aya ait endekse oranlanması suretiyle bulunan katsayı üzerinden güncellenir. ” hükmü yer almaktadır.

Başkanlık tarafından gerçekleştirilen hizmet alımı ihalelerinde iş deneyim belgesi güncellenmesi işleminin yapılmadığı görülmüştür.

Hizmet alımı ihalelerinde isteklilerin sunmuş olduğu iş deneyim belgelerinin ihale komisyonu tarafından güncellenmesi ve güncellenmiş tutar üzerinden değerlendirmeye alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Başkanlığımız tarafından gerçekleştirilen hizmet alımı ihalelerinde ihale dokümanında belirtilen tutarı (oranı) karşıladığı durumlarda belge güncellemesine ihtiyaç duyulmamaktadır. Ancak belgenin oranı karşılamaması halinde güncelleme yapıldığı" bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, hizmet alımı ihalelerinde ihale dokümanında belirtilen tutarı (oranı) karşıladığı durumlarda belge güncellemesine ihtiyaç duyulmadığı; ancak belgenin oranı karşılamaması halinde güncelleme yapıldığı ifade edilmekle birlikte Hizmet İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin mezkur hükmüne göre söz konusu güncelleme işlemi her durumda yapılmak zorundadır. Dolayısıyla, iş deneyim belgesinin istendiği bütün hizmet alımı ihalelerinde güncelleme işleminin yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Özel Hesaptan Gönderilen Paraların Artan Kısımının İadesinin Takibinin Yapılmaması

Başkanlık özel hesabından kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin özel hesaplarına aktarılan tutarlardan kullanım amacı gerçekleştikten sonra kalan tutarlar, “Başkanlık Özel Hesabı”na iade edilir. Bu kurumlar özel hesaplardan mali yıl içerisinde yaptıkları harcamaları, gerçekleştirdikleri faaliyetleri ve mali yılsonu itibarıyla hesap bilgilerini bir sonraki yılın Ocak ayı sonuna kadar Başkanlığa bildirir.

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un “Kaynak Yönetimi” başlıklı 23’üncü maddesi’ne göre; Afet ve acil durum hallerinde ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanması amacıyla sınırlı olmak üzere Başkanlık bütçesinde oluşturulan “özel hesap” tan kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin bütçelerine **gelir kaydedilmeksizin** açacakları özel hesaplarda izlenmek şartıyla aktarma yapılabilir.

Afet ve Acil Durum Harcamaları Yönetmeliği’nin “Özel Hesap” başlıklı 5’inci maddesi;

...

(3) ...Kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idareler özel hesaplardan mali yıl içerisinde yaptıkları harcamaları, **gerçekleştirdikleri faaliyetleri** ve mali yılsonu itibarıyla **hesap bilgilerini bir sonraki yılın Ocak ayı sonuna kadar Başkanlığa bildirmekle yükümlüdürler.**

(4) Özel hesaplarda **kalan tutarlar, bir sonraki yıl hesaplarına devredilir.**

(5) Başkanlık özel hesabından kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin özel hesaplarına aktarılan tutarlardan kullanım amacı gerçekleştikten sonra kalan tutarlar ile kullanım amacı kalmadığı Başkanlıkça değerlendirilen tutarlar **Başkanlık özel hesabına iade**

edilir ve bu konuda Başkanlığa bilgi verilir”

“Kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin özel hesaplarının kullanımı” başlıklı 7’inci maddesinde;

...

(4) (Değişik:RG-7/2/2015-29260) *Özel hesaptan yapılacak harcamalarda yetki süresi üst yönetici onayının alındığı tarihten itibaren otuz gündür. Bu süre, gerektiğinde Başkanlıkça uzatılabilir.*” şeklindedir.

Acil Yardım Talebi ve Harcanmasına ilişkin çıkarılan 2016/3 sayılı Genelgede acil yardım talepleri ile ilgili yapılacak işlemler, dikkate alınacak hususlar ve acil yardımın harcanması süreci ayrıca düzenlenmiştir.

Tüm bu hükümler gereğince, İllere gönderilen acil yardım tutarları, Valilik oluru ile kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin “Acil Yardım Özel Hesabına” aktarılır. Bu şekilde aktarılan tutarlar, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin özel hesaplarda izlenir. Acil yardımın Afet ve Acil Durum Yönetmeliği esas ve usulleri doğrultusunda harcanması sağlanır. Acil yardım süresi bitiminde harcanmayan tutar Başkanlık “Acil Yardım Özel Hesabına” iade edilmelidir.

İlgili Kurum bütçesine gelir kaydedilmeyerek, Kurum Özel Hesabında tutulacak olan tutardan anılan esas ve usullere göre harcandıktan sonra artan tutar Başkanlıkça tayin edilen aslen otuz gün olup gerektiğinde uzatılabilinen acil yardım süresi sonunda Başkanlığa iade edilecektir.

Uygulamada, kurumlara gönderilen yardım tutarlarının takibine ilişkin bir sistem kurulmamıştır. İl müdürlüğü aracılığıyla talep eden kurumlara gönderilen yardım tutarlarının ne oranda hangi kuruma (hangi ilçe belediyelerine ne miktarda) aktarıldığını ve hangi tutarda hangi kurumdan iade edildiğini, kurumlar tarafından yapılan harcama tutarının ve kullanım amacı gerçekleştirildikten sonra arta kalan ve iade edilen tutarın doğruluğunun değerlendirileceği bilgi akışı sağlanmamaktadır. Başkanlığa gelen bilgi sadece il müdürlüğü tarafından tüm kurum taleplerinin toplamı bilgisidir. Nitekim iade edilen tutar da aynı şekilde kurumlar bazında değil il bazında artan tutar iadesidir.

Başkanlık, iade edilen tutarın; il tarafından "il bazında" aktarıldığı ve kurum bazında bilgi sahibi olmadığı için artan para iadesinin doğruluğunu da ölçememektedir. Bu nedenle Özel Hesaptan yapılan harcamaların kontrolü sağlanamamaktadır.

Bu itibarla, Başkanlık ile İl Afet Müdürlükleri arasında “Başkanlık Acil Yardım Özel Hesabından” gönderilen acil yardım tutarlarının harcanması, kullanım amacı gerçekleşikten sonra artan tutarın iadesi hususunda etkin bir takip sisteminin kurulması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Başkanlığın ödenekleri kısıtlı olduğundan genel olarak Başkanlık ile İl Afet Müdürlükleri arasında Başkanlık Acil Yardım Hesabından gönderilen acil yardım tutarlarının tamamının harcanmakta olduğu bu hesapların takibinin yapılacağı" bildirilmiştir.

Sonuç olarak; 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a göre afet ve acil durum hallerinde ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanması amacıyla sınırlı olmak üzere Başkanlık bütçesinde oluşturulan “özel hesap” tan kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin bütçelerine yapılan aktarma;

İlgili Kurum bütçesine gelir kaydedilmeyerek, Kurum Özel Hesabında tutulacak olan tutardan anılan esas ve usullere göre harcandıktan sonra artan tutar Başkanlıkça tayin edilen aslen otuz gün olup gerektiğinde uzatılabilinen acil yardım süresi sonunda Başkanlığa iade edilecektir.

Uygulamada, kurumlara gönderilen yardım tutarlarının takibine ilişkin bir sistem kurulmamıştır. İl müdürlüğü aracılığıyla talep eden kurumlara gönderilen yardım tutarlarının ne oranda hangi kuruma (hangi ilçe belediyelerine ne miktarda) aktarıldığını ve hangi tutarda hangi kurumdan iade edildiğini, kurumlar tarafından yapılan harcama tutarının ve kullanım amacı gerçekleşikten sonra arta kalan ve iade edilen tutarın doğruluğunun değerlendirileceği bilgi akışı sağlanmamaktadır. Başkanlık, iade edilen tutarın; il tarafından "il bazında" aktarıldığı ve kurum bazında bilgi sahibi olmadığı için artan para iadesinin doğruluğunu da ölçememektedir. İade edilen tutar aynen kabul edilip muhasebe kaydı yapılmaktadır. Bu nedenle Özel Hesaptan yapılan harcamaların doğruluğunun kontrolü sağlanamamaktadır. İdarede buna ilişkin kontrol mekanizmaları oluşturulmamıştır.

Bu itibarla, Başkanlık ile İl Afet Müdürlükleri arasında “Başkanlık Acil Yardım Özel Hesabından” gönderilen acil yardım tutarlarının harcanması, kullanım amacı gerçekleşikten sonra artan tutarın iadesi hususunda etkin bir takip sisteminin kurulması gerekmektedir.

BULGU 8: Mali Nitelikteki Yönetmelikler için Sayıştay’ın İstişarî Mütalaasının Alınmaması

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler için Sayıştayın istişari görüşü alınır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 27’nci maddesinin 6’ncı bendine göre; “*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulur.*”

Sayıştay Genel Kurulu’nun 22.12.1980 tarih ve 4101/1 sayılı Kararı’na göre, yönetmeliğe benzer esas ve usullerle hazırlanan ve Resmi Gazete’de yayınlanan diğer düzenleyici işlemler, mali konuları ihtiva ettikleri takdirde yönetmelik adını taşımasalar bile yönetmelik olarak kabul edilmekte ve Sayıştay’ın istişarî mütalaasına sunulması gerekmektedir. Adı yönetmelik olmamakla birlikte mali hükümleri ihtiva eden “*Karar*” veya “*Esaslar*” adıyla yapılan düzenleyici işlemler de Sayıştay’ın istişarî mütalaasına sunulmalıdır.

Kurum mevzuatının incelenmesinde mali niteliğe sahip yönetmeliklerin ve yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemlerin Sayıştay’ın istişarî görüşü alınmadan çıkarıldığı anlaşılmıştır.

Mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler için Sayıştayın görüşünün alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Mali konularda düzenlenecek Yönetmelikler ile Yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler için Sayıştay’ın görüşünün alınacağı" bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler için Sayıştayın görüşünün alınması gerekmektedir.

BULGU 9: Ulusal ve Uluslararası İnsani Yardımlar Kapsamında Başlatılan Kampanyalar İle Toplanan Nakdi Bağışların Harcamalarının Muhasebeleştirilmemesi

Başkanlık tarafından ulusal ve uluslararası insani yardımlar kapsamında başlatılan kampanyalar ile toplanan nakdi bağışların harcanmasına ilişkin mali nitelikteki işlemlerin ve olayların kaydedilmesini, sınıflandırılmasını, raporlanmasını, karar kontrol ve hesap verme süreçlerinin oluşturulmasını sağlayacak bir muhasebe sistemi kurulması gerekmektedir.

29/5/2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna dayanılarak hazırlanan “İnsani Yardım Harcamaları Yönergesinin “amaç” başlıklı ikinci maddesi aşağıdaki gibidir;

“ Bu Yönergenin amacı; ulusal ve uluslararası insani yardımlar kapsamında başlatılan kampanyalar ile toplanan nakdi bağışların harcanmasına, alım ve yapım işlerinde kullanılacak yöntemlere ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.”

Yönergenin 5’inci maddesinin 5’inci fıkrasında insani yardım hesaplarının, bu Yönergede belirlenen usul ve esaslar doğrultusunda kullanılacağı ve sarf belgelerinin Sayıştay denetimine uygun olarak saklanacağı ifade edilmiştir.

Başkanlık ilgili birimlerin talebi üzerine yapılacak harcamalar ile Kamu kurum ve kuruluşları, mahalli idareler, kamu yararına faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının talebi üzerine Başkanlık insani yardım hesaplarından yapılacak para aktarımları Başkanlık bünyesinde oluşturulan “İnsani Yardım Komisyonu” tarafından gerçekleştirilir

Komisyon vasıtasıyla yapılacak harcamalar ve denetime hazır tutulacak sarf belgelerine ilişkin işlemlerin kayıt tasnif ve raporlama süreçlerini içeren muhasebeleştirme işlemleri gerçekleştirilmelidir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49’uncu maddesi ;

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

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

Başkanlıkta “ulusal ve uluslararası insani yardım hesabından” yapılan harcamaların izlendiği bir muhasebe sistemi kurulmamıştır.

Ulusal ve uluslararası insani yardım harcamalarına ilişkin yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla muhasebe sisteminin kurulması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Ulusal ve uluslararası insani yardım hesabından yapılan harcamaların izlendiği bir muhasebe sistemi kurulmasının sağlanacağı" bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna dayanılarak Başkanlık tarafından ulusal ve uluslararası insani yardımlar kapsamında başlatılan kampanyalar ile toplanan nakdi bağışların harcanmasına ilişkin mali nitelikteki işlemlerin ve olayların kaydedilmesini, sınıflandırılmasını, raporlanmasını, karar kontrol ve hesap verme süreçlerinin oluşturulmasını sağlayacak bir muhasebe sistemi kurulması aynı zamanda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49'uncu maddesi hükmüdür.

Ulusal ve uluslararası insani yardım harcamalarına ilişkin yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla muhasebe sisteminin kurulması gerekmektedir.

BULGU 10: Afet ve Acil Durum Mevzuatının, Kuruluş Kanunu Olan 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun İle Uyumlu Olacak Şekilde Güncellenmemesi

Afetlerle ilgili olarak görev yapan; İçişleri Bakanlığı'na bağlı “Sivil Savunma Genel Müdürlüğü”, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bağlı “Afet İşleri Genel Müdürlüğü” ve Başbakanlık'a bağlı “Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü” kapatılarak 2009 yılında çıkarılan 5902 sayılı Kanun ile Başbakanlık'a bağlı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı” (AFAD) kurulmuş; görev, yetki ve sorumluluklar tek bir çatı altında toplanmıştır. Kamu idaresinin kuruluş, görev ve yetkileri 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir.

5902 sayılı Kanun'la yeni bir afet yönetim modeli uygulamaya konulmuştur. Getirilen model ile önceliği “Kriz Yönetimi” olan anlayış yerine önceliği “Risk Yönetimi” olan anlayışa geçilmiştir. “Bütünleşik Afet Yönetimi Sistemi” olarak adlandırılan bu model, afet

ve acil durumların sebep olduğu zararların önlenmesi için tehlike ve risklerin önceden tespitini, afet olmadan önce meydana gelebilecek zararları önleyecek veya en aza indirecek önlemlerin alınmasını, afet ve acil durumlarda etkin müdahale ve koordinasyonun sağlanmasını ve afet sonrasında iyileştirme çalışmalarının bir bütünlük içerisinde yürütülmesini öngörmektedir.

Anılan üç ayrı Bakanlığa bağlı Kurumların kapatılarak görev yetki ve sorumlulukların tek çatı altında toplanması sonucunda üç ayrı kurum uygulamasının ve mevzuatının birlikte uygulama gerekliliği doğmuştur. Fakat Ülke İdari teşkilat yapısı, 5902 sayılı Kanun ile oluşturulan Kurum teşkilat yapısı ve getirilen yeni afet ve acil durum yönetim sistemi modeli ile kapatılan üç Kurum mevzuatının beraber uygulanması imkânını ortadan kaldırmıştır. Bu yüzden uygulamada sorunlarla karşılaşmaktadır.

Kapatılan kurumların ana hizmet kanunlarından olan 7269 sayılı sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun 1959 tarihli, 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu 1958 tarihli, 4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun ise 1995 tarihli olup geline nokta paralel güncellenmemiştir. Yeni afet ve acil durum yönetim sistemi uygulayıcısı Kurum olan AFAD, kuruluşunda ve 2014 yılında teşkilat yapısında gerçekleştirilen değişikliklerden sonra mevzuatta “Uyum” ve “Güncelleme” çalışmaları yapılmamıştır.

Karşılaşılan sorunlar Başkanlık tarafından “İkincil Mevzuatla” çözülmeye çalışılmış, ana hizmetin yürütülmesi için otuz adet Yönetmelik, Tebliğ, on yedi adet Genelge... çıkarılmıştır. Yama şeklinde kalıcı olmayan bu çözüm yöntemleri, sorunları çözmemiş yeni sorunları beraberinde getirmiştir. Kanunların birçok alanda tarif ettiği ve adı geçen “idari organların” mevcudiyeti kalmadığı için uygulanabilirliği de kalmamıştır.

4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun’a göre Belediye ve Özel İdarelere gönderilen paralar konusunda yürütülen usul ve esaslar ile kanun maddesindeki uyumsuzluk sadece bir örnektir; Çatışan ve uygulaması kalmayan güncellenmeyen kanun maddeleri nedeniyle bu konuda Başkanlık uygulaması genelge ile yürütülmektedir. Uygulamaya temel alınan Kanun hükmü, 4123 sayılı Kanun’un 4684 sayılı Kanun’un 5’inci maddesi ile değişik 6’ıncı maddesinin üçüncü fıkrasıdır.

“... ”

(Değişik: 29/5/2003-4864/5 md.) Tabii afete maruz kalan yörelerdeki belediyeler ile özel idarelere, maruz kaldıkları hasar ve tahribatları gidermek amacıyla, 7269 sayılı Kanunun 20.6.2001 tarihli ve 4684 sayılı Kanunla değişik 33 üncü maddesi çerçevesinde özel hesaplarda toplanan kaynaklardan yardım yapılabilir. Bu yardımların miktarı, hasar ve tahribat oranları dikkate alınarak Maliye Bakanının uygun görüşü üzerine, Bayındırlık ve İskân Bakanınca tespit edilir.”

Bu madde hükmünde düzenlenen yardım konusu, yardımın yapılacağı kaynak ile tebliğ ve Genelgede düzenlenen yardım konusu ve gösterilen kaynak arasında uyumsuzluk bulunmaktadır. Kanun’un hükmettiği kaynak mevzuat değişiklikleri ile ortadan kaldırılmıştır. Ayrıca kanun yardım kapsamını “hasar ve gelir kaybına uğrayanlar” diye tanımlarken Genelgede “alt yapı hasarı şeklinde düzenlenmiş ve uygulanmaktadır. Uğranılan hasar altyapı hasarı değilse anılan genelge gereği yardım yapılmamaktadır. Yapılan düzenlemelerin esas alındığı, dayanak gösterildiği kanun maddesinin uygulanabilirliği kalmadığı için mevcut kanun hükmü dışında uygulamalar yapılmaktadır.

5902 sayılı Kanun’un “Atıflar” başlıklı 24’üncü maddesinde;

“Diğer mevzuatta bu Kanun kapsamına giren konularla ilgili olarak Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğüne, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğüne ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet işleri Genel Müdürlüğüne yapılmış olan atıflar ile Başkanlığın görev alanına giren konularda, Başbakanlığa, İçişleri Bakanlığına veya Bayındırlık ve İskan Bakanlığına yapılmış olan atıflar, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ve ilgisine göre İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerine yapılmış sayılır.” Denilmekle birlikte uygulamada işlerliği bulunmamaktadır. Bu konuda yapılan her atıf gelinen bu noktada diğer kurumlardaki yeni teşkilat yapılanması, değişen mevzuat nedeniyle AFAD’ın görev tanımında olmayabilmektedir. Bahse konu atıf uygulamada başka kurumların görev alanında bulunabilmektedir.

Afet ve Acil Durum Yönetimi mevzuatının 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile uyumlu olacak şekilde güncellenmesi; ana hizmet kanunları olan, 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ile 4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun hükümlerinin, Başkanlığın ve ilgili diğer kurum ve kuruluşların görev alanı çerçevesinde yeniden değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "5902 sayılı Kanun çerçevesinde Afet ve Acil durumlara ilişkin ikincil mevzuatın düzenlenerek gerekli güncellemelerin yapılmasının en kısa zamanda sağlanacağı" bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Bulguda da yer verildiği üzere Afet ve Acil Durum Yönetimi mevzuatının 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile uyumlu olacak şekilde güncellenmesi; ana hizmet kanunları olan, 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ile 4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun hükümlerinin, Başkanlığın ve ilgili diğer kurum ve kuruluşların görev alanı çerçevesinde yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Tabii Afet Nedeniyle Altyapı Hasarına ve Tahribata Uğrayan Belediye ve İl Özel İdarelerine Aktarılan Ödeneklerin Kullanılmasına İlişkin Kontrolleri Sağlayacak Sistemin Kurulmaması

Tabii afete maruz kalan yörelerdeki Belediyeler ve Özel İdarelere maruz kaldıkları hasar ve tahribatları gidermek amacıyla hasar ve tahribat oranları dikkate alınarak Maliye Bakanının uygun görüşü üzerine Başkanlık tarafından tespit edilen tutarda yardım yapılır.

Başkanlık bu görevini, 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 16'ncı maddesi ile Kuruma verilen afet ve acil durum faaliyetlerine ilişkin "Koordinasyon" görevi kapsamında ve Anılan Kanun'un 7'inci maddesinin a) bendinde Başkana verilen; hizmetlerin stratejik planlarına, performans ölçütlerine, hizmet kalite ve standartlarına ve bütünleşik afet yönetimi ilkesine uygun olarak yerine getirmesi görevi kapsamında gerçekleştirir. Ayrıca Üst yöneticilerin 5018 sayılı Kanun ile sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımının sağlanması, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesi, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi sorumluluğu mevcuttur.

Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair 4123 Sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinin 3'üncü fıkrası;

"(Değişik: 29/5/2003-4864/5 md.) Tabii afete maruz kalan yörelerdeki belediyeler ile özel idarelere, maruz kaldıkları hasar ve tahribatları gidermek amacıyla, 7269 sayılı

Kanunun 20.6.2001 tarihli ve 4684 sayılı Kanunla değişik 33 üncü maddesi çerçevesinde özel hesaplarda toplanan kaynaklardan yardım yapılabilir. Bu yardımların miktarı, hasar ve tahribat oranları dikkate alınarak Maliye Bakanının uygun görüşü üzerine, Bayındırlık ve İskân Bakanınca tespit edilir.

...” şeklindedir.

Bu madde hükmüne dayanılarak çıkarılan Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan Belediyelerin ve Özel İdarelerin Yapmaları Gereken İşlemler Hakkında Tebliğ ve Acil Yardım Talebi ve Harcanmasına ilişkin çıkarılan 2016/3 sayılı Genelgede, acil yardım talepleri ve meydana gelen tabii afet nedeniyle 4123 sayılı kanun kapsamında altyapıları hasar gören Belediye/ İl Özel İdaresinin ödenek talepleri ile yapılacak işlemler düzenlenmiştir;

Bu hükümler gereğince, alt yapıları hasar gören Belediye/ İl Özel İdaresi afetin olduğu tarihten itibaren 15 gün içinde İl Afet Müdürlüğüne başvurur. Belediye sınırları içinde meydana gelen altyapılarında oluşan hasarlar için ilgili kurum ve kuruluşların teknik personeli aracılığıyla hasar keşfi yapılır ve İl Afet Müdürlüğü tarafından Başkanlığa gönderilir. Bu keşifler hazırlanırken yalnızca bahis konusu tabii afetten dolayı meydana gelen alt yapı hasarları dikkate alınır, geleceğe yönelik yatırımlar ve yeni işler yaklaşık maliyete dahil edilmez. Hazırlanan yaklaşık maliyetler hasar gören tesislerin afet öncesi durumuna getirmekle sınırlı olmalıdır. İl Afet Müdürlüğü tarafından gönderilen hasar keşifleri yaklaşık maliyet tablosu, yaklaşık maliyet cetveli ve keşif özeti Başkanlıkça değerlendirilir. Başkanlıkça tespit edilen tutarlar Maliye Bakanlığına bildirilir. Uygun görülen tutarda Başkanlığın 07 Sermaye Transferleri hesabı aracılığıyla talep eden kurumlara ödenek aktarılır.

Kurumda, Belediye / İl Özel İdareleri tarafından talep edilen, il müdürlükleri aracılığı ile Başkanlık tarafından tespit edilen ve Maliye Bakanlığınca uygun görülen tutarda uğranılan gelir kaybı ve acil alt yapı hasarları için yapılan yardımların; gönderilmesinin ve mevzuatla tanımlanmış olan harcama alanlarında gönderilme amaçlarına uygun kullanılmasının takibine ilişkin etkin bir kontrol sisteminin kurulmadığı görülmüştür.

Kurum mali tablosunda yer alan, Başkanlık tarafından 2016 yılı itibarıyla İl Özel İdaresi ve Belediyelere gönderilen yardım tutarı toplamı 119.716.000,00 TL olup Başkanlıkta bu tutardaki yardımın kullanılmasına ilişkin bilgi belge veya herhangi bir raporlama mevcut bulunmamaktadır.

Kurumun Teşkilat Kanunu ile Başkanlığa görev alanı ile ilgili konularda verilen Koordinasyon görevi gereği ve 5018 sayılı kanunla verilen; Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımının sağlanması, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesi, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi görevleri gereği, süreci yukarıda izah edilen altyapı hasarlarına yönelik acil yardım tutarlarının harcanması, ödeneklerin kullanılması hususunda kontrolleri sağlayacak sistemin kurulması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Tabii afet nedeniyle alt yapı hasarına ve tahribata uğrayan Belediye ve İl Özel İdarelerine aktarılan ödeneklerin kullanılmasına ilişkin kontrolleri sağlayacak sistemin kurulması sağlanacağı" bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Tabii afete maruz kalan yörelerdeki Belediyeler ve Özel İdarelere maruz kaldıkları hasar ve tahribatları gidermek amacıyla hasar ve tahribat oranları dikkate alınarak Maliye Bakanının uygun görüşü üzerine Başkanlık tarafından tespit edilen tutarda yapılan acil yardım tutarlarının gönderilmesinin ve mevzuatla tanımlanmış olan harcama alanlarında gönderilme amaçlarına uygun kullanılmasının takibine ilişkin etkin bir kontrol sisteminin kurulması;

Kurumun Teşkilat Kanunu ile Başkanlığa görev alanı ile ilgili konularda verilen "koordinasyon görevi" gereği ve 5018 sayılı Kanunla verilen; Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımının sağlanması, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesi, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi görevleri gereğidir.

BULGU 12: Uluslararası Acil Yardım Özel Hesaplarından Yapılacak Harcamaların Muhasebeleştirilmemesi

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerin belirlenmiş bir düzen içerisinde hesaplara kaydedilerek, gerekli bilgilerin sunulmasının sağlanması amacıyla tutulur. Uluslararası acil yardım özel hesaplarından yapılacak harcamalar uluslararası acil yardımların yapılmasına ilişkin mevzuatta yer verildiği üzere mali yıl esas alınarak muhasebeleştirilir.

29/05/2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 10' uncu maddesinin 1' inci fıkrasının (ç) bendi ve 23 üncü

maddesi ile 20/12/2013 tarihli ve 6512 sayılı 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli (e) işaretli cetvelin 75 inci maddesine dayanılarak hazırlanan, Uluslararası Acil Yardımların Yapılması Amacıyla Tefrik Edilen Ödeneğin Özel Hesaba Aktarılması, Harcanması, Muhasebeleştirilmesi ve Denetlenmesine İlişkin Usul Ve Esaslar'ın 1'inci maddesi;

“Bu Usul ve Esasların amacı; uluslararası acil yardımlar için tefrik edilen ödenegin özel hesaba aktarılmasına, aktarılan bu tutarların harcanmasına, muhasebeleştirilmesine ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir.” şeklindedir.

Tanımlar başlıklı 4'üncü maddesi;

...

“Bu Usul ve Esaslarda geçen;

g) Uluslararası acil yardım: Yabancı bir ülkede meydana gelen afet ve acil durum sonucunda kaynakların yetersiz kalması nedeniyle, afet ve acil durumlardan etkilenen insanlara yönelik arama kurtarma, tıbbi ilk yardım ve tedavi, acil gıda ve giysi temini, acil barınma gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması için yapılacak her türlü insani yardımı,

ğ) Uluslararası acil yardım faaliyetleri: Uluslararası düzeyde acil durumlara ilişkin hizmetlerin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için yapılması gereken çalışmaları,

h) Uluslararası acil yardım ödeneği: Uluslararası acil yardım yapılması amacıyla Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı bütçesinde tefrik edilen ödeneği,

...

ifade eder.” şeklinde düzenlenmiştir.

Esasların 18'inci maddesinde Sayıştay denetimine tabii olduğu ifade edilen uluslararası acil yardım özel hesaplarından yapılacak harcamaların muhasebeleştirilmesinde, işlemin çeşidine göre Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde yer alan hesapların, ilgili muhasebe birimleri tarafından kıyasen uygulanacağı 14'üncü maddede düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ile hükmedilen muhasebeleştirme işlemleri yapılmamaktadır. Kurumda “uluslararası acil yardım hesabından” yapılan harcamaların izlendiği bir muhasebe sistemi kurulmamıştır.

Muhasebe sisteminin kurulmaması ve iş ve işlemlerin bu sistemde kaydedilmemesi hem "Uluslararası Acil Yardımların Yapılması Amacıyla Tefrik Edilen Ödeneğin Özel Hesaba Aktarılması, Harcanması, Muhasebeleştirilmesi ve Denetlenmesine İlişkin Mevzuat'a" hem de "Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin" *"Bir ekonomik değer; yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir"* hükmüne aykırılık teşkil etmektedir

"Uluslararası Acil Yardım Özel Hesapları"ndan yapılacak harcamaların Mevzuat hükümlerine uygun olarak muhasebeleştirilmesi ve buna ilişkin sistemin kurulmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Uluslararası Acil Yardım Özel Hesaplarından yapılacak harcamaların muhasebeleştirilmesinin sağlanacağı" bildirilmiştir.

Sonuç olarak; "Uluslararası Acil Yardımların Yapılması Amacıyla Tefrik Edilen Ödeneğin Özel Hesaba Aktarılması, Harcanması, Muhasebeleştirilmesi ve Denetlenmesine İlişkin Usul Ve Esaslar"ın 1'inci maddesi ile uluslararası acil yardımlar için tefrik edilen ödenğin özel hesaba aktarılmasına, aktarılan bu tutarların harcanmasına, muhasebeleştirilmesine ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlenmesi amaçlanmasına rağmen "uluslararası acil yardım hesabından" yapılan harcamaların izlendiği bir muhasebe sistemi kurulmamıştır.

Muhasebe sisteminin kurulmaması ve iş ve işlemlerin bu sistemde kaydedilmemesi hem "Uluslararası Acil Yardımların Yapılması Amacıyla Tefrik Edilen Ödeneğin Özel Hesaba Aktarılması, Harcanması, Muhasebeleştirilmesi ve Denetlenmesine İlişkin Mevzuat'a" hem de "Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin" *"Bir ekonomik değer; yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir"* hükmüne aykırılık teşkil etmektedir

"Uluslararası Acil Yardım Özel Hesapları"ndan yapılacak harcamaların Mevzuat hükümlerine uygun olarak muhasebeleştirilmesi ve buna ilişkin sistemin kurulması gerekmektedir.

BULGU 13: Banka Hesapları Arasındaki Aktarmalarda Diğer Hazır Değerler Hesabı'nın Kullanılmaması

Banka hesapları arasındaki para aktarımlarında, hazır değerler kapsamında olan 108 – Diğer Hazır Değerler Hesabı kullanılır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 37'nci maddesine göre,

“(1) Diğer hazır değerler hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Borç

1) Kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarlar bu hesaba borç, 100-Kasa Hesabına alacak kaydedilir.

2) Bankadaki döviz tevdiat hesabına yatırılmak üzere gönderilen döviz tutarları bu hesaba borç, 105-Döviz Hesabına alacak kaydedilir.

3) Muhasebe birimlerine ait aynı döviz cinsinden hesaplar arasındaki para aktarımı için bankaya verilen talimatlar günlük değerlemesi yapıp varsa oluşan kur farkları muhasebeleştirildikten sonra aktarma tarihindeki Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden bu hesaba borç, 106-Döviz Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydedilir.

4) Muhasebe birimlerine ait ulusal para birimi cinsinden banka hesapları arasındaki para aktarımı için bankaya verilen talimatlar bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydedilir.

5) Döviz hesabında yer alan tutarlardan ulusal para birimine çevrilmesine ilişkin bankaya verilen talimatlar günlük değerlemesi yapıp varsa oluşan kur farkları muhasebeleştirildikten sonra Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden 108-Diğer Hazır Değerler Hesabına borç, 106- Döviz gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydedilir....”

...”b) Alacak

1) Kasa ihtiyacı için veznedar tarafından bankadan tahsil edilen çek tutarları kasa varlığına dâhil edildiğinde bu hesaba alacak, 100-Kasa Hesabına borç kaydedilir.

2) Kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarlardan, bankaya yatırıldığı anlaşılanlar bu hesaba alacak, 102-Banka Hesabına borç kaydedilir.

3) Muhasebe birimlerine ait banka hesapları arasındaki para aktarımı için bankaya verilen talimatlardan yerine getirilenler bu hesaba alacak, 102-Banka Hesabına borç kaydedilir.

4) Döviz hesabında yer alan tutarlardan ulusal para birimine çevrilmesine ilişkin bankaya verilen talimatlardan yerine getirilenler döviz alış kuru üzerinden 102-Banka Hesabına, satış kuru ile alış kuru arasında ortaya çıkan olumsuz fark 630-Giderler Hesabına borç, aktarma talimatı verilen döviz tutarı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden bu hesaba alacak kaydedilir.

5) Bankaya yatırılmak üzere gönderilen döviz tutarlarından, bankaya yatırıldığı anlaşılanlar bu hesaba alacak, 105-Döviz Hesabına borç kaydedilir.

6) Muhasebe birimlerine ait döviz hesapları arasındaki para aktarımı için bankaya verilen talimatlardan yerine getirilenler işlem tarihindeki Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden bu hesaba alacak, 105-Döviz Hesabına borç kaydedilir.”

Tüm bu hükümler gereğince, Başkanlığa ait banka hesapları arasındaki para aktarımı için bankaya verilen talimatlar ve bankaya verilen talimatlardan yerine getirilmesi sürecinde 108 Diğer Hazır Değerler Hesabı kullanılacaktır.

Banka hesabında bulunan paralara ilişkin hesap aktarımı ve yukarıda sayılan işlemlerde “Diğer Hazır Değerler” hesabının kullanılmaması, muhasebe kayıtlarının mevzuata uygun yapılmaması ve mali tabloların gerçek bilgi üretmemesine neden olmaktadır.

108- Diğer Hazır Değerler hesabının kullanılması ve mali tablolarda yer almasının gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Banka hesapları arasındaki aktarmalarda 108 – Diğer Hazır Değerler Hesabı’ nın kullanılmasına dikkat edileceği" bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Banka hesapları arasındaki aktarmalarda 108 – Diğer Hazır Değerler Hesabı’ nın kullanılmasına dikkat edileceği Kamu idaresi tarafından bildirilmişse de;

Denetim görüşümüze esas olan 2016 yılı mali tablolarında bir düzeltme söz konusu olmamaktadır. Mevzuata aykırı olarak muhasebe kayıtlarında ve mali tablolarda yer almayan bu kayıt nedeniyle 2016 yılı Kamu İdaresi mali tabloları hatalı görünmekte ve eksik bilgi üretmektedir.

7. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 7.96 Adı : AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI		Yıl : 2016	
AKTİF HESAPLAR		N Yıl 2016	
1 DÖNEN VARLIKLAR	96.401.281,86		
10 HAZİR DEĞERLER	94.986,07		
104 PROJE ÖZEL HESABI	94.986,07		
12 FAALİYET ALACAKLARI	18.560,64		
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	18.560,64		
13 KURUM ALACAKLARI	73.762.205,40		
132 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	73.762.205,40		
14 DİĞER ALACAKLAR	1.146.744,50		
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	1.146.744,50		
15 STOKLAR	9.941.558,43		
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	9.941.558,43		
16 ÖN ÖDEMELER	11.437.226,82		
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	11.438.014,18		
165 MAHJUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI	29.212,64		
2 DURAN VARLIKLAR	1.055.225.601,91		
22 FAALİYET ALACAKLARI	32.674,81		
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	32.674,81		
23 KURUM ALACAKLARI	611.878.470,29		
232 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	611.878.470,29		
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	443.314.456,81		
250 ARAZI VE ARSALAR HESABI	230.367.398,39		
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	421.363,16		
252 BİNALAR HESABI	1.153.577,58		
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	150.581.616,48		
254 TAŞITLAR HESABI	165.409.502,95		
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	188.879.081,48		
257 BİRKİMLİ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-312.277.039,93		
258 YAPILMAMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	15.781.966,79		
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00		
260 HAKLAR HESABI	87.631,04		
268 BİRKİMLİ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-87.631,04		
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	0,00		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	6.380.416,37		
299 BİRKİMLİ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-6.380.416,37		
AKTİF TOPLAMI	1.151.626.883,77		
PASİF HESAPLAR		N Yıl 2016	
3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	826.263.242,76		
32 FAALİYET BORÇLARI	818.214.092,45		
320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	559.177,87		
325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	817.654.914,78		
33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	7.968.432,54		
330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	802.689,84		
333 EMANETLER HESABI	7.165.742,70		
36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	518,32		
361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	499,68		
362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA	18,64		
37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	80.199,45		
372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	80.199,45		
4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	74.723,40		
43 DİĞER BORÇLAR	520,00		
430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	520,00		
47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	74.203,40		
472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	74.203,40		
5 ÖZ KAYNAKLAR	325.288.917,61		
50 NET DEĞER	144.931.832,15		
500 NET DEĞER HESABI	144.931.832,15		
51 DEĞER HAREKETLERİ	7.281.274.762,38		
519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	7.281.274.762,38		
57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	6.594.794,02		
570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	6.594.794,02		
58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-3.803.710.175,32		
580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-3.803.710.175,32		
59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-3.303.802.295,62		
591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUÇU HESABI (-)	-3.303.802.295,62		
PASİF TOPLAMI	1.151.626.883,77		

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 7.96 Adı : AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI		Yıl : 2016	
906 MAHJUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER H	29.212,64		
907 MAHJUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI	29.212,64		
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	14.706.856,19		
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	14.706.856,19		
920 GİDER TAHHÜTLERİ HESABI	36.965.556,90		
921 GİDER TAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	36.965.556,90		
943 BAĞKA BİRLER ADINA ÖLENEN ALACAKLAR HESABI	15.614.271,90		
949 BAĞKA BİRLER ADINA ÖLENEN ALACAK EMANETLERİ HES	15.614.271,90		

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 7.96			Adı : AFET VE ACIL DURUM YONETİMİ BAŞKANLIĞI			Yılı : 2016		
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	
630		GİDERLER HESABI	3.416.996.484,41	600		GELİRLER HESABI	113.194.188,79	
630	01	Personel Giderleri	239.563.435,16	600	01	Vergi Gelirleri	40.716.746,39	
630	01	01 Memurlar	239.531.570,40	600	01	01 Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	16.980.327,57	
630	01	03 İşçiler	9.011,57	600	01	03 Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	15.863.422,46	
630	01	04 Geçici Personel	22.853,19	600	01	05 Damga Vergisi	8.072.996,36	
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	38.609.562,31	600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.507.188,76	
630	02	01 Memurlar	38.606.156,26	600	03	01 Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	37.325,40	
630	02	99 Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	3.406,05	600	03	06 Kira Gelirleri	2.469.863,36	
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	110.553.148,12	600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	31.824.220,87	
630	03	02 Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	15.013.864,57	600	04	01 Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	682.689,86	
630	03	03 Yolluklar	5.555.504,68	600	04	03 Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	3.144.645,93	
630	03	04 Görev Giderleri	12.226.063,93	600	04	04 Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	27.509.208,48	
630	03	05 Hizmet Alımları	86.775.659,54	600	04	05 Proje Yardımları	487.676,60	
630	03	06 Temsil ve Tanıtma Giderleri	1.118.204,51	600	04	06 Özel Gelirler	0,00	
630	03	07 Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	5.833.780,64	600	05	Diğer Gelirler	9.735.699,36	
630	03	08 Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	1.030.270,27	600	05	01 Faiz Gelirleri	179.789,36	
630	05	Cari Transferler	2.555.264.032,75	600	05	03 Para Cezaları	245.223,97	
630	05	03 Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	1.122.230,17	600	05	09 Diğer Çeşitli Gelirler	9.310.686,03	
630	05	04 Hane Halkına Yapılan Transferler	2.504.923.420,00	600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	20.361,46	
630	05	06 Yurtdışına Yapılan Transferler	49.218.382,58	600	11	01 Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur	20.361,46	
630	07	Sermaye Transferleri	312.112.285,13	600	25	Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	28.389.971,95	
630	07	01 Yurtdışı Sermaye Transferleri	312.112.285,13	600	25	01 Gen Bütçeli Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	3.839.372,56	
630	11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	4.444,41	600	25	02 Özel Bütçeli Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	22.467.451,13	
630	11	01 Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Ku	4.444,41	600	25	05 Mahallî İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	2.083.148,26	
630	12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	9.956.914,31	NET GELİR TOPLAMI :				113.194.188,79
630	12	01 Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklan	9.925.025,92					
630	12	03 Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde	18.123,36					
630	12	05 Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	13.765,03					
630	13	Amortisman Giderleri	59.204.796,62					
630	13	01 Maddî Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	59.158.101,11					

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

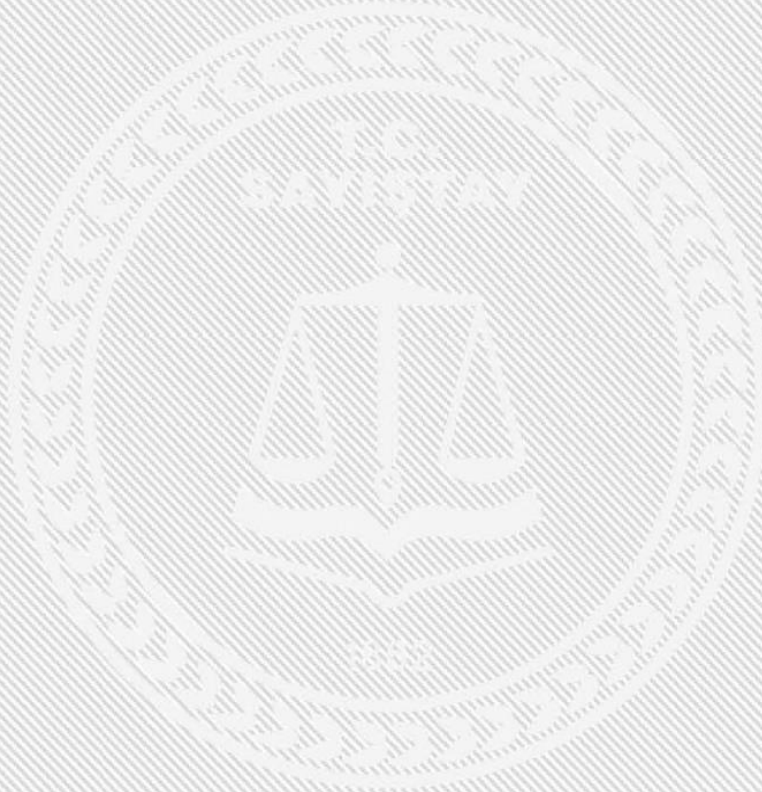
Kurum Kodu : 7.96			Adı : AFET VE ACIL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI		Yılı : 2016		
Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	16.863,30			
630	13	03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	29.832,21			
630	14		İlk Madde ve Malzeme Giderleri	10.672.448,87			
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	2.314.467,60			
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	118.069,43			
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	77.053,68			
630	14	04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	643.904,02			
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	632.339,11			
630	14	06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri	1.742.285,41			
630	14	07	Yiyecek	187.860,65			
630	14	08	İpecek	81.025,80			
630	14	09	Canlı Hayvanlar	54.700,43			
630	14	10	Zirai Maddeler	82.433,66			
630	14	11	Yem	185.176,11			
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	2.686.746,29			
630	14	13	Yedek Parçalar	509.774,53			
630	14	14	Nakil Vasıtaları Lastikleri	210.896,77			
630	14	15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	64.816,27			
630	14	16	Spor Malzemeleri Grubu	213.871,05			
630	14	17	Basıncılı Ekipmanlar	28.098,10			
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	838.936,96			
630	15		Karşılık Giderleri	13.923,66			
630	15	04	Kıdem Tazminatı Karşılıkları	13.923,66			
630	20		Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	9.439,54			
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	9.439,54			
630	25		Kamu İd Bedelsiz Olı Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid	2.204.140,91			
630	25	01	Genel Bütçeye Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	1.551.969,30			
630	25	05	Mahallî İdarelere Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	652.171,61			
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	55.990.108,38			
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	55.990.108,38			
630	99		Diğer Giderler	22.837.804,24			
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	22.837.804,24			

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 7.96		Adı : AFET VE ACIL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI		Yılı : 2016	
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
GİDERLER TOPLAMI :		3.416.996.484,41			

GİDERLER TOPLAMI(A)	3.416.996.484,41				
GELİRLER TOPLAMI(B)	113.194.188,79				
İNDİRİM ;ADE;İSKONTO TOPLAMI (C)	0,00	NET GELİR (D= B - C)	113.194.188,79	FAALİYET SONUCU D- A	-3.303.802.295,62

AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ
BAŞKANLIĞI
2016 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	ÖZET	41
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	41
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	42
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	42
5.	GENEL DEĞERLENDİRME	43
6.	DENETİM BULGULARI	45

1. ÖZET

Bu rapor, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

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

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2016 yılı Performans Programı,
- 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu

Yapılan performans denetimi sonucunda Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının performans yönetimi sistemini ilgili mevzuat hükümlerine ve iç kontrol sistemi ilkelerine kısmen uygun şekilde oluşturduğu ve belirlemiş olduğu hedeflere ilişkin gerçekleştirmeleri ölçtüğü değerlendirilmiştir. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı performans programı ve faaliyet raporunu hazırlamakla birlikte söz konusu belgelerin mevzuat hükümlerine tam olarak uygun olması için gelişime ihtiyaç duymaktadır. Hesap verme sorumluluğun sağlanması amacıyla gösterge rakamlarının mevcut durumlarının gerçekçi olarak seçilmek suretiyle yüksek sapmalara meydan verilmemesi, faaliyet raporunun performans programı ile ilgisinin kurulması ve faaliyet raporunda performans programında yer alan hedef ve göstergelerin değerlendirilmesi, kurumun performans yönetimi sisteminin geliştirilmesinde katkı sağlayacaktır.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

Bu çerçevede, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığınca yayımlanan 2016 yılı Performans Programı ve 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2016 yılı performans denetimi kapsamında Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2016 yılı Performans Programı ve 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

2013-2017 dönemine ait Stratejik Plana ilişkin değerlendirmelere, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı 2013 yılı performans denetimi raporunda yer verildiğinden, bu raporda söz konusu hususlara değinilmeyecektir.

Yapılan denetim sonucunda, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının 2016 yılı Performans Programı değerlendirildiğinde programın mevcut olduğu ve zamanında yayımlandığı görülmüştür. İlgili doküman, mevzuatta öngörülen sunum kriterlerini büyük ölçüde karşılamaktadır. 2016 yılı Performans Programında Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 5 amacına yönelik yıllık hedefler belirlemiştir. 2016 yılı için kurumun 21 adet performans hedefinin ve bunlara ilişkin belirlenen 78 adet performans göstergesinin amaç ve hedeflerle ilgili, ölçülebilir ve iyi tanımlanmış olduğu tespit edilmiştir.

Kurumun 2016 yılı Faaliyet Raporu değerlendirildiğinde, raporun mevcut olduğu ancak zamanında yayımlanmadığı görülmüştür. İlgili dokümanın mevzuatta öngörülen sunum kriterlerini karşıladığı görülmüştür. Kamu idaresinin Performans Programında yer verdiği ilgili ve ölçülebilir olarak belirlenen performans hedef ve göstergelerine faaliyet raporunda da tutarlı bir şekilde yer verdiği görülmüştür.

Veri kayıt sistemlerinin analiz edilmesi için ele alınacak performans hedefleri bazı kriterlere göre seçilmiştir. Faaliyet raporunda yer alan performans bilgisinin doğruluğunu test etmek üzere, veri kayıt sistemi kurulduğu tespit edilen performans göstergelerinden 6 tanesi bütçe büyüklüğü dikkate alınarak seçilmiş ve güvenilirlik açısından incelenmiştir. Veri kayıt sistemlerine yönelik denetimin kapsamını oluşturan performans hedefleri ve göstergeleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 1 Seçilen veri kayıt sistemlerinin ilgili bulunduğu performans hedef ve göstergeleri

Hedef 2.5: 2017 yıl sonuna kadar Türkiye ve Bölgesindeki depremlerin merkez üssünü 1km hata payı içerisinde % 99'luk doğruluk oranı ile vermek.		
Gösterge		2016 yılı Hedefi
	Ulusal zayıf hareketi gözlem ağı toplam istasyon sayısı	280
	Ulusal kuvvetli yer hareketi gözlem ağı toplam istasyon sayısı	875
	Zemin özellikleri tamamlanan kuvvetli yer hareketi deprem gözlem istasyonları sayısı (kümülatif)	760
	Bir deprem olayı sonrası bilimsel ön raporlama süresi (dakika)	25
	Depremin merkez üssünün belirlenmesindeki hata payı (km)	1
	Uluslar arası araştırma merkezleriyle yapılan yeni işbirlikleri sayısı (kümülatif)	5

Yapılan inceleme neticesinde seçilen performans göstergelerine ilişkin veri kayıt sistemlerinin performansı ölçme ve raporlama amacına uygun olduğu ve sunulan verinin güvenilir olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Yürütülen performans denetimi sonucunda Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın performans yönetimi sistemini ilgili mevzuat hükümlerine ve iç kontrol sistemi ilkelerine kısmen uygun şekilde oluşturduğu, belirlemiş olduğu hedeflere ilişkin gerçekleştirmeleri büyük oranda ölçtüğü kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Faaliyet Raporunda Belirtilen Bazı Performans Göstergelerindeki Sapmalara İlişkin Açıklamanın İkna Edici Olmaması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18'inci maddesinin "Mali Bilgiler" başlığı altında, "Kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir..."

Aynı maddenin devamındaki "Performans Bilgileri" başlığı altında, "İdarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir." hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat doğrultusunda, bütçe ve performans hedeflerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmalara ilişkin nedenlerin objektif ve makul bir çerçevede izah edilmesi gerekmektedir.

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı 2016 yılı Faaliyet Raporunun incelenmesinde; aşağıdaki tabloda gösterilen performans göstergelerinde meydana gelen sapmalara ilişkin yapılan açıklamaların ikna edicilik kriterini karşılamadığı değerlendirilmektedir.

Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmaya Yönelik Açıklama
İyileştirme süreçleri eğitimi almış personel sayısının yıllık artış oranı	%58	%0	Geçen yıllarda hedefin üzerinde eğitim verildiği için, ayrıca iş yoğunluğundan ötürü iş takviminin düzenlenememesi nedeniyle hedefe ulaşamamıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Ülkemizde 2016 yılında meydana gelen depremler, Suriye ve Irak kaynaklı göçmelerin sebep olduğu ihtiyaçlar TSK ile yapılan kapsamlı işbirliğinin gerektirdiği gizli ve ivedi ihtiyaçlar 2016 yılı performans göstergesini etkilediği bu etkilerin kamuya açıklanması mümkün olmadığından söz konusu hususlarla ilgili açıklamaların yapılamadığını" bildirmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, ülkemizde 2016 yılında meydana gelen depremler, Suriye ve Irak kaynaklı göçmelerin sebep olduğu ihtiyaçlar ve TSK ile yapılan kapsamlı işbirliğinin gerektirdiği gizli ve ivedi ihtiyaçların 2016 yılı performans göstergesini etkilediği bu etkilerin kamuya açıklanması mümkün olmadığından söz konusu hususlarla ilgili açıklamaların yapılamadığını ifade etmekle birlikte, bu noktada gerek Sayıştay Performans Denetim Rehberinde gerekse Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik ve ilgili diğer mevzuatta bu nev'iden bir gerekçeyi kabul eden herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Konu takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Faaliyet Raporunda Belirtilen Bazı Performans Göstergelerindeki Sapmalara İlişkin Herhangi Bir Açıklamanın Yapılmaması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinin "Mali Bilgiler" başlığı altında, "kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir..."

Aynı maddenin devamındaki "Performans Bilgileri" başlığı altında, "idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir." hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat doğrultusunda, bütçe ve performans hedeflerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmalara ilişkin nedenlerin objektif ve makul bir çerçevede izah edilmesi gerekmektedir.

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı 2016 yılı Faaliyet Raporunun incelenmesinde; aşağıdaki tabloda gösterilen performans göstergelerinde meydana gelen sapmalara ilişkin herhangi bir açıklama yapılmadığı değerlendirilmektedir.

Gösterge	Hedeflenen Sayı	Gerçekleşen Sayı	Sapmanın Nedeni
Ulusal zayıf yer hareketi gözlem ağı toplam istasyon sayısı	280	274	-
Ulusal kuvvetli yer hareketi gözlem ağı toplam istasyon sayısı	875	658	-
Zemin özellikleri tamamlanan kuvvetli yer hareketi deprem gözlem istasyonları sayısı (kümülatif)	760	627	-
Bir deprem olayı sonrası bilimsel ön raporlama süresi (dakika)	25	20	-
Stoklanan konteynerlerin kapasitesi (kişi – kümülatif)	32.870	24.080	-
İyileştirme süreçleri eğitimi almış personel sayısının yıllık artış oranı	%58	%0	-
Artan afet konutu stokunun yıllık eritilme oranı	%40	%37,6	-
Yıllık programdaki toplam afet konutu sayısına göre gerçekleşme oranı	%50	%31	-

Kamu idaresi cevabında; ""Ülkemizde 2016 Yılında meydana gelen depremler, Suriye ve Irak kaynaklı göçmelerin sebep olduğu ihtiyaçlar TSK ile yapılan kapsamlı işbirliğinin gerektirdiği gizli ve ivedi ihtiyaçlar 2016 Yılı performans göstergesini etkilediği bu etkilerin kamuya açıklanması mümkün olmadığından söz konusu hususlarla ilgili açıklamaların yapılamadığını" bildirmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, ülkemizde 2016 yılında meydana gelen depremler, Suriye ve Irak kaynaklı göçmelerin sebep olduğu ihtiyaçlar ve TSK ile yapılan kapsamlı işbirliğinin gerektirdiği gizli ve ivedi ihtiyaçların 2016 yılı performans göstergesini etkilediği; bu etkilerin kamuya açıklanması mümkün olmadığından söz konusu hususlarla ilgili açıklamaların yapılamadığını ifade etmekle birlikte, bu noktada gerek Sayıştay Performans Denetim Rehberinde gerekse Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik ve ilgili diğer mevzuatta bu nev'iden bir gerekçeyi kabul eden herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Konu takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Faaliyet Raporunun Mevzuatın Belirlediği Yasal Süre İçinde Yayınlanmaması

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin ilgili mali yıla ilişkin idare faaliyet raporları üst yöneticileri tarafından izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar hazırlanır.

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 22.11.2014 tarih ve 29183 sayılı RG ile değiştirilen 11'inci maddesinde; Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin ilgili mali yıla ilişkin idare faaliyet raporları üst yöneticileri tarafından izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanacağı ve bu raporların birer örneğinin aynı süre içerisinde Sayıştay'a ve Bakanlığa gönderileceği hüküm altına alınmıştır.

Kurumda mevzuat gereği Şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanması ve Sayıştay'a gönderilmesi gereken İdare Faaliyet Raporu süresi içerisinde hazırlanmamıştır.

İdare Faaliyet Raporlarının süresi içerisinde hazırlanarak kurum üst yöneticileri tarafından izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanması ve bu raporların birer örneğinin aynı süre içerisinde Sayıştay'a gönderilmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Faaliyet raporuna mevzuatın belirlediği yasal süre içerisinde yayımlanmasına dikkat edileceği" bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, faaliyet raporunun mevzuatın belirlediği yasal süre içerisinde yayımlanmasına dikkat edileceği ifade edilmiş olup, konu takip eden denetimlerde izlenecektir.

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