



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**TAPU VE KADASTRO GENEL
MÜDÜRLÜĞÜ**

2016 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2017

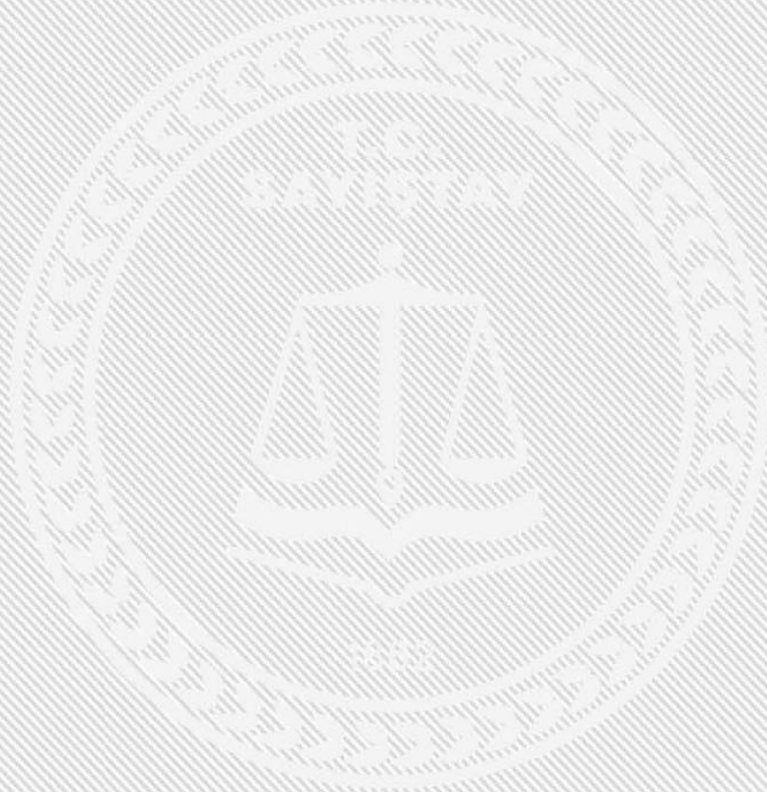
İÇERİK

TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2016 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2016 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	35

**TAPU VE KADASTRO GENEL
MÜDÜRLÜĞÜ**

2016 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	15
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	16
8.	EKLER.....	23

KISALTMALAR

KDV : Katma Değer Vergisi

TKGM : Tapu ve Kadastro Genel M¼d¼rl¼ę¼

VEDOP : Vergi Dairesi Otomasyon Projesi

TABLÖLAR

Tablo 1: TKGM'nin 2016 Yılı Bütçe Gideri ve Ödenek Kullanımı	1
Tablo 2: 2016 Yılında Girişilen Taahhüt Tutarları.....	20

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, 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 Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne 867.372.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Genel Bütçenin % 0,15'ine tekabül etmektedir. Bu tutarın 52.099.000,00 TL'si dış proje kredisi kapsamındadır.

Ayrıca Genel Müdürlük faaliyetlerinin finansmanında, merkezi yönetim bütçesi ile tahsis edilen ödeneklerin yanı sıra döner sermaye işletmesinden aktarılan kaynaklar da dâhil diğer yerlerden temin edilen 251.194.256,00 TL kullanılmıştır.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün temin ettiği kaynakların toplamı (ekleme ve düşmeler sonrası) 1.094.975.416,00 TL, harcaması ise 922.665.757,00 TL'dir.

Kamu idaresince sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre 2016 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 1: TKGM'nin 2016 Yılı Bütçe Gideri ve Ödenek Kullanımı

EKONOMİK SINIFLANDIRMA	BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİ (TL)	TOPLAM ÖDENEK (TL)	HARCAMA (TL)
Personel Giderleri	553.505.000,00	553.497.000,00	547.624.807,00
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	128.890.000,00	128.898.000,00	126.219.514,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	21.777.000,00	79.503.464,00	75.681.590,00
Cari Transferler	5.074.000,00	5.074.000,00	5.074.000,00
Sermaye Giderleri	158.126.000,00	328.002.952,00	168.065.846,00
TOPLAM	867.372.000,00	1.094.975.416,00	922.665.757,00

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş

muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanununun 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 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; *“Bu Yönetmeliğin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanması ile mali istatistiklerin hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul, esas, ilke ve standartların belirlenmesidir.”* hükmü yer almaktadır.

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

ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

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

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklar ve mal müdürlükleri 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 Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne Tahsis Edilmiş Olan Taşınmazların Kurumun Mali Tablolarında Görünmemesi

Genel bütçeli bir kamu idaresi olan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, kendisine tahsis edilmiş olan taşınmazların, “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” hükümlerine göre envanterini çıkarması, “Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” hükümlerine göre de muhasebe kayıtlarına alınmasını ve kamu idaresinin mali tablolarında görünmesini temin etmesi gerekirken bu işlemleri gerçekleştirilmemiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in;

“Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5’inci maddesinde;

“(1) Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.

....

(6) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemleri; kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılır....”;

“Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar” başlıklı 6’ncı maddesinde;

“(1) Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim ve personel;

a) Kayıtların mevzuata uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını ve bu kayıtlara ilişkin bilgisayar programı, defter ve belgelerin denetime hazır şekilde muhafaza edilmesini sağlamakla,

b) Herhangi bir nedenle görevlerinden ayrılmaları durumunda kayıt, defter ve belgelerini devir ve teslim etmek, göreve başladıklarında devir ve teslim almakla,

c) (Değişik: 3/6/2014-2014/6455 K.) Yapılan kayıt ve işlemlerden dolayı harcama yetkililerine karşı sorumlu olup, bu Yönetmelik ve ilgili mevzuatı gereğince harcama yetkilisi adına hazırlayacakları Ek 1 'deki Kayıt Planına göre oluşturulan formları, en geç yedi gün

içinde muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimine ve mali hizmetler birimine; işlemin yapıldığı ayı takip eden ay sonuna kadar, Aralık ayı içinde işlem yapılanlar ise aynı ayın sonuna kadar, maliki kamu idaresine göndermekle,

yükümlüdür.”;

“Kayıt şekli” başlıklı 7’nci maddesinde;

“(1) Kamu idareleri;

...

d) Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6’daki “Sınırlı Aynı Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu’nda”,

yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutarlar.

(2) Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur...”;

“Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler” başlıklı Geçici 1’inci (Değişik: 3/6/2014-2014/6455 K.) maddesinde;

“(1)Yönetmeliğin 5 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınincaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve aşağıdaki şekilde kayıtlara alınır:

a)Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30/9/2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir.

b) Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 1/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar.

(2)Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2016 tarihine kadar tamamlanır.” hükümleri bulunmaktadır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 130, 131 ve 132'nci maddelerinde;

“250 Arazi ve arsalar hesabı

MADDE 130 – (1) Bu hesap, kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır.

251 Yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabı

MADDE 131 – (1) Bu hesap, herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır.

252 Binalar hesabı

MADDE 132 – (1) Bu hesap, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır.”, denilmekte,

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin, “25 Maddi duran varlıklar” başlıklı 169'uncu maddesinde;

“(1) Maddi duran varlıklar hesap grubu, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunların birikmiş amortismanlarının izlenmesi için kullanılır...” denilmekte,

“Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 170'inci maddesinde;

“(1) Maddi duran varlıklar hakkında; Taşınır Mal Yönetmeliği, Türk Silahlı Kuvvetleri, Millî İstihbarat Teşkilatı ve Emniyet Genel Müdürlüğü Taşınır Mal Yönetmeliği ve 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin ilgili hükümleri ile aşağıdaki hükümlere göre işlem yapılır:

a) Maddi duran varlıkların hesaplara alınması;

1) Edinilen maddi duran varlıklar, maliyet bedeli ile hesaplara alınır. Maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde faiz hariç yapılan her türlü gider ilave edilir. Bağış veya hibe olarak edinilen maddi duran varlıklar varsa bilinen değeriyle, yoksa değerlemesi yapıldıktan

sonra tespit edilen değeriyle hesaplara alınır.

2) Tahsis edilen taşınmazlardan, Hazineye ait olanlar milli emlak birimlerince, diğer kamu idarelerine ait olanlar ise yetkili birimlerce muhasebe birimlerine bildirilerek gerekli kayıtların yapılması sağlanır.

3) Kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlar, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanlar yardımcı hesaplar itibarıyla izlenir.

4) Taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtları kapatılır.

...

11) Henüz kayıtlara alınmamış olan maddi duran varlıklardan herhangi bir nedenle elden çıkarılanlar, öncelikle elden çıkarma değerleriyle, ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınır.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuatta belirtildiği üzere, kendisine taşınmaz (bina, arsa, arazi, yer altı - yer üstü düzenleri, sınırlı aynî haklar gibi) tahsis edilen kurumların öncelikle bu taşınmazları, “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” hükümlerine göre kayıt altına alması, müteakiben de ilgili muhasebe birimine bildirerek “Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” hükümlerine göre taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınmasını sağlaması gerekmektedir.

2015 yılı Sayıştay Denetim Raporu’nda da tahsis edilmiş olan taşınmazların kurumun mali tablolarında görünmediği hususu belirtilmiş olup 2016 yılı içerisinde 250-Arazi ve Arsalar Hesabı ve 252-Binalar Hesabına birkaç istisna dışında kayıt yapılmamıştır. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne tahsis edilmiş olan ve kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin yukarıda açıklanan envanter işlemleri ve muhasebe işlemlerinin yapılmaması nedeniyle Bilançonun “25 Maddi Duran Varlıklar” hesap grubu gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Genel Müdürlüğümüzde merkez teşkilatının yanı sıra 22 Bölge Müdürlüğü, 970 Tapu Müdürlüğü ve 81 Kadastro Müdürlüğü olmak üzere toplam 1.073 adet taşra birimi mevcuttur. Merkez hizmet binalarımız İdaremize tahsisli olmakla birlikte taşra birimlerimizden 708 adedi İçişleri Bakanlığına tahsisli Valilik ve Kaymakamlıklara ait hükümet konaklarında ayrılan alanlarda, 238 adet birimiz özel şahıslardan kiralanan binalarda, 127

adedi ise Genel Müdürlüğümüze tahsisli alanlarda faaliyetlerini sürdürmektedir. Birçok il ve ilçede bölge, tapu ve kadastro müdürlüklerinden ikisi veya üçü aynı binada hizmet verdiği için ilgili mevzuatı çerçevesinde kayıt altına alınması gereken tahsisli taşınmaz sayısı da bu oranda azalmakla birlikte tamamının muhasebe kayıtlarına alınması temin edilememiş ancak bu hususta çalışmalar devam etmektedir.

Bilindiği üzere, Maliye Bakanlığının 13/1/2017 tarihli ve 1671 sayılı yazısı üzerine "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" Bakanlar Kurulunun 06/02/2017 tarih ve 2017/9854 sayılı kararı ile 17/03/2017 tarih ve 30010 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 01/01/2017 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. Düzenleme ile Yönetmeliğin geçici 1 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2016 tarihine kadar tamamlanır." ibaresi "Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır." şeklinde değiştirilmiş olup İdaremiz birimlerine tahsis edilmiş olan taşınmazların, "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" hükümlerine göre envanterinin çıkartılması, "Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği" hükümlerine göre de muhasebe kayıtlarına alınması işlemlerinde mevcut eksikliklerin 2017 yılı sonuna kadar tamamlanması hedeflenmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" ile taşınmazların kaydına ilişkin yapılması gereken işlemlerin tamamlanma süresinin 31/12/2016 tarihinden 31/12/2017 tarihine uzatıldığı, bu kapsamda mevcut eksikliklerin 2017 yılı sonuna kadar tamamlanmasının hedeflendiği belirtilmiştir. Ancak söz konusu yönetmelik değişikliği 17/03/2017 tarih ve 30010 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 01/01/2017 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiş olup 2016 yılı için taşınmazlara ilişkin envanter işlemleri ve muhasebe işlemlerinin tamamlanma süresi 31.12.2016 olmaktadır. Dolayısıyla 2016 yılında Tapu ve Kadaströ Genel Müdürlüğüne tahsis edilmiş olan ve kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin envanter işlemleri ve muhasebe işlemlerinin yapılmaması nedeniyle Bilançonun "25 Maddi Duran Varlıklar" hesap grubu gerçek durumu göstermemektedir.

BULGU 2: Kurumsal Bazda Üretilen Mali Tablolarda Gelirler Hesabı İçinde Yer Alan Tapu Harçları Gelirlerinin Gerçek Durumu Göstermemesi

Faaliyet sonuçları tablosunda gelir olarak görünen harç tutarı, Genel Müdürlüğün 2016 yılı içinde gerçekleştirdiği tapu harcına esas işlemlerinden elde edilmesi ve gelir olarak kaydedilmesi ön görülen tapu harcı tutarının % 0,41'i kadardır.

Kamu mali yönetiminin genel çerçevesini belirleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda kamu hesaplarının muhasebeleştirilmesi usulü düzenlenmiş, kamu idaresi itibariyle mali raporların düzenlenmesine imkân verecek bir muhasebe sistemi kurulması öngörülmüştür.

Buna paralel olarak 01.01.2015 tarihinde yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 310'uncu maddesinde "*Kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresi bir kurumsal birimdir. (2) Kapsama dâhil her kurumsal birim bir mali raporlama birimidir.*" denilmiş ve 311'inci maddesinde de mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından mali hizmetler birim yöneticileri ve üst yöneticiler sorumlu tutulmuştur. 313'üncü maddesine göre ise mali raporlamada her bir kamu idaresi itibariyle düzenlenecek temel mali tablolar, genel bütçeli kurumlar için bilanço ve faaliyet sonuçları tablosu olarak sayılmıştır.

Yine aynı Yönetmeliği'nin "Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"(1) Genel yönetim muhasebesinde faaliyet sonuçları tablosu ilkelerinin uygulaması aşağıda açıklanmıştır:

a) Kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemleri, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izlenir. Gelir ve gider hesapları, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsustur.

b) Gerçekleşmemiş gelir veya giderler gerçekleşmiş gibi ya da gerçekleşenler gerçek tutarından farklı gösterilemez. Belli bir dönem ya da dönemlerin gerçeğe uygun faaliyet sonuçlarını göstermek için, dönem ya da dönemlerin başında ve sonunda hesap kesimi işlemleri yapılır. ..." hükümleri yer almıştır.

Bu kapsamda Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün 2016 yılı için aylık olarak ve hesap dönemi sonunda üretilen ve denetime sunulan defter ve mali tabloları(birleştirilmiş veriler defteri, bilanço, faaliyet sonuçları tablosu) incelenmiş ve bu defter ve mali tablolarda 1.6.4.1 ekonomik kodlu tapu harçlarının gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

Genel Müdürlükten alınan bilgilere göre, Türkiye genelinde 2016 yılında tapu müdürlüklerinde 8.277.762 adet işlem yapılmış olup bu işlemlere ait 10.062.357.714,00TL tutarında harcın tahsil edilmesi öngörülmüştür. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün 2016 yılı faaliyet sonuçları tablosunda yer alan harçların toplam tutarı ise 41.285.313,13 TL'dir. Dolayısıyla Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün mali tablosunda yer alan harçların toplam tutarı, tahsil edilmesi öngörülen tapu harçları tutarının %0,41'i oranındadır. Uygulamada tapu müdürlüklerinde yapılan işlemlere ilişkin harç tutarları vergi daireleri tarafından gerçekleştirilen, düzeltme, red ve iade işlemleri ve bunlara ilişkin muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü VEDOP sistemine herhangi bir kurumsal kod kullanılmadan kaydedilmektedir. VEDOP sisteminde yer alan tapu harçlarına ilişkin tahakkuk, tahsilat, vb. kayıtlar Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü tarafından görülememekte olup Genel Müdürlüğün defter ve mali tablolarında yer almamaktadır.

Hâlbuki Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinin son fıkrasında “... genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin hesap planında yer verilen tüm hesaplara kayıt yapılırken kurumsal kod kullanılması zorunludur.” denilmektedir. Ayrıca Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 27/04/2015 tarihli Genel Yazı'sında da Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği kapsamında kurumsal bazda mali tabloların oluşturulabilmesi için genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin hesap planında yer alan tüm hesaplara kayıt yapılırken kurumsal kod kullanılması gerektiği, bu çerçevede tahsil edilen gelirlerin ilgili kamu idaresinin kurumsal koduyla muhasebeleştirilmesi gerektiği kamu idarelerine hatırlatılmıştır.

2015 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da mali tablolarda gelirler hesabı içinde yer alan tapu harç gelirlerinin gerçek durumu göstermediği belirtilmiş olmakla birlikte kurumsal kod kullanılmadan muhasebeleştirilen tapu harçları Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün mali tablolarına yansıtılmamakta ve “600-Gelirler Hesabı” olması gerekenden daha düşük görünmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “2015 yılı Denetim Raporunda da bulgu olarak yer alan aynı hususa, İdaremiz cevabında özetle; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli I sayılı cetvelde genel bütçeli kurumlar arasında bulunmamız nedeniyle muhasebe hizmetlerimizin Maliye Bakanlığınca yürütüldüğü, mali tablolarımızın “600 Gelirler” hesabı içinde yer alan tapu harçları gelirlerinin gerçek durumu göstermemesinin, tapu harçlarının kaydına yönelik ihdas edilen yardımcı hesap kodunun (01.06.04.01) muhasebe birimlerince geç kullanılmaya başlanması olabileceği ve 2016 mali yılında konunun takip edileceği belirtilmişti.

Hesap hareketleri 2016 yılında izlendiğinde anlamlı bir gelişme görülmediğinden bulguya ilişkin geliştirmiş olduğunuz “VEDOP sisteminde tapu harçlarına ilişkin yapılan işlemlerin Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün mali tablolarında görünmesinin sağlanması, mal müdürlüklerinde yapılan işlemlerin ise doğru bir şekilde mali tablolara yansıtılması gerekmektedir.” önerisine istinaden Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Gelir İdaresi Başkanlığına dağıtımli 11.11.2016 tarih ve 2471680 sayılı yazımızla, VEDOP sisteminde ve mal müdürlüklerinin kayıt işlemlerinde tapu harçları (01.06.04) yardımcı hesap kodunun kullanılması ve bu kapsamda tahsil edilen gelirlerin Genel Müdürlüğümüz mali tablolarında görünmesinin sağlanması talep edilmiştir.

Yazımıza cevaben olmamakla birlikte Maliye Bakanlığının (Muhasebat Genel Müdürlüğü) genel bütçeye dahil İdareler ile muhasebe birimlerine dağıtımli 03.01.2017 tarih ve 281 sayılı yazılarında; bütçe gelirlerinin (tapu harçlarının İdaremiz hesaplarına kaydına yönelik oluşturulan kodların da yer aldığı) güncellenen cetveller çerçevesinde bütçe gelirleri hesabının yardımcı hesap kodları itibarıyla yapılan tahsilatın ilişkilendirildiği İdarenin kurumsal koduna gelir kaydedilerek muhasebeleştirilmesi talimatlandırılmıştır.

Konuya ilişkin Genel Müdürlüğümüzce yapılacak herhangi bir işlem bulunmadığı düşünülmekle birlikte ilgili hesap izlenmeye devam edilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Tapu harçları vergi daireleri ve mal müdürlükleri tarafından tahsil edilmektedir. Vergi daireleri tarafından tahsil edilen tapu harçları, düzeltme, red ve iade işlemleri ve bunlara ilişkin muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü VEDOP sistemine herhangi bir kurumsal kod kullanılmadan kaydedilmektedir. VEDOP sisteminde yer alan tapu harçlarına ilişkin tahakkuk, tahsilat, v.b. kayıtlar Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü tarafından

görülememekte olup Genel Müdürlüğün defter ve mali tablolarında yer almamaktadır. Bu nedenlerle Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün mali tablolarında “600 Gelirler” hesabı olması gerekenden 10.021.072.400,87 TL daha düşük görünmektedir.

Öneri:

VEDOP sisteminde tapu harçlarına ilişkin yapılan işlemlerin Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün mali tablolarında görünmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Takip Edilen Yatırımlardan, Tamamlananların İlgili Olduğu Maddi Duran Varlık Hesabına Aktarılmaması

Genel Müdürlüğün yapmış olduğu yatırımlardan geçici kabulleri yapılmasına rağmen 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmeye devam edilen tutarların bulunması Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’ne aykırılık teşkil etmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği ”başlıklı 187’nci maddesinde; “(1) *Yapılmakta olan yatırımlar hesabı; kamu idarelerine ait yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hâllerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hâllerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılır.*” denilmektedir.

Yine aynı Yönetmeliğin “Hesabın işleyiş” başlıklı 188’inci maddesinin b bendinde “1) *Tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarlar bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilir. ...*” denilmektedir.

Buna göre 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilen yatırımlardan tamamlananların ilgisine göre maddi duran varlık hesapları olan 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 -Binalar Hesabına alınması gerekmektedir.

Genel Müdürlüğün 2016 yılı bilançosunda 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının tutarı 28.675.636,81 TL’dir. Bu tutarlar geçici kabulü yapılmış bina inşaatlarına ilişkin yatırımlara aittir. Bu durum 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının olması gerekenden

fazla, 252-Binalar Hesabının ise tamamlanan yatırımları göstermemesi sebebiyle olması gerekenden toplamda 28.675.636,81 TL düşük görünmesine yol açmaktadır.

***Kamu idaresi cevabında;** "Söz konusu hizmet binası yapımların geçici kabul işlemleri tamamlandığından 252-Binalar Hesabına alınmasına ilişkin işlemlerinin gerçekleştirilmesi hususu 10/05/2017 tarih ve 1078833 sayılı yazımızla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğüne bildirilmiş olup sonucu beklenmektedir."* denilmektedir.

***Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında söz konusu hususun düzeltileceği belirtilmekle birlikte, Genel Müdürlüğün 2016 yılı bilançosunda 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının olması gerekenden fazla, 252-Binalar Hesabının ise tamamlanan yatırımları göstermemesi sebebiyle olması gerekenden toplamda 28.675.636,81 TL düşük görünmektedir.*

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç, tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır."

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Muhasebe Kayıtlarında Kurumlardan Alınan Şartlı Bağış Ve Yardım Kaleminde Yer Alan Tutarların İşin Özü İtibariyle Şartlı Bağış Ve Yardım Niteliği Taşımaması

Genel bütçe kapsamında bir kamu idaresi olan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü harcamalarını genel bütçe ödenekleri, dış proje kredileri ve şartlı bağış ve yardımlardan finanse etmektedir. Şartlı bağış ve yardım kaleminde ise döner sermaye işletmesi tarafından aktarılan ödenekler ile Orman Genel Müdürlüğü tarafından orman kadastrosu hizmeti kapsamında aktarılan tutarlar yer almaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu “Bağış ve yardımlar” başlıklı 40’inci maddesinde;

“...
...

Kamu idarelerine yapılan her türlü bağış ve yardımlar (...) (1) gelir kaydedilir. Nakdi olmayan bağış ve yardımlar, ilgili mevzuatına göre değerlemeye tâbi tutularak kayıtlara alınır. (1)

Kamu yararına kullanılmak üzere kamu idarelerine yapılan şartlı bağış ve yardımlar, dış finansman kaynağından sağlananlarda 28.3.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, hizmeti yapacak idarenin üst yöneticisi tarafından uygun görülmesi halinde, bütçede açılacak bir tertibe gelir ve şart kılındığı amaca harcanmak üzere açılacak bir tertibe ödenek kaydedilir. Bu ödenekten amaç dışında başka bir tertibe aktarma yapılamaz.

Bu ödeneklerden malî yıl sonuna kadar harcanmamış olan tutarlar, bağış ve yardımın amacı gerçekleşinceye kadar ertesi yıl bütçesine devir olunarak ödenek kaydedilir. Ancak, bu ödeneklerden tahsis amacı gerçekleştirilmiş olanlardan kalan tutarlar, tahsis amacının gerçekleştirilmesi bakımından yetersiz olanlar ile yılı bütçesinde belirlenen tutarı aşmayan ve iki yıl devrettiği halde harcanmayan ödenekleri iptal etmeye genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde Maliye Bakanı, diğer kamu idarelerinde üst yönetici yetkilidir.

Bağış ve yardımlar, kullanılmadığı veya amaç dışı kullanıldığı için geri istenildiği takdirde, bütçeye gider kaydıyla ilgisine geri verilir. Şartlı bağış ve yardımın zamanında kullanılmaması nedeniyle doğacak zararlar ile amaç dışı kullanım nedeniyle yapılan

harcamalar sorumluluğu tespit edilenlere ödettilir.” denilmektedir.

Buna göre kamu idaresine yapılan şartlı bağış ve yardımlar bütçede açılacak bir tertibe gelir ve şart kılındığı amaca harcanmak üzere açılacak bir tertibe ödenek kaydedilmektedir. Bu ödeneklerden yılsonunda harcanmayan tutarlar ise bir sonraki yıl bütçesine devredilmektedir.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünde döner sermaye işletmesi tarafından aktarılan ödenekler ile Orman Genel Müdürlüğü tarafından orman kadastro hizmeti kapsamında aktarılan tutarlar bütçe geliri olarak 800 04 04 01 03 ekonomik kodlu ve aynı zamanda faaliyet geliri olarak da 600 04 04 01 03 ekonomik kodlu kurumlardan alınan şartlı bağış ve yardımlar hesabına kaydedilmektedir.

3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun ek 5'inci maddesinde yer alan “*Kadastro veya tapulaması tamamlanan çalışma alanlarında, orman kadastro ya da tahdidi yapılmamış ormanlar, 4 üncü ve 39 uncu maddelerde yer alan esaslar çerçevesinde kadastroya tabi tutulur.*” hükmü kapsamında orman kadastro işlemleri Orman Genel Müdürlüğü ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü arasında yapılan bir protokol çerçevesinde yürütülmektedir. Buna göre kadastro çalışması yapılacak yerlere ilişkin listeler Orman Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanmakta, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Orman Genel Müdürlüğünden gelen talep doğrultusunda hizmet satın almak suretiyle gerekli kadastro çalışmalarını yürütmekte ve bu çalışmalar için gerekli ödemeler Orman Genel Müdürlüğünce Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü bütçesine aktarılan tutarlardan karşılanmaktadır. Dolayısıyla Orman Genel Müdürlüğünün orman kadastro işini ödenek aktararak Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne yaptırmasının bağış ve yardım niteliği taşımadığı değerlendirilmektedir.

Döner sermaye bütçesinden aktarılan tutarlar ise 6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un “Döner sermaye işletmesi” başlıklı 8'inci maddesi üçüncü bendinde yer alan Genel Müdürlük faaliyetlerinin gerektirdiği her türlü harcama için döner sermaye gelirlerinden karşılanabileceği hükmü gereğince yıl içerisinde çeşitli tertiplere eklenmektedir. Bünyesinde döner sermaye işletmesi bulunan kamu idarelerinin döner sermaye kaynaklarını kullanım yöntemlerinden biri olan ödenek aktarılmasının da bağış ve yardım niteliği taşımadığı düşünülmektedir.

Bununla birlikte Orman Genel Müdürlüğünden aktarılan tutarlar ile döner sermayeden aktarılan tutarların herhangi bir ayırt edici kod olmaksızın şartlı bağış ve yardım olarak kaydedilmesi bu tutarların muhasebe kayıtlarından izlenmesine engel olmakta, kamu idaresinin bu tutarları takip etmesinde zorluklara yol açmaktadır.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün faaliyet sonuçları tablosunda yer alan 600 04 04 Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışların yardım ve bağış niteliği taşımayan kalemlerden oluşması, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği 5'inci maddesinde belirtilen muhasebenin temel kavramlarından tam açıklama kavramı çerçevesinde mali tabloların bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenmesi ve sosyal sorumluluk kavramı çerçevesinde ise bilgi üretiminde gerçeğe uygun, tarafsız ve dürüst davranılması ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Orman Genel Müdürlüğünce gönderilen tutarların kayıt altına alınma işlemlerinden önce Maliye Bakanlığı ilgili birimleri ile de görüşülerek söz konusu tutarların (8) Şartlı Bağış ve Yardımlar finansal kodu kullanılarak bütçeleştirilmesi uygun görülmüş, farklı bir alternatif bulunamamıştır.

Orman Genel Müdürlüğünden ve döner sermayeden gönderilen tutarlar ilgili birimimiz (Kadastro Dairesi Başkanlığı) tarafından takip edilmekle birlikte anılan kaynaklardan temin edilen tutarların kayıt altına alınmasına ilişkin alternatifler, yürürlükte bulunan mevzuatın mali hükümlerinin uygulanmasını yönlendirmek, bu konuda ortaya çıkacak her türlü meseleyi çözmek ve tereddütleri gidermekle görevli Maliye Bakanlığı ile tekrar görüşülecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında Orman Genel Müdürlüğünden ve döner sermayeden aktarılan ve bağış ve yardım niteliği taşımayan tutarların muhasebeleştirilmesinde başka alternatiflerinin olmadığı ifade edilmiştir.

Ancak Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün faaliyet sonuçları tablosunda yer alan 600 04 04 Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışların yardım ve bağış niteliği taşımayan kalemlerden oluşması, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği 5'inci maddesinde belirtilen muhasebenin temel kavramlarından tam açıklama kavramı çerçevesinde mali tabloların bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenmesi ve sosyal sorumluluk kavramı çerçevesinde ise bilgi üretiminde gerçeğe uygun, tarafsız ve dürüst davranılması ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Öneri:

Kamu idarelerine başka kurumlardan aktarılan ve şartlı bağış ve yardım olarak muhasebeleştirilen ancak bağış ve yardım niteliği taşımayan tutarların Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği 5'inci maddesinde belirtilen muhasebenin temel kavramlarına uygun bir şekilde muhasebeleştirilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Taahhüt Hesaplarının Kullanılmaması

Genel Müdürlüğün merkez biriminde sözleşmeye dayanılarak girişilen taahhütler 920-Gider Taahhütleri Hesabında izlenmemiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "92 Taahhüt hesapları" başlıklı 471'inci maddesine göre, taahhüt hesapları hesap grubu; yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi malî yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen gider taahhütleri, mevzuatı gereğince bu tutarlara ilave edilen taahhütler ile bunlardan yerine getirilenler veya feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılmaktadır.

Bu kapsamda girişilen gider taahhütlerine ilişkin bilgilerin, sözleşmenin imzalanmasından itibaren en geç üç iş günü içinde ilgili kamu idaresi tarafından muhasebe birimine bildirilmesi ve yapılan bildirim üzerine taahhüt kartı düzenlenerek gerekli kayıtların yapılması gerekmektedir. Gider taahhütleri hesabı, harcama birimleri itibarıyla tutulmakta ve bu hesapta yer alan taahhüt tutarları bütçe hazırlanması sırasında dikkate alınmaktadır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 920 Gider taahhütleri hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 474'üncü maddesinde;

" (1) Gider taahhütleri hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Borç

1) Girişilen taahhüt tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışı bu hesaba borç, 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir.

b) Alacak

1) Girişilen taahhüdün yerine getirilmesi nedeniyle sözleşme fiyatları üzerinden hesaplanan hakediş tutarları bu hesaba alacak, 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına borç kaydedilir.

2) Herhangi bir nedenle feshedilen taahhüt tutarları sözleşme fiyatları üzerinden bu

hesaba alacak, 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına borç kaydedilir.” denilmektedir.

Ancak 2016 yılı içinde Genel Müdürlüğün merkez biriminde 80.997.566,86 TL tutarında girişilen taahhüt olmasına rağmen 920-Gider Taahhütleri Hesabında herhangi bir taahhüt kaydı gerçekleştirilmemiştir. Yine 2016 yılı öncesinde girişilen taahhütler için yapılan muhasebe kayıtlarından 2016 yılına devredilen 6.034.719,08 TL tutarındaki taahhütlerden yerine getirilen tutarların da bu hesaptan düşülmesi işlemleri gerçekleştirilmemiştir.

Bu durumda Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün bilanço dipnotlarında yer alan 920-Gider Taahhütleri Hesabı ve 921-Gider taahhütleri karşılığı hesabı gerçek durumu göstermemektedir.

Tablo 2: 2016 Yılında Girişilen Taahhüt Tutarları

Birim Adı	Tutar (TL)
Arşiv Daire Başkanlığı	718.490,00
Bilgi Teknolojileri Daire Başkanlığı	159.950,00
Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	22.585.656,75
Harita Dairesi Başkanlığı	142.250,00
Kadastro Dairesi Başkanlığı	57.391.220,11
TOPLAM	80.997.566,86

920 ve 921 nolu taahhüt hesapları devlet muhasebesinin 9 nazım hesaplar ana grubu içerisinde yer almaktadır. Bu ana hesap grubu, varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarında izlenmeyen ve muhasebenin sadece bilgi verme görevi yüklediği işlemler ile kamu idarelerinin muhasebe disiplini altında toplanması istenen işlemleri ve gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülüklerini kapsamaktadır.

Gider taahhütleri hesaplarının kullanılmaması; mali tablolardan kamu idaresinin sözleşmeye bağlanan işleri ile yıl içinde ya da yıllara sair taahhüt ettiği tutarların izlenmemesine ve bilanço dipnotlarında yer alan 920-Gider Taahhütleri ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı hesaplarının gerçek durumu göstermemesine yol açmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Bulgu konusu hususa katıldıkları, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğüne gerekli bildirimlerin yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa katılmakla birlikte gider taahhüt hesapları kullanılmadığından 2016 yılı bilançosunun dipnotlarında yer alan 920-Gider Taahhütleri ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı hesapları gerçek durumu göstermemektedir.

BULGU 3: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

Genel Müdürlüğün merkez ve taşra teşkilatında 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olarak çalışan personel için kıdem tazminatı karşılıkları ayrılmamakta ve muhasebe kayıtlarına alınmamaktadır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan kıdem tazminatı karşılıklarından faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülenler 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında, uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıkları ise 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Aynı Yönetmeliğin 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 343'üncü maddesinde;

"(1) Kıdem tazminatı karşılığı hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Alacak

1) Faaliyet döneminden sonraki yıllarda ödenecek kıdem tazminatları için ayrılan karşılıklar bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir.

b) Borç

1) Kıdem tazminatı karşılığı hesabında kayıtlı tutarlardan, izleyen dönemde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıkları dönem sonunda bu hesaba borç, kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir.

2) Konusu kalmayan kıdem tazminatı karşılıkları bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir." denilmektedir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine göre, bünyelerinde 4857 sayılı İş Kanunu'na

tabi personel çalıştıran kamu idarelerinin, kıdem tazminatı alma hakları bulunan personele ödenmesi muhtemel kıdem tazminatı tutarları için karşılık ayırmaları ve ayırdıkları bu karşılıkları 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ve 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabını kullanarak muhasebe kayıtlarında izlemeleri gerekmektedir. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünde de merkez ve taşra teşkilatında sürekli işçi, geçici işçi ve taşeron işçi statüsünde personel çalıştırılmakta olup söz konusu karşılıkların ayrılması gerekmektedir. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 20.05.2016 tarih ve 90192509-140.02-9430 sayılı “Kıdem Tazminatı” konulu yazısına istinaden bazı taşra birimlerinde kıdem tazminatı karşılıkları ayrılmaya başlanmakla birlikte merkez ve diğer taşra birimlerinde herhangi bir karşılık hesaplama ve ayırma işlemi yapılmamıştır.

Kıdem tazminatı karşılıklarının eksik ayrılması bilançoda yer alan 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı ve 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı hesapların olması gerekenden az görünmesine neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince istihdam edilen işçi statüsündeki personel için kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmasına yönelik düzenlenen Maliye Bakanlığının (Muhasebat Genel Müdürlüğü) 20/05/2016 tarih ve 9430 sayılı yazısı evrak sistemimizde meydana gelen aksaklık nedeniyle ilgili birimize ulaşmadığından söz konusu işlemler süresinde gerçekleştirilememiş ancak 2017 ve ilerleyen yıl sonlarında da kıdem tazminatı hesaplama listeleri hazırlanarak gerekli kayıtların gerçekleştirilmesi için muhasebe birimlerine iletilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında 4857 sayılı İş Kanunu’na tabi olarak çalışan personel için kıdem tazminatı karşılıkları ayrılması ve muhasebeleştirilmesi husundaki eksikliklere katılmış olup düzeltilmesi çalışmalarının başlatıldığı ifade edilmekle birlikte, 2016 yılı için kıdem tazminatı karşılıklarının eksik ayrılmasından dolayı bilançoda yer alan 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı ve 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı hesapları olması gerekenden az görünmektedir.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 27.75		Adı : TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ		Yıl : 2016			
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2016		PASİF HESAPLAR		N Yılı 2016	
1 DÖNEN VARLIKLAR		80.976.318,84		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		112.179.446,95	
10 HAZİR DEĞERLER		2.003,39		32 FAALİYET BORÇLARI		1.665.722,85	
102 BANKA HESABI	2.332,81	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	1.271.261,36	325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	394.461,49		
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-423,82			33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		107.599.057,62	
109 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	94,40			330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	2.964.471,84		
12 FAALİYET ALACAKLARI		240.848,12		333 EMANETLER HESABI	104.834.585,78		
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	84.694,30			36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		808.023,96	
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	98.224,91			361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	756.152,81		
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	57.928,91			362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA	51.871,15		
14 DİĞER ALACAKLAR		809.300,05		37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		2.093.642,52	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	809.300,05			372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	2.093.642,52		
15 STOKLAR		53.255.618,40		39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		13.000,00	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	53.230.750,55			397 SAYIM FAZLALARI HESABI	13.000,00		
157 DİĞER STOKLAR HESABI	15.887,85			4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		49.634.204,76	
16 ON ÖDEMELER		26.668.521,46		47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		49.634.204,76	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	24.973.922,19			472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	49.634.204,76		
166 PROJE ÖZEL HESABINDAN VERİLEN AVANS VE AKREDİTİFLE	1.694.599,27			5 ÖZ KAYNAKLAR		7.529.550,29	
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR		27,42		50 NET DEĞER		-52.051.561,86	
197 SAYIM NOKSANLARI HESABI	27,42			500 NET DEĞER HESABI	-52.051.561,86		
				51 DEĞER HAREKETLERİ		2.073.953.918,26	
				519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	2.073.953.918,26		
				57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		8.212.522,93	
				570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	8.212.522,93		
				58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI		-1.337.422.815,29	
				580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-1.337.422.815,29		
				59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		-685.162.513,75	
				591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-685.162.513,75		

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 27.75		Adı : TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ		Yıl : 2016	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2016		PASİF HESAPLAR	
				N Yılı 2016	
2	DURAN VARLIKLAR	88.366.883,16			
22	FAALİYET ALACAKLARI	54.677,68			
	226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	54.677,68			
24	MALİ DURAN VARLIKLAR	4.000.000,00			
	242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H	4.000.000,00			
25	MADDİ DURAN VARLIKLAR	84.306.182,72			
	250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	18.187.296,61			
	252 BİNALAR HESABI	32.268.786,41			
	253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	18.458.719,55			
	254 TAŞITLAR HESABI	29.332.148,82			
	255 DEMİRBAŞLAR HESABI	257.530.272,66			
	257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-300.155.971,83			
	258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	28.875.636,81			
	259 YATIRIM AVANSLARI HESABI	9.293,69			
26	MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00			
	260 HAKLAR HESABI	1.466.754,94			
	264 ÖZEL MALİYETLER HESABI	1.173.019,00			
	268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-2.639.773,94			
29	DİĞER DURAN VARLIKLAR	6.022,76			
	294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	15.755.185,63			
	299 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-15.749.162,87			
AKTİF TOPLAMI		169.343.202,00		PASİF TOPLAMI	169.343.202,00
Bilanço Dipnotları :					
910	ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	21.850.706,76			
911	ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	21.850.706,76			
920	GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	27.095.946,92			
921	GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	27.095.946,92			
948	BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	32.905.021,04			
949	BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HES	32.905.021,04			
990	KIRAYA VERİLTİFAK HAKKI TESİS ED MADDİ DURAN VAR KAYITLI DE	66.000,00			
999	DİĞER NAZİM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI	66.000,00			

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 27.75			Adı : TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ			Yılı : 2016		
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	
630		GİDERLER HESABI	1.032.062.852,27	600		GELİRLER HESABI	346.900.338,52	
630	01	Personel Giderleri	554.125.720,00	600	01	Vergi Gelirleri	118.633.379,00	
630	01	01 Memurlar	477.461.829,30	600	01	01 Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	52.033.366,83	
630	01	02 Sözleşmeli Personel	3.783.435,73	600	01	03 Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	19.560.581,47	
630	01	03 İşçiler	56.087.492,32	600	01	05 Damga Vergisi	5.754.117,57	
630	01	04 Geçici Personel	16.792.962,65	600	01	06 Harçlar	41.285.313,13	
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	126.224.388,49	600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.141.542,59	
630	02	01 Memurlar	112.561.028,69	600	03	01 Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	5.399,93	
630	02	02 Sözleşmeli Personel	398.692,10	600	03	02 Malların kullanma veya faaliyette bulunma izni ge	0,02	
630	02	03 İşçiler	10.526.992,73	600	03	04 Kurumlar Hasılatı	0,01	
630	02	04 Geçici Personel	2.716.826,15	600	03	06 Kira Gelirleri	1.136.142,63	
630	02	99 Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	20.846,82	600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	213.904.327,91	
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	72.201.587,56	600	04	01 Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	10.408,42	
630	03	01 Üretime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	0,03	600	04	02 Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan	4.003.521,54	
630	03	02 Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	6.524.310,33	600	04	03 Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	26.057.541,03	
630	03	03 Yolluklar	7.139.540,59	600	04	04 Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	183.414.463,91	
630	03	04 Görev Giderleri	17.857.329,39	600	04	05 Proje Yardımları	418.393,01	
630	03	05 Hizmet Alımları	39.132.851,84	600	05	Diğer Gelirler	12.205.443,82	
630	03	06 Temsil ve Tanıtma Giderleri	335.844,93	600	05	01 Faiz Gelirleri	59.674,47	
630	03	07 Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	356.075,82	600	05	03 Para Cezaları	568.862,36	
630	03	08 Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	855.319,11	600	05	09 Diğer Çeşitli Gelirler	11.576.906,99	
630	03	09 Tedavi ve Cenaze Giderleri	315,52	600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	3.038,54	
630	05	Cari Transferler	5.074.000,00	600	11	03 Stokların Değerlemesinden Oluşan Olumlu Farklar	0,01	
630	05	03 Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	5.074.000,00	600	11	99 Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	3.038,53	
630	11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	0,01	600	25	Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	1.012.606,66	
630	11	03 Stokların Değerlemesinden Oluşan Olumsuz Farklar	0,01	600	25	01 Gen BütKap Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	1.012.606,66	
630	12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	30.936.841,75	600	25	02 Özel BütKap Kamu İd Bedelsiz Ol Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	0,00	
630	12	01 Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklan	30.900.917,60					
630	12	03 Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde	8.729,40					
630	12	05 Diğer Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	27.194,75					
630	13	Amortisman Giderleri	49.584.450,30					
NET GELİR TOPLAMI :							346.900.338,52	

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 27.75			Adı : TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ		Yılı : 2016	
Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	
					GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	49.293.389,33		
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	219.216,21		
630	13	03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	71.844,76		
630	14		İlk Madde ve Malzeme Giderleri	25.432.692,53		
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	19.916.130,34		
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	57.301,75		
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	7.696,11		
630	14	04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	1.388.692,94		
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	727.179,88		
630	14	06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri	388.372,29		
630	14	07	Yiyecek	1.605,51		
630	14	08	İçecek	48.152,91		
630	14	10	Zirai Maddeler	11.926,85		
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	1.779.544,10		
630	14	13	Yedek Parçalar	427.532,15		
630	14	14	Nakil Vasıtaları Lastikleri	87.798,86		
630	14	15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	160.976,80		
630	14	16	Spor Malzemeleri Grubu	2.812,60		
630	14	17	Basınçlı Ekipmanlar	15.217,33		
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	411.752,11		
630	15		Karşılık Giderleri	2.609.788,56		
630	15	04	Kıdem Tazminatı Karşılıkları	2.609.788,56		
630	20		Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	26.177,47		
630	20	01	Gelirlerden Alacaklardan Silinenler	6.600,00		
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	19.577,47		
630	25		Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid	2.198.349,94		
630	25	01	Genel Bütçe Kap Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	1.807.782,78		
630	25	02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	0,00		
630	25	05	Mahalli İdarelere Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	390.567,16		
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	163.366.661,34		
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	163.366.661,34		
630	99		Diğer Giderler	282.194,32		
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	282.194,32		

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 27.75	Adı : TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	Yılı : 2016
--------------------	--	-------------

Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
GİDERLER TOPLAMI :		1.032.062.852,27			

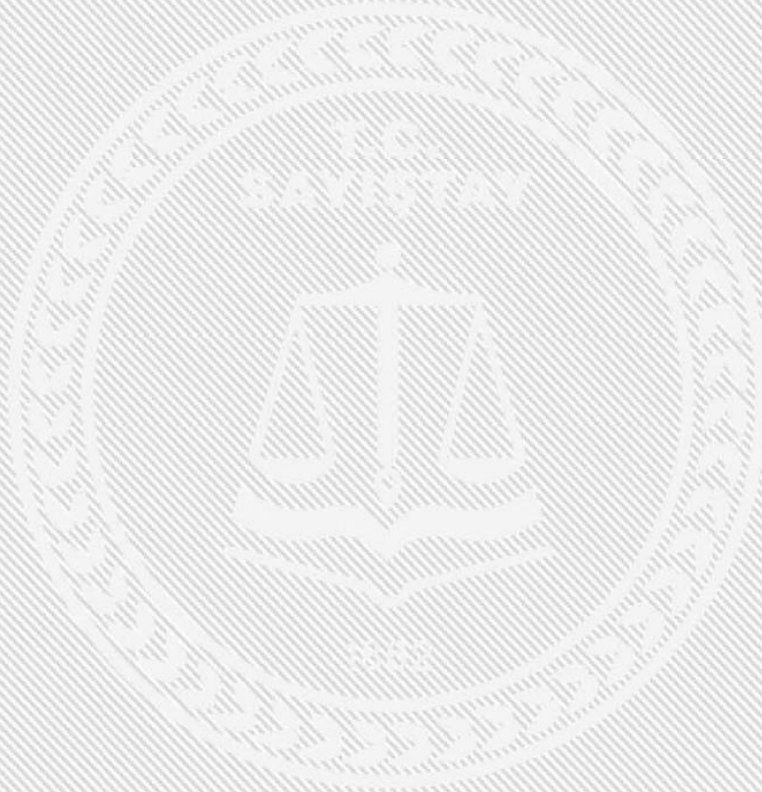
GİDERLER TOPLAMI (A)	1.032.062.852,27				
GELİRLER TOPLAMI (B)	346.900.338,52				
İNDİRİM ;İADE;İSKONTO TOPLAMI (C)	0,00	NET GELİR (D= B- C)	346.900.338,52	FAALİYET SONUCU D- A	-685.162.513,75

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>

**TAPU VE KADASTRO GENEL
MÜDÜRLÜĞÜ**

2016 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	35
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	36
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	36
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	37
5. GENEL DEĞERLENDİRME	38
6. DENETİM BULGULARI.....	41

TABLÖLAR

Tablo 1: Raporlama gerekliliklerine uygunluk kriterleri.....	38
Tablo 2: Performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterler.....	38
Tablo 3: Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesine Yönelik Kriterler.....	39

1. ÖZET

Bu rapor, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanununun 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.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirilmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2015 - 2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2016 yılı Performans Programı,
- 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Denetimlerden elde edilen bilgi, belge ve bulgular çerçevesinde;

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün 2015-2019 dönemini kapsayan Stratejik Planı'nın mevcut olduğu ve zamanında hazırlandığı ancak şekil ve içerik bakımından ilgili mevzuatta belirtilen hususları tam olarak karşılamadığı, 2016 mali yılı Performans Programı'nın stratejik plana göre hazırlandığı ancak zamanında ilgili Bakanlıklara gönderilmediği, şekil ve içerik bakımından da ilgili mevzuatta belirtilen hususları tam olarak karşılamadığı bu nedenle stratejik plan ve performans programı için raporlama gerekliliklerine kısmen uyulduğu değerlendirilmektedir. 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu'nun ise zamanında hazırlandığı ve sunum kriterlerini karşıladığı sonucuna varılmıştır.

Performans bilgisinin içeriği kapsamında yapılan değerlendirme sonucunda, her üç doküman ile ilgili “Denetim Bulguları” bölümünde gösterildiği üzere tespitler yapılmış olup, bu çerçevede performans bilgisinin içeriği ile ilgili mevzuatında yer alan yönetmelik ve rehberlere kısmen uyulduğu, faaliyet sonuçlarının ölçümünü yapan veri kayıt sistemlerinin incelenmesi neticesinde de performans bilgisinin ölçülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesini sağlamak üzere performans hedefi veya göstergeye yönelik tüm performans bilgisinin toplandığı, analiz edildiği ve üretildiği süreç olarak tanımlanan sağlıklı bir veri kayıt sisteminin bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Bu kapsamda Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünde stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları hazırlanmakla birlikte söz konusu belgelerin mevzuat hükümlerine uygunluğunun sağlanması için geliştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkesi gereğince öncelikle performans bilgisinin toplanması, analiz edilmesi ve raporlanmasına ilişkin sağlıklı bir veri kayıt sisteminin kurulmasının, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunda yer alan bilgilerin, açık, anlaşılır, detaylı ve yeterli bir şekilde raporlanmasının ve belirlenen performans göstergelerinin iyi tanımlanmasının gerektiği düşünülmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında 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 yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2016 yılı Performans Programı ve 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan 2015 yılı denetiminde incelendiği için 2016 yılı denetiminde yeniden incelenmemiştir. 2016 yılı performans denetimi kapsamında, 2016 yılı Performans Programı ve 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Denetim, yukarıda sayılan belgeler üzerinden kamu idaresinin raporlama gerekliliklerine uyumunun, bu belgelerde sunulan performans bilgisinin ve performans bilgisinin üretilmesi için kullanılan veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiştir. Bu değerlendirmeler için kullanılan kriterler aşağıda yer alan Tablo 1, Tablo 2 ve Tablo 3'te görülmektedir.

Tablo 1: Raporlama gerekliliklerine uygunluk kriterleri	
Mevcudiyet	Plan, program ve raporların yayımlanıp yayımlanmadığı
Zamanlılık	Plan, program ve raporların yasal süre içinde yayımlanıp yayımlanmadığı
Sunum	Plan, program ve raporlarının ilgili mevzuatla belirlenen usullere uyumlu olup olmadığı

Tablo 2: Performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterler		
Stratejik Plan ve Performans Programı	İlgililik:	Hedefler, göstergeler ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması
	Ölçülebilirlik:	Performans programlarındaki hedeflerin ve göstergelerin ölçülebilir olması
	İyi tanımlanma:	Hedefin açık ve net bir tanımının olması
Faaliyet Raporu	Tutarlılık:	Hedeflerin, denetlenen idarenin planlama ve raporlama dokümanlarında (göstergeler ve alt hedefler dâhil) tutarlı olarak kullanılması
	Doğrulanabilirlik:	Raporlanan değerlerin, temel veri kayıt sistemlerinin çıktısıyla tutarlı olması
	İkna edicilik/ Geçerlilik:	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınması ve sapmayı açıklayan nedenlerin geçerli/ inandırıcı olması

Tablo 3: Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesine Yönelik Kriterler

Güvenilirlik	Veri kayıt sistemlerinin, gerçekleştirmeleri tam ve doğru şekilde ölçerek faaliyet raporunda güvenilir veri sunuyor olması
---------------------	--

2016 yılı performans programı mevcut olmakla birlikte bütçe teklifleriyle birlikte Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığına gönderilmemiştir. Bu nedenle performans programının zamanlılık kriterini kısmen karşıladığı kanaatine ulaşılmıştır.

Performans Programının değerlendirilmesinde, Stratejik planda yer alan amaçlarla ilgisiz olduğu tespit edilen hedeflere ilişkin performans hedef ve göstergeleri değerlendirmeye tabi tutulmamıştır. Değerlendirilen 10 adet performans hedefinden 1 adedi ve 46 adet performans göstergesinden 2 adedi ilgililik kriterini karşılamamaktadır. 9 adet performans hedefi ve ilgililik kriterini karşılamayan 1 adet performans hedefine ilişkin belirlenen 5 adet performans göstergesi ile 2 adet ilgililik kriterini karşılamayan performans göstergesi dışında kalan 39 adet performans göstergesi ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterleri açısından değerlendirilmiş olup, 17 adet performans göstergesinin iyi tanımlama kriterini karşılamadığı kanaatine ulaşılmıştır. Performans programında oran olarak ifade edilen göstergelerin büyük kısmının iyi tanımlanmamış olması söz konusu göstergelerin sağlıklı bir şekilde izlenip değerlendirilebilmesi için tekrar ele alınarak farklı anlamaya mahal vermeyecek şekilde daha net tarif edilmesinin gerekliliğini ortaya koymaktadır.

2016 yılı İdare Faaliyet Raporunun mevcudiyet, zamanlılık ve sunum kriterleri açısından rapor gerekliliklerine uygun olduğu değerlendirilmektedir. İdare faaliyet raporunda 13 adet performans hedefi ile 53 adet performans göstergesine ilişkin performans bilgisi yer almaktadır. Bunlardan performans programında yer alan ve ilgililik ile ölçülebilirlik kriterlerini karşılayan 9 performans hedefi ile 39 performans göstergesi değerlendirilmiştir. Buna göre, 9 stratejik hedef ve 39 performans göstergesi tutarlılık kriterini karşılamaktadır. Ancak Genel Müdürlükte sağlıklı bir veri kayıt sistemi bulunmadığından faaliyet raporunda yer alan performans bilgisinin veri kayıt sisteminden elde edilen son verilerle uyumlu olmasını ifade eden doğrulabilirlik değerlendirmesi yapılamamıştır. Performans hedeflerinde meydana gelen pozitif sapmaların nedenlerine ilişkin açıklamalara idare faaliyet raporunda yer verilmemesi sebebiyle geçerlilik/ikna edicilik kriterine ise kısmen uyulduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Performans bilgisinin ölçülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesini sağlamak üzere performans hedefi veya göstergeye yönelik tüm performans bilgisinin toplandığı, analiz edildiği ve üretildiği süreç olarak tanımlanan sağlıklı bir veri kayıt sistemi bulunmamaktadır. Genel

Müdürlükte performans hedef ve göstergelerini ölçmek için Maliye Bakanlığı tarafından geliştirilmiş olan “SGB.Net” sistemine veri girişi yapılmaktadır. Ancak performans göstergelerinin ölçümlerinin nasıl yapılacağı belirlenmediğinden, gerçekleşme verileri sorumlu personel tarafından manuel olarak sisteme işleniş aşamasında, toplanmasına ve analiz edilmesine ilişkin yazışma veya raporlama süreçleri ile doğruluğuna ilişkin kontrol mekanizmaları bulunmadan beyan üzerine sisteme girildiğinden sağlıklı bir veri kayıt sisteminden söz edilememektedir.

Sonuç olarak, kamu idaresi stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarını hazırlamakla birlikte söz konusu belgelerin mevzuata uygunluğunun sağlanması için gelişime ihtiyacı bulunmaktadır. Mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkesi gereğince öncelikle performans bilgisinin toplanması, analiz edilmesi ve raporlanmasına yönelik sağlıklı bir veri kayıt sisteminin kurulması, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunda yer alan bilgilerin, açık, anlaşılır, detaylı ve yeterli bir şekilde raporlanması, bu belgelerin birbiriyle tutarlı olması ve belirlenen performans göstergelerinin iyi tanımlanması sağlanmalıdır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan 2015 yılı denetiminde incelendiğinden, sözkonusu belge bu yıl yeniden incelenmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Performans Programının Bütçe Teklifleriyle Birlikte Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığına Gönderilmemesi

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin “Performans programının ilgili idarelere gönderilmesi ve kamuoyuna açıklanması” başlıklı 7’nci maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında;

“(1) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, performans programlarını bütçe teklifleri ile birlikte Bakanlığa ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına gönderirler.

(2) Performans programları kamu idarelerinin bütçe tekliflerine ilişkin olarak Bakanlık ve Devlet Planlama Teşkilatında yapılan bütçe görüşmelerinde değerlendirilir.

... ”denilmektedir.

Bu kapsamda performans programı bütçe teklifi ile birlikte Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığına gönderilmemiştir. Dolayısıyla stratejik plan ile bütçe arasında bağlantı kurulmasını sağlayacak olan performans programı bütçeleme sürecine dahil edilememiştir.

Kamu idaresi cevabında; *“Genel Müdürlüğümüz Performans Programı Tasarısı bütçe teklifimizle birlikte Maliye Bakanlığına, yatırım teklifimizle birlikte Kalkınma Bakanlığına gönderilmemiş olmakla birlikte ilgili birimlerce görülen e-bütçe sistemine girişi yapılmış ve bütçe görüşmeleri esnasında Maliye Bakanlığına, yatırım programı görüşmelerinde ise Kalkınma Bakanlığına götürülerek bütçeleme sürecine dahil edilmiştir.*

Performans programımız 2018-2020 dönemi ve sonraki bütçe süreçlerinde bütçe ve yatırım programı tekliflerimizle birlikte ilgili bakanlıklara gönderilecektir” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında performans programının 2018-2020 dönemi ve sonraki bütçe süreçlerinde bütçe ve yatırım programı teklifleriyle birlikte ilgili bakanlıklara gönderileceği ifade edilmiştir. Ancak 2016 yılı performans programı bütçe teklifi ile birlikte Maliye Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına gönderilmemiştir.

BULGU 2: Performans Hedeflerinden 1 Tanesi ile Performans Göstergelerinden 2 Tanesinin İlgililik Kriterini Karşılammaması

A) Performans Programı Hazırlama Rehberinde performans hedefi, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir şeklinde tanımlanmıştır. Yine Rehberde performans hedeflerinin, stratejik hedefleri gerçekleştirmeye yönelik, hedeflerle ilgili olması gerektiği belirtilmiştir. “Kadastro yapımı yönü ile sorunlu olan birimler ile tescil harici alan olarak bırakılan (ormanlar dahil) yerlerin kadastrounu yapmak, güncellemek ve yenilemek” hedefine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirilmesi planlanan “Müşteri Memnuniyet Oranını Sürekli Artırmak” şeklinde ifade edilen performans hedefi stratejik hedef ile ilgili değildir. Belirli hedeflere yönelik müşteri memnuniyeti ölçülmek isteniyorsa bu performans göstergeleri yoluyla yapılabilecektir.

Stratejik Hedef	Performans Hedefi
Kadastro yapımı yönü ile sorunlu olan birimler ile tescil harici alan olarak bırakılan (ormanlar dahil) yerlerin kadastrounu yapmak, güncellemek ve yenilemek.	Müşteri Memnuniyet Oranını Sürekli Artırmak

B) Performans Programı Hazırlama Rehberinde performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek ve değerlendirmek üzere performans göstergelerinin belirleneceği ifade edilmekte, göstergelerin, hedefe ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne ölçüde ulaşıldığını ölçme, izleme ve değerlendirmeye yönelik olarak belirlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Performans programında yer alan “Kadastro Yapımı Yönü ile Sorunlu Olan Birimler ile Tescil Harici Alan Olarak Bırakılan (Ormanlar dahil) Yerlerin Kadastrounu Yapmak, Güncellemek ve Yenilemek” performans hedefini ölçmeye yönelik belirlenen “Mevzuat kapsamında eğitim

verilen Bölge Müdürlüğü sayısı” göstergesi hedef ile ilgili değildir. Nitekim eğitim verilen Bölge Müdürlüğü sayısının kadastro yapmak, güncellemek, yenilemek hedefini ölçemeyeceği açıktır.

Benzer şekilde performans programında yer alan “İnsan Kaynakları Yönetimini Geliştirmek” performans hedefini ölçmeye yönelik belirlenen “İç denetim programında yer alacak denetim, inceleme, araştırma ve eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilme oranı/yıl” performans göstergesi hedef ile ilgili değildir. İnsan kaynakları faaliyetlerinden ayrı bir faaliyet olan iç denetimin kapsamındaki faaliyetlerin gerçekleşme oranı insan kaynakları yönetiminin gelişiminin ölçülmesine yönelik olmamaktadır.

Performans Hedefi	Performans Göstergesi
Kadaströ Yapımı Yönü ile Sorunlu Olan Birimler ile Tescil Harici Alan Olarak Bırakılan Yerlerin Kadastroğunu Yapmak, Güncellemek ve Yenilemek.	Mevzuat kapsamında eğitim verilen Bölge Müdürlüğü sayısı
İnsan Kaynakları Yönetimini Geliştirmek	İç denetim programında yer alacak denetim, inceleme, araştırma ve eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilme oranı/yıl

Kamu idaresi cevabında; “A. “Kadaströ yapımı yönü ile sorunlu olan birimler ile tescil harici alan olarak bırakılan (ormanlar dahil) yerlerin kadastroğunu yapmak, güncellemek ve yenilemek” stratejik hedefi ile ilgililik kriterini sağlamadığı belirtilen “Müşteri Memnuniyet Oranını Sürekli Artırmak” performans hedefi 2017 yılı performans programında “Uluslararası Alandaki Kurumsal Varlığımızı Güçlendirmek” stratejik hedefi ile ilişkilendirilmiştir.

B. Genel Müdürlüğümüz 2017 Yılı Performans Programında “Mevzuat kapsamında eğitim verilen Bölge Müdürlüğü sayısı” göstergesi “Mevzuat kapsamında eğitim verilen kişi sayısı” olarak revize edilmiş olup söz konusu eğitimler ile bu kapsamda görevlendirilen personelin mevzuat ve uygulamaya “yönelik bilgilerinin güncellenmesi, istenilen nitelik ve nicelikte güncelleme, yenileme ve sayısallaştırma yapılabilmesi, işlemlerin personel hatalarından arındırılması ve projede ortaya çıkabilecek gecikmelerin önüne geçilmesi

amaçlanmaktadır. Böylelikle Mesleki ve teknik eğitim verilen personelin kadaastro çalışmalarında daha verimli olacakları düşünülmektedir.

Performans hedefi ile ilgililik kriterini karşılamadığı belirtilen “İç denetim programında yer alacak denetim, inceleme, araştırma ve eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilme oranı/yıl” performans göstergesi ise hazırlanacak olan 2018 yılı performans programı çalışmaları esnasında değerlendirilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak; A) Kamu idaresi cevabında “Kadaastro yapımı yönü ile sorunlu olan birimler ile tescil harici alan olarak bırakılan (ormanlar dahil) yerlerin kadaastrosunu yapmak, güncellemek ve yenilemek” stratejik hedefi ile ilgililik kriterini sağlamadığı belirtilen “Müşteri Memnuniyet Oranını Sürekli Artırmak” performans hedefinin 2017 yılı performans programında “Uluslararası Alandaki Kurumsal Varlığımızı Güçlendirmek” stratejik hedefi ile ilişkilendirildiği belirtilmiştir. Ancak yukarıda da açıklandığı üzere belirli hedeflere yönelik müşteri memnuniyeti ölçülmek isteniyorsa bu performans göstergeleri yoluyla yapılabilecektir. Dolayısıyla “Müşteri Memnuniyet Oranını Sürekli Artırmak” performans hedefinin 2017 yılı performans programında “Uluslararası Alandaki Kurumsal Varlığımızı Güçlendirmek” stratejik hedefi ile ilişkilendirilmesi ilgililik kriterini sağlamayacaktır.

B) Kamu idaresi cevabında 2017 Yılı Performans Programında “Mevzuat kapsamında eğitim verilen Bölge Müdürlüğü sayısı” göstergesinin “Mevzuat kapsamında eğitim verilen kişi sayısı” olarak revize edildiği, söz konusu eğitimler ile bu kapsamda görevlendirilen personelin mevzuat ve uygulamaya yönelik bilgilerinin güncellenmesi, istenilen nitelik ve nicelikte güncelleme, yenileme ve sayısallaştırma yapılabilmesi, işlemlerin personel hatalarından arındırılması ve projede ortaya çıkabilecek gecikmelerin önüne geçilmesi amaçlandığı ifade edilmiştir.

Ancak söz konusu performans hedefinde ifade edildiği gibi kadaastro yapmak, güncellemek ve yenilemek farklı bir konu, kamu idaresinin cevabında belirtildiği gibi bu faaliyetlerden elde edilen çıktıların kaliteli, güncel, mevzuata uygun olması farklı bir konudur. Dolayısıyla eğitim verilen Bölge Müdürlüğü sayısının, eğitim verilen kişi sayısı olarak değiştirilmesi göstergeyi hedefle ilgili hale getirmeyecek ve kadaastro yapmak, güncellemek, yenilemek hedefini ölçmeyecektir.

Kadaastro yapmak, güncellemek ve yenilemek gibi faaliyetlerden elde edilen çıktıların

kaliteli, güncel, mevzuata uygun olmasının ayrı bir hedef olarak belirlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında “İnsan kaynakları yönetimini geliştirmek” performans hedefini ölçmeye yönelik belirlenen “İç denetim programında yer alacak denetim, inceleme, araştırma ve eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilme oranı/yıl” performans göstergesinin hedef ile ilgili olmadığı yönündeki tespite iştirak edildiği, 2018 yılı performans programı çalışmaları esnasında değerlendirileceği belirtilmektedir.

İç denetçilerin eğitilmesine yönelik düzenlenen faaliyetlerinin söz konusu hedefin ölçülmesine yönelik bir gösterge olabileceği düşünülmektedir.

BULGU 5: Performans Göstergelerinden Oran Olarak İfade Edilenlerden 17 Tanesinin İyi Tanımlama Kriterini Karşılama

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen performans göstergelerinin bu amaçları yerine getirmek için iyi tanımlanmış olması gerekmektedir.

Performans programında yer alan ve oran olarak ifade edilen göstergelerden bazıları iyi tanımlama kriterini karşılamamaktadır. Oran iki nicelik arasındaki bağlantıyı göstermek için kullanılan bir ölçüdür. Ancak tabloda gösterilen performans göstergelerinde oranlanacak olan iki niceliğin tam olarak ne olduğu anlaşılamamaktadır. Örneğin, “TSE EN ISO 27001 Bilgi güvenliği yönetim sisteminin kurulum oranı/yıl” göstergesi buna ilişkin modüller var onların tamamlanma oranı mı, birden çok yerde kurulacak da onların oranı mı gibi birçok anlama gelebilecektir. Benzer şekilde “fiziki şartları iyileştirilen ofis (büro) oranı/yıl” göstergesinde ofis(büro) ne anlama geliyor, merkez ve taşra dahil bina bazında kullanım alanları mı kastediliyor anlaşılmamaktadır.

Bu bağlamda, performans göstergelerinin sağlıklı bir şekilde izlenip değerlendirilebilmesi için iyi tanımlanmaları gerekmektedir.

Performans Hedefi	Performans Göstergesi
Tapu ve Kadastro Bilgi Sisteminin İş	Verilerin farklı lokasyonda yedeklenme oranı/yıl

Sürekliği, Veri Güvenliği Ve Yazılım Yenilenmesini Sağlamak	TSE EN ISO 27001 Bilgi güvenliği yönetim sisteminin kurulum oranı/yıl(*)
	Yenilenen yazılım oranı/yıl
Elektronik Ortamda Kaliteli ve Hızlı Hizmet Sunmak	Bilgilendirme sistemi kurulan müdürlük oranı/yıl
	Sıramatik ve bilgilendirme sistemi kurulan müdürlük oranı/yıl
	Elektronik arşive geçen müdürlük oranı/yıl
	TC Kimlik numara girişlerinin tamamlanma oranı/yıl
	E-arşive geçilen taşınmaz oranı/yıl
	Yetkili kurumlarla yapılacak toplantı oranı/yıl
Çalışan Memnuniyeti, Motivasyonu İle Sosyal Etkinlik ve Dayanışmayı Artırmak	Fiziki şartları iyileştirilen ofis (büro) oranı/yıl
Merkez ve Taşra Teşkilatının Mevcut Fiziki Yapısını İyileştirmek	İyileştirme yapılan taşra hizmet binası oranı/yıl
	İyileştirme yapılan merkez hizmet binası oranı/yıl
	Yeni yapılan hizmet binaları oranı/yıl
İnsan Kaynakları Yönetimini Geliştirmek	Eğitime katılan personel oranı/yıl
	Etik eğitime katılan personel oranı/yıl
	İç tetkikleri tamamlanan merkez ve taşra birimleri oranı/yıl
Merkez ve Taşra Arşivlerini İyileştirmek	Arşivleri standartlar konusunda kontrol edilen bölge, tapu ve kadastro müdürlüğü oranı/yıl

Kamu idaresi cevabında; Özetle, bulgu konusu hususların 2017 yılı Performans Programında düzeltildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmekte olup, 2017 yılı performans programında gerekli düzeltmelerin yapıldığı ifade edilmiştir. Bulgu konusu hususlar ilgili yıl denetimlerinde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 3: İdare Faaliyet Raporunda Performans Hedeflerinde Meydana Gelen Pozitif Sapmaların Nedenlerine İlişkin Açıklamalara Yer Verilmemesi

Genel Müdürlüğün 2016 yılı Faaliyet Raporunda performans hedeflerindeki gerçekleşmelerin hedeflenenden fazla olması durumunda sapmaların nedenlerine ilişkin açıklamalar bulunmamaktadır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinin iki numaralı alt bendine göre, faaliyet raporu içerisinde performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerinin açıklanması gerekmektedir.

Genel Müdürlüğün 2016 yılı Faaliyet Raporunda performans hedeflerinin gerçekleşme durumuna ilişkin “başarılı”, “makul” ve “iyileştirilmeli” şeklinde tanımlama yapılmaktadır. “İyileştirilmeli” şeklinde tanımlananlarda gerçekleşen hedeflenenden daha az olmaktadır ve bu durumda meydana gelen sapmanın nedenleri açıklanmıştır. Ancak gerçekleşmenin hedeflenenden fazla olması durumunda “başarılı” şeklinde tanımlama yapılmış ve meydana gelen pozitif sapmanın nedenleri açıklanmamıştır.

Performans Hedefi	Performans Göstergesi	Açıklama	Hedeflenen Gösterge Düzeyi	Yılsonu Gerçekleşme Düzeyi	Gerçekleşme Durumu
1		Kadastro Yapımı Yönü ile Sorunlu Olan Birimler ile Tescil Harici Alan Olarak Bırakılan Yerlerin Kadastroğunu Yapmak, Güncellemek ve Yenilemek.			
	1	Güncelleme ve yenileme yapılan parsel sayısı/Adet	500,000.00	1,315,146.00	Başarılı
	5	Sayısallaştırma Yapılan Parsel Sayısı (Adet)	200,000.00	206,408.00	Başarılı

6		Çalışan Memnuniyeti, Motivasyonu İle Sosyal Etkinlik ve Dayanışmayı Artırmak.			
	35	Tanıtım amaçlı hazırlanan proje ve diğer faaliyetler sayısı/yıl/Adet	26.00	27.00	Başarılı
8		İnsan Kaynakları Yönetimini Geliştirmek.			
	40	Eğitime katılan personel sayısı/Adet	20.00	93.10	Başarılı
	41	Osmanlıca eğitimi verilen merkez ve taşra teşkilatı personeli sayısı/Adet	40.00	61.00	Başarılı
9		Merkez ve Taşra Arşivlerini İyileştirmek.			
	54	Onarım ve restorasyonu tamamlanmış belge sayısı/yıl/Adet	3,500.00	7,933.00	Başarılı
12		Yurt Dışı İlişkileri Geliştirmek Amacıyla Eş Değer Kurumlarla İşbirliği Yapmak.			
	60	İşbirliği yapılan kurum veya ülke sayısı/Adet	3.00	10.00	Başarılı

Yukarıdaki tabloda yer alan göstergelerin gerçekleşme durumlarına ilişkin meydana gelen pozitif sapmaların nedenlerinin açıklanmaması dolayısıyla geçerlilik/ikna edicilik kriterini karşılamadıkları değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Maliye Bakanlığı e-bütçe sistemine girişler sırasında hedeflerde meydana gelen pozitif sapmalara ilgili birimlerce bir açıklama getirilmediği için birimizce de bir açıklama girilememiştir. Yeni dönemde bu hususlara daha duyarlı olunacak olup, ilgili birimler de pozitif sapmalara açıklama yazılması hususunda uyarılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, bulgu konusu hususlar sonraki yıl denetimlerinde izlenecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 4: Performans Bilgisinin İzlenmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Sağlıklı Bir Veri Kayıt Sisteminin Bulunmaması

Veri kayıt sistemi bir performans hedefi veya göstergeye yönelik tüm performans bilgisinin toplandığı, analiz edildiği ve üretildiği sürecin tamamıdır. Herhangi bir performans hedefi veya göstergeye ilişkin gerçekleşmenin ölçülmesi ve raporlanabilmesi için bu ölçümün

nasıl yapılacağıın belirlenmiş olması gerekir. Veri kayıt sistemi performansın ölçümüne yönelik belirlenmiş bir yazışma süreci olabileceği gibi, ilgili göstergeye yönelik gerçekleşme sonuçlarını gösteren detaylı bir bilişim programı da olabilir.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünde performans hedef ve göstergelerini ölçmek için kullanılan veri kayıt sistemi Maliye Bakanlığı tarafından geliştirilmiş olan “SGB.Net” sistemidir. Ancak verilerin söz konusu sisteme işlenmesine ilişkin süreçler incelendiğinde, veri kayıt sisteminin yukarıda bahsedilen nitelikleri taşımadığı görülmüştür.

Uygulamada her birim sorumlu oldukları göstergelere ilişkin gerçekleşme verilerini üçer aylık dönemler itibariyle sorumlu personel tarafından manuel olarak sisteme girmektedir. Manuel olarak sisteme girilen verilerin sisteme işleniş aşamasında, toplanmasına ve analiz edilmesine ilişkin yazışma veya raporlama süreçleri ile doğruluğuna ilişkin kontrol mekanizmaları bulunmamakta olup veriler beyan üzerine sisteme girilmektedir. Söz konusu personel nezdinde verilerin kaynağına ilişkin bir belge bulunmamakta, dolayısı ile verilerin doğruluğu kurum içi kontrole tabi tutulamamaktadır.

Öte yandan faaliyet raporunda yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme verileri e-bütçe sistemi üzerinden raporlanmaktadır. SGB.Net sisteminde yer alan göstergelere ilişkin gelişmeler yine manuel olarak strateji birimi tarafından tekrardan e-bütçe sistemine girilmekte ve bu aşamada birden fazla birimi ilgilendiren gösterge verilerinin nasıl toplulaştırılacağı, toplulaştırılan verilerin nasıl kontrol edileceğine yönelik herhangi bir iç düzenleme bulunmamaktadır.

Hâlbuki Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik’in 4’üncü maddesinin 6’ncı bendinde de belirtildiği üzere üst yönetici ve harcama yetkilileri, performans programlarının hazırlanmasında ihtiyaç duyulacak her türlü bilgi ve verinin toplanması ile analiz edilmesi için gerekli ortam, yapı ve süreçleri oluşturmakla sorumludurlar.

Bu bağlamda Genel Müdürlükte performans bilgisinin ölçülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik sağlıklı bir veri kayıt sisteminin bulunmaması, kamu idaresinin kendi içinde faaliyet sonuçlarını doğru ölçmesine engel teşkil edebileceği gibi, üst yönetici ve harcama yetkililerince hesap verme sorumluluğu çerçevesinde hazırlanan ve kamuoyuna duyurulan faaliyet raporlarında da yer alan bilgilerin doğruluğu ve güvenilirliği açısından önemli riskler doğuracaktır.

Kamu idaresi cevabında; “Genel Müdürlüğümüzün Mevcut Stratejik Planı ve buna istinaden hazırlanan performans programları Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan SGB.Net programı üzerinden birimler tarafından bilgiler işlenerek raporlaması yapılmaktadır. Ayrıca ilgili birimler tarafından yapılan veri girişleri Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı tarafından konsolide edilerek yine Maliye Bakanlığının hazırlamış olduğu e-bütçe sistemine girilmektedir.

Maliye Bakanlığı sistemi SGB.Net ve e-bütçe sistemlerine kurumumuz tarafından müdahalede edilememektedir. Zaman zaman Maliye Bakanlığı tarafından sistem üzerinde güncellemeler de yapılmaktadır. Mevcut veri girişleri bilgi, belge ve evraklardan elde edilen ve birimlerde saklanan verilerden yapılmaktadır. Raporla değinilen durum kurumumuz tarafından da tasvip edilmemekle beraber hata payını minimum seviyede tutmaya gayret gösterilmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup sonraki yıl denetimlerinde 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>