



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI

2015 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2016

İÇERİK

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
DARPHANE VE DAMGA MATBAASI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	81
HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI MERKEZİ FİNANS VE İHALE BİRİMİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	109
HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI ULUSAL FON 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	143
HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	159

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI

2015 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 GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	14
8.	EKLER.....	72

KISALTMALAR

AYBS	Alacak Yönetimi Bilgi Sistemi
DİBS	Devlet İç Borçlanma Senetleri
IPA	Katılım Öncesi Yardım Aracı
HMVKŞ	Hazine Müsteşarlığı Varlık Kiralama Şirketi
KGF	Kredi Garanti Fonu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KMYKK	Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
MYMY	Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
OGM	Orman Genel Müdürlüğü
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TTK	Türk Ticaret Kanunu

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Hazine Müsteşarlığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir.

Hazine Müsteşarlığına 26 Aralık 2014 tarih ve 29217 sayılı (Mükerrer) Resmi Gazete’de yayınlanan 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile toplam 68.399.057.000 TL ödenek tahsis edilmiş olup bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin yaklaşık % 13’üne (68.399.057.000 /520.445.679.000 TL) tekabül etmektedir.

Bütçe Kanununun 5 ve 6’ncı maddesine istinaden gerçekleştirilen ödenek işlemleri sonucunda Kurumun toplam ödeneği 70.844.763.630 TL olmuştur. Toplam ödeneğin % 96,39’una tekabül eden 68.288.620.450 TL’lik kısmı yılsonu itibariyle harcanmıştır.

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

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

Ekonomik Ayrıma Göre Bütçe Giderleri		31.12.2015 Tarihi İtibariyle			
		Bütçe Ödeneği	Toplam Bütçe Ödeneği	Harcama	TBO Göre Grç.O. %
01	Personel Giderleri	94.809.000	94.862.775	88.986.720	93,81
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	12.021.000	11.967.225	11.644.779	97,31
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	578.879.000	547.215.000	477.019.840	87,17
04	Faiz Giderleri	54.000.000.000	54.150.000.000	53.004.238.669	97,88
05	Cari Transferler	6.956.098.000	7.586.114.000	7.237.829.348	95,41
06	Sermaye Giderleri	15.500.000	27.154.311	6.060.395	22,32
07	Sermaye Transferleri	366.000.000	1.004.161.865	569.795.799	56,74
08	Borç Verme	6.375.750.000	7.423.288.454	6.893.044.900	92,86
	Toplam	68.399.057.000	70.844.763.630	68.288.620.450	96,39

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Hazine Müsteşarlığı 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 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 ilişkilerle 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.

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

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 tasarlanmıştır. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara bu raporda değil yargılamaya esas raporda yer verilmektedir.

Hazine Müsteşarlığı mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanun'un 49 ve 80' inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, denetim, mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmektedir.

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.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'a 8/12/2013 tarih ve 28845 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici madde ile kurumsal mali tabloların Sayıştaya gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere 2016 yılına kadar üç yıl ötelenmiş iken, Maliye Bakanlığınca kamu idarelerine ait mali tabloların düzenlenebilmesine esas olmak üzere Say2000i muhasebe otomasyon programı ve muhasebe yönetmeliklerinde yapılan düzenlemeler çerçevesinde ilk defa 2015 yılı sonu itibarıyla kamu idaresi mali tablolarının sunulabilmesi zemini hazırlanmış ve KBS üzerinden kamu idarelerine sunulmaya başlanmıştır.

Bu kapsamda, Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesine göre hesap dönemi sonunda verilecek olan cetvel ve mali tablolardan daha önce sunulabilen bütçe giderleri ve ödenekler tablosu ve taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveline ilave olarak;

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu,

kurumsal bazda Sayıştaya gönderilmiştir.

6085 sayılı Kanun uyarınca kamu idaresi esasına göre denetim yapılabilmesi ve denetim görüşü verilebilmesi için, anılan Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde belirtilen yıl sonu kamu idaresi mali rapor ve tablolarının; kamu idaresince muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü birimlerden alınacak kayıtlarla ve gerektiğinde envanter işlemleri de yapılarak kamu idaresinin varlık ve yükümlülükleri ile mali yıla ilişkin faaliyet sonuçlarının Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen standartlarda sunulması gerekmektedir.

Kamu idareleri, KBS üzerinden alınan verileri kendi kayıtları ile teyit ederek tasarrufu altındaki varlık ve yükümlülükleri ile mali yıla ilişkin faaliyet sonuçlarına ilişkin bilgileri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen raporlama esaslarına uygun olarak hazırlaması gerekirken kamu idaresi bazında ilk defa mali tablo düzenlenmesi ve 2015 yılının geçiş süreci olması sebebiyle sadece KBS üzerinden alınan mali tabloları sunmuştur.

Denetim çalışmaları, bu çerçevede hazırlanan mali tablolara birlikte Hazine Müsteşarlığının muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel,

belgeler, yevmiye kayıtları, yevmiye kayıtlarına esas belgeler ve bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler esas alınarak bu belgelerin tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluğu açısından yürütülmüştür.

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Darphane ve Damga Matbaası Muhasebe Birimindeki Altın, Gümüş vb. Menkul Varlıkların Mali Tablolarda Gerçek Değeri ile Gösterilmemesi

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine göre; menkul varlıklar hesabında kayıtlı bulunan altın, gümüş vb. menkul varlıkların değerlemeye tabi tutulması gerekirken tutulmadığı, bu nedenle de 2015 yılı sonu itibariyle fiili menkul varlık stoku ile 217 nolu Menkul Varlıklar Hesabı tutarı arasında farklılık olduğu görülmüştür.

27/12/2014 tarihli ve 29218 sayılı Mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 135 inci maddesinde; Menkul varlıklar hesabının; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri muhasebe birimlerinden Darphane ve Damga Matbaası Muhasebe Birimi veya Hazine Müsteşarlığına bağlı İç Ödemeler Muhasebe Birimine intikal eden altın, gümüş, pırlanta ve benzeri kıymetli madenler, antika niteliğindeki eşya, para, pul gibi menkul varlıklar ve konvertibl olmayan yabancı paralar ile diğer çeşitli menkul kıymet ve varlıkların izlenmesi için kullanıldığı; 136 ıncı maddesinde ise, Menkul varlıklar hesabında kayıtlı bulunan menkul varlıklardan ay sonlarında değerlemeye tabi tutulanların, değerlemesi sonucunda oluşan olumlu fark bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği; değerlemesi sonucunda oluşan olumsuz fark bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedileceği, belirtilmektedir.

Söz konusu Yönetmeliğin “Muhasebe yetkilileri arasındaki devir işlemleri” başlıklı 545 inci maddesinde ise; muhasebe yetkilileri arasındaki devir işlemlerinde devir cetvelinin düzenleneceği ve devir cetvelinin düzenlenmesinden önce asil veya vekil olarak göreve başlayan muhasebe yetkilisinin; hazır değerler, değerli kâğıtlar, menkul kıymet ve varlıklar ile teminat mektubu gibi değerleri sayarak teslim alması ve sayımda çıkan miktarların sayım tutanakları ile tespit edileceği ifade edilmektedir.

Darphane ve Damga Matbaası Muhasebe Biriminde tutulan 217-Menkul Varlıklar Hesabında, çeşitli gerekçelerle il muhasebe müdürlükleri, ilçe mal müdürlüklerinden gelen menkul kıymet ve varlıklar yer almaktadır. Söz konusu varlıklardan Genel Müdürlüğün Maliye Bakanlığına bağlı olduğu 1985 yılından önceki döneme ait olanlardan bir kısmı eritilip kullanılmıştır. 1985 yılından sonra gelenler ise Muhasebe Birimince muhafaza edilip depolanmaktadır.

217 nolu hesaba ilişkin olarak yapılan incelemede;

- Yönetmelik gereğince, menkul varlıklar hesabında kayıtlı bulunan menkul varlıkların ay sonlarında değerlemeye tabi tutulması gerekirken söz konusu menkul kıymetlerin il muhasebe müdürlükleri veya ilçe mal müdürlüklerinden gelen değerler üzerinden muhasebe kayıtlarına alındığı ve kayıtlara alındıktan sonra dönem sonlarında herhangi bir değerlendirme yapılmadığı,

- Yönetmelik gereğince, muhasebe yetkilileri arasındaki devir işlemlerinde, göreve başlayan muhasebe yetkilisinin, menkul kıymet ve varlıkları sayarak teslim alması gerekirken 217 nolu hesabın fiilen sayım yapılmaksızın miktar olarak devredildiği,

- Menkul varlıkların türlerine göre bir ayırım yapılmadığı,

- Menkul varlıkların tespitine yönelik altın deposundan rastgele seçilen 2009/2 nolu çuval açılmış ve çuval içerisinde 17 adet kese olduğu ve bu keselere ait tutanak ekinde belirtilen menkul kıymetler listesi ile kese içindeki menkul kıymetlerin miktar olarak uyumlu olduğu,

Görülmüştür.

Konu ile ilgili olarak Muhasebat Kontrolörlerinin 01/06/2014-10/11/2015 dönemine ilişkin raporunda;

- Menkul kıymetlerin muhafaza edildiği altın ve gümüş depolarının yerinde görüldüğü,

- Altın deposunda toplam 99 adet mühürlü çuval olduğu, her bir çuval içerisinde çeşitli ebatlarda ortalama 40-50 kese bulunduğu ve söz konusu keseler içerisinde irili ufaklı altın, gümüş gibi değerli maden ve taşlardan yapılmış takı ve ziynet eşyası, külçe halinde altın, sebike (çubuk) halinde gümüş, tarihi değer taşıyan madeni paralar ve benzerlerinin bulunduğu; söz konusu menkul kıymetlere ilişkin adetsel tutarların, her biri adına açılmış dosyalar içerisinde bulunan yazışmalardan tespit edilmesi gerektiği, ayrıca çuvallarda bulunan altın, kolye, bilezik, gerdanlık vb. menkul malların niteliklerinin tespit edilmesinin mümkün olmadığı ve bu nedenle sayımının yapılamadığı,

- Gümüş deposunda muhafaza edilen gümüşlerin eritilmiş külçe ve sebike şeklinde bulunduğu, külçelerin her birinin yaklaşık 30-35 kg arasında geldiğinin Saymanlık

Müdürünce ifade edildiği, gümüş deposunda tartı ya da kantar bulunmadığı, söz konusu depoda takriben 150-200 adet gümüş külçe bulunduğu, bu külçelerin tartı ya da kantar bulunmaması, taşıma ve tartma için yeterli eleman bulunmaması nedeniyle sayımlarının yapılamadığı,

Belirtilmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda Darphane ve Damga Matbaası Muhasebe Birimine çeşitli yollarla teslim edilen menkul varlıkların mevcut durumda muhafaza edilmesinin zorlaştığı görülmüştür. Bu nedenle söz konusu menkul varlıkların ekonomiye kazandırılması için yasal düzenleme yapılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

Fiili menkul varlık stoku ile 217 nolu hesap tutarı (2015 yılı için 15.990.656,08 TL) arasında farklılık olduğu hususuna 2013, 2014 yılı Denetim Raporunda da yer verilmesine rağmen bu konuda herhangi bir ilerleme sağlanamadığı ve uygulamaya 2015 yılında da devam edildiği görülmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre 217 nolu hesapta kayıtlı bulunan menkul varlıkların mali tablolarda gerçek değeri yansıtması için değerlemeye tabi tutularak muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Menkul Varlıkların değerlemesi ile ilgili olarak 08.11.2013 tarih ve 492 sayılı yazımız ile Muhasebat Genel Müdürlüğüne bilgi verilmiş olup, konuya ilişkin değerlendirme Komisyonu oluşturulmak üzere çalışmalar devam etmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi tarafından bulguya ilişkin herhangi bir itiraz olmayıp konuya ilişkin komisyon kurma çalışmalarının devam ettiği belirtilmiştir.

217 nolu hesapta kayıtlı bulunan menkul varlıkların mali tablolarda gerçek değeri yansıtması için değerlemeye tabi tutularak muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

BULGU 2: Hazine Müsteşarlığına Tahsisli Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına İntikal Ettirilmemesi

Hazine Müsteşarlığına tahsisli lojman, hizmet binası vb. taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre kayıtlara

alınmadığı ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

5018 sayılı KMYKK'nun 47 nci maddesinde; "... *Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri tahsis etmeye, kamu ihtiyaçları için gerekli olmayanların tahsisini kaldırmaya Maliye Bakanlığı; diğer taşınmazları tahsis etmeye ve tahsisini kaldırmaya ise maliki kamu idaresi yetkilidir...*" denilmektedir.

13.09.2006 tarih ve 20067/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin; 4 üncü maddesinde "Taşınmaz ve haklar"ın; kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan, eklenti ve bütünleyici parçaları dahil olmak üzere arazi, arsa, bina, yer altı ve yer üstü düzenleri ile sınırlı aynî haklar ve kişisel haklar olarak tanımlandığı, 5 inci maddesinde ise; kayıt işlemlerinin, taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsadığı belirtilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin 7 nci maddesine göre, 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 kaydının Ek 6'daki Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda yer alan bilgileri içerecek şekilde yapılması; Geçici 1 inci maddesine göre de, söz konu taşınmazların fiili envanterinin emlak vergi değerleri üzerinden tamamlanarak ilgili form ve icmal cetvellerine kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerce kaydedilmesi, muhasebe birimlerince 01.10.2014 tarihine kadar muhasebe kayıtlarına alınması, 31.12.2016 tarihi itibarıyla de gerçek değer üzerinden kayıtların düzeltilmesi gerekmektedir.

23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 130-132 nci maddelerinde, tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabında takip edileceği hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenlemeye paralel olarak 27.12.2014 tarih ve 29218 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 172, 174 ve 176 nci maddelerinde ise, kendisine taşınmaz tahsis edilen kamu idaresinin, tahsis işlemini muhasebe kayıtlarına nasıl alacağı belirtilmektedir.

Tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mal, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili

kamu idaresinin kullanımına bırakılmaktadır. Adına tahsis yapılan idarenin kullanımına bırakılan kamu kaynaklarının tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işleminin ilgili kamu idaresince muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde Hazine Müsteşarlığına tahsis edilen taşınmazla ilişkin envanter ve kayıt işlemlerinin tamamlanmadığı, bunlara ilişkin muhasebe kaydının yapılmadığı ve söz konusu taşınmazların Hazine Müsteşarlığı mali tablolarında yer almadığı görülmüştür.

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

Kamu idaresi cevabında; "Söz konusu bulgu kapsamında 2015 yılı içinde Maliye Bakanlığı nezdinde taşınmazların muhasebeleştirilmesine yönelik çalışmalar başlatılmıştır. Yönetmelikte belirtilen tarihe (31.12.2016) kadar kayıtların tamamlanması için gerekli çalışmalar yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, bulgu kapsamında 2015 yılı içinde Maliye Bakanlığı nezdinde taşınmazların muhasebeleştirilmesine yönelik çalışmalar başlatıldığı, yönetmelikte belirtilen 31.12.2016 tarihine kadar kayıtların tamamlanması için gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmektedir.

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

BULGU 3: Anadolu Ajansı Türk Anonim Şirketi Tarafından İktisap Edilen Paylar Üzerindeki Hazine Lehine İntifa Hakkının Muhasebe Kayıtlarına İntikal Ettirilmemesi

Anadolu Ajansı Türk Anonim Şirketi tarafından iktisap edilen %50,07'lik pay üzerinde Hazine lehine tam yararlanma yetkisi sağlayan intifa hakkının Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine göre Müsteşarlık muhasebe kayıtlarına intikal ettirilmediği görülmüştür.

12.08.1960 tarih ve 57 sayılı Anadolu Ajansının Malları ve Personeli Hakkında Kanununun Ek 1 inci maddesi ikinci bendinde; *“Bu madde kapsamında Anadolu Ajansı Türk Anonim Şirketi tarafından iktisap edilen paylar üzerinde Hazinesinin intifa hakkı vardır. Söz konusu intifa hakkı, Hazine Müsteşarlığı tarafından kullanılır. İntifa hakkı, paylar Anadolu Ajansı Türk Anonim Şirketi tarafından iktisap edildikçe iktisap tarihinden itibaren bir ay içinde Şirket pay defterine işlenir ve tescil edilir.”*,

22.11.2001 tarih ve 4721 sayılı Medeni Kanununun “İntifa Hakkının Konusu” başlıklı 794 üncü maddesinde; *“İntifa hakkı, taşınırlar, taşınmazlar, haklar veya bir malvarlığı üzerinde kurulabilir. Aksine düzenleme olmadıkça bu hak, sahibine, konusu üzerinde tam yararlanma yetkisi sağlar.”*,

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “260 Haklar Hesabı” başlıklı 194 üncü maddesinde; *“Haklar hesabı, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır.”*,

Aynı Yönetmeliğin “Hesabın İşleyişi” başlıklı 195 inci maddesinin 4 üncü bendinde; *“Bedelsiz olarak intikal eden haklar tespit edilen değerleri üzerinden bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.”*,

Denilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümleri gereğince Anadolu Ajansı Türk Anonim Şirketi tarafından iktisap edilen paylar üzerinde Hazine lehine tam yararlanma yetkisi sağlayan intifa hakkının 260 Haklar Hesabı kullanılarak muhasebe kayıtlarına intikal ettirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Şirket sermaye hissesi olan %47,75'nin ilgili muhasebe hesaplarına yansıtıldığı ancak Şirket tüzel kişiliğine ait olan %50.07'lik pay üzerinde kurulan ve Hazine Müsteşarlığınca kullanılacak olan intifa hakkının muhasebe hesaplarına yansıtılmadığı görülmektedir.

Anadolu Ajansı Türk Anonim Şirketi tarafından iktisap edilen paylar üzerinde Hazine lehine tam yararlanma yetkisi sağlayan intifa hakkının Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine göre Müsteşarlık muhasebe kayıtlarına intikal ettirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2015 yılına ilişkin Sayıştay Taslak Denetim Raporunda Anadolu Ajansı Bulgusuna Müsteşarlıkça da iştirak edilmekte olup, konuya ilişkin gerekli girişimlerde bulunularak söz konusu bulgunun gereği yerine getirilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususlara ilişkin gerekli girişimlerde bulunularak söz konusu bulgunun gereğinin yerine getirileceği belirtilmektedir.

Anadolu Ajansı Türk Anonim Şirketi tarafından iktisap edilen paylar üzerinde Hazine lehine tam yararlanma yetkisi sağlayan intifa hakkının Müsteşarlık muhasebe kayıtlarına intikal ettirilmesi gerekmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Hazine Müsteşarlığı 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve "Denetimin Dayanağı Amacı, Yöntemi ve Kapsamı" bölümünde açıklanan çerçevede ekte sunulan mali rapor ve tablolarının "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı "217 Menkul Varlıklar Hesabı", "250 Arazi ve Arsalar Hesabı", "252 Binalar Hesabı" ile "260 Haklar Hesabı" hariç doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

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

Müsteşarlık tarafından dış finansman kaynağından proje ve program kredisi olarak temin edilen kredilerin, özel bütçeli kurum olan Orman Genel Müdürlüğü (OGM)'ne ikrazen kullanılması ve karşılığında alacak kaydı oluşturulması gerekirken karşılıksız tahsis edildiği tespit edilmiştir.

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

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

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

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

Program kredisi; Müsteşarlık tarafından ... kamunun finansman ihtiyacının karşılanması amacıyla herhangi bir dış finansman kaynağından sağlanan finansman imkânını,

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

Belirtilmiştir.

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

5018 sayılı Kanunun (I) ve (IIA) cetvelinde sayılan kurumlar dışındaki idarelerin projelerinin finansmanı ve finansman ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, Türkiye Cumhuriyeti adına Müsteşarlık tarafından temin edilen dış finansmanın, Müsteşarlık ile kuruluş arasında imzalanan ikraz anlaşmasına istinaden ilgili kuruluş tarafından kullanılabilmesi hüküm altına alınmıştır.

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

Yapılan inceleme sonucunda; ayrıntısı aşağıdaki tabloda belirtilen ve proje ve program kredisi olarak Müsteşarlık tarafından temin edilen kredilerin, 5018 sayılı Kanunun II-B Cetvelinde yer alan ve özel bütçeli kurum olan Orman Genel Müdürlüğüne ikrazen kullanılması ve karşılığında alacak kaydı oluşturulması gerekirken, karşılıksız olarak tahsis edildiği görülmüştür.

Dış finansman kaynağından sağlanan finansman imkânının 5018 sayılı Kanunun II-B cetvelinde yer alan Orman Genel Müdürlüğüne ikrazen kullanılması gereken proje ve program kredisi karşılığında 1.450.358.326,56 TL tutarında alacak kaydı yapılması gerekmektedir.

Tablo 2: Orman Genel Müdürlüğüne Karşılıksız Tahsis Edilen Krediler

Kredi Türü	DFN	Anlaşma		Döviz Türü	Kullanım Tarihi	Kullanım Miktarı		31.12.2015 tarihli	
		Tarihi	Tutarı			Döviz Cinsinden	TL cinsinden	TCMB döviz satış kuru	TCMB kuru üzerinden alacak tutarı

Proje	39359	22.06.2011	4.225.000.000	JPY	08.07.2014	39.084.572	820.424,25	0,0243	951.318,48
					21.10.2014	20.354.291	428.783,49	0,0243	495.423,44
					27.01.2015	42.980.482	861.500,78	0,0243	1.046.144,93
					29.05.2015	5.005.016	107.592,83	0,0243	121.822,09
					29.05.2015	30.583.013	657.443,03	0,0243	744.390,54
					11.09.2015	61.409.530	1.549.301,03	0,0243	1.494.707,96
					29.09.2015	52.374.693	1.333.250,19	0,0243	1.274.800,03
					09.10.2015	8.310.577	204.498,37	0,0243	202.279,44
					04.11.2015	5.300.054	124.673,17	0,0243	129.003,31
					04.12.2015	121.931.487	2.858.683,71	0,0243	2.967.812,39
					22.12.2015	113.751.034	2.735.598,62	0,0243	2.768.700,17
					22.12.2015	116.759.399	2.807.946,79	0,0243	2.841.923,77
				TOPLAM	617.844.148	14.489.696,26		15.038.326,56	
Program	39466	02.12.2013	150.000.000	EUR	15.07.2014	100.000.000	289.120.000,00	3,1896	318.960.000,00
					10.04.2015	50.000.000	139.760.000,00	3,1896	159.480.000,00
					TOPLAM	150.000.000	428.880.000		478.440.000,00
	39476	27.01.2014	150.000.000	EUR	27.06.2014	75.000.000	217.830.000,00	3,1896	239.220.000,00
					27.10.2014	75.000.000	212.707.500,00	3,1896	239.220.000,00
					TOPLAM	150.000.000	430.537.500,00		478.440.000,00
	39369	27.10.2011	150.000.000	EUR	09.12.2011	75.000.000	184.147.500,00	3,1896	239.220.000,00
					27.12.2011	75.000.000	185.490.000,00	3,1896	239.220.000,00
					TOPLAM	150.000.000	369.637.500,00		478.440.000,00
				GENEL TOPLAM	1.243.544.696,26			1.450.358.326,56	

Kamu idaresi cevabında; "Bahse konu bulguda sözü geçen 39369, 39466, 39476 DFN'li krediler Fransız Kalkınma Ajansı ve Avrupa Yatırım Bankasından program finansmanı amacıyla sağlanmış kredilerdir. Anılan krediler Orman Genel Müdürlüğünün bütçeden yaptığı harcamalar karşılık gösterilerek kullanılmakta olup, kullanım tutarları Müsteşarlığımız hesaplarına aktarılmaktadır. Bu kredilerin Orman Genel Müdürlüğü tarafından kullanılması söz konusu değildir. Anılan kredilerin Dış Finansman Bilgi Sistemi'nde kullanıcı kuruluşu Orman Genel Müdürlüğü olarak yer almakta olup, Müsteşarlığımız Bilgi İşlem Merkezi ile koordinasyon halinde kullanıcı kuruluş Hazine Müsteşarlığı olarak düzeltilecektir.

Öte yandan, bilindiği üzere, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çerçevesinde genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine herhangi bir dış finansman kaynağından sağlanan imkânlar tahsisli olarak kullandırılmakta, Hazine borcu olarak takip edilmektedir. Bu kapsamda, Çoruh Nehri Havzası Rehabilitasyon Projesinin finansmanı için 22.06.2011 tarihinde Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) ile imzalanan Kredi Anlaşması'nda (DFN: 39359) projenin yürütücü kuruluşu Çevre ve Orman

Bakanlığı uygulayıcı kuruluşu ise Tarım ve Köyişleri Bakanlığı olarak belirlenmiş ve bahse konu Kanuna uygun bir şekilde tahsis gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte, 2011 yılında bakanlıkların yeniden yapılandırılmasıyla, Çevre ve Orman Bakanlığı ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı kapatılarak, yerlerine sırasıyla Orman ve Su İşleri Bakanlığı ve Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı kurulmuştur. Aynı tarih itibarıyla Mülga Çevre ve Orman Bakanlığı altında genel bütçeli olarak yer alan ORKÖY Genel Müdürlüğü ve proje koordinatörlüğünü yürüten Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Genel Müdürlüğü de kapatılarak Orman Genel Müdürlüğü altında Orman ve Köy İlişkileri Dairesi Başkanlığı, Ağaçlandırma Dairesi Başkanlığı, Fidanlık ve Tohum İşleri Dairesi Başkanlığı ve Toprak Muhafaza ve Havza Islahı Dairesi Başkanlığı şeklinde dört daire başkanlığına dönüştürülmüş olup, söz konusu Genel Müdürlüklerin tüm faaliyetleri Orman Genel Müdürlüğüne devredilmiştir. Özetle, Bakanlıklarda gerçekleştirilen yeniden yapılandırmalar sonucunda söz konusu kredi kapsamındaki faaliyetlerin önemli bir kısmını yürüten birimler, Orman Genel Müdürlüğü'nün yapısına dahil edilmek suretiyle özel bütçeli kuruluş statüsüne dönüşmüştür. Bulguda ifade edilen sorun, değişiklikler sonrasında krediden kullanımların Bakanlıklar tarafından değil, Orman Genel Müdürlüğüne gerçekleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi neticesinde meydana gelmiştir. Söz konusu sorunun çözümüne ilişkin olarak dış finansman kaynağından ilgili Bakanlıklara tahsis yoluyla sağlanan finansmanın OGM'ye ikraza dönüştürülmesine ilişkin işlemler Müsteşarlığımızca yapılacaktır."

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabı doğrultusunda; dış finansman bilgi sisteminde Orman Genel Müdürlüğüne tahsis edilerek kullanıldığı görülen 39466, 39476 ve 39369 dış finansman numaralı program kredilerinin, OGM tarafından yapılan işlemler karşılık gösterilerek merkezi yönetim bütçesinin finansmanı için kullanıldığı anlaşılmış olup, bilgi sisteminde kullanıcı idarenin Hazine Müsteşarlığı olarak düzeltilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Proje kredisi olarak OGM'ne tahsis edilen 39359 dış finansman numaralı proje kredisine ilişkin ise, Müsteşarlık ile OGM arasında gerekli ikraz anlaşmalarının yapılarak proje kredisi olarak kullanılan toplam 15.038.326,56 TL'nin kurum mali tablosunda 230-dış borcun ikrazından doğan alacaklar hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: 4749 sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Hibe Anlaşmalarının ve Hibelerden Yapılan Kullanımların Muhasebeleştirilmemesi ve Kamu Borç Yönetimi Raporunda Gösterilmemesi

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

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun;

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

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

Belirtilmektedir.

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

“Alınan hibelerin izlenmesi” başlıklı 7 nci maddesinde; Hibe anlaşmasının imzalanmasını müteakip, kullanıcı kurum ve kuruluşların; hibe kullanım bilgilerini

gerçekleşme tarihinden itibaren en geç 20 gün içerisinde Müsteşarlık Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğüne göndermekle yükümlü olduğu,

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

Hüküm altına alınmaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca; Bakanın yetkisiyle dış finansman kuruluşu ile Müsteşarlık arasında imzalanarak ilgili kurumlara kullandırılan hibelere ilişkin; kullanıcı kuruluşların hibelerden yaptıkları kullanım bilgilerini Müsteşarlığa vermesi, kullanımın amacına ve usulüne uygun şekilde yapılmaması durumunda, Müsteşarlık tarafından dış finansman kaynağına ödenen hibe tutarını, Müsteşarlığın hazine alacağı kapsamında kullanıcı kurum veya kuruluşa yansıtması, bütçe yılı içinde alınan ve verilen hibelere ilişkin bilgilerin Kamu Borç Yönetimi Raporunda yer alması, gerekmektedir.

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

Ancak yapılan inceleme sonucunda; hibelere ilişkin kullanıcı idarelere yalnızca dış finansman numarası verildiği, anlaşma ve kullanım bilgilerinin ise Müsteşarlığın muhasebe kayıtlarında izlenmediği ve hibelere ilişkin bilgilerin Kamu Borç Yönetimi Raporunda yer almadığı görülmektedir. Bu kapsamda; Müsteşarlıktan elde edilen bilgilere göre; 2015 yılı itibarıyla aktif haldeki hibe anlaşması tutarı 2.719.860.775,72 TL, bu anlaşmalardan kullanım tutarı ise 257.638.828,78 TL'dir.

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

Tablo 3: 31.12.2015 İtibariyle Aktif Haldeki Hibe Anlaşmaları ve Kullanımlar

Döviz Türü	31.12.2015 tarihli TCMB döviz satış kuru	Anlaşma miktarı		Kullanım miktarı	
		Döviz cinsinden	TL cinsinden	Döviz cinsinden	TL cinsinden
USD	2,9233	33.408.684,00	97.663.605,94	1.928.626,20	5.637.952,97
EUR	3,1896	802.541.931,21	2.559.787.743,79	77.302.097,85	246.562.771,30
DEM*	1,6308	20.400.000,00	33.268.320,00	3.334.623,81	5.438.104,51
NLG**	1,4474	19.350.000,00	28.007.190,00	0,00	0,00
SDR	4,0497	280.000,00	1.133.916,00	0,00	0,00
TOPLAM			2.719.860.775,72		257.638.828,78

*Alman Markı (DEM); 1 Ocak 1999 tarihinde Euro (EUR) ile değiştirilmiştir. 1 EUR = 1,95583DEM eşdeğer olarak belirlenmiştir. 31.12.2015 tarihi itibarıyla $1 \text{ DEM} = 3,1896 / 1,95583 = 1,6308 \text{ TL}$ değerindedir.

**Hollanda Florini (NLG); 1 Ocak 1999 tarihinde Euro (EUR) ile değiştirilmiştir. 1 EUR = 2,20371 NLG eşdeğer olarak belirlenmiştir. 31.12.2015 tarihi itibarıyla $1 \text{ NLG} = 3,1896 / 2,20371 = 1,4474 \text{ TL}$ değerindedir.

Kamu idaresi cevabında; "Mevcut durumda alınan ve verilen hibeler bilgi sistemlerinde takip edilmekte olup muhasebeleştirilme işlemleri hibeyi kullanan kuruluşlarca gerçekleştirilmekte; bu yönde bir düzenleme bulunmadığından, hibelere ilişkin işlemler Müsteşarlığımız muhasebe kayıtlarına yansıtılmamaktadır.

Ancak, Müsteşarlığımızca bahse konu bulgu yerinde bulunmakta olup konuya ilişkin olarak hali hazırda yürütülmekte olan çalışmaların tamamlanmasının ardından gerekli işlemler tesis edilecektir."

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, hibelere ilişkin muhasebe kayıtlarında ve Kamu Borç Yönetim Raporunda yer almasına ilişkin gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmektedir.

Bulgu metninde de belirtildiği üzere, amacına uygun kullanılmadığında geri ödeme yükümlülüğü doğuracak olan 257.638.828,78 TL tutarındaki hibenin, koşullu yükümlülük olarak mali tablo dipnotlarında izlenmesi ve 4749 sayılı Kanununun 14 üncü maddesi gereğince de ilgili bütçe yılı içinde alınan ve verilen hibelere ilişkin bilgilerin Kamu Borç Yönetimi Raporunda yer alması gerekmektedir.

BULGU 3: Teyitsiz Kalan Doğrudan Dış Proje Kredilerine İlişkin Yapılması Gereken Takip İşlemlerinin Mevzuata Uygun Yapılmaması

Doğrudan kullanılan dış proje kredilerinde; kredi kullanım bilgisi dış finansman kaynağından Müsteşarlığa gelmesine rağmen, kullanıcı idare tarafından kullanım teyit bilgisinin Devlet Borçları Muhasebe Birimine usulüne uygun şekilde gönderilmemesi sonucu teyitsiz kalan kredi kullanımları hakkında Müsteşarlıkça yapılması gereken takip işlemlerinin düzenli olarak yapılmadığı, idari para cezasının teyit edilmeyen kullanımlar yerine kurum bazında tahakkuk ettirildiği görülmüştür.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun;

“Devlet Borçlarının Bütçeleştirilmesi, Muhasebeleştirilmesi ve Raporlanması” başlıklı 14 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında; kullanıcı ve borçlu bütün kamu kurum ve kuruluşlarının, dış borç kaydı yapılan kullanımlarına ilişkin teyit bilgilerini, belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde Müsteşarlığa vermekle yükümlü oldukları,

“İdari para cezaları” başlıklı 14/A maddesinin (1) bendinde ise; kredi kullanımına ilişkin bilgi ve belgelerin belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde verilmemesi halinde, söz konusu yükümlülükleri yerine getirmeyen kişiler hakkında 750 Yeni Türk Lirası idari para cezası uygulanacağı,

Hüküm altına alınmıştır.

05.07.2008 tarih ve 26927 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Dış Proje Kredilerinin Dış Borç Kaydına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik’in; 8, 9 ve 10’uncu maddelerine göre kuruluşların kullanımlarını 10 işgünü içerisinde teyit amacıyla Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğüne bildirmesi gerekmektedir. Bildirim yapılmadığı takdirde, Yönetmeliğin 12 nci maddesine göre dış borç kaydı yapılan ve teyit edilmeyen kullanımlar üçer aylık dönemler itibarıyla ilgili kuruluşlara bildirilmeli, kuruluşlar da bu bildirim üzerine 10 işgünü içerisinde teyitte bulunmalıdırlar.

Anılan Yönetmeliğin “Sorumluluk ve denetim” başlıklı 13 üncü maddesinde ise; dış borç kaydına ve muhasebeleştirilmesine ilişkin belge ve formların doğru, düzenli ve Yönetmelikte belirtilen sürede gönderilmesinden dış proje kredisi kullanan kuruluşların ilgili

birimlerinin, harcama yetkililerinin, gerçekleştirme görevlilerinin ve muhasebe yetkililerinin sorumlu olduğu, Müsteşarlığın, bu Yönetmelikte yer alan yükümlülüklerin takibine yönelik gerekli denetimin yapılmasını kullanıcı kuruluşlardan talep etmeye yetkili olduğu, belirtilmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda;

- Kamu kurum ve kuruluşlarının yürüttüğü projeler için kullandıkları kredilerin Müsteşarlığın Dış Borç Bilgi Sisteminde kayıtlı olduğu, ancak bu bilgilerin muhasebe kayıtlarına sadece kurum bazında yansdığı, bu nedenle de dış borç kaydına ilişkin teyit işlemlerinde kredi kullanımını yerine kurum bazında izleme ve cezai yaptırım uygulandığı,

- Doğrudan kullanılan dış proje kredilerinde; dış finansman kaynağından yapılan kullanımlara ilişkin teyit bilgisinin kullanıcı idarelerin muhasebe birimleri tarafından Hazine Müsteşarlığına usulüne uygun gönderilmemesi sonucu, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin teyitsiz kullanımlarının 194-Teyitsiz Doğrudan Dış Proje Kredi Kullanımları Hesabının borcunda toplam 64.169.264,58 TL tutarında, genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idarelerinin kullanımlarının ise 956-Genel Bütçe Dışı İdareler Teyitsiz Doğrudan Dış Proje Kredi Kullanımları Hesabının borcunda toplam 302.238.537,85 TL tutarında beklediği,

- Müsteşarlığın, teyit edilmeyen kullanımların takibine yönelik üçer aylık dönemler itibarıyla ilgili kuruluşlara düzenli olarak bildirimde bulunmadığı ve idari para cezasının her teyitsiz kalan kullanım için tahakkuk ettirilmediği,

Görülmektedir.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve Dış Proje Kredilerinin Dış Borç Kaydına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik uyarınca, doğrudan dış proje kredi kullanım bilgisini Müsteşarlığa göndermeyen idareler için yapılması gereken takip işlemlerinin düzenli bir şekilde yapılarak, cezai yaptırımların kurum yerine teyitsiz kalan kredi kullanımını bazında uygulanması gerekmektedir.

Tablo 4: 31.12.2015 Tarihi İtibariyle Teyitsiz Doğrudan Dış Proje Kredi Kullanımları (TL)

No	Kullanıcı Kuruluş	Teyitsiz Kalan Tutarlar
	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerince Yapılan Kullanımlar	64.169.264,58
1	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	2.379.402,55

2	Sahil Güvenlik Komutanlığı	61.781.990,08
3	Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	7.871,95
Genel Bütçe Dışı İdareler Teyitsiz Doğrudan Dış Proje Kredisi Kullanımları		302.238.537,85
4	İstanbul Valiliği	156.299.299,84
5	Başbakanlık (Proje Uygulama Birimi)	51.445.314,42
6	DSİ-Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü	75.453.738,72
7	Karayolları Genel Müdürlüğü	13.420.509,79
8	Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi	5.607.379,06
9	İller Bankası Genel Müdürlüğü	12.296,02
Toplam		366.407.802,43

Kamu idaresi cevabında; "Dış Proje Kredilerinin teyit sürecinde fiili imkansızlık durumu bulunması nedeniyle Müsteşarlığımız tarafından idari para cezası uygulaması yapılmamıştır. Bununla birlikte bundan sonraki dönemde teyit edilmemiş Doğrudan Dış Proje Kredi bakiyesi bulunan kuruluşlarla ilgili idari para cezası uygulaması için gerekli işlemler başlatılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, bundan sonraki dönemde teyit edilmemiş doğrudan dış proje kredi bakiyesi bulunan kuruluşlarla ilgili idari para cezası uygulaması için gerekli işlemlerin başlatılacağı belirtilmektedir.

4749 sayılı Kanun ve Dış Proje Kredilerinin Dış Borç Kaydına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik uyarınca, doğrudan dış proje kredi kullanım bilgisini Müsteşarlığa göndermeyen idareler için yapılması gereken takip işlemlerinin düzenli bir şekilde yapılarak, cezai yaptırımların kurum yerine teyitsiz kalan kredi kullanımını bazında uygulanması gerekmektedir.

BULGU 4: Kredi Garanti Fonu A.Ş. Tarafından Sağlanan Hazine Destekli Kefalet İşlemlerinde, Başvuruların Kabul veya Reddine İlişkin Değerlendirme Kriterlerinin Belirlenmemesi

Kredi Garanti Fonu A.Ş. tarafından sağlanan Hazine destekli kefalet işlemlerinde, kefalet sisteminden faydalanmak amacıyla yapılan başvuruların kabul veya reddine ilişkin değerlendirme kriterlerinin KGF A.Ş. tarafından belirlenmediği görülmüştür.

Kredi Garanti Kurumlarına Sağlanacak Hazine Desteğine İlişkin Usul ve Esaslar

Hakkında 28.02.2015 tarih ve 29281 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2015/7331 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nın “Kefalet Başvurularının Değerlendirilmesi ve Kabulü” başlıklı 5 inci maddesinde;

“1)Kefalet başvurularının kabul veya reddine Kurum yönetim kurulu yetkilidir. Kurum yönetim kurulu kefaletle ilişkin yetkilerini kredi tutarlarına göre Kurum Genel Müdürlüğüne ve/veya kredi onay komitesine kısmen veya tamamen devredebilir, ancak bu devir yönetim kurulunun sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

2) Kurum yönetim kurulu kefalet başvurularının kabul ve reddine ilişkin, bankacılık mevzuatı ve ilkelerine aykırı olmamak kaydıyla usul ve esaslar ile talep edeceği belgeleri belirleyerek kredi verenlere bildirir.

3) Kurum kredi verenlerin taleplerini yararlanıcı hakkında olumlu görüş kabul ederek kefalet sağlar. Kurum, belirlediği kriterlere uygun olmak şartıyla, kredi veren tarafından lehine kefalet talep edilen yararlanıcının bankacılık mevzuatı ve kredilendirme ilkeleri bakımından kredi değerliliğine sahip olduğunu kabul eder, kefalet verirken bu hususu gözetir ve bunların kredi değerliliğini tespit bakımından herhangi bir incelemede bulunmaz.

...” denilmektedir.

Hazine Müsteşarlığı ile KGF A.Ş. arasında imzalanan Protokol’ün “Tarafların Yetki, Görev ve Sorumlulukları” başlıklı 4 üncü maddesinde;

“... Kredi Onay Komitesinin çalışma esas ve usullerinin Fon yönetim kurulu tarafından belirlenir.

Müsteşarlık temsilcileri, yetkilerinde bulunan kefaletlere ilişkin kararları veto yetkisine sahiptir.

Fon Yönetim Kurulu Kefalet başvurularının kabul veya reddine ilişkin, bankacılık mevzuatı ve ilkelerine aykırı olmamak kaydıyla usul ve esaslar ile talep edeceği belgeleri belirleyerek kredi verenlere bildirir....” denilmektedir.

Kredi Garanti Fonu A.Ş. tarafından Hazine desteği sağlanmasına ve kefalet verilmesine ilişkin mevcut süreçte; Fon Yönetim Kurulu tarafından kefalet başvurularının kabul veya reddine ilişkin yetki Kredi Onay Komitesine devredilmiştir. Söz konusu Komite

kefalet başvurularını inceleyerek, kabul veya reddine karar vermektedir.

31.12.2015 tarihi itibarıyla KGF A.Ş. ye Hazine destekli kefalet sisteminden faydalanmak amacıyla 12381 firma tarafından toplam 7.515.167.888,00 TL tutarında 17593 adet başvuru yapılmıştır. Kredi Onay Komitesi söz konusu başvurulardan 9504 firmanın 12945 adet talebine ait toplam 4.771.420.578,00 TL kefalet başvurusunu onaylarken, 3123 firmanın 3497 adet talebine ait toplam 1.927.150.462,00 TL kefalet başvurusunu ise reddetmiştir.

KGF A.Ş. tarafından sağlanan Hazine destekli kefalet sistemine ilişkin yukarıda belirtilmiş olan Bakanlar Kurulu Kararı'nda, Kurumun (KGF A.Ş.) belirlediği kriterlere uygun olmak şartıyla kredi veren tarafından lehine kefalet talep edilen yararlanıcının bankacılık mevzuatı ve kredilendirme değerliliğine sahip olduğunun kabul edileceği belirtilmekte olup, KGF A.Ş. ile Hazine Müsteşarlığı arasında yapılan protokolde de Fon Yönetim Kurulu' nun Kefalet başvurularının kabul veya reddine ilişkin, bankacılık mevzuatı ve ilkelerine aykırı olmamak kaydıyla usul ve esaslar ile talep edeceği belgeleri belirleyerek kredi verenlere bildireceği belirtilmiştir.

Ancak KGF A.Ş.'nce Kredi Onay Komitesi tarafından kefalet başvurularının değerlendirilmesinde dikkate alınacak herhangi bir kriter belirlenmemiştir. Kefalet başvurularına ilişkin yapılan incelemede ise Kredi Onay Komitesi tarafından kabul veya red kararlarına ilişkin genel bir standardın olmadığı görülmüştür. KGF A.Ş nin bankacılık mevzuatına tabi olmadığı ve yukarıda belirtilen rakamlardan da anlaşılacağı üzere Hazine destekli kefalet sistemine ilişkin başvuru sayısı ve talep tutarların da yüksekliği göz önünde bulundurulduğunda; mevzuatta belirtildiği şekilde kriterlerin belirlenmesi gerekmektedir.

Kredi Garanti Fonu A.Ş. tarafından sağlanan Hazine destekli kefalet işlemlerinde, kefalet sisteminden faydalanmak amacıyla yapılan başvuruların kabul veya reddine ilişkin değerlendirme kriterlerinin anılan Bakanlar Kurulu Kararı ve Protokol çerçevesinde belirlenerek tüm başvuruların önceden belirlenmiş aynı kriterler çerçevesinde sonuçlandırılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “2015/7331 sayılı Kredi Garanti Kurumlarına Sağlanacak Hazine Desteğine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar (Karar)’ın 5 inci maddesinin ikinci fıkrası kapsamında KGF tarafından belirlenerek, kredi verenlere bildirilmesi gereken usul ve

esaslar ile talep edilecek belgeler halihazırda KGF ile kredi verenler arasında imzalanan Protokolün “Kefalet Başvurularının Kabulü ve Değerlendirilmesine İlişkin Usuller” başlıklı 7’nci maddesi kapsamında düzenlenmiş bulunmaktadır. Söz konusu maddede başvuruların KGF’ye iletilmesi sürecinde kredi verenler tarafından gönderilmesi gereken formlar, belgeler ve dilekçeler ile kefalet başvurularının KGF’ye gönderilmesinden kefalet sağlanmasına kadarki sürece ilişkin işleyiş açıklanmaktadır. Nitekim Kararın anılan hükmü çerçevesinde kefalet başvurularının kabul ve reddine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi yönündeki düzenlemenin amacı, kefalet başvurularının işleme alınmasına yönelik sürecin açıklığa kavuşturulmasıdır.

Kararın 5 inci maddesinin üçüncü fıkrasında ise KGF’nin belirlediği kriterlere uygun olmak şartıyla, kredi veren tarafından lehine kefalet talep edilen yararlanıcının kredi değerliliğini tespit bakımından herhangi bir incelemede bulunmayacağı düzenlenmiş, ancak KGF’nin kriter belirlemeksizin kredi değerliliğini tespit bakımından incelemede bulunmasına engel olabilecek nitelikte bir hususa yer verilmemiştir. Bu çerçevede KGF’ye seçimlik hak tanınarak, kefalet başvurularının değerlendirilmesi sürecinde her bir başvuruyu ayrı ayrı incelemeye tabi tutabilmesinin yanı sıra çeşitli kriterler belirleyerek söz konusu kriterlere uygun olmak şartı ile kredi değerliliği tespiti bakımından ayrı bir incelemede bulunmaması imkanı sağlanmıştır. Dolayısıyla Karar kapsamında KGF’nin kefalet başvurularının değerlendirilmesine yönelik kriter belirleme zorunluluğu bulunmamaktadır. Yine de halihazırda başvuruların sistematik bir şekilde değerlendirilmesi amacıyla KGF nezdinde çalışmalar yürütülmektedir. Söz konusu çalışmalara ilişkin KGF açıklamaları aşağıda yer almaktadır:

KGF tarafından, kefalet başvurularının değerlendirilmesiyle ilgili 25.06.2015 tarih ve 254 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile 11 adet kriter belirlenmiştir. İlgili kriterler gelen kefalet taleplerinde teste tabi tutulmuştur. 19.12.2015 tarih ve 261 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile kefalet başvuruları için elde edilen test sonuçlarına göre kriterler revize edilerek 12 adet olarak yeniden belirlenmiştir. Belirlenen kriterlerin uygulanabilirlik durumunun 3 aylık bir uygulama sürecinden sonra 2016 Mart ayında yapılacak Yönetim Kurulu tarafından tekrar değerlendirilmesine karar verilmiştir.

Bu 3 aylık sürede söz konusu kriterler Hazine kaynaklı kefalet taleplerinde yaklaşık 600 firmaya uygulanmış, 12 kriteri aynı anda ancak 9 firmanın sağlayabildiği görülmüştür.

30.03.2016 tarihli Yönetim Kurulu Toplantısında belirlenen kriterleri sağlayan firma sayısının az olduğu göz önüne alınarak, yeni bir değerlendirme sistemi üzerinde çalışılması kararlaştırılmıştır.

Bu veriler ışığında kefalet taleplerinin değerlendirilmesinde, firma ölçeğini, bulunduğu sektörü, ekonomik konjonktür ve gelişmeleri dikkate alacak, Kurumun faaliyet amacıyla uyumlu kendi içsel derecelendirme sisteminin geliştirilmesine karar verilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuat bağlamında zorunluluğu bulunmamasına rağmen kefalet başvurularının değerlendirilmesi süreçlerinin standart bir zemine oturtulması amacıyla KGF tarafından bu alanda çalışmalar yürütülmektedir. Ancak söz konusu kriterlerin kabul edilmesi KGF'nin yetkisinde olup, kurumun her bir başvuruyu ayrı ayrı incelemeye devam etmesi imkanı bulunmaktadır.”

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Kredi Garanti Kurumlarına Sağlanacak Hazine Desteğine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında 28.02.2015 tarih ve 29281 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2015/7331 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nın “Kefalet Başvurularının Değerlendirilmesi ve Kabulü” başlıklı 5 inci maddesinde; *“Kurum kredi verenlerin taleplerini yararlanıcı hakkında olumlu görüş kabul ederek kefalet sağlar. Kurum, belirlediği kriterlere uygun olmak şartıyla, kredi veren tarafından lehine kefalet talep edilen yararlanıcının bankacılık mevzuatı ve kredilendirme ilkeleri bakımından kredi değerliliğine sahip olduğunu kabul eder, kefalet verirken bu hususu gözetir ve bunların kredi değerliliğini tespit bakımından herhangi bir incelemede bulunmaz.”* denilmektedir.

Dolayısıyla, KGF bünyesinde kurulmuş olan kredi onay komitesinin yapacağı kefalet değerlendirmelerinde KGF tarafından belirlenmiş olan kriterlerin uygulanması gerekmektedir. Ancak, mevcut durumda, söz konusu BKK’nda açıkça belirtilmiş olmasına rağmen KGF tarafından kriter belirlenmediği, kredi onay komitesinin hangi gerekçelerle kefalet başvurularına red veya onay verdiğine ilişkin objektif kriterlerin bulunmadığı görülmektedir.

Bununla birlikte, KGF A.Ş., 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 4/g maddesinde belirtilen faaliyet konularından *“başkaları lehine teminat, garanti ve sair yükümlülüklerin üstlenilmesi işlemleri gibi garanti işleri”* ni yerine getirmesine rağmen söz konusu Kanunun kapsam maddesinde yer almamaktadır. Dolayısıyla KGF A.Ş’ nin 5411 sayılı Bankacılık

Kanununa tabi olmadığı ve BKK' da öngörülen kriterleri de belirlemediği göz önünde bulundurulduğunda, 5411 sayılı Bankacılık Kanununda belirtilen faaliyetleri kriter ve düzenleme olmadan yerine getirdiği görülmektedir.

Özetle, Kredi Garanti Fonu A.Ş. tarafından Bakanlar Kurulu Kararı ve Protokol çerçevesinde kriter belirlenerek başvuruların buna göre sonuçlandırılması gerekmektedir.

BULGU 5: Kredi Garanti Fonu A.Ş. Tarafından Sağlanan Hazine Destekli Kefalet Kapsamında Temerrüde Düşen Firmalardan Yapılacak Tahsilatlara İlişkin Takip ve Tahsil İşlemlerinin Etkin Bir Şekilde Yapılmaması

Kredi Garanti Fonu A.Ş. tarafından sağlanan Hazine destekli kefaletlerden, yararlanıcı firmaların temerrüde düşmesi nedeniyle yapılan tazminlerden tahsil edilecek tutarlara ilişkin yapılması gerekli takip işlemlerinin sağlıklı yapılmadığı görülmüştür.

28.02.2015 tarih ve 29281 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2015/7331 sayılı Kredi Garanti Kurumlarına Sağlanacak Hazine Desteğine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı'nın "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesinde;

"Kurum: Müsteşarlık ile protokol imzalaması kaydıyla Kredi Garanti Fonu A.Ş. 'yi, ... ifade eder."

"Temerrüt, tazmin ve diğer hususlar" başlıklı 6 ncı maddesinde;

"(1) Temerrüt durumunda Kurum, kredinin anapara bakiyesi ile temerrüt faizi hariç faiz/kâr payı/kira tutarı ödemelerini ve 90 günlük bekleme süresi boyunca uygulanan gecikme/ceza faizi hariç akdi faiz/kâr payı/kira tutarı oranından hesaplanacak faiz/kâr payı/kira tutarını kefaleti oranında tazmin eder. Gayrinakdî kredinin tazmininde 90 günlük süre boyunca nakit kredi faiz/kâr payı/kira tutarı oranı uygulanır. Döviz cinsinden ve dövize endeksli kredilere ilişkin tazmin işlemlerinde ödeme tarihindeki TCMB döviz alış kuru esas alınır.

(2) Tazminin ön koşulu, yararlanıcının temerrüde düştüğü kredinin donuk alacağı dönüşmesi için gereken 90 günlük sürenin geçmiş olması ve kredi verenin kanuni takibe başlamış olmasıdır.

(3) Kurum, kefaleti ile kullanılacak krediler için kredi verenlerin alacakları

teminatlara kefaleti oranında ortak olur.

(4) Temerrüt durumunda teminatların nakde çevrilmesine ve kanuni takibe ilişkin işlemler kredi verenler tarafından yürütülür ve kredi verenlerin nakde çevrilen teminatlar ve takip neticesinde elde edecekleri tahsilat tazmin edilen kefalet oranında Kuruma aktarılır. Kanuni takip masrafları kredi veren ile Kurum arasında sağlanan kefalet oranında paylaşılır.

...

(6) Yararlanıcılardan tahsil olunan kefalet komisyonları ile temerrüde düşen kefalet işlemlerinden idari veya kanuni takip neticesinde teminatların paraya çevrilmesi dâhil yararlanıcıdan ya da kefillerinden her türlü takip sonucunda elde edilen tahsilat, Kurumun tazmin yükümlülüklerini yerine getirmek üzere işletme hesabı adı altında açılan ayrı bir hesapta toplanır. Kurum, kanuni takip masraflarını bu hesaptan öder.

(7) Kurumun tazmin sorumluluğu ortadan kalktığında beşinci ve altıncı fıkralarda yer alan hesaplardaki bakiyeler ve ileride yapılacak tahsilat merkezi yönetim bütçesine gelir kaydedilir.

(8) Kurum; yararlanıcılara, destekten yararlanacak kredilere ilişkin koşullara, sağlanacak kefaletlere, başvuruların değerlendirilmesi ve kabulüne ilişkin hususlar ile istenilecek belgelere, temerrüt, tazmin, kanuni takip, tahsilat ve diğer hususlara ilişkin prensip ve uygulamaları temel bankacılık uygulamaları ile uyumlu olmak kaydıyla belirlemeye yetkilidir.”

Hükümleri yer almaktadır.

Hazine Müsteşarlığı ile KGF A.Ş. arasında 20.03.2015 tarihinde 2015/7331 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına dayanılarak akdedilen Protokol’ün “İşletme ve Destek Hesaplarının Kullanım Usul ve Esasları” başlıklı 6 ncı maddesinde ise; yararlanıcıdan ya da kefillerden her türlü takip sonucunda elde edilen tahsilatın işletme hesabına yatırılacağı ve KGF A.Ş.’nin tazmin sorumluluğu ortadan kalktığında KGF A.Ş. tarafından tazmin edilen tutarlara ilişkin olarak yapılacak tahsilatın beş iş günü içinde Müsteşarlığa aktarılacağı belirtilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, tazmin ödemesinden sonra kredi verenlerin temerrüde düşmüş yararlanıcıya ilişkin takip işlemlerini yürütmesi ve her türlü takip neticesinde elde ettiği tahsilatı kefalet oranında işletme hesabına yatırması

gerekmektedir.

KGF A.Ş. tarafından Hazine destekli kefalet sağlanan firmalardan 31.12.2015 tarihi itibarıyla 335 adedi temerrüde düşmüş olup, söz konusu firmalara verilen kefalet kapsamında işletme hesabından kredi verenlere toplam 102.147.268,50 TL tazmin ödemesi yapılmıştır. Bu ödemelere istinaden kredi verenlerce yapılan takip işlemleri sonucunda ise işletme hesabına toplam 15.177.443,77 TL yatırılmıştır.

Söz konusu temerrüt dosyalarına ilişkin yapılan incelemelerde;

- Kredi verenler tarafından tazmin ödemesi yapıldıktan sonra takip süreçlerinin işletilip işletilmediği, işletildi ise söz konusu takip işlemleri sonucunda elde edilen tahsilatların doğru ve tam olarak kefalet oranında/garantemeten işletme hesabına yatırılıp yatırılmadığına ilişkin etkin bir takip sisteminin bulunmadığı,

- KGF A.Ş.'nin onayı alınmadan kredi veren tarafından kredinin teminatını oluşturan varlıkların icra marifeti ile satışı yerine kredi alacaklarına mahsuben aktifine temellük ettiği ve tahsil edilen tutarın kefalet oranında işletme hesabına aktarılmadığı veya eksik aktarıldığı,

- Kanuni takip dosyalarının varlık yönetim şirketlerine devredildiği ve tahsil edilen tutarın kefalet oranında işletme hesabına aktarılmadığı veya eksik aktarıldığı,

- Nakde çevrilebilir teminatın (1. derece ipotek, rehin, gerçek müşteri çeki, senet, kefalet vb.) mevcut olmasına rağmen hiç tahsilat olmayan kredi dosyalarının bulunduğu (Bu kapsamda 2015 yılı denetim çalışmaları sürecinde KGF A.Ş. tarafından kredi veren bankalara tazmin edilmiş kredi dosyalarının incelenmesi üzerine 1.545.959,22-TL tahsilat sağlanmıştır.),

- Kredi verenlerin temerrüt durumunda aldıkları teminatlar dahil her türlü takip sonucunda elde ettikleri tahsilatlarını Hazine desteğine ilişkin kefalet oranında işletme hesabına yatırmaları gerekirken, uygulamada kredi veren tarafından teminat olarak alınması gereken ve yine kredi veren tarafından satılarak elde edilen tutarın kefalet oranında işletme hesabına yatırılması gereken binanın 26.12.2013 tarihinde KGF A.Ş. mülkiyetine geçtiği ve halen KGF A.Ş.'nin mülkiyetinde bulunduğu (Kredi Garanti Fonu A.Ş kayıtlarına göre; 17108 nolu grup firmasının 04.03.2013 tarihinde 1.500.000 TL Hazine kefaletine istinaden 2.000.000 TL, 6850 nolu grup firmasının ise 15.07.2013 tarihinde 500.000 TL Hazine desteğine istinaden 670.000 TL kredi kullandığı, kredi verenin söz konusu kredilere ilişkin

olarak KGF A.Ş. ye yaptığı kefalet başvurusunda yararlanıcıdan fabrika binasını 1. derece ipotek alacağını belirttiği, ancak KGF A.Ş. tarafından 07.12.2015 tarihinde yaptırılan ekspertiz raporuna göre değeri 1.370.000 TL olan fabrika binasının kredi veren tarafından ipotek alınmayıp KGF A.Ş. nin mülkiyetine geçirildiği, bahsedilen kredilerin her ikisinin de temerrüde düştüğü ve Hazine kefaleti kapsamında kredi verene 15.07.2014 tarihinde 1.977.303,66 TL ödeme yapıldığı görülmüştür.),

- Hazine desteğine ilişkin verilen kefaletlerden, yararlanıcıların temerrüde düşmesi nedeniyle tazmin edilmiş olanlara yönelik kredi verenlerce yapılan takip işlemleri sonucunda yapılan tahsilatların kefalet oranında işletme hesabına yatırılması gerekmektedir. Ancak konuya ilişkin mevzuatta, tazmin ödemesinden sonra hangi faiz oranı üzerinden kanuni takip yapılacağına ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte kredi verenler tarafından bu kapsamda işletme hesabına yatırılan tutarların incelenmesinden faiz ödemesine ilişkin standart bir oranın olmadığı, bazı yararlanıcılardan faiz tahsilatı yapılmış olmakla birlikte bazı yararlanıcılardan ise hiç faiz tahsilatının yapılmamış olduğu,

Hususları tespit edilmiştir.

2014 yılı Denetim Raporunda da bu hususa yer verilmesine rağmen konuyla ilgili herhangi bir ilerleme sağlanamadığı ve uygulamaya 2015 yılında da devam edildiği görülmektedir.

Hazine destekli kefalet nedeniyle yapılan tazmin ödemelerinden yapılacak tahsilatların işletme hesabına yatırılması gerektiği ve söz konusu kefalet sistemi bittikten sonra işletme hesabında bulunan tutarların Hazine Müsteşarlığı bütçesine gelir olarak kaydedileceği göz önünde bulundurulduğunda, KGF A.Ş. tarafından kredi verenlerce yürütülmesi gereken takip işlemlerinin sağlıklı yapılıp yapılmadığının kontrolünü sağlayacak etkin bir sistemin kurulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Hazine destekli kefalet sistemi kapsamında Kararın 6 ncı maddesinin dördüncü fıkrası hükmü ve KGF ile kredi verenler arasında imzalanan Protokol gereği Hazine destekli kefaletlerde temerrüt sonrası yasal takipler, kredi verenler tarafından başlatılmakta ve yürütülmektedir. KGF tarafından tazminden doğan alacaklar için yasal takip işlemi yapılmamaktadır.

2014 yılı Denetim Raporunda da yer verilen bulguya ilişkin olarak KGF nezdinde

gerekli tedbirlerin alınması amacıyla 16.10.2015 tarihli ve 30713 sayılı resmi yazı Müsteşarlığımızca KGF'ye iletilmiştir. Söz konusu yazıya cevaben KGF tarafından gönderilen 25.11.2015 tarihli ve 33383 sayılı yazıda, yasal takip safahatı ve tahsilat konusunda, bankalar tarafından gerçekleştirilecek raporlama faaliyetlerine ilişkin gelişmelere yer verilmiştir. Ayrıca KGF nezdinde kurulması planlanan yeni bilgi sistemi ile takip sürecinin daha etkin hale geleceği belirtilmiştir. Söz konusu bulguya ilişkin KGF tarafından gerçekleştirilen çalışmalar ile bulgu kapsamındaki tespitlere ilişkin KGF'nin cevapları aşağıda yer almaktadır.

KGF tarafından kredi verenlerce yürütülen takip işlemlerinin izlenmesine yönelik faaliyetlerin etkinliğinin artırılması amacıyla kurum bünyesinde 2016 yılı başından itibaren uzman avukat istihdam edilmiş ve Hazine destekli kefaletlerden kaynaklanan takip süreçlerinin izlenmesi için özel alt birim kurulmuştur. Bu birim aracılığı ile Risk İzleme ve Tasfiye Bölümü çatısı altında münhasıran kredi verenlerin takip süreci izlenmektedir. Bu çerçevede KGF tarafından takip sürecinin izlenmesi amacıyla gerçekleştirilen işlemler aşağıda belirtilmektedir:

Tazmin olan her bir dosya için, firma ve kredi verene ilişkin bilgiler, kredi ve kefalete ilişkin tutar ve oranlar, kredi veren tarafından alınan teminat bilgileri, tazmin tarih ve tutarı, firma, KGF dışındaki kefilleri ve teminatlar aleyhine başlatılan kanuni takiplere ilişkin bilgilerin olduğu formlar düzenlenmektedir.

Tespit edilen tüm teminatlar ile teminat niteliği olduğu kabul edilen tüm varlık bilgileri esas alınarak özel takip formları düzenlenerek kredi verenlerden formlar üzerine derç edilmek suretiyle takip ve tahsil sürecinin raporlanması talep edilmektedir.

Takip hesap ekstreleri izlenerek krediye mahsuben yapılan tahsilatlar kontrol edilmektedir. Bankalar tarafından sehven aktarılmayan tahsilatların aktarılması sağlanmaktadır.

Takip ve tahsil süreçlerine ilişkin raporlar incelenerek bankalar ve KGF arasındaki iletişim sürekli güncel tutulmaktadır. Bu faaliyetin yanı sıra üçer aylık dönemlerde toplu raporlama işlemi gerçekleştirilmektedir.

Bu suretle tespit edilen tahsilatların işletme hesabına derhal aktarılması, bankalarca bilgi eksikliği nedeni ile ve sehven yapılan eksik ya da hatalı ödemelerin düzeltilerek aktarımı

sağlanmaktadır.

2009/15197 sayılı mülga Karar ve bankalar ile KGF arasında imzalanarak 2010 yılından 2013 yılına kadar uygulanan Protokoller kapsamında bankaların kredi teminatı varlıklarının icra marifeti ile satışı yerine kendi alacaklarına mahsuben aktifine temellük etmesi halinde KGF onayı almaları zorunluluğuna ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bu dönem kullandırmalarında söz konusu kural uygulanamayacaktır. 2013 yılında yapılan Protokollerde bankalar tarafından kredinin teminatını oluşturan varlıkların icra marifetiyle satışı yerine kredi alacaklarına mahsuben aktifine temellük etmesi halinde KGF'nin onayının alınması zorunluluğu getirilmiştir. Bu kapsamda KGF tarafından ayrıca takip edilen hususlardan biri de bankaların bu yönde uygulama içinde olup olmadıklarıdır. KGF tarafından tazmin olmuş dosyalar üzerinde yapılan incelemelerde KGF onayı olmaksızın kredi veren tarafından kredinin teminatını oluşturan varlıkların icra marifeti ile satışı yerine kredi alacaklarına mahsuben aktifine temellük ettiği ve tahsil ettiği dosya tespit edilmemiştir. Tespit edilmesi halinde KGF tarafından müdahale edilerek edinim bedelinin işletme hesaplarına aktarılması için girişimlerde bulunulacaktır.

İncelemeler sırasında varlık yönetim şirketlerine devredildiği tespit edilen 12 adet firma dosyasının Protokol hükümleri uygulanmak sureti ile bankalarca geri alınması sağlanmış olup, başkaca dosya tespit edilmemiştir. Bankalardan varlık yönetim şirketlerine devredildiği tespit edilen 12 adet dosyanın, Protokole aykırılık olduğundan, KGF tarafından tazmin tutarının iadesi talep edilmiş, ilgili bankalar varlık yönetim şirketinden satılan dosyaları derhal iade aldıklarını ve Protokolün 9.20 nci maddesi "Taraflardan biri Protokol'e aykırı hareket eder veya Protokol'ü uygulamazsa; diğer taraf bir ihtarname çekerek; Protokol'ün uygulanmasını veya aykırılığın düzeltilmesini isteyecektir. Bir ay içinde uygulama başlamaz veya aykırılık düzeltilmezse Protokol'ü feshetme yetkisi doğacaktır." hükmü gereği aykırılığın düzeltildiğini belirten yazıları ile dosyaların yeniden takiplerine girdiğini belirtmişlerdir. Bu halde olan dosyalar halen bankaların takibinde olup, herhangi bir tahsilat bulunmamaktadır.

Raporda nakde çevrilebilir teminat mevcut olmasına rağmen tahsilat bulunmayan kredi dosyalarının bulunduğu belirtilerek, 2015 yılı denetim sürecinde kredi dosyalarının incelenmesi üzerine 1.545.959 TL tahsilat sağlandığı ifade edilmektedir. Halbuki söz konusu tahsilat, tek bir dosyadan yapılan satış vs. yollardan sağlanmamıştır. İşbu tutar 02.12.2015-

24.02.2016 tarihleri arasında KGF tarafından gerçekleştirilen raporlama faaliyetleri içinde 20 adet dosyadan banka hesap hareketlerinde yakalanan ve sehven KGF hesaplarına aktarılmayan tahsilat tutarlarından oluşmaktadır. Düzenli olarak devam eden raporlama faaliyeti ile KGF yazısı tarihi 27.04.2016 itibari ile 62 adet dosyadan toplam 3.234.606,35 TL tahsilat sağlanmıştır.

Diğer taraftan Raporda KGF mülkiyetine geçtiği belirtilen taşınmazın tazmin tutarının Hazine hesaplarına iadesi için KGF tarafından ilgili bankaya hitaben yazışmalar başlatılmış olup, süreç KGF takibindedir.

Raporda Hazine desteğine ilişkin verilen kefaletlerden, yararlanıcıların temerrüde düşmesi nedeniyle yapılan tazmin ödemesinden sonra hangi faiz oranı üzerinden kanuni takip yapılacağına ilişkin açık bir hüküm bulunmadığı, kredi verenler tarafından bu kapsamda işletme hesabına yatırılan tutarların incelenmesinden faiz ödemesine ilişkin standart bir oranın olmadığı ve bazı yararlanıcılardan faiz tahsilatı yapılmış olmakla birlikte bazı yararlanıcılardan ise hiç faiz tahsilatının yapılmamış olduğu belirtilmektedir. 2009/15197 sayılı mülga Karara 31.03.2010 tarihli ve 2010/263 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile eklenen hükümde “Kurum; yararlanıcılara, destekten yararlanacak kredilere ilişkin koşullara, sağlanacak kefaletlere, başvuruların değerlendirilmesi ve kabulüne ilişkin hususlar ile istenilecek belgelere, temerrüt, tazmin, kanuni takip, tahsilat ve diğer hususlara ilişkin prensip ve uygulamaları temel bankacılık uygulamaları ile uyumlu olmak ve Müsteşarlığın onayını almak kaydıyla belirlemeye yetkilidir.” denilmektedir. Aynı bent bu defa 08.11.2010 tarihli ve 2010/1084 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile değiştirilmiş olup, değişiklik ile ilgili hüküm “h) Kurum; yararlanıcılara, destekten yararlanacak kredilere ilişkin koşullara, sağlanacak kefaletlere, başvuruların değerlendirilmesi ve kabulüne ilişkin hususlar ile istenilecek belgelere, temerrüt, tazmin, kanuni takip, tahsilat ve diğer hususlara ilişkin prensip ve uygulamaları temel bankacılık uygulamaları ile uyumlu olmak kaydıyla belirlemeye yetkilidir.” halini almış ve Müsteşarlık onayı kaldırılmıştır. Her iki dönemde de Karar hükümleri gereği KGF'nin kanuni takip ve tahsilat süreçlerini ve esaslarını belirlemede en geniş anlamda yetkisi bulunmakta olup, yetkinin tek sınırı temel bankacılık uygulama ve prensipleridir. Son olarak 16.09.2013 tarihli ve 2013/5374 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile ilgili bendin sonuna; “Kredi verenler, Kurumun onayını almak suretiyle, bu Karar kapsamında sağlanan kredilerden doğan alacaklar ile ilgili olarak takibe konu teminatların rayiç değerlerinden veya icra yoluyla satışından, alacakların kısmen veya tamamen tahsil

edilemeyeceğinin ve zararın giderek daha fazla artacağıın anlaşılması halinde ya da tahsil kabiliyetini artırabilmek amacıyla Kurum tarafından tazmin edilen tutardan iskonto yapılmaması kaydıyla, faiz/kâr payı/kira tutarından iskonto yapmak veya tamamen vazgeçmek, alacakları aynı, nakdi ya da tahsil şartına bağlı bir bedel karşılığı devir ve temlik etmek, alacağı yeniden itfa planına bağlamak dahil borçlu yararlanıcı ve kefilleri ile yeni protokoller yapmak, yapılacak protokol ile yeni itfa planına bağlanacak alacakların para biriminde değişiklikler yapmak, gerektiğinde yapılan protokole bağlı olarak kanuni takibi sözleşme süresince durdurmak veya neticesiz bırakmak, teminatlar ya da sonradan icra marifetiyle edinilen varlıklar üzerinde muhafaza tedbirinin uygulanıp uygulanmamasına karar vermek ile yürürlükte olan mevzuat çerçevesinde tahsil kabiliyetini artırmaya yönelik her türlü uygulamayı yapmaya yetkilidir.” hükmü eklenmiştir. Bu düzenleme ile sadece tazmin olunan tutarın altına inilmeme tahdidi getirilmiş, diğer hususlarda KGF’ye tanınan geniş yetkiler bu defa sayma yöntemi ile devam etmiştir. Bu çerçevede tazmin ödemesinden sonra hangi faiz oranı uygulanacağı hususu KGF’nin yetkisinde olup, bankacılık uygulamaları ile paralel şekilde yürütülmektedir.

Sonuç olarak, Hazine destekli kefalet kapsamında temerrüde düşen firmalara ilişkin kredi verenlerce yürütülmesi gereken takip işlemlerinin etkin bir şekilde izlenmesine yönelik KGF bünyesindeki girişimler devam etmekte olup, Müsteşarlığımızca konuya ilişkin gelişmeler takip edilmektedir.”

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Temerrüde düşmüş kredi dosyalarına ilişkin yapılan incelemelerde, KGF tarafından söz konusu sürecin etkin bir şekilde takip edilmediği, kredi verenler tarafından yapılan ödemelerin tahsil edildiği ancak ödeme yapılmayan dosyalara ilişkin KGF’nin etkin bir takip mekanizmasına sahip olmadığı görülmüştür.

Ayrıca, Hazine destekli kefalet sisteminden faydalanmış olan firmalardan temerrüde düşmüş olanlara ilişkin yapılan ödemeler hibe niteliğinde olmayıp söz konusu ödemelere ilişkin süreç ödeme yapıldıktan sonra da devam etmektedir. Buna göre; kredi verenler temerrüt ödemesi yapıldıktan sonra her türlü kanuni ve idari takibi yapmak ve yaptıkları tahsilatları kefalet oranında işletme hesabına yatırmak zorundadırlar. Söz konusu sürecin kredi verenler tarafından usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığının kontrolünden ise KGF A.Ş. sorumludur.

Temerrüde düşmüş olan dosyalarının incelenmesi neticesinde yapılmış olan tahsilatların tutarının yüksekliği KGF A.Ş nezdinde etkin bir kontrol mekanizmasının olmadığını göstermektedir. Bu çerçevede, idarece 62 adet dosya ile ilgili olarak 3.234.606,35 TL toplam tahsilat yapıldığı bildirilmiş olmakla birlikte, söz konusu tahsilatlar yıl içinde yapılan denetimlerde tespit edilen hususlar sonucunda gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, tahsilatların tutarının yüksekliği KGF A.Ş nezdinde henüz etkin bir kontrol mekanizmasının bulunmadığını göstermektedir.

Bulguda belirtilen ve KGF mülkiyetine geçirilmiş olan taşınmaz ile ilgili olarak, idarece işlemlere başlanıldığı belirtilmiş olmakla birlikte, söz konusu işlemlere ilişkin bilgi ve belge sunulmamıştır.

Kredi verenlerce uygulanacak temerrüt faizi ve bundan yapılacak tahsilatlara ilişkin standart bir faiz oranı bulunmamaktadır. Söz konusu BKK ile KGF A.Ş ye sınırsız sorumsuz bir yetki verilmemektedir. Her ne kadar, 16.09.2013 tarihli ve 2013/5374 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı KGF A.Ş ye faizden vazgeçmek hakkı veriyse de bulgu konusu yapılan husus, yararlanıcıların temerrüde düşme durumlarında tahakkuk edecek faiz oranına ilişkindir. Dolayısıyla tahakkuk edecek faizin tutarının belirlenmesi açısından temerrüt faizi oranının net bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Hazine Destekli Kefalet Verilmesi Karşılığında Yararlanıcılardan Tahsil Edilmesi Gereken Kefalet Komisyonlarının Kredi Garanti Fonu A.Ş. Tarafından Takip ve Tahsilatının Etkin Bir Biçimde Yapılmaması

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

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

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

g) Kurum: Müsteşarlık ile protokol imzalaması kaydıyla Kredi Garanti Fonu A.Ş. ile

küçük ve orta büyüklükteki işletmelere sağlanan kredilere kefalet veren diğer kredi garanti kurumlarını, ... İfade eder.”

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

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

Hükümleri yer almaktadır.

Belirtilen Bakanlar Kurulu Kararı’na istinaden Kredi Garanti Fonu A.Ş. ile Hazine Müsteşarlığı arasında imzalanan 13.10.2009 tarihli protokole göre KGF A.Ş.’nin her yıl kefil olduğu bakiye kredi riski üzerinden peşin olarak %0.90 oranında kefalet komisyonu tahsil edileceği belirlenmiştir. Ancak anılan protokolde; 08.08.2011 tarihinde yapılan değişiklik ile kefalet komisyonu tutarı, kefalet tutarı üzerinden ilk yıl için %0,87 devam eden yıllar için ise %0.90 olarak değiştirilmiştir. Yine 20.06.2013 tarihindeki değişiklikle ise devam eden yıllara ilişkin komisyon oranı aynı kalmakla birlikte ilk yıl için alınacak komisyon oranı %1’e çıkarılmıştır.

28.02.2015 tarih ve 29281 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2015/7331 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nın “Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelere İlişkin Hükümler” başlıklı 8 inci maddesinin 2/a fıkrasında ise;

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

Denilmektedir.

Yapılan incelemede;

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

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

- 31.12.2015 tarihine kadar KGF A.Ş. tarafından Hazine destekli kefalet sağlanan firmalardan 1371 tanesine ait toplam 139.666.041,50 TL tutarındaki kefalete ilişkin komisyonların tahsil edilmediği, hatta tahsil edilmesi gereken kefalet komisyon tutarlarının tahakkuk esasına göre izlenmemesi nedeniyle hesaplanmadığı,

Görölmüştür.

2014 yılı Denetim Raporunda da bu hususa yer verilmesine rağmen konuyla ilgili herhangi bir ilerleme sağlanamadığı ve uygulamaya 2015 yılında da devam edildiği görölmektedir.

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

Kamu idaresi cevabında; “2014 yılı Denetim Raporunda da yer verilen bulguya ilişkin olarak KGF nezdinde gerekli tedbirlerin alınması amacıyla 16.10.2015 tarihli ve 30713 sayılı resmi yazı Müsteşarlığımızca KGF’ye iletilmiştir. Söz konusu yazıya cevaben KGF tarafından gönderilen 25.11.2015 tarihli ve 33383 sayılı yazıda, izleyen yıl komisyonlarına ilişkin bankalara yapılan bildirimler kapsamında gerçekleştirilen iyileştirmelere yer verilmiştir. Ayrıca bankalarla entegre çalışacak yeni bir bilgi sisteminin kurulmasına yönelik yazılım sürecinin başlatıldığı bilgisi verilmiştir.

2015 yılı Denetim Raporunda yer verilen bulguya ilişkin KGF’den alınan cevabi yazıda belirtilen bilgiler aşağıda yer almaktadır:

Kefalet komisyonları ilk yıl için bankalar tarafından kullandırım aşamasında yararlanıcıdan tahsil edilerek işletme hesabına gönderilmektedir. İlk yıl için komisyon tahsil edilmediği durumda KGF kefaletinin geçersiz olduğu bankalar ile KGF arasında yapılan Protokolde yer almaktadır. İzleyen yıllarda ise komisyon alacaklarının tahakkuk tarihleri önceden KGF tarafından bankalara bildirilmektedir. Bankalar ile KGF arasındaki Protokole göre bankalar, KGF'nin komisyon alacaklarının tahakkuk devrelerini takip etmek zorunda olup KGF'nin komisyon alacağını tahsil etmeden her ne şekilde olursa olsun yararlanıcıdan tahsil edeceği tutarları kredi riski, faiz, komisyon ve sair masraflarına karşılık sayamayacaktır.

Bu kapsamda KGF, her gün bir sonraki gün tahakkuk edecek komisyonların listesini bankalara göndererek güncel kredi riski içindeki kefalet bakiyesi üzerinden ilgili komisyonların tahsil edilmesini ve güncel kalan kredi riski ile tahsilata ilişkin dekontun taraflarına gönderilmesini sağlamaktadır. Bunun yanında KGF, bankalara aylık olarak da her ayın sonunda bir aylık komisyon tahakkuk tarihlerini göndererek bankaları yararlanıcı bazında tahakkuk tarihleri açısından önceden bilgilendirmektedir.

Tahakkuk tarihlerinde ödenemeyen komisyonlar için ise yine KGF tarafından her hafta bankalara komisyon alacağı olan firmaların listelerini gönderilmekte ve tahakkuk tarihindeki kalan kredi anapara riski içindeki kefalet tutarı üzerinden ilgili komisyonların gecikme faizleri ile tahsili resmi yazı ile istenmektedir. Tahsile ilişkin dekontun ve komisyona esas kalan kredi anapara riskinin KGF'ye bildirilmesi talep edilmektedir.

Bununla birlikte komisyonların daha etkin bir şekilde takibi için KGF bünyesinde sistemsel geliştirmeler devam etmekte olup muhasebesel olarak 2016 yılı Haziran ayı içerisinde tahakkuk esasına geçilmiş olması planlanmaktadır. Yine komisyonların gecikmeye mahal verilmeden tahsili için KGF tarafından bankalarla yapılan görüşmeler devam etmekte olup izleyen yıl komisyonlarının otomatik tahsilatı sistemi seçeneği üzerinde çalışılmaktadır. Bu konuda KGF tarafından bir bankayla da pilot uygulamaya başlanmış olup yılsonuna kadar tüm bankalarda da sistemin yaygınlaştırılması hedeflenmektedir.

Sonuç olarak, Hazine destekli kefalet kapsamında yararlanıcılardan tahsil edilmesi gereken kefalet komisyonlarının KGF tarafından etkin bir biçimde takip ve tahsilatının sağlanmasına yönelik KGF bünyesindeki girişimler devam etmekte olup, Müsteşarlığımızca konuya ilişkin gelişmeler takip edilmektedir.”

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, kefalet komisyonlarının tahsilatlarına ilişkin gerçekleştirilen ve gerçekleştirilmesi planlanan çalışmalardan bahsedilmiştir. Ancak özellikle göz önünde bulundurulması gereken husus söz konusu tahsilatların tahakkuk esasına göre takip edilmediğidir. Ayrıca bulgu da belirtildiği üzere KGF A.Ş tarafından halen kefalet komisyon alacak tutarları dahi net olarak tespit edilememektedir.

Kefalet komisyonu tutarlarının belirlenerek takibinin ve tahsilatının etkin bir biçimde yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 7: Aynı Sermayenin Tahsis Olunan Sermaye Hesabına Dahil Edilmemesi Sonucu Genel Bütçeye Dönem Net Karının Eksik Yatırılması ve Döner Sermayeye Yatırılan Sermaye Tutarının Mali Tablolarda Hatalı Görünmesi

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre aynı sermayenin tahsis olunan sermaye hesabına dahil edilmemesi sonucu 1992-2015 yılları arasında genel bütçeye her yıl dönem karının 17.888,60 TL tutarında eksik yatırıldığı ve Döner Sermayeye yatırılan sermaye tutarının Müsteşarlık mali tablolarına hatalı yansdığı görülmüştür.

18.06.1984 tarih ve 18435 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 234 sayılı Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin (KHK) 16 ncı maddesinde;

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü emrine bu Kanunda yazılı görevlerin yerine getirilmesi amacıyla 20 milyar TL Döner Sermaye tahsis edildiği, gerektiğinde sermaye tutarının Bakanlar Kurulu Kararı ile iki kat arttırılabileceği,

Döner Sermayenin; Müsteşarlık bütçesine konulacak ödeneklerden, Hazinece yapılacak aynı yardımlardan, kuruluş çalışmalarından elde edilecek gelirden, bağış ve yardımlardan oluştuğu,

Döner sermayeden elde edilen ve her yılsonunda kullanılmayan gelirin tahsis olunan sermayenin iki katına ulaşınca kadar döner sermayeye ekleneceği,

Ödenmiş sermayenin, tahsis edilen sermayenin iki katını aşan kısmının dönem net karı

(kar payı) olarak ilgili takvim yılını takip eden Mart ayı sonuna kadar gelir kaydedilmek üzere ilgili saymanlığa yatırılacağı ve zamanında yatırılmayan karların, ilgililerden 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edileceği,

Hükümleri yer almaktadır.

Aynı KHK'nın Geçici 5 inci maddesinde ise; Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün, mevcut kıymetli maden, makine ve demirbaşlarının bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde yeniden değerlemeye tabi tutulacağı ve ortaya çıkan değer in aynı sermaye olarak Döner Sermayeye ilave olunacağı belirtilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin "242 Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı" başlıklı 163 üncü maddesinin birinci fıkrasında ise; "*Döner sermayeli kuruluşlara gerek nakdi ve gerekse aynı sermaye şeklindeki iştirakler gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedilir. Sermaye katılımı tutarlarının döner sermayeli kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerekir.*" denilmektedir.

Yapılan incelemelerde, Darphane ve Damga Matbaası Döner Sermayesinin 234 sayılı KHK ile 20.000,00-TL sermaye ile kurulduğu, 92/3614 sayılı BKK ile tahsis olunan sermayenin 40.000,00-TL'ye çıkarıldığı; 1985 yılında 17.888,60-TL tutarındaki kıymetli madenlerin aynı sermaye olarak döner sermayeye eklendiği; döner sermayeden elde edilen ve her yılsonunda kullanılmayan gelirin tahsis olunan sermayenin iki katı tutarı olarak görülen 80.000,00 TL'ye ulaşınca kadar döner sermayeye eklendiği görülmüştür. Ancak aynı sermaye tutarının 234 sayılı KHK'da belirtilen hükümlerin aksine tahsis olunan sermaye hesabına dahil edilmeden ayrı bir kalem olarak nakdi sermayeye eklenmesi sebebiyle;

- 1992-2015 yılları arası döner sermaye tarafından genel bütçeye aktarılan dönem net karının hesaplanmasında; tahsis olunan sermaye tutarının 40.000,00-TL yerine 57.888,60 TL olarak gösterildiği ve bunun sonucunda da; genel bütçeye aktarılan dönem net kar hesabının tahsis olunan sermaye tutarının iki katı olan 80.000,00 TL üzerinden yapılması gerekirken 97.888,60 TL üzerinden yapıldığı,

- Kamu idaresi hesaplarında döner sermayeli kuruluşlara yatırılan sermaye tutarının döner sermayeli kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit

olması gerekirken Müsteşarlık mali tablolarında da söz konusu sermaye tutarının 80.000,00 TL yerine 97.888,60 TL olarak yer aldığı,

Görülmektedir.

Aynı sermayenin tahsis olunan sermaye hesabına dahil edilmemesi hususuna 2014 yılı Denetim Raporunda da yer verilmesine rağmen konuyla ilgili herhangi bir ilerleme sağlanamadığı ve uygulamaya 2015 yılında da devam edildiği görülmektedir.

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükmü uyarınca aynı sermayenin tahsis olunan sermaye hesabına dahil edilerek genel bütçeye aktarılacak dönem net karının belirlenmesi ve söz konusu KHK uyarınca tespit edilen sermaye tutarının da Müsteşarlığın “242 Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı”nda gösterilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen görüş doğrultusunda işlem yapabilmemiz için Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne görüş sorulacaktır. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü görüş yazısı doğrultusunda tarafınıza bilgi verilecek ve gereği yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususlara ilişkin Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne görüş sorulacağı ve bu görüş doğrultusunda işlem yapılacağı belirtilmektedir.

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükmü uyarınca aynı sermayenin tahsis olunan sermaye hesabına dahil edilerek genel bütçeye aktarılacak dönem net karının belirlenmesi ve söz konusu KHK uyarınca tespit edilen sermaye tutarının da Müsteşarlığın “242 Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı”nda gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Kira Sertifikalarına Konu Taşınmazların Müsteşarlık Mali Tablolarında Yer Almaması

Hazine Müsteşarlığı Varlık Kiralama Şirketi tarafından (HMVKŞ), 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun hükümleri uyarınca ihraç edilen kira sertifikalarına konu edilen taşınmazların Müsteşarlık mali tablolarında yer almadığı görülmüştür.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanunun 3 üncü maddesinde; Müsteşarlığın, Türkiye Cumhuriyeti adına borçlu sıfatı ile taraf olduğu ya da üstlendiği her türlü malî yükümlülükler Devlet borcu olarak tanımlanmıştır.

Yine aynı Kanunun 7/A maddesinde; Kanun kapsamındaki halka açık olmayan kurum ve kuruluşlara ait taşınır ve taşınmazlar ile kullanma, yararlanma, işletme ve sair haklar gibi maddi olmayan varlıklara ilişkin alım, satım, geri alım, kiraya verme, geri kiralama, bedelli veya bedelsiz devir ve benzeri işlemleri mevzuatta yer alan şekil kurallarına tabi olmaksızın gerçekleştirmekle görevli özel hukuk tüzel kişiliğini haiz varlık kiralama şirketleri kurmaya veya özel hukuk tüzel kişiliğini haiz varlık kiralama şirketleri kurmak üzere kamu sermayeli kurumları görevlendirmeye Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Bakanın yetkili olduğu, Bakan tarafından kurulmasına karar verilen ve sermayesinin tamamı Hazine Müsteşarlığına ait olan bu şirketlerin söz konusu taşınır ve taşınmazlar ile maddi olmayan varlıklara dayalı olarak, hasılatı Müsteşarlığa aktarılmak üzere yurt içi ve yurt dışı piyasalarda kira sertifikası ihraç edebileceği, yine bu şirketlerin 13/01/2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanununun kuruluş, tescil, denetleme, sermaye, tasfiye ve işleyişe ilişkin hükümlerine bağlı olmadığı, bu fıkra kapsamındaki kira sertifikalarının, 14/1/1970 tarihli ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu ve sermaye piyasası mevzuatı bakımından Müsteşarlık tarafından ihraç edilen menkul kıymetlere ilişkin olarak ilgili mevzuatta yer alan usul ve esaslara tabi olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerince, Hazine Müsteşarlığına ait olan Devlet adına borçlanma yetkisi, varlığa dayalı kira sertifikası ile sınırlı olmak üzere Bakan onayıyla kurulacak olan varlık kiralama şirketlerine devredilmesi öngörülmüş, bu şirketler de TTK' nın kuruluş, tescil, tasfiye ve işleyişine (defter tutma ve diğer yükümlülüklerle) ilişkin hükümlerinden muaf tutulmuştur.

Bu kapsamda, 17.08.2012 tarihli Bakan oluru ile varlığa dayalı kira sertifikası ihracına yetkili ve Müsteşarlığın tek hissedar olduğu ayrı özel hukuk tüzel kişiliğine sahip Hazine Müsteşarlığı Varlık Kiralama Şirketi (HMVKŞ) kurulmuştur. Şirketin idaresi ve temsili, işlemin gerçekleşeceği tarih itibariyle şirket adına tüm işlemleri yapmaya; iç piyasadaki borçlanma işlemleri için Kamu Finansmanı Genel Müdürü, dış piyasadaki borçlanma işlemleri için ise Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürü yetkili kılınmıştır. İhraç edilecek kira sertifikalarına ilişkin ödeme ve muhasebe işlemleri Müsteşarlıkça yürütülmektedir.

HMVKŞ, ilgili mevzuat hükümleri gereğince defter tutma ve diğer yükümlülüklerden muaf olmakla birlikte, Şirketin mali politika ve faaliyetleri Müsteşarlıkça yürütüldüğünden ve ihraç edilen kira sertifikaları Devlet borcu tanımına girdiğinden Uluslararası Finansal Raporlama Standartları (UFRS) gereğince Şirketin mali faaliyet ve sonuçları ile Müsteşarlığın mali faaliyet ve sonuçlarının konsolide edilmesi ve UFRS 10 uyarınca konsolide mali tabloların düzenlenmesi gerekmektedir. Konsolide ve Bireysel Mali Tablolara İlişkin 6 Nolu Devlet Muhasebe Standardı (DMS 6) gereğince de konsolide mali tablolar hazırlanırken, kontrol eden kuruluş ile kontrol edilen kuruluşların mali tablolarındaki varlıklar, yükümlülükler, net varlıklar/öz kaynak, gelir, gider kalemleri toplanarak satır satır birleştirilmesi ve grup içi işlemlerin (nakit akışları, sermaye, gelir ve gider unsurlarının) elimine edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde; Şirketin mali faaliyetleri ile Müsteşarlık mali faaliyetlerinin UFRS ve DMS uyarınca mali faaliyetlerin tümünü kapsayacak şekilde konsolide edilmediği, Şirket tarafından gerçekleştirilmiş olan kira sertifikası ihraçlarının mali rapor ve tablolara intikal ettirildiği, ancak kira sertifikasına konu edilen ve 31.12.2015 tarihi itibarıyla HMVKŞ'nin mülkiyetinde bulunan 15.850.675.187,00 TL rayiç bedelli 34 adet taşınmazın Müsteşarlığın mali rapor ve tablolarına aktarılmadığı görülmüştür.

Hazine Müsteşarlığı Varlık Kiralama Şirketinin mali faaliyetleri ile Müsteşarlık mali faaliyetlerinin Uluslararası Finansal Raporlama Standartları ve Devlet Muhasebe Standartları uyarınca konsolide edilerek kira sertifikasına konu edilen taşınmazların Müsteşarlık mali rapor ve tablolarına intikal ettirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "4749 sayılı Kanun'un 7/A maddesi uyarınca kurulan Hazine Müsteşarlığı Varlık Kiralama Şirketi (HMVKŞ), hasılatı Müsteşarlığa aktarılmak üzere yurt içi ve yurt dışı piyasalarda kira sertifikası ihraç etmek amacıyla kurulmuş ve TTK'nın kuruluş, tescil, tasfiye ve işleyişine (defter tutma ve diğer yükümlülüklerle) ilişkin hükümlerinden muaf tutulmuştur.

Bu kapsamda defter tutma zorunluluğu olmayan bir şirketin mali tabloları da olamayacağı için Müsteşarlığımız mali tabloları ile konsolide edilmesinin teknik olarak mümkün ve doğru olmayacağı değerlendirilmektedir. Diğer taraftan söz konusu varlıkların HMVKŞ mülkiyetine geçirilmesi kısa süreli ve geri dönüşü tekrar Milli Emlak Genel Müdürlüğü'ne olacak şekilde ve sadece finansman amacıyla yapılması gerekçesiyle

muhasebenin özü gereği de önerilen uygulamanın gerekli olmadığı düşünülmektedir."

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, Hazine Müsteşarlığı Varlık Kiralama Şirketinin TTK' nın kuruluş, tescil, tasfiye ve işleyişine (defter tutma ve diğer yükümlülüklerle) ilişkin hükümlerinden muaf tutulması sebebiyle mali tablo düzenlemediğinden bahisle Müsteşarlık mali tabloları ile şirket mali tablolarının konsolide edilmesinin teknik olarak mümkün ve doğru olmayacağı, ve kira sertifikasına konu varlıkların HMKVŞ mülkiyetine geçirilmesi kısa süreli ve geri dönüşü tekrar Milli Emlak Genel Müdürlüğü'ne olacak şekilde ve sadece finansman amacıyla yapılması gerekçesiyle muhasebenin özü gereği de önerilen uygulamanın gerekli olmadığı ifade edilmiştir.

HMKVŞ, 4749 sayılı Kanun hükümlerince ayrı özel hukuk tüzel kişiliğine sahiptir ve söz konusu borçlanma faaliyetleri, taşınır ve taşınmazlar ile kullanma, yararlanma, işletme ve sair haklar gibi maddi olmayan varlıklara ilişkin alım, satım, geri alım, kiraya verme, geri kiralama, bedelli veya bedelsiz devir ve benzeri işlemler Şirket tüzel kişiliği adına Müsteşarlıkça gerçekleştirilmektedir. Kira sertifikası ihracı salt bir borçlanma faaliyeti olmayıp, sukuk hükümleri gereğince aynı zamanda kira sertifikasına konu varlıkların mülkiyetinde de değişiklik öngörmektedir. Dolayısıyla Şirket tarafından kira sertifikası ihracı yanında kira sertifikasına konu edilen varlıkların mülkiyetini muhafaza etme faaliyetleri de yürütülmektedir. Müsteşarlıkça, Şirketin borçlanma faaliyetlerinin mali tablolara intikal ettirilip bu faaliyete konu varlıkların mali tablolara aktarılmamış olması muhasebenin tam açıklama ilkesine uygun değildir.

Bulgu da ifade edildiği üzere, HMKVŞ' nin mali politika ve faaliyetleri Şirket adına Müsteşarlıkça yürütüldüğünden ve ihraç edilen kira sertifikaları Devlet borcu tanımına girdiğinden Uluslararası Finansal Raporlama Standartları (UFRS) gereğince Şirketin mali faaliyet ve sonuçlarının tamamının Müsteşarlığın mali faaliyet ve sonuçları ile konsolide edilmesi ve UFRS 10 uyarınca konsolide mali tabloların düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Özelleştirme Fonu Nakit Fazlasının Hatalı Hesap Kodunda Takip Edilmesi

Özelleştirme Fonu nakit fazlalarının Gelirler Hesabı yerine Net Değer hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 10 uncu maddesinin üçüncü fıkrasında; Özelleştirme Fonu nakit fazlasının, Fon tarafından Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktararak genel bütçenin (B) işaretli Cetveline gelir kaydedileceği, belirtilmektedir.

27.12.2014 tarihli ve 29218 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 358 inci maddesinde, "500-Net değer hesabı; hesaplarda kayıtlı varlıklar toplamı ile yabancı kaynaklar, değer hareketleri, geçmiş yıllar olumlu-olumsuz faaliyet sonuçları ve dönem faaliyet sonuçları toplamı arasındaki fark, hesaplarda kayıtlı olmayan varlık ve yabancı kaynaklardan kaydi envanteri yapılarak hesaplara alınanlar ile öz kaynaklar ana hesap grubundaki diğer hesaplarda kayıtlı tutarlardan bu hesaba aktarılmasına Bakanlıkça karar verilenlerin izlenmesi için kullanılır." denilmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda; 2015 yılında Hazine Müsteşarlığına aktarılan toplam 6.100.000.000 TL tutarındaki Özelleştirme Fonu nakit fazlasının bütçe gelirlerine kaydedildiği, karşılığında 500- Net Değer Hesabının kullanıldığı görülmüştür. Ancak nakit fazlasının aktarılması işleminin, envanteri yapılan bir varlık ya da kaynağın hesaba alınması niteliğinde olmadığı göz önüne alındığında, özelleştirme fonu nakit fazlalarının aktarılmasında 500-Net Değer Hesabının kullanılmasının uygun olmadığı düşünülmektedir.

Bu hususun, 2013 ve 2014 yılı Denetim Raporunda konu edilmesi üzerine, Maliye Bakanlığıyla uygun hesap kodlarının açılmasına ilişkin gerekli yazışmaların yapılmış olduğu görülse de, uygulama 2015 yılında da devam etmektedir.

Özelleştirme Fonu nakit fazlalarının 500-Net Değer hesabı yerine gelirler hesabının altında uygun bir hesap kodu açılarak kayıtlara alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Muhasebat Genel Müdürlüğü nezdinde 08/04/2013 tarihli ve 5739 sayılı yazı ile girişimde bulunulmuş olup, alınan cevabi yazıda, konunun Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) ile birlikte incelendiği ve 2014-2016 yılı Bütçe hazırlık çalışmalarında yeni bir yardımcı gelir hesabı açılması talebinin Müsteşarlığımızca BÜMKO'ya iletilmesinin uygun olacağı belirtilmiştir.

Bu çerçevede, Müsteşarlığımızca 22/08/2013 tarih ve 13662 sayılı yazı ile Maliye Bakanlığı nezdinde girişimde bulunulmuş olup, konu Maliye Bakanlığınca değerlendirilmektedir.

Konu ile ilgili Maliye Bakanlığına 10/04/2014 tarih ve 10533 sayılı yazımız çerçevesinde Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün, gereği yapılmak üzere Bakanlıkları BÜMKO Genel Müdürlüğüne, bilgi için ise Müsteşarlığımıza gönderilen yazısında Özelleştirme Fonu nakit fazlası olarak Hazine hesaplarına aktarılan tutarların 600-Gelirler Hesabı ve 800- Bütçe Gelirleri Hesabında kayıt altına alınabilmesini teminen yeni bir gelir kodunun açılmasının uygun olacağı belirtilmektedir.

Konuya ilişkin Sayıştay Başkanlığı eleştirisinin giderilebilmesini teminen, bahse konu yazılarımız uyarınca Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdürlüğü ile Muhasebat Genel Müdürlüklerinin eşgüdümü ile, ilgili hesap kodlarının Say2000i sistemine açılması gerekmektedir."

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında özetle, özelleştirme fonu nakit fazlalarının 500-Net Değer hesabı yerine gelirler hesabının altında uygun bir hesap kodu açılarak kayıtlara alınmasına ilişkin Maliye Bakanlığı ile gerekli yazışmaların yapıldığı belirtilmektedir.

Özelleştirme Fonu nakit fazlalarının 500-Net Değer hesabı yerine gelirler hesabının altında uygun bir hesap kodu açılarak kayıtlara alınması gerekmektedir.

BULGU 10: Konvertibl Olmayan Yabancı Paraların Hazine Müsteşarlığı Hesaplarında Atıl Olarak Beklemesi

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

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

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

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

Konvertibl olmayan paraları iki grup altında değerlendirmek mümkündür:

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

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

Müsteşarlık mali tablolarına göre, 31.12.2015 tarihi itibarıyla 89.295,31 TL tutarında ülkesinde geçerli konvertibl olmayan, 430,39 TL tutarında tedavülde olmayan konvertibl olmayan yabancı para bulunmaktadır. Hazine kayıtlarında atıl durumda bekleyen bu paraların nasıl değerlendirileceğine ya da kullanılacağına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

2013, 2014 yılı Denetim Raporunda da bu hususa yer verilmesine rağmen konuyla ilgili herhangi bir ilerleme sağlanamadığı ve uygulamaya 2015 yılında da devam edildiği görülmektedir.

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

Kamu idaresi cevabında; "Bulguya yönelik olarak; Maliye Bakanlığı, Dışişleri

Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı nezdinde çalışmalar yapılmış olup konunun çözümüne yönelik olarak alternatif çalışmalara devam edilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, bulguya yönelik olarak; Maliye Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı nezdinde çalışmalar yapılmış olup konunun çözümüne yönelik olarak alternatif çalışmalara devam edileceği belirtilmektedir.

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

BULGU 11: Bütçe Kanunu ile Ödenek Tahsis Edilmeyen İstanbul Grup Başkanlıklarına Ödenek Gönderilmesi

2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçesiyle Sigorta Denetleme Kurulu İstanbul Grup Başkanlığı ile Hazine Kontrolörleri Kurulu İstanbul Grup Başkanlığına, ödenek tahsis edilmediği halde merkezden ödenek gönderme belgesiyle ödenek gönderildiği ve Grup Başkanlarının mal ve hizmet alımlarında harcama yetkilisi sıfatıyla söz konusu ödeneği kullandığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun;

“Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinde, kamu idare bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birimin harcama birimi olduğu, 31 inci maddesinde ise her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu,

“Merkez dışı birimlere ödenek gönderme” başlıklı 22 nci maddesinde; Kamu idarelerinin merkez teşkilatı harcama yetkililerinin, merkez dışı birimlere, ihtiyaçlarında kullanılmak üzere Ödenek Gönderme Belgesi düzenlemek suretiyle ödenek göndereceği,

“İç kontrolün amacı” başlıklı 56 ncı maddesinde; kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesi için kontrolün amaçları arasında sayılmakta ve 57 nci maddesine göre de; kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluştuğu,

“Ön mali kontrol” başlıklı 58 inci maddesinde ise; ön malî kontrolün, harcama

birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsadığı,

Belirtilmektedir.

Sözkonusu mevzuat hükümleri uyarınca; harcama birimlerine bütçeyle tahsis edilen ödeneğin harcama yetkilisi tarafından kullanılması, merkez teşkilatı dışındaki birimlere bütçeyle ödenek tahsis edilmişse, söz konusu ödeneğin merkez birimi tarafından ödenek gönderme belgesiyle gönderilmesi, yapılan harcamaların harcama birimlerinde ön mali kontrol ve iç kontrol sürecinden geçmesi gerekmektedir.

2015 yılı Bütçe Kanununda kendisine ödenek tahsis edilen harcama birimleri kurumsal kodlar itibariyle sınıflandırılmıştır. Buna göre Hazine Müsteşarlığı'na tahsis edilen ödenekler Müsteşarlık bünyesindeki harcama birimlerine 3. ve 4. Düzey kurumsal kodlar itibariyle paylaştırılmıştır. 7.82 kurumsal kodu ile Hazine Müsteşarlığının 4. Düzey kurumsal kodunda 20-Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı ve 21-Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı yer almaktadır. Söz konusu Kurul Başkanlıkları harcama birimi olup, 21.08.2009 tarih ve 27326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sigorta Denetleme Kurulu Yönetmeliği ile 10.06.1995 ve 22309 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Hazine Kontrolörleri Kurulu Yönetmeliği'ne göre merkezleri Ankara'dır. Her iki denetim biriminin İstanbul İlinde Grup Başkanlığı bulunmakta olup, İstanbul İlindeki Grup Başkanlıkları Bütçe Kanununda ayrı kurumsal kodlarda yer almadığından, bunlar için ayrı ödenek tahsis edilmemiştir. Diğer bir ifadeyle, ödenek tahsis edilen harcama birimi Kurul Başkanlığı olup, harcama yetkilisi Kurul Başkanıdır. İstanbul Grup Başkanlıkları ise idari yönden kurulmuş olan birimler olduğundan Grup Başkanının mali açıdan harcama yapmaya yetkisi bulunmamaktadır.

Yapılan inceleme sonucunda; Sigorta Denetleme Kurulu İstanbul Grup Başkanlığı ile Hazine Kontrolörleri Kurulu İstanbul Grup Başkanlığına bütçeyle ödenek tahsis edilmediği halde mal ve hizmet alımları için merkezden ödenek gönderme belgesiyle ödenek gönderildiği, merkez dışı birim olmadığı için de muhasebe kayıtlarını merkez birimin kodunu kullanarak gerçekleştirdiği, muhasebe işlemlerinin İstanbul Defterdarlık Muhasebe Müdürlüğüne yerine getirildiği, tespit edilmiştir.

Bütçe Kanununda merkez dışı birim olarak kendisine ödenek tahsis edilmeyen İstanbul Grup Başkanlıklarına ödenek gönderme belgesiyle ödenek gönderilerek mal ve

hizmet alımı yapılması işlemlerinin Bütçe Kanunu ve 5018 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'ncü maddesinin birinci fıkrasının (k) bendinde harcama birimi, kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birim olarak tanımlanmıştır. Hazine Kontrolörleri Kurulu ile Sigorta Denetleme Kurulu, 5018 sayılı Kanunun anılan hükmü kapsamında harcama birimleri olup, Bütçe Kanunu ile kendilerine ödenek tahsis edilmektedir. Diğer yandan, her iki Kurulun merkezleri Ankara'da olmakla birlikte İstanbul'da Grupları bulunmaktadır.

Grup Başkanlıklarına Harcama Yetkisi Verilmesinin Mevzuata Uygunluğu:

Hazine Müsteşarlığı Hazine Kontrolörleri Kurulu Yönetmeliği'nin "Görev Merkezi ve Grup Başkanlıkları" başlıklı 5'inci maddesinde; "Kurul'un görev merkezi Ankara'dır. Kurul Başkanı'nın önerisi Makamın Onayı ile Ankara, İstanbul ve İzmir'de Grup Başkanlığı ve bunlara bağlı Büro Teşkilatı kurulabilir ve aynı usul ile kaldırılabilir. Grup merkezlerinde Makam Onayı ile bir Kontrolör Grup Başkanı olarak görevlendirilir. Grup Başkanları; ... Grubun idari ve mali işlerini Kurul Başkanlığı ile işbirliği halinde yürütmekle görevlidirler." hükmü yer almaktadır.

Aynı şekilde Hazine Müsteşarlığı Sigorta Denetleme Kurulu Yönetmeliğinin 14'üncü maddesinde İstanbul'da Grup Başkanlığı kurulacağı anılan Grup Başkanının Sigorta Denetleme Kurulu Başkanının vereceği görevleri yerine getireceği ifade edilmektedir. Sigorta denetleme Kurulunun Teşkilat Yönergesinde "İstanbul Grubunun tüketim ve sarf malzemesi, demirbaş, bakım ve onarım ihtiyaçlarını belirlemek ve alım işlemlerini yürütmek, İstanbul Defterdarlığı vasıtasıyla yapılan ödemeleri harcama yetkilisi olarak imzalamak" ifadesi bulunmaktadır.

Bahse konu düzenlemeler, Müsteşarlığımız denetim birimlerinin İstanbul'daki birer grup başkanlığı aracılığıyla denetim hizmeti sunmasına ve İstanbul'daki başkanlıkların mali işlemlerinin ilgili başkanlar tarafından yürütülmesine imkân sağlamaktadır.

Harcama Yetkisinin Devri:

5018 sayılı Kanunun “Harcama yetkisi ve yetkilisi” başlıklı 31’nci maddesinde; “Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Ancak, teşkilât yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından yürütülebilir. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde; idareler, merkez ve merkez dışı birimler ve görev unvanları itibarıyla harcama yetkililerinin belirlenmesine, harcama yetkisinin bir üst yönetim kademesinde birleştirilmesine ve devredilmesine ilişkin usûl ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir. Harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilir.” hükmü yer almaktadır.

Maliye Bakanlığınca hazırlanan Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğde, “Harcama yetkilileri, kamu hizmetlerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde sunulmasını sağlamak amacıyla yetkilerini devredebilir” denilmektedir. Anılan Tebliğin “Harcama Yetkisinin Devri” başlıklı kısmında ifade edildiği üzere yetki devri merkezde ve merkez dışında yapılabilmektedir. Bu çerçevede, Hazine Kontrolörleri Kurulu ile Sigorta Denetleme Kurulu Başkanları tarafından İstanbul Grup Başkanlarına İstanbul Grubu ile ilgili harcamalar için harcama yetkisi devri yapılmıştır.

İstanbul Grup Başkanlıkları İçin Alımın Ankara’dan Yapılması Halinde Kaynakların Etkili ve Verimli Kullanımına Engel Olacağı ve Bu Şekilde Alım Yönteminin Kontrol Zafiyeti Doğuracağı:

Bulguda kaynakların etkili ve verimli kullanılmasını temin etmek için harcama yetkisinin merkezde olması savı ileri sürülmektedir. İstanbul grup başkanlıklarının kırtasiye büro malzemesi, mefruşat vb. ihtiyaçlarının Merkezden temin edilmesi durumunda iki yönteme başvurulabilir. Birincisi alıma ilişkin belgeler Ankara’da görevli personel tarafından gerçekleştirilip, Kurul Başkanının imzasına sunulabilir. Bu durumda, mal ve/veya malzeme Ankara’da teslim alınıp, uygun araçlarla (kargo vs.) İstanbul’a gönderilebilir. Bu yöntemin ilave mali yüke sebep olacağı aşikârdır.

İkinci olarak, gerçekleştirme işlemlerine ilişkin onay belgesi taslağı piyasa fiyat araştırması tutanağı gibi belgeler İstanbul Grupta görevli personel tarafından hazırlanabilir ve Ankara’ya Kurul Başkanının imzasına posta ile gönderilebilir. Başkan alımı uygun gördükten

sonra mal teslimi İstanbul'a yapılır. İstanbul'dan Ankara'ya bu defa fatura ve muayene komisyon tutanakları gönderilir. Alıma ilişkin ödeme Ankara'da görevli gerçekleştirme görevlisi ve harcama yetkilisi tarafından yapılır. Bu durumda gerçekleştirme görevlisi ve harcama yetkilisi fiziki olarak alımı yapılan mal malzemeyi görmeden ödeme yapmak zorunda kalır. Bu şekilde yapılacak bir ödeme kaynakların etkili ve verimli olarak kullanımını engellediği gibi, gereksiz zaman kaybına sebep olacaktır. Ayrıca, harcama biriminde ön mali kontrol görevi yürüten gerçekleştirme görevlisi ve harcama yetkilisi fiili olarak alıma ilişkin sürecin kontrolünü yapamayacak ve kontrol zafiyeti ortaya çıkacaktır.

Merkezde Düzenlenen Ödenek Gönderme Belgeleri ile İstanbul'a Gönderilen Ödenek Gönderme Belgelerinin Kontrolünün Aynı Ön Mali Kontrol Sürecine Tabi Olması

Bulguda merkez dışına gönderilen ödeneklerin ön mali kontrol sürecinden geçmediği iddiası yer almaktadır. Müsteşarlığımızın Ankara'da yer alan herhangi birimine (Personel Dairesi, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı vs.) ilişkin ödenek gönderme işlemleri sürecinde uygulanan ön mali kontrol ile İstanbul Grup Başkanlıklarına ödenek gönderilirken uygulanan kontroller arasında fark bulunmamaktadır.

Ankara'da ön mali kontrol sürecinden geçen ödenek gönderme belgesi Müsteşarlığımız Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı tarafından uygun görüldüğünde öncelikle Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün onayından geçerek Başbakanlık Merkez Saymanlığına ödenek iletilmektedir. İstanbul Grup Başkanlığına gönderilen ödenekler bahse konu başkanlık ve Genel Müdürlüğün kontrolünden geçtikten sonra İstanbul Defterdarlığı Muhasebe Müdürlüğüne gönderilmektedir. Her iki saymanlıkta Maliye Bakanlığına bağlı olarak muhasebe hizmeti sunmaktadır. Bu durumda, ön mali kontrol açısından Ankara'daki bir saymanlığın kullanılması ile İstanbul'daki bir saymanlığın kullanılması açısından fark bulunmamaktadır.

Bütçe Kanunu Merkez – Merkez Dışı Ayrımı:

Bulguda İstanbul Grup Başkanlıklarının Bütçe Kanununun kurumsal kodlamasında yer almadığı ifade edilerek bu nedenle İstanbul Grup Başkanlıklarının harcama yetkisi olmayacağı iddiası bulunmaktadır. Hazine Müsteşarlığı bütçe tekniği açısından sui-generis bir idaredir. Müsteşarlığımızın şuan itibariyle taşra teşkilatı bulunmamaktadır. Ancak ihtiyaca binaen yukarıda değinilen mevzuata uygun olarak İstanbul'da Grup Başkanlıkları

bulunmaktadır. Keza Müsteşarlığımızın bağlı kuruluşu olan Darphane Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün bütçesi Müsteşarlığımızın bütçesi içinde yer almaktadır. Anılan Genel Müdürlük hizmetlerine İstanbul'da devam etmektedir. Anılan Genel Müdürlüğün merkez dışında hizmet sunması taşra birimi olarak değerlendirmesini gerektirmediği gibi İstanbul Grup Başkanlıklarının Ankara dışında olması taşra biri olarak değerlendirilmesini buna göre bütçenin kurumsal sınıflandırılmasında taşra olarak sınıflandırmasını da gerektirmemektedir.

İlave olarak, harcama yetkiliği sadece yılı bütçe kanunu ile belirlenmemektedir. İstisnai durumlar için 5018 sayılı Kanununun 31'inci maddesinde yer alan; "... teşkilât yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından yürütülebilir" hükmüne istinaden bütçede harcama birimi sınıflandırılmasa dahi harcama yetkilisi üst yönetici tarafından belirlenebilmektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, bulguda önerilen harcama yönteminin kaynak ve zaman israfına sebep olması, mevcut uygulamanın mevzuata uygun olması nedenleriyle kamu menfaatini sağlamayı teminen, Müsteşarlığımız uygulamasının devamının uygun olacağı değerlendirilmektedir."

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Bütçe Kanunu, devletin gelecek bir dönemdeki gelirlerini ve harcamalarını tahmin eden ve yürütme organına harcamaların yapılması, gelirlerin toplanması konusunda yetki ve izin veren bir Kanundur. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine yılı içinde hangi harcamalar için ne miktarda ödenek verildiği yılı bütçe kanunlarında belirlenir. Nitekim 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 1 nci maddesinde, 5018 sayılı Kanunun (I), (II) ve (III) sayılı Cetvellerinde yer alan kurumlara verilen ödenek tutarları yer almakta, ödeneklerin kurumlar itibariyle ayrıntılı dağılımı ise eki Cetvelde yer almaktadır.

5018 sayılı Kanun ve Bütçe Kanunu ile ilgili bulgu metninde belirtilen hususlar birlikte ele alındığında; kamu idare bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birimin harcama birimi olduğu ve her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin de harcama yetkilisi olduğu, buna göre Hazine Müsteşarlığı'na tahsis edilen ödeneklerin Müsteşarlık bünyesindeki harcama birimlerine 3. ve 4. Düzey kurumsal kodlar itibariyle

paylaştırıldığı, 7.82 kurumsal kodu ile Hazine Müsteşarlığının 4. Düzey kurumsal kodunda yer alan 20-Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı ve 21-Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığının harcama yetkilisinin Kurul Başkanları olduğu, İstanbul Grup Başkanlıklarının ise idari yönden kurulmuş olan birimler olup Grup Başkanlarının mali açıdan harcama yapmaya yetkisi bulunmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında, Yönergede grup başkanının harcama yetkilisi olarak mal ve hizmet alımı yapabileceğine ilişkin hükümden bahsedilmiş olsa da, harcama yetkililiği alt mevzuatla belirlenen bir görev ünvanı olmayıp, 5018 sayılı Kanunda bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama biriminin en üst yetkilisi harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle, İstanbul Grup Başkanlıkları bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimleri olmadığından, Grup Başkanlarının harcama yetkilisi olarak mal ve hizmet alımı yapabilmesi 5018 sayılı Kanun ve Bütçe Kanununa uygun olmamaktadır. Nitekim, 31.12.2005 tarih ve 26040 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1 seri nolu Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğde de bütçe sınıflandırmasının harcama yetkilisini belirleyen temel unsur olduğu belirtilmiştir.

Aynı Tebliğde harcama yetkisinin devrine ilişkin sınırlar da belirlenmiştir. Buna göre merkez teşkilatı harcama yetkilileri bu yetkilerini yardımcılara, yazılı olarak ve devredilen yetkinin sınırları açıkça belirlenmiş olarak devredilebilirler.

Kamu idaresi cevabında, İstanbul Grup Başkanlıkları tarafından yapılan alımların Grup Başkanlığı ve İstanbul Defterdarlık Muhasebe Müdürlüğü tarafından mali kontrolden geçtiği bildirilmiş olsa da, “İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar”da; harcama yetkililerinin idari ve malî karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişinden sorumlu oldukları, ön malî kontrol görevinin ise harcama birimleri ve malî hizmetler birimi tarafından yerine getirildiği, harcama birimlerinde ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön malî kontrol görevi, ödeme emri belgesi düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlisi tarafından yerine getirildiği belirtilmektedir. Bu hükümlerden yola çıkarak, harcama biriminin Kurul Başkanlığı olduğu düşünüldüğünde, ön mali kontrol görevinin Kurul Başkanlığındaki gerçekleştirme görevlisi tarafından yapılması gerektiği, Kurul Başkanının ise iç kontrolden sorumlu olması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

Ayrıca kamu idaresi cevabında belirtildiği gibi bulguda, harcama yetkisinin merkezde olması gerektiği ya da İstanbul Grup Başkanlıklarının Ankara dışında olmasının, onların taşra

olarak değerlendirilmesi gerektiği gibi bir iddiada bulunulmamıştır. Yukarıda da bahsedildiği gibi, bulgu konusu yapılan husus İstanbul grup başkanlarına ödenek gönderilmesi ve sözkonusu ödeneğin kullanımının Bütçe Kanununa ve 5018 sayılı Kanuna aykırı olmasıdır.

Benzer şekilde, teşkilat yapısı itibarıyla harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi, üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından yürütülebileceğini içeren 5018 sayılı Kanunun 31 inci maddesinde, açıkça harcama birimi sınıflandırılmayan idarelerden bahsedilmektedir. Oysa ki, burada harcama yetkilisi Kurul Başkanları olarak belirlenmiştir.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle; yürütme organına harcamaların yapılması, gelirlerin toplanması konusunda yetki ve izin veren Kanun olan Bütçe Kanununda kendisine ödenek tahsis edilmeyen İstanbul Grup Başkanlıklarının ihtiyacı olan mal ve hizmet alımı işlemlerinin Bütçe Kanunu ve 5018 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Yevmiye Sisteminin Sıra Takip Etmemesi

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

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

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

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

Kamu idaresi tarafından dönemler itibarıyla (aylık ve yıllık olarak) hazırlanacak olan

mali rapor ve tablolara esas veriler yevmiye sistemi üzerinden üretileceğinden yevmiye tarih ve sıra numaraları arasındaki bu uyumsuzluk mali rapor ve tabloların raporlama dönemleri itibariyle doğru bilgi üretmemesine neden olmaktadır.

2013, 2014 yılı Denetim Raporunda da bu hususa yer verilmesine rağmen konuyla ilgili herhangi bir ilerleme sağlanamadığı ve uygulamaya 2015 yılında da devam edildiği görülmektedir.

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

Kamu idaresi cevabında; "Söz konusu sorun Say2000i sisteminden kaynaklanmakta olup, Maliye Bakanlığı görev ve faaliyet alanı kapsamında bulunmaktadır.

Konuya ilişkin olarak Müsteşarlığımızca yapılacak herhangi bir işlem bulunmamaktadır."

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, yevmiye sisteminin sıra takip etmemesi sorununun say2000i sisteminden kaynaklandığı ve konunun Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün görev ve faaliyet alanı kapsamında bulunduğu belirtilse de,

GYMY ve MYMY' de, genel bütçe kapsamındaki her bir kamu idaresinin malî tablolarının Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde belirtilen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanacağı ve belirtilen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulacağı belirtilmiştir. Yine adı geçen Yönetmeliklerde belirtilen ve kamu idarelerince dönemler itibariyle hazırlanacak olan tablolara esas yevmiye sistemine ilişkin kurallar da belirlenmiştir. Yönetmelik hükümlerinde belirtilen kurallara riayet edilmemesi mali tabloların dönemler itibariyle doğru sonuç üretmemesine sebep olacaktır.

Bu nedenle, kamu idaresince yevmiye sisteminin muhasebe ilke ve kurallarına uygun şekilde işlemlerini sağlayacak önlemlerin alınması ve yevmiye sisteminin sıra takip etmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 13: Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Çıkarılan 666 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Uygulanmasına İlişkin Olarak Yapılan Hesaplamaya Teşvik İkramesinin de Dahil Edilmesi

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

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

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

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

Diğer bir ifadeyle; teşvik ikramiyesi, fiili bir çalışmanın karşılığında Müsteşarlıkça her bir ödeme için ayrı ayrı alınan bakan onayına istinaden yapılan arızı bir ödeme olduğundan, teşvik ikramiyesinin kadroya bağlı bir hak olarak maaş karşılaştırmasına dahil edilmesinin

mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Bu kapsamda 2015 yılında yapılan ödeme tutarı ise 116.899,80TL'dir.

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

Kamu idaresi cevabında; “2 Kasım 2011 tarih ve 28103 (Mükerrer) numaralı Resmi Gazete`de yayımlanan Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 12 nci Maddesinde;

“Ekli (II) ve (III) sayılı Cetvellerde yer alanlara, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine göre fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç olmak üzere kadrolarına bağlı olarak mali haklar kapsamında fiilen yapılan her türlü ödemeler (ikramiyelerin bir aya isabet eden tutarı dahil) toplamı net tutarının; ek 10 uncu maddeye göre söz konusu kadro unvanları için öngörülen ücret ve tazminat toplamı net tutarından fazla olması halinde, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte anılan kadro unvanlarında bulunanlar hakkında (yardımcı veya stajyerlikten uzman, müfettiş, denetçi, kontrolör, stenograf ve aktüer unvanlı kadrolara atananlar ile bu mesleklere mensup olup idari görevlerde bulunanlardan anılan kadrolara yeniden atananlar dahil), bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerinin geçici 10 uncu ve geçici 15 inci madde hükümleri dikkate alınmak suretiyle uygulanmasına devam olunur...” hükmü yer almaktadır.

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

Bu çerçevede, Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve 1 Ocak 2012 tarihli ve 28160 sayılı Resmi Gazete`de yayımlanan 161 Seri No.lu “Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği” (Tebliğ) nde 666 sayılı KHK ile kamu görevlilerinin mali hakları hususunda “Yapılan çeşitli düzenlemelere ilişkin olarak uygulama birliğinin sağlanması ve oluşabilecek tereddütlerin giderilmesi amacıyla aşağıdaki açıklamaların yapılması gerekli görülmüştür.” denilerek

Başbakanlık teşkilatı ile Başbakanlık Hazine Müsteşarlığında kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalışanları da içeren ve mevcut durumdaki uygulamaya ilişkin tereddütleri gideren örneklere yer verilmiştir.

Bu kapsamda, anılan Tebliğin “375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 10 uncu Maddesi Uyarınca Ödenecek Ücret ve Tazminata İlişkin Açıklamalar” başlıklı kısımda yer alan Örnek 6 ile örnek 7 de mali hak karşılaştırması için yapılan hesaplamalarda teşvik ikramiyesinin yapılan hesaplamalara dahil edildiği görülmektedir.

Öte yandan, Tebliğin “B) 375 sayılı KHK’nin Ek 10 uncu Maddesi Uyarınca Ödenecek Ücret ve Tazminata İlişkin Açıklamalar” bölümünün 5 numaralı maddesinde, ilgililerin “mali haklar kapsamında herhangi bir hak kaybına uğramaması için” geçici 12 nci maddede öngörülen karşılaştırmanın, yıllık olarak hesaplanacak ortalama aylık tutarlar üzerinden yapılacağı, her yılın başında 1 Ocak tarihi itibarıyla geçerli olan katsayı ve sözleşme ücreti ile hesaplamaya ilişkin diğer tüm hususlar dikkate alınarak yılın tamamı için; ek 10 uncu madde uyarınca ödenebilecek ortalama aylık net tutar ile 15.01.2012 tarihinden önce yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine göre ödenebilecek ortalama aylık net tutarın karşılaştırılacağı ve buna göre işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

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

Sayıştay Denetçilerinin iddia ettiği şekilde teşvik ikramiyesinin karşılaştırmalara dâhil edilmemesi şeklinde bir düzenleme, “hiç kimsenin teşvik ikramiyesini almayacakları ön kabulü” ile anlamına gelir ki bu şekildeki bir durum, “kişilerin kanunla verilmiş haklarının engellenmesi” anlamına gelecektir. Ayrıca, söz konusu KHK’ya göre yeni sistemde maaşı hesaplanan kişilerin tekrar eski sisteme dönemeyecekleri düşünüldüğünde, kişilerin yaşayacakları hak kayıplarının sonraki yılları da kapsayacağı açıktır.

Tüm bu anlatılanların yanında, 666 sayılı KHK ile çalışanların mali yönden hak kaybına uğratılması amaçlanmamış, bunun yerine kamuda benzer niteliklere haiz çalışanlar arasında mali yönden eşitlik sağlanması amaçlanmıştır. Bu kapsamda, Maliye Bakanlığının ilgili Tebliğinde de çalışanların mali haklar kapsamında herhangi bir hak kaybına uğramaması

açık bir şekilde ifade edilmiş olup, arızı değil fiili ödeme kapsamında ödenmesi gereken ve süreklilik arz eden teşvik ikramiyesinin sözleşmeli çalışan personelimizin maaş karşılaştırmasında dikkate alınmaması, 666 sayılı KHK'nın ruhuna ve amacına uygun düşmeyecektir. Mevcut uygulamada Müsteşarlığımızın bağlı olduğu sözleşmeli çalışan personelimizin tamamının Başbakan Yardımcılığı Makamının kararı uyarınca teşvik ikramiyesini aldığı ve almaya devam edeceği düşünülmektedir.

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

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

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, teşvik ikramiyesinin sadece kadrosu Hazine Uzmanı olan personele ödenebilen kadroya bağlı bir hak olduğu belirtilmektedir. Ancak, bulguda yer alan "kadroya bağlı bir hak değildir" ifadesinden kasıt, Hazine Uzmanı kadrosunda olmanın bu ikramiyeyi hak etmek için yeterli olmamasıdır. Ödemenin dayanağı olan söz konusu maddede "*.....üstün gayret ve çalışmaları sonucunda emsallerine göre başarılı çalışma yaptıkları tespit edilenlere Müsteşarın teklifi, ilgili Bakanın (...) (3) onayı ile haziran ve aralık aylarında birer aylık sözleşme ücreti tutarına kadar teşvik ikramiyesi*

ödenebilir.” denilmektedir. Dolayısıyla Kanun bu ödemenin ancak üstün gayret gösterme, Müsteşarın teklifi ve Bakan onayı şartlarına bağlı olarak ödenmesini öngörmüştür.

Yine kamu idaresi cevabında, bu ikramiyenin Müsteşarlığın kuruluşundan bu yana ödendiği ve arzi bir ödeme olmadığı ifade edilmektedir. Ancak, bu ödemenin uzun yıllardır yapılıyor olması kanuni durumunu değiştirmemektedir. Teşvik ikramiyesi, kanunen ödenmesi belli şartlara bağlanmış bir ödemedir. Kamu idaresi cevabında da yer alan 666 sayılı KHK hükmüne göre fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç kadroya bağlı mali hakların dikkate alınması gerektiği ifade edilmektedir. Teşvik ikramiyesi üstün gayret ve çalışmaya bağlı bir ödeme olduğu için bu kapsamda değerlendirilmemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi her ne kadar Tebliğ ile getirilen düzenlemeye uymuşsa da, uygulamaya esas alınan Tebliğ 666 sayılı KHK’ya uygun değildir. Tebliğ hükümlerinin üst hukuk normu olan KHK hükümlerine aykırı olmaması gerekmektedir.

BULGU 14: Kıdem Tazminatları İçin Karşılık Ayrılmaması

Hazine Müsteşarlığı bünyesinde çalışan işçiler için Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’ne göre kıdem tazminatı karşılığının ayrılmadığı görülmüştür.

23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Temel Kavramlar” başlıklı 5 inci maddesinde,

İhtiyatlılık ilkesi; muhasebe uygulamasında muhtemel riskler ve olaylar için karşılık ayrılması gerektiği;

Dönemsellik ilkesi ise; kamu idarelerinin faaliyetlerini belirli dönemlerde raporlaması ve her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanması gerektiği,

Şeklinde ifade edilmektedir.

27/12/2014 tarihli ve 29218 sayılı Mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 290 ıncı ve 341 inci maddelerinde Borç ve Gider Karşılıkları hesap grubu oluşturulmuştur.

Bu grup içinde yer alan 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı, belirlenecek esaslar dahilinde ayrılan ve bir yıldan uzun vadeli kıdem tazminatı karşılıklarının izlenmesi için; 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı belirlenecek esaslar dahilinde ayrılan ve faaliyet dönemi

içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılmaktadır.

31.12.2015 tarihi itibarıyla Hazine Müsteşarlığında 4857 sayılı İş Kanununa tabi olarak çalışan işçi personel için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmamaktadır. Diğer bir ifadeyle; bir yıldan uzun süreli çalışarak kıdem tazminatı alabilecek personel için hesaplanacak kıdem tazminatı karşılıklarının mali tablolarda yer alması gerekmektedir.

2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da bu hususa yer verilmesine rağmen konuyla ilgili herhangi bir ilerleme sağlanamadığı ve uygulamaya 2015 yılında da devam edildiği görülmektedir.

Hazine Müsteşarlığı bünyesinde çalışan işçiler için Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine göre kıdem tazminatı karşılığının ayrılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin 16’ncı maddesinde sadece faaliyet döneminde kıdem tazminatını hak eden personele yapılacak kıdem tazminatı ödemeleri için harcama belgesine eklenecek “evrakı müsbite” tanımlanmıştır. Ancak, çalışan personel için kıdem tazminatı karşılığı ayrılması durumunda ödeme belgesine eklenecek “kanıtlayıcı belgeler” tarif edilmemiştir. Bu kapsamda, mevzuatta yer alan eksikliğin giderilmesini teminen 06/05/2016/ tarihinde 13848 sayılı yazımız ile Maliye Bakanlığına görüş sorulmuştur.

Bahse konu Bakanlığın görüşü geldiğinde, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesabı başlıklı 343’üncü maddesinin (a/1) fıkrasında yer alan;

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

hüküm çerçevesinde 2016 yılından itibaren kıdem tazminatı karşılığı ayrılarak ilgili muhasebe birimine gönderilecektir.”

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında; 2016 yılından itibaren kıdem tazminatı karşılığı ayrılarak ilgili muhasebe birimine gönderileceği belirtilmektedir.

Hazine Müsteşarlığı bünyesinde çalışan işçiler için Merkezi Yönetim Muhasebe

Yönetmeliğine göre kıdem tazminatı karşılığının ayrılması gerekmektedir.

BULGU 15: Hazine Destekli Kefalet Sistemi Kapsamında Kredi Verenler Bazında Kefalet Limiti Belirlenmemesi

Hazine destekli kefalet sistemi kapsamında kredi verenler bazında kefalet limiti belirlenmesi gerekirken bu yönde herhangi bir kriterin tespit edilmediği görülmüştür.

28.02.2015 tarih ve 29281 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2015/7331 sayılı Kredi Garanti Kurumlarına Sağlanacak Hazine Desteğine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Bakanlar Kurulu Kararının;

“Hazine desteğinin kullandırılmasına ilişkin genel usul ve esaslar” başlıklı 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının c/2 bendinde;

“... 2) Bu Karar kapsamında Kurum tarafından verilecek kefaletlerin toplam bakiye tutarı gemi inşa sanayii kredileri için 5 milyar Türk Lirasını, toplamda 15 milyar Türk Lirasını aşamaz. 4749 sayılı Kanununun geçici 20 nci maddesi uyarınca Müsteşarlık tarafından Kuruma aktarılacak desteğin tutarı 2 milyar TL ile sınırlıdır. Döviz kredilerine kefalet sağlanırken limit hesaplamalarında kefalet kararının verildiği tarihteki Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) döviz alış kuru esas alınır. Kurumun kefalet sorumluluğu belirlenen kefalet oranları ile sınırlıdır. Aynı limit içerisinde kalmak kaydıyla kredilerden yapılan tahsilat ölçüsünde kefalet sağlanmaya devam olunur. Ancak, temerrüde düşen kefaletlerden tahsil edilmemiş tutarlar limite dâhil edilir. 14/7/2009 tarihli ve 2009/15197 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kredi Garanti Kurumlarına Sağlanacak Hazine Desteğine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar kapsamında verilmiş olan kefaletler limite dâhil edilir.”

Hükmü yer almaktadır.

2015/7331 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına dayanılarak KGF A.Ş. ile kredi verenler arasında imzalanan Protokol’ün “Fon Tarafından Verilecek Kefalet Toplamı” başlıklı 3 üncü maddesinde ise;

“KGF A.Ş. Yönetim Kurulunun, her bir kredi verenin KGF A.Ş. kefaletiyle yararlanıcı başına kullandığı kredilerin ortalama büyüklüğünü, yararlanıcı sayısını, kanuni takip oranını, sektörel ve bölgesel yoğunlaşma oranlarını, Türk Bankacılık

Sistemi’ndeki KOBİ kredilerinin paylarıyla karşılaştırmak suretiyle, her bir kredi verene karşı toplam kefalet limitini ve yararlanıcı limitini belirleme, sınırlama ve değiştirme hakkına sahip olduğu”

Belirtilmektedir.

Söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı ve KGF A.Ş ile kredi verenler arasındaki protokol hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; KGF A.Ş. tarafından verilecek kefaletlerin toplam bakiye tutarının 15 milyar Türk Lirası ile sınırlandırıldığı, temerrüde düşen kredilere ilişkin tazmin ödemeleri 2 milyar TL’yi aşsa dahi bu kapsamda Hazine Müsteşarlığı tarafından kredi verenlere ödeme yapılabilmesi için KGF A.Ş.’ye aktarılacak destek üst sınırının 2 milyar TL olarak belirlendiği görülmektedir.

Bu durumda; kefalet riskinin 2 milyar TL’yi aşması ve aşan kısmın Hazine Müsteşarlığı tarafından tazmin edilemeyeceği hususu göz önüne alındığında; söz konusu riski kredi verenler arasında eşit dağıtmak, kredi verenlerin kendi risklerini değerlendirerek başvuru yapmalarını sağlamak ve ortaya çıkabilecek hukuki ihtilafların önüne geçmek amacıyla KGF A.Ş tarafından kredi verenler bazında kefalet limiti belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Karar kapsamında KGF tarafından verilecek kefaletlerin toplam bakiye tutarına ilişkin limit belirlenmekle birlikte, KGF tarafından kredi veren bazında kefalet limiti belirlenmesine ilişkin bir zorunluluk bulunmamaktadır.

Bulguya ilişkin KGF’nin değerlendirmelerinde, KGF ile bankalar arasında imzalanan Protokol kapsamında, KGF’nin her bir kredi verene karşı kefalet limiti belirleme, sınırlama ve değiştirme hakkının bulunduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda söz konusu hakkın kullanımının, KGF’nin takdir yetkisi kapsamında olduğu değerlendirilmektedir.”

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Bakanlar Kurulu Kararında, Hazine desteği kapsamında toplam 15 milyar TL kefalet verilebileceği ancak bunun sadece 2 milyar TL tutarına kadar olan kısmının Müsteşarlık tarafından ödeneceği belirtilmiştir. Anılan sistemde tazmin ödemelerinin 2 milyar TL yi geçtiğinde sistemin nasıl işleyeceği, 2 milyar TL tutarında ödeme tavanı içerisinde yapılacak ödemelerin hangi kredilere ilişkin olacağı, hangi kredilere ise ödeme yapılmayacağı

belirtilmemiştir.

Dolayısıyla, gerek kredi verenler arasında hakkaniyetin ve eşit kullanımın sağlanması, gerekse 2 milyar TL yi aşacak yükümlülüklerin karşılanmasında kredi verenlerin aldıkları risk durumunu açıkça bilmeleri ve hukuki bir sorumluluk altında kalınmasının engellenmesi amacıyla kefalet limiti belirleme inisiyatifinin kullanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 16: Köprü Finansman Kapsamında Müsteşarlık Bütçesinden Ulusal Fon Hesaplarına Aktarılan Kaynakların Alacak Hesaplarında Takip Edilmemesi

Avrupa Komisyonu tarafından tahsis edilen fonların Ulusal Fona transferinde gecikme yaşanması hâlinde, anlaşmalar çerçevesinde uygulama birimleri tarafından sözleşmeye bağlanan projelere köprü finansman sağlanması amacıyla Müsteşarlık bütçesinden Ulusal Fona transfer edilen kaynakların alacak kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

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

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

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

Denilmektedir.

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

Yapılan incelemelerde; 2014 ve 2015 yılları arasında Ulusal Fona, köprü finansman kapsamında toplam 133.193.640,53 Avro aktarıldığı, komisyon katkı tutarlarının Fon hesaplarına intikal etmesi sebebiyle bu tutarlardan 22.991.953,99 Avro'nun genel bütçe hesaplarına aktarıldığı, ancak henüz Fon hesaplarına intikal etmemiş ve bu sebeple de genel bütçe hesaplarına aktarılmamış olan 110.201.686,54 Avro'nun Müsteşarlık mali tablolarına yansıtılmadığı görülmüştür.

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

Kamu idaresi cevabında; "Sayıştay Başkanlığı tarafından, köprü finansmana ilişkin aşağıda yer alan mevzuat hükümleri sıralanmış, konu mevzuat hükümleri gereğince sözleşmeye bağlanan projelere geçici finansman sağlanması amacıyla Müsteşarlık bütçesinden Ulusal Fon hesaplarına aktarım yapılmak suretiyle finansman yapıldığı belirtilmiştir. Daha sonra, Avrupa Komisyonu katkı tutarlarının Ulusal Fon hesaplarına intikalini takiben bu tutarların bütçe hesaplarına aktarılarak bütçe geliri olarak kaydedilmesi gerektiğinden bahisle, söz konusu tutarların alacak mahiyetinde olduğu ve Kurumun alacak hesaplarında takip edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

4749 sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun"un Ek 2 nci Maddesinde; "*...Avrupa Komisyonu tarafından tahsis edilen fonların Ulusal Fona transferinde gecikme yaşanması hâlinde, anlaşmalar çerçevesinde uygulama birimleri tarafından sözleşmeye bağlanan projelere ilişkin zorunlu aktarımlar için ihtiyaç duyulan kaynak, Müsteşarlığın yılı bütçesine bu amaçla konulan ödenekten Ulusal Fona*

transfer edilir. Avrupa Komisyonu tarafından Ulusal Fona aktarılmasını müteakip söz konusu fonlar genel bütçeye gelir kaydedilir.”

12.01.2014 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamında Yürütülen Program ve Projelerin Finansman İhtiyaçlarının Karşılanması ile Ulusal Fonun Alacaklarının Takip ve Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”in 4 üncü maddesinin (e) fıkrasında; “*Köprü finansman: Avrupa Birliği tarafından taahhüt edilen fonların transferinin geciktiği veya Komisyon’dan alınan avans ve ara ödemeler toplamının Finansman Anlaşmalarında belirtilen eşiğe ulaştığı durumlarda harcamaların ulusal kaynaklardan geçici olarak karşılanması işlemi ifade eder*” ve

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

Bulgu doğrultusunda, köprü finansman kapsamında Ulusal Fon hesaplarına aktarılan kaynakların Müsteşarlık mali rapor ve tablolarının alacak hesaplarında takip edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Bulguya ilişkin Müsteşarlığımız görüşleri aşağıda yer almaktadır:

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde söz konusu tutarların kayda alınacağı hesaplar yer almamaktadır.

Kullanılan fon tutarlarının tamamıyla geri alınacağına ilişkin olarak Avrupa Birliği Mali İşbirliği kapsamında yapılan finansman anlaşmalarında kesinlik arz eden herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Söz konusu anlaşmalar doğrultusunda ülkemize taahhüt edilen fonlar proje karşılığında kullanılan şartlı hibelerdir. Bu kapsamda, imzalanan Çerçeve Anlaşmanın iptale ilişkin “Sona Erme” hükmünü içeren 48 inci maddesi ve usulsüzlük, dolandırıcılık ve sistem aksaklıklarından kaynaklanan kesintilere ilişkin “Mali Düzeltmeler” hükmünü içeren 30 uncu maddesi, yine 2013 Yılı Ulusal Programı Finansman Anlaşmasında Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin ve Ulusal Fonun akreditasyonunun kaldırılması veya askıya alınması hükmünü içeren 12 inci maddesinde olduğu gibi Finansman Anlaşmalarında yer alan fesih maddeleri ve benzeri mevzuat hükümleri mevcuttur. Söz konusu hükümlerden,

anlaşmalarda Avrupa Birliğinin dış mali yardım sağlayan taraf olarak yararlanıcı ülkelere nazaran daha geniş haklara sahip olduğu görülmektedir. Örnek verilen hükümler, köprü finansman kapsamında kullanılabilir fon tutarlarının harcamaya dönüşüp Komisyona beyan edilip fon talebi yapıldıktan sonra, Komisyon tarafından Ulusal Fon hesaplarına tam olarak intikal etmemesinin ihtimal dahilinde olduğunu göstermektedir.

Bu kısıtlar kapsamında Sayıştay bulgusu kabul edilmekle birlikte Maliye Bakanlığı ve Kurumumuz nezdinde gerekli girişimlerde bulunulacak, sonucuna göre işlem tesis edilecektir."

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde söz konusu tutarların kayda alınacağı hesapların yer almadığı ve kullanılan fon tutarlarının tamamıyla geri alınacağına ilişkin olarak Avrupa Birliği Mali İşbirliği kapsamında yapılan finansman anlaşmalarında kesinlik arz eden herhangi bir hüküm bulunmadığı ancak bulgu konusunda mutabık olduğu ve yukarıda belirtilen kısıtlar kapsamında Maliye Bakanlığı nezdinde gerekli girişimlerde bulunularak işlem tesis edileceği belirtilmektedir.

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

BULGU 17: Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü Tarafından Döner Sermayeye Verilen Dolaşımdan Kaldırılan Madeni Paraların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine göre, dolaşımdan kaldırılması nedeniyle Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü tarafından döner sermayeye verilen madeni paraların 409 ve 108, 830 ve 835 nolu hesaplara yapılması gereken muhasebe kaydının yapılmadığı görülmüştür.

27/12/2014 tarihli ve 29218 sayılı Mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin;

409-Uzun Vadeli Diğer İç Malî Borçlar Hesabına ilişkin 321 inci maddesinde;

Basımı yapıp Darphane ve Damga Matbaası Muhasebe Birimine teslim edilen

madeni paralar bir taraftan bu hesaba alacak, 100-Kasa Hesabına borç; diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği,

Dolaşımdan kaldırılması sebebiyle Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünce döner sermayeye satılan madeni paraların itibari kıymet tutarının bir taraftan bu hesaba borç, 108-Diğer Hazır Değerler Hesabına alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği,

108-Diğer Hazır Değerler Hesabına ilişkin 37 nci maddesinde;

Dolaşımdan çekilmesi nedeniyle Darphane ve Damga Matbaası Muhasebe Birimine gelen madeni paralar, itibari kıymetleri üzerinden bu hesaba borç, 100-Kasa Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği,

Diğer hazır değerler hesabında kayıtlı dolaşımdan kaldırılan madeni paralar, Darphane ve Damga Matbaası Muhasebe Birimince, döner sermayeye verildikçe itibari kıymetleri üzerinden bir taraftan bu hesaba alacak; 409-Uzun Vadeli Diğer İç Malî Borçlar Hesabına borç, diğer taraftan 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedileceği,

Belirtilmektedir.

Yukarıda yer verilen hüküm uyarınca, dolaşımdan kaldırılan madeni paralar Darphane ve Damga Matbaası Muhasebe Birimince döner sermayeye verildikçe itibari kıymet tutarı üzerinden 409-Uzun Vadeli Diğer İç Malî Borçlar ve Bütçe Gideri Hesabına borç; 108-Diğer Hazır Değerler ve 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; dolaşımdan kaldırılması sebebiyle Darphane ve Damga Matbaasınca döner sermayeye verilen ve 2015 yılı sonu itibarıyla itibari değeri 583.822.625,06 TL (108- Diğer Hazır Değerler Hesabının borç bakiyesi) olan madeni paralar için, Yönetmelikte belirtilen 409-Uzun Vadeli Diğer İç Malî Borçlar Hesabına borç, 108-Diğer Hazır Değerler Hesabına alacak ve diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç ve 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydının yapılmadığı görülmektedir.

2013 ve 2014 yılı Denetim Raporunda da bu hususa yer verilmesine rağmen konuyla ilgili herhangi bir ilerleme sağlanamadığı ve uygulamaya 2015 yılında da devam edildiği görülmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre dolaşımdan kaldırılması nedeniyle Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü tarafından döner sermayeye verilen madeni paraların itibari kıymet tutarı üzerinden muhasebe kaydının yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 26.01.2016 tarih ve 747 sayılı yazıları ile Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğüne ödenek talep edilip buna göre işlem yapılması gerektiği bildirilmiş olup söz konusu ödenek geldiğinde eksik olan muhasebe kaydı yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında özetle; ödenek geldiğinde eksik olan muhasebe kaydının yapılacağı belirtilmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre dolaşımdan kaldırılması nedeniyle Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü tarafından döner sermayeye verilen madeni paraların itibari kıymet tutarı üzerinden muhasebe kaydının yapılması gerekmektedir.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 7.82	Adı : HAZINE MÜŞTƏŞARLIĞI	Yılı : 2015	
		N Yılı 2015	N Yılı 2015
AKTİF HESAPLAR		PASİF HESAPLAR	
1 DÖNEN VARLIKLAR	44.883.391.663,68	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	80.482.085.954,37
10 HAZİR DEĞERLER	28.237.268.852,34	30 KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	54.595.562.774,41
102 BANKA HESABI	22.014.941.469,28	304 CARİ YILDA ÖDENECEK TAHVİLLER HESABI	53.881.267.759,15
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-35.001,06	309 KISA VADELİ DİĞER İÇ MALİ BORÇLAR HESABI	714.295.015,26
104 PROJE ÖZEL HESABI	65.002.052,59	31 KISA VADELİ DİŞ MALİ BORÇLAR	7.342.444.026,61
105 DÖVİZ HESABI	5.573.537.706,47	310 CARİ YILDA ÖDENECEK DİŞ MALİ BORÇLAR HESABI	7.342.444.026,61
108 DİĞER HAZİR DEĞERLER HESABI	583.822.625,06	32 FAALİYET BORÇLARI	112.571,26
11 MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR	69.039,27	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	0,40
117 MENKUL VARLIKLAR HESABI	69.039,27	325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	112.570,86
12 FAALİYET ALACAKLARI	988.359.169,22	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	1.694.245.093,67
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	11.785.426,34	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	16.265,19
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	976.573.741,88	333 EMANETLER HESABI	669.818.784,81
13 KURUM ALACAKLARI	14.465.757.943,68	339 RİSK HESABI	1.024.410.043,67
130 DİŞ BORCUN İKRAZINDAN DOĞAN ALACAKLAR HESABI	846.321.756,63	38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	16.849.721.488,42
132 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	2.836.753.892,60	380 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI	1.378.834.620,43
137 TAKİPTEKİ KURUM ALACAKLARI HESABI	10.782.681.794,45	381 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	15.470.886.867,99
14 DİĞER ALACAKLAR	712.867,30	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	649.756.153.729,82
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	712.867,30	40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	388.910.303.043,49
15 STOKLAR	98.682,69	404 TAHVİLLER HESABI	386.243.015.513,99
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	98.682,69	409 UZUN VADELİ DİĞER İÇ MALİ BORÇLAR HESABI	2.667.287.529,50
16 ÖN ÖDEMELER	15.435.097,61	41 UZUN VADELİ DİŞ MALİ BORÇLAR	230.842.618.314,57
162 BÜTÇE DİŞİ AVANS VE KREDİLER HESABI	3.775.992,61	410 DİŞ MALİ BORÇLAR HESABI	230.842.618.314,57
164 AKREDİTİFLER HESABI	11.659.115,00	48 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	30.203.232.371,76
18 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	1.111.521.147,91	480 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI	4.956.986.462,28
180 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI	1.070.189.266,05	481 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	25.246.245.909,48
181 GELİR TAHAKKUKLARI HESABI	41.331.881,86		
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	64.169.264,66		
194 TEYİTSİZ DOĞRUDAN DİŞ PROJE KREDİ KULLANIMLARI HESABI	64.169.264,66		
197 SAYIM NOKSANLARI HESABI	0,08		

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 7.82	Adı : HAZINE MÜŞTƏŞARLIĞI	Yılı : 2015	
		N Yılı 2015	N Yılı 2015
AKTİF HESAPLAR		PASİF HESAPLAR	
2 DURAN VARLIKLAR		5 ÖZ KAYNAKLAR	
21 MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR	126.193.437.164,49	50 NET DEĞER	-559.161.410.856,02
217 MENKUL VARLIKLAR HESABI	50.910.792,01	500 NET DEĞER HESABI	-125.420.076.953,44
23 KURUM ALACAKLARI	18.144.292.651,23	51 DEĞER HAREKETLERİ	252.268.480.555,91
230 DIŞ BORÇUN İKRAZINDAN DOĞAN ALACAKLAR HESABI	10.450.101.959,60	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	252.268.480.555,91
232 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	6.137.176.317,10	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	10.481.212.998,88
239 DİĞER KURUM ALACAKLARI HESABI	1.557.014.374,53	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	10.481.212.998,88
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	102.688.048.315,32	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-623.723.148.324,05
240 MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	19.701.597.680,86	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-623.723.148.324,05
241 MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYE	101.216.782.442,89	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-72.767.879.133,32
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H	97.888,60	590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	13.986.826.677,14
247 SERMAYE TAHHÜTLERİ HESABI (-)	-18.230.429.697,03	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-86.754.705.810,46
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	118.070,79		
252 BİNALAR HESABI	430.404,97		
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	65.092.762,42		
254 TAŞITLAR HESABI	10.538,13		
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	13.802.224,93		
257 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-79.217.859,66		
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00		
260 HAKLAR HESABI	7.724.041,56		
268 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-7.724.041,56		
28 GELECEK YILLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLAR	5.310.067.335,14		
280 GELECEK YILLARA AİT GİDERLER HESABI	5.310.067.335,14		
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	0,00		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	1.547.237,04		
299 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-1.547.237,04		
AKTİF TOPLAMI	171.076.828.828,17	PASİF TOPLAMI	171.076.828.828,17
Bilanço Dipnotları :			
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	550.319,65		
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	550.319,65		
920 GİDER TAHHÜTLERİ HESABI	8.160.936,11		
921 GİDER TAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	8.160.936,11		
930 VERİLEN GARANTİLER HESABI	46.723.012.515,02		
931 VERİLEN GARANTİLER KARŞILIĞI HESABI	46.723.012.515,02		
932 VERİLEN TAHHÜT BELGELERİ HESABI	25.306.145.426,55		
933 VERİLEN TAHHÜT BELGELERİ KARŞILIĞI HESABI	25.306.145.426,55		
934 BORÇ ÜSTLENİM TAHHÜTLERİ HESABI	23.942.086.524,89		

10/03/2016 09:57

Sayfa 2 / 3

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 7.82	Adı : HAZINE MÜSTEŞARLIĞI	Yıl : 2015
935 BORÇ ÜSTLENİM TAAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI		23.942.086.524,89
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI		1.058.238,83
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI		1.058.238,83
950 KULLANILACAK DIŞ KREDİLER HESABI		16.361.546.558,07
951 KREDİ ANLAŞMALARINI HESABI		16.361.546.558,07
954 RISK HESABI ALACAKLARI HESABI		4.557.973.184,74
955 RISK HESABI ALACAKLARI KARŞILIĞI HESABI		4.557.973.184,74
956 GENEL BÜTÇE DIŞI KURUM VE KURULUŞLAR TEYİTSİZ DOGR		302.238.537,85
957 GENEL BÜTÇE DIŞI KURUM VE KURULUŞLAR DOGRUDAN DIŞ		302.238.537,85
988 DİĞER NAZİM HESAPLAR HESABI		6.348.723.184,57
999 DİĞER NAZİM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI		6.348.723.184,57

*Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki mali işbirliği çerçevesinde kullanılan AB fonlarının çeşitli sebeplerle Avrupa Komisyonuna yapılacak iadeler dolayısıyla oluşabilecek yükümlülük tutarı 31 Aralık 2015 tarihi itibarıyla toplamda 9.970.488,87 Avro'dur.

Onaylayan
14/03/2016

C. O. D. A. Ş.
Cavit DAĞDAŞ
Müsteşar V.

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 7.82		Adı : HAZINE MÜŞTƏŞARLIĞI		Yılı : 2015	
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)
630	GİDERLER HESABI	1.37.591.371.570,36	600	GELİRLER HESABI	64.823.492.437,04
630 01	Personel Giderleri	88.762.244,23	600 01	Vergi Gelirleri	26.504.609,12
630 01 01	Memurlar	54.277.311,95	600 01 01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	9.215.931,17
630 01 02	Sözleşmeli Personel	31.731.403,47	600 01 02	Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	23,82
630 01 05	Diğer Personel	2.753.528,81	600 01 03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	15.961.543,47
630 02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	11.644.779,07	600 01 05	Damga Vergisi	1.327.110,66
630 02 01	Memurlar	8.116.945,22	600 03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	15.988.664,169,69
630 02 02	Sözleşmeli Personel	3.526.285,85	600 03 01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	1.593,32
630 02 99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	1.548,00	600 03 03	KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri	15.988.090,180,82
630 03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	475.321.537,40	600 03 05	Kurumlar Karları	16.091,75
630 03 01	Üretim Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	200.048.962,00	600 03 06	Kira Gelirleri	556,280,00
630 03 02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	3.951.314,89	600 03 09	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	23,80
630 03 03	Yolluklar	3.330.982,09	600 04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.163.156,62
630 03 04	Görev Giderleri	12.606.442,72	600 04 04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	37.399,23
630 03 05	Hizmet Alımları	254.626.479,20	600 04 06	Özel Gelirler	1.125.757,39
630 03 06	Temsil ve Tanıtım Giderleri	89.617,69	600 05	Diğer Gelirler	12.293.397,635,04
630 03 07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	393.328,32	600 05 01	Faiz Gelirleri	8.462.247,865,01
630 03 08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	147.574,54	600 05 02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	3.125.247,169,09
630 03 09	Tedavi ve Cenaze Giderleri	126.835,95	600 05 03	Para Cezaları	230.070,34
630 04	Faiz Giderleri	55.796,910,288,24	600 05 09	Diğer Çeşitli Gelirler	705.672.530,60
630 04 01	Kamu Kurumlarına Ödenen İç Borç Faiz Giderleri	57.276.923,08	600 06	Sermaye Gelirleri	355.453.362,51
630 04 02	Diğer İç Borç Faiz Giderleri	42.383.365,075,66	600 06 03	Menkul Kıymet ve Varlık Gelirleri	355.453.362,51
630 04 03	Diş Borç Faiz Giderleri	11.625.884.444,28	600 11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	36.158.264.764,14
630 04 04	İskonto Giderleri	992.096.699,86	600 11 01	Doviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Kur	7.475.687,193,99
630 04 07	Kira Sertifikası Giderleri	738.287.145,36	600 11 06	Kur Değişikliği Nedeniyle Döviz Cinsi Borç Stokundaki Azalış	21.034.672.363,15
630 05	Cari Transferler	7.098.469,834,41	600 11 07	Kur Değişikliği Nedeni. Döviz Cinsinden Alacaklardaki Artış	6.101.959.672,28
630 05 01	Görev Zararları	4.321.537,052,38	600 11 08	Kur Değişikliği Dışındaki Değ. ve Mik. Değişimi Kaynak. Gelir	1.545.126.541,90
630 05 02	Hazine Yardımları	11.802.673,15	600 11 99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	818.992,82
630 05 03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	50.829.011,44	600 25	Kamu İd. Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	44.739,92
630 05 04	Hane Halkına Yapılan Transferler	2.427.604.857,94	600 25 01	Gen. Bul.Kap. Kamu İd.Bedelsiz Olarak Al. Mali Olmayan VEİEd Gel	44.739,92
630 05 05	Yurtdışına Yapılan Transferler	286.696.249,50			
630 07	Sermaye Transferleri	560.795.799,45			

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 7.82		Adı : HAZINE MÜSTEŞARLIĞI		Yılı : 2015	
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630 07 02	Yurt dışı Sermaye Transferleri	569.795.799,45			
630 11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	71.946.364,749,71			
630 11 01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Ku	5.701.477.524,51			
630 11 04	Kur Değişikliği Dışındaki Değer ve Miktar Değişiml	643.755,96			
630 11 06	Kur Değişikliği Nedeniyle Döviz Cinsli Borç Stokundaki Artış	63.453.747.078,03			
630 11 07	Kur Değiş. Nedeniyle Döviz Cinsinden Alacaklar.	1.870.942.694,75			
630 11 08	Azalışlar	825.763.674,20			
630 11 99	Kur Değiş.Dışında Değer ve Mik.Değiş.Kaynaklanan Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	93.770.022,26			
630 12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	199.576.956,78			
630 12 01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklan	199.050.075,19			
630 12 03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde	28.918,69			
630 12 04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Ret	13.795,06			
630 12 05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	484.227,84			
630 13	Amortisman Giderleri	2.804.285,07			
630 13 01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	1.540.081,11			
630 13 02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderle	1.264.203,96			
630 14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	1.115.31,77			
630 14 01	Kirata Sıye Malzemeleri	326.581,39			
630 14 02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	2.055,85			
630 14 03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	5.683,39			
630 14 04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	4.442,70			
630 14 05	Temizleme Ekipmanları	184.691,63			
630 14 06	Glyecek, Mefruşat ve Tuvaletiye Malzemeleri	114.108,04			
630 14 07	Yiyecek	1.251,06			
630 14 08	İçecek	4.087,42			
630 14 12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	313.382,54			
630 14 13	Yedek Parçalar	157.047,13			
630 14 15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	606,48			
630 14 17	Basımlı Ekipmanlar	2.997,20			
630 14 99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	1.446,94			
630 20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	1.397.191.409,76			
630 20 03	Kurum Alacaklarından Silinenler	1.397.191.409,76			
630 25	Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan	41.739,92			
			NET GELİR TOPLAMI :		
			64.823.492.437,04		

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 7.82		Adı : HAZİNE MÜŞTƏŞARLIĞI		Yılı : 2015	
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)
630 25 01	Varlıkların Kayıtlı Olarak Bedelsiz Olarak Dev Var Kıymetli	11.194,60			
630 25 02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var Kıymetli	30.545,32			
630 30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	3.317.159,91			
630 30 06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	3.317.159,91			
630 49	Diğer Giderler	52.414,64			
630 99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	52.414,64			
GİDERLER TOPLAMI :		137.591.371.570,36			
GİDERLER TOPLAMI (A)		137.591.371.570,36			
GELİRLER TOPLAMI (B)		64.823.492.437,04			
İNDİRİM : ADE; İSKONTO TOPLAMI (C)		0,00			
		NET GELİR (D= B-C)	64.823.492.437,04		
		FAALİYET SONUCU D-A	-72.767.879.133,32		

Onaylayan
1.3.03/2016Cavit DAGDAŞ
Müşteşar V.

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

DARPHANE VE DAMGA MATBAASI

DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	81
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	83
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	83
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	83
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	85
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	88
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	89
8.	EKLER.....	102

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Hazine Müsteşarlığı Darphane ve Damga Matbaası Döner Sermayesi 234 sayılı KHK'ye istinaden 20.000,00-TL sermaye ile kurulmuş olup, 92/3614 sayılı BKK ile de tahsis olunan sermayesi 40.000,00-TL'ye çıkarılmıştır. Ayrıca 234 sayılı KHK'nın 16 ncı maddesi uyarınca döner sermayeden elde edilen ve her yılsonunda kullanılmayan gelirin tahsis olunan sermayeye eklenmesi suretiyle, Döner Sermayenin mevcut sermayesi toplam 80.000,00 TL'ye ulaşmıştır. Döner Sermaye bütçe işlemlerini, 5018 sayılı Kanunun Geçici 11 inci maddesi uyarınca, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütmektedir.

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü Döner Sermayesinin 2015 yılı bütçesi 250.000.000,00 TL olarak belirlenmiştir. Yılsonu itibariyle gider bütçesinin % 138,74 üne tekabül eden 346.851.472,72 TL'lik kısmı harcanmış olup, gelir tahmininin de % 136,42 sine tekabül eden 341.057.861,54 TL'lik kısmı gerçekleşmiştir.

Kurumun ekonomik ayrıma göre gelir ve gider bütçesi ile gerçekleştirmelerine ait bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 1: Döner Sermayenin Gelir/Gider Bütçesi ve Gerçekleşmeleri (TL)

Gelir/Gider Bütçesi ve 31.12.2015 Tarihi İtibariyle Gerçekleşmeler									
Kod	Gelir Bütçesi		Gerçekleşme	Gerç. Oranı %	Kod	Gider Bütçesi		Gerçekleşme	Gerç Oranı (%)
3	Mal ve Hizmet Gelirleri	250.000.000	341.057.861,54	136,42	1	Personel Giderleri	13.667.600	13.005.015,63	95,15
03.06	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	250.000.000	341.057.861,54	136,42	2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.800.000	4.978.987,24	276,61
03.06.03	Darphane ve Damga Gelirleri	250.000.000	341.057.861,54	136,42	3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	91.956.400	170.437.493,65	185,34
					5	Cari Transferler (Hazine Hissesi, SHÇEK Payı, Hazineye Aktarılan 2014 Karı)	142.576.000	158.429.976,20	111,11
	Toplam	250.000.000	341.057.861,54	136,42		Toplam	250.000.000	346.851.472,72	138,74

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

Tablo 2: Döner Sermayenin Gelir/Gider Tablosu (TL)

Gelir/Gider Tablosu (31.12.2015)					
Gelirler			Giderler		
600	Yurt İçi Satışlar	338.056.865,11	620	Satılan Mamuller Maliyeti	181.424.854,50
601	Yurt Dışı Satışlar	15.336,40	621	Satılan Ticari Mallar Maliyeti	15.041,19
642	Faiz Gelirleri	2.137.090,37	631	Pazarlama Satış ve Dağıtım Giderleri	154.446,21
649	Diğer Gelirler	1.221.522,95	632	Genel Yönetim Giderleri	56.287.198,30
671	Önceki Dönem Gelir Ve Karları	15.354,54	689	Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar	12.068,98
610	Satıştan İadeler (-)	322.302,68	692	Dönem Net Karı	103.164.252,36
611	Satış İskontoları (-)	66.005,15			
	Toplam	341.057.861,54		Toplam	341.057.861,54

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

1. Yevmiye defteri
2. Geçici ve kesin mizan
3. Bilanço
4. Kasa sayım tutanağı
5. Banka mevcudu tespit tutanağı
6. Teminat mektupları sayım tutanağı

7. Envanter defteri
8. Alınan çekler sayım tutanağı
9. Menkul kıymetler ve varlıklar sayım tutanağı
10. Değerli kâğıtlar sayım tutanağı
11. Gelir tablosu

Denetim Görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve gelir tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

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

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğüne Cumhuriyet altını üretimi karşılığında gelir olarak kalan altınların, mali tablolara (15 Stok Hesaplarına) rayiç değerleri yerine iz bedeli ile kaydedildiği görülmüştür.

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

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

2015 yılı içerisinde Ziyet 25- 50 ve 100 lük ile Meskük 25-50 ve 100 lük altın basımı için toplam 20.098.000,00 gr külçe altın (0,995 ayar) gelmiş olup bunun has altın miktarı ise

19.997.510,00 gr'dır. Söz konusu altın basıldıktan sonra geriye toplam 21.557.187,60 gr altın (0,9166 ayar) teslim edilmiştir. Bunun has altın karşılığı ise 19.759.318,154 gr dir. Teslim alınan has altın miktarı ile teslim edilen has altın miktarları arasındaki 238.191,846 gr fark ise Genel Müdürlüğün 2015 yılı Ziyet 25- 50 ve 100 lük ile Meskük 25-50 ve 100 lük altın basımı karşılığında gelir olarak stoklarında kalan has altın miktarını göstermektedir. Ancak yukarıda belirtildiği üzere söz konusu tutarın muhasebe kayıtlarına rayiç değer yerine 0,20 ile çarpımı olan 47.638,34 TL değeri ile kaydedildiği görülmektedir.

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün 2015 yılı altın basımı karşılığında stoklarına aldığı altın gelirlerine ilişkin tespit edilen muhasebe kaydının geçmiş yıllarda da aynı şekilde yapıldığı, bu nedenle döner sermaye muhasebe birimi tarafından ilgili muhasebe birimine gelir olarak yatırılması gereken tutarların yatırılmayarak stoklarda kalmasına sebebiyet verildiği tespit edilmiştir. 31.12.2015 tarihi itibarıyla Genel Müdürlük stoklarında 12.182.486,95 gr has altın bulunmaktadır. Aynı tarih itibarı ile Borsa İstanbul kıymetli maden verilerine göre altın fiyatının 99.873,91 TL/kg olarak gerçekleştiği göz önüne alındığında sözkonusu altının piyasa değeri 1.216.712.605,22 TL (12.182.486,95 gr * 99,87391 = 1.216.712.605,22 TL) tutarındadır. Ancak stoklarda bulunan 1.216.712.605,22 TL tutarındaki altın döner sermaye muhasebe birimine ait mali tablolarda sadece 2.436.497,39 TL olarak görülmektedir.

Bu nedenle, Döner Sermaye Muhasebe Birimine ait mali tablolarda stoklarda bulunan 1.216.712.605,22 TL tutarındaki altın sadece 2.436.497,39 TL olarak gösterilmektedir. Bunun sonucunda Hazineye gelir olarak aktarılması gereken söz konusu altın tutarı mevzuata aykırı şekilde Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü stoklarında kalmaktadır.

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

Kamu idaresi cevabında; “Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğümüz Müşterilerinden emanet olarak alınan 24 ayar külçe altınların işlenerek 22 ayar cumhuriyet altınları üretilerek hak sahiplerine geri verilir.

Yapılan bu işlemler karşılığında belli bir oranda işçilik ve fire karşılığı ücret alınır.

Uygulama da alınan ücretlerin bir kısmı peşin para karşılığı bir kısmı da has altın karşılığı aynı olarak alınır. Alınan has altın karşılığı miktarlar stoklu çalışıldığından stoklarda kullanılmaktadır. Zira bu stoklu çalışmayla müşterilerin taleplerine cevap verilmektedir. Mevcut durumun sürdürülebilmesi için buna ihtiyaç vardır. Bu kapsamda, yasal düzenlemede dahil bazı çalışmalar yapılacaktır.”

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, hizmet gereklerinin karşılanması için altın stoğuna ihtiyaç bulunduğu ve buna ilişkin yasal düzenleme dahil bazı çalışmaların yapılacağı belirtilmektedir.

Mer’i mevzuata göre Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün, altın basım süreçlerinden elde ettiği gelirleri mali tablolarında gerçek değerleri üzerinden göstermesi ve söz konusu tutarları genel bütçe hesaplarına aktarması gerekmektedir. Ancak mevcut durumda; Kurum tarafından altın stoklarının iz bedeli üzerinden takip edildiği, bunun sonucunda da mali tabloların gerçeği yansıtmadığı ve Kurum karlarının genel bütçeye aktarılmadığı görülmektedir.

Cumhuriyet altını üretimi sırasında Hazineye kalan altınların rayiç değerleri yerine iz bedeli ile kayda alınması hususu 2013 ve 2014 yılı denetimlerinde de raporlanmasına rağmen konuyla ilgili herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün, altın basım süreçlerinden elde ettiği gelirleri nedeniyle 31.12.2015 tarihi itibarıyla stoklarında 1.216.712.605,22 TL tutarında altın bulunmasına rağmen söz konusu altınlar mali tablolarda sadece 2.436.497,39 TL olarak görünmektedir.

Cumhuriyet altını üretimi karşılığında gelir olarak kalan altınların, mali tablolarda iz bedeli yerine rayiç değerleri ile gösterilmesi ve gelir hesaplarına kaydedilerek Hazineye aktarılması gerekmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesinin 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı 15 Stoklar hesap grubu hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

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

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

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

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

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

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

01.01.2007 tarihinde ise Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği yürürlüğe konulmuştur.

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

2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da bu hususa yer verilmesine rağmen konuyla ilgili herhangi bir ilerleme sağlanamadığı ve uygulamaya 2015 yılında da devam edildiği görülmektedir.

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

Kamu idaresi cevabında; “Söz konusu bulgu kapsamında geçmiş yıllarda başlatılan çalışmalar sonuçlandırılmaya çalışılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, söz konusu bulgu kapsamında geçmiş yıllarda başlatılan çalışmaların sonuçlandırılmaya çalışılacağı belirtilmektedir.

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

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

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı İstanbul Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğü Erenköy Tasfiye İşletme Müdürlüğü tarafından Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğüne gönderilen altın, gümüş ve kıymetli taşlardan yapılmış eşyaların Genel Müdürlükçe rayiç

bedelinin belirlenmesi sonucunda döner sermayeye kalan %20'lik değerın gelir olarak kaydedilmediği görölmüştür.

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

Bu kapsamda; Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü'ne Erenköy Tasfiye İşletme Müdürlüğü'nce muhtelif tarihlerde çeşitli ayarlarda altın ve gümüş teslim edilmiş ve Genel Müdürlükçe bunların analizleri yapılarak rayiç değerleri 360.473,73 TL ve 1.751.224,41 TL olarak belirlenmiştir. Karşılığında da belirtilen Genelgeye uygun olarak rayiç bedelinin %20 eksiğiyle Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü Döner Sermaye Muhasebe Birimi'nce 27.01.2015 tarihinde 288.378,98 TL, 11.11.2015 tarihinde 1.400.979,53 TL ödeme yapılmıştır.

Ancak Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü Döner Sermaye Muhasebe Birimi'nin yukarıda belirtilen işlemleri muhasebeleştirme aşamasında gelir hesaplarını kullanmadığı tespit edilmiştir. Anılan işlemlerde, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü'ne 2015 yılı içerisinde Erenköy Tasfiye İşletme Müdürlüğü'nden toplam 2.111.698,14 TL (360.473,73+1.751.224,41= 2.111.698,14) değerinde kıymetli maden gelmiş olup, söz konusu kıymetli madenler karşılığında toplam 1.689.358,51 TL (288.378,98+1.400.979,53=1.689.358,51) ödeme yapılmıştır. Dolayısıyla Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü stoklarına 2.111.698,14 TL değerinde kıymetli maden girişi olurken bunun karşılığında ise 1.689.358,51 TL (rayiç değerın %20 eksiği) ödeme yapılmıştır. Dolayısıyla aradaki 422.339,63 TL tutarındaki farkın (2.111.698,14-1.689.358,51= 422.339,63) döner sermaye muhasebe birimi tarafından gelir hesaplarında takip edilerek muhasebeleştirilmesi gerekirken, herhangi bir muhasebe işlemi yapılmadığı görölmüştür. Bunun sonucunda, döner sermaye muhasebe biriminin geliri olduğundan 422.339,63 TL az gösterilmekte ve Hazine'ye bu tutarda eksik gelir aktarılmasına sebebiyet verilmektedir.

Tasfiye İşletme Müdürlükleri tarafından gönderilen altın, gümüş ve kıymetli taşlardan

yapılmış eşyaların Genel Müdürlükçe rayiç bedelinin belirlenmesi sonucunda döner sermayeye kalan değerlerin döner sermaye bütçesine gelir olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Tasfiye İşletme Müdürlüğü tarafından gönderilen kıymetli maden ve taşlara ilişkin tutarların gelir Hesaplarına Kaydedilmemesi; Maliye Bakanlığı Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün 05.07.1995 Tarih ve 207 sayılı 2 sıra nolu genelgesi ilişikte sunulmuştur.

İlgi Genelge esaslarına göre Tasfiye İşletme müdürlüklerinin elinde bulunan tasfiye edilebilir hale gelen eşyalardan 2015 Yılı içerisinde Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğüne 2.111.698,14 TL değerinde kıymetli maden gelmiş karşılığında %20 eksigi ile toplam 1.689.358,51 TL ödeme yapılmıştır. Aradaki %20 lik fark 422.339,6 TL olup bu farkın Muhasebe Birimince gelir hesaplarına alınarak takip edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bunun sonucunda Döner Sermaye Muhasebe Biriminin 422.339,63 TL geliri az gösterilmekte ve Hazineye bu tutarda eksik gelir aktarılmasına sebebiyet verilmektedir denilmektedir.

Tasfiye işleri Müdürlüklerinden Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğüne teslim edilen Altın, Gümüş ve Değerli Madenler ilgi genelge esaslarına göre ekspertiz sonuçları ve rayiç değerleri itibariyle Kurumumuzda hurda olarak değerlendirilmektedir. Buradaki asıl amaç Tasfiye işletmelerindeki tasfiye edilebilir hale gelen Altın Gümüş ve Kıymetli Madenlerin elden çıkarılması %20 eksigi ile Darphaneye verilerek ekonomiye kazandırılmasıdır.

Bulgu Madde 3 de belirlenen %20 fark 412.339,63 TL Darphane ve Damga Matbaası'na kalan değerli madenlerin % 20 fark bedelidir. Bu bedel karşılığı değerli madenler ambarlarda stok olarak kullanılmaktadır. Bütçe geliri değildir. Ayrıca, stoklardaki bu madenlerden ürün elde edilip satışı yapıldığında gerekli maliyet hesapları yapılarak gelir elde edilmektedir ve vergileri ödenmektedir.

Başka bir ifade ile satın alınan hurda değeri madenlerin %80 bedeli ilgili Kuruma ödenmekte %20 eksigi de Darphane stoklarında kalmaktadır. Eğer %20 eksigi de Gelir Hesaplarına alınması halinde teslim alınan hurda madenlerin tamamı hesaplara alınmış olacaktır. Buda mevcut genelgeye aykırı olacaktır.

Zira ürün elde edilip satıldığında gelir hesaplarına intikal ettirilmektedir.

Ayrıca Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünce yapılan Tüm iş ve işlemlerden elde edilen Gelirler yıl sonlarında Sermaye Tutarı düşülerek kalanın tamamı hazineye irat olarak aktarılmaktadır. Dolayısıyla Hazineye herhangi bir şekilde eksik ödeme yapılmamaktadır.”

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü, anılan Genelge hükümleri doğrultusunda, öncelikle Tasfiye İşletme Müdürlüğünden (TASİŞ) gelen altınların rayiç değerini hesaplamakta ve söz konusu rayiç değerinin %80 ini TASİŞ’e ödemektedir. Kendi stoklarına ise TASİŞ’e yapılan ödeme değeri üzerinden almaktadır. Söz konusu işlem sonucunda, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü stoklarına kıymetli madenler, tespit edilen rayiç değerlerinin % 20 eksiğiyle alınmakta ancak bu tutar muhasebe işlemlerine yansıtılmamaktadır. Dolayısıyla, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü’nün söz konusu değerli madenleri sadece TASİŞ’e yaptığı ödeme tutarı üzerinden kayıtlarına almasının hatalı olduğu değerlendirilmektedir.

Bulguda da belirtildiği üzere, ilgili Genelge esaslarına göre tasfiye işletme müdürlüklerinin elinde bulunan tasfiye edilebilir hale gelen eşyalardan 2015 Yılı içerisinde Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğüne 2.111.698,14 TL değerinde kıymetli maden gelmiş, karşılığında %20 eksiği ile toplam 1.689.358,51 TL ödeme yapılmıştır. Stoklara ise, 1.689.358,51 TL tutarında kıymetli maden girişi yapılmıştır. Bunun sonucunda, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü stoklarına rayiç değeri 2.111.698,14 TL değerinde kıymetli maden girişi olmasına karşın, stok hesaplarına 1.689.358,51 TL tutarında giriş yapılmıştır. Aradaki farkın gelir hesaplarında izlenmesi ve buna bağlı olarak genel bütçeye gelirlerin doğru aktarılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Aynı Sermayenin Aynı Olarak Değerlendirilmesi Sonucu Bilançoda Yer Alan Ödenmiş Sermaye Tutarının Olması Gerekenden Fazla Gösterilmesi

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’ye aykırı olarak aynı sermayenin aynı bir kalem olarak

değerlendirilmesi sonucu bilançoda yer alan ödenmiş sermayenin 80.000,00 TL yerine 97.888,60 TL olarak kaydedildiği görülmüştür.

18.06.1984 tarih ve 18435 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 234 sayılı Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 16 ncı maddesinde;

“Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü emrine, bu Kanunda yazılı görevlerin yerine getirilmesi amacıyla 20 milyar TL Döner Sermaye tahsis edilmiştir. Gerekliğinde sermaye tutarı Bakanlar Kurulunca iki katına kadar artırılabilir.

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü Döner Sermayesi; Müsteşarlık bütçesine konulacak ödenekler ile Hazinece yapılacak aynı yardımlar, kuruluş çalışmalarından elde edilecek gelirden, bağış ve yardımlardan oluşur.

Döner sermayeden elde edilen ve her yılsonunda kullanılmayan gelir tahsis olunan sermayenin iki katına ulaşıncaya kadar döner sermayeye eklenir.”

Denilmektedir.

Aynı KHK’nın Geçici 5 inci maddesinde ise; Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün, mevcut kıymetli maden, makine ve demirbaşlarının bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde yeniden değerlemeye tabi tutulacağı ve ortaya çıkan değerın aynı sermaye olarak Döner Sermayeye ilave olunacağı belirtilmiştir.

Darphane ve Damga Matbaası Döner Sermaye İşletmesinin sermaye işlemlerine ilişkin dosya incelendiğinde; Darphane ve Damga Matbaası Döner Sermayesinin 234 sayılı KHK ile 20.000,00 TL sermaye ile kurulduğu, 92/3614 sayılı BKK ile tahsis olunan sermayenin 40.000,00 TL’ye çıkarıldığı; 1985 yılında 17.888,60-TL tutarındaki kıymetli madenlerin aynı sermaye olarak döner sermayeye eklendiği anlaşılmaktadır. Ancak söz konusu aynı sermayenin 234 sayılı KHK’da belirtilen hükümlerin aksine tahsis olunan sermaye hesabına dahil edilmeyerek ayrı bir kalem olarak bilançoda gösterildiği ve söz konusu hatalı uygulamanın 1992-2015 yılları arasında tekrarlandığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla; döner sermayenin yılsonu bilançosunda 50-Ödenmiş Sermaye hesabının;

22.111,40 TL nakdi sermaye (40.000-17.888,60), 17.888,60 TL aynı sermaye ve 40.000,00 TL yılsonunda aktarılan dönem karı olarak toplam 80.000,00 TL olarak gösterilmesi gerekmektedir.

2014 yılı Denetim Raporunda da bu hususa yer verilmesine rağmen konuyla ilgili herhangi bir ilerleme sağlanamadığı ve uygulamaya 2015 yılında da devam edildiği görülmektedir.

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye uygun olarak, aynı sermayenin ayrı bir kalem olarak değerlendirilmeden ödenmiş sermaye tutarının tespitinde dikkate alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2015 Yılı bilanço eki ve mizanda ödenmiş sermaye hesabı nakdi sermaye 18.191.50 TL, aynı sermaye 17.888.60 TL ve kardan eklenen 61.808.50 TL olmak üzere toplam sermaye 97.888,60 TL olarak düzenlenmiştir.

Bulguda belirtmiş olduğunuz görüşler doğrultusunda 28.04.2016 tarih ve 6998 sayılı yazı ile Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne görüş sorulmuş olup alınacak cevaba göre ayrıca bilgi verilecektir."

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne görüş sorulduğu ve alınacak cevaba göre ayrıca bilgi verileceği belirtilmektedir.

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye uygun olarak, aynı sermayenin ayrı bir kalem olarak değerlendirilmeden ödenmiş sermaye tutarının tespitinde dikkate alınması gerekmektedir.

BULGU 4: Sentetik Kağıt Alımı İhalesinin Döviz Cinsinden Yaklaşık Maliyetin %97 Fazlası İle Sonuçlandırılması

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğine uygun olarak yaklaşık maliyetin tespit edilmemesi neticesinde sentetik kağıt alımı ihalesinin yaklaşık maliyetin % 97 fazlası ile sonuçlandırıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun "Hesap verme sorumluluğu"

başlıklı 8 inci maddesinde; *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”* hükmü yer almaktadır.

04.03.2009 tarih ve 27159 sayılı Mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “Yaklaşık maliyetin hesaplanması” başlıklı 8 inci maddesinde özetle; İdarenin, alımın niteliğini ve piyasa koşullarını göz önünde bulundurmak suretiyle, 8 inci maddenin (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentleri çerçevesinde elde ettiği fiyatların birini, birkaçını veya tamamını kullanmak suretiyle yaklaşık maliyeti hesaplayacağı belirtilmektedir.

22.08.2009 tarih ve 27327 sayılı Kamu İhale Genel Tebliğinin “Yaklaşık maliyetin üzerindeki teklifler” başlıklı 16.3 üncü maddesinde özetle;

İhale komisyonunun yaklaşık maliyeti hesaplanırken değerlendirilmeyen her hangi bir husus olup olmadığını, yaklaşık maliyet güncellenerek tespit edilmişse, güncellenenin doğru yapıp yapılmadığını, verilen teklif fiyatlarının piyasa rayiç fiyatlarını yansıtmadığını sorgulayarak verilen teklifleri yaklaşık maliyete göre mukayese edeceği ve bütçe ödeneklerini de göz önünde bulundurarak, teklif fiyatlarını uygun bulması halinde ekonomik açıdan en avantajlı teklifi ve varsa ikinci teklifi belirlemek veya verilen teklif fiyatlarını uygun bulmaması halinde ihalenin iptaline karar vermek hususunda takdir yetkisine sahip olduğu,

Yaklaşık maliyetin üzerinde olmakla birlikte teklifin kabul edilebilir nitelikte görülmesi halinde idarenin ek ödeneğinin bulunması veya ilgili mali mevzuatı gereği ödenek aktarımının mümkün olması durumlarında tekliflerin kamu yararı ve hizmet gerekleri de dikkate alınarak kabul edilebileceği ancak bu durumda sorumluluğun idareye ait olduğu,

Belirtilmektedir.

Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü tarafından, 1 adet teklifin verildiği 2015/12902 sayılı 500.000 tabaka sentetik kağıt alımı ihalesinin döviz cinsinden yaklaşık maliyetin %97 fazlası tutardan 1.080.000 USD’ye sonuçlandırıldığı görülmektedir. İhalenin sonuçlandırılmasına esas İhale Komisyonu Kararında, yaklaşık maliyetin Mal Alımı İhaleleri

Uygulama Yönetmeliğinin 8 inci maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendi çerçevesinde doğru tespit edildiği; verilen teklifin piyasa rayiç fiyatını yansıtmayı yansıtmadığı hususu ele alındığında ise söz konusu ürünün alımına ilişkin daha önce gerçekleştirilen ihalelere katılım sağlayan diğer bir tedarikçiden fiyat talep edildiği ve benzer bir fiyat teklifi ile karşılaştığı, kamu yararı ve hizmet gerekleri ile 4.5 aylık ihtiyacı karşılayacak stok bulunduğu göz önünde bulundurularak ihalenin sonuçlandırıldığı belirtilmiştir.

Bu durumda, İhale Komisyonunun kendi içerisinde çelişen yukarıdaki değerlendirmesine göre; yaklaşık maliyet doğru tespit edilmişse döviz cinsinden yaklaşık maliyetin %97 fazlası bir fahiş fiyattan alım yapılmasının makul bir sebebi bulunmamakta, yapılan işlem kaynakların verimli kullanılmadığı anlamına gelmektedir. Diğer taraftan yaklaşık maliyetin piyasa fiyatına uygun olarak tespit edilmediği diğer bir tedarikçiden alınan fiyat teklifi sonrasında anlaşılmış ise idare tarafından kısa süre içerisinde döviz bazında yaklaşık maliyeti bu seviyelere yükselten unsur veya unsurlar gerekçelendirilerek ihalenin iptal edilmesi ve piyasa fiyatını doğru yansıtan yeni yaklaşık maliyet üzerinden ivedi ihtiyacı karşılayacak miktarda tekrar ihale yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Kaldı ki, İdarenin kısa sürede sentetik kağıt piyasasındaki bu ciddi değişimlerin farkında olmaması izahtan varestedir. İhale Komisyonu Kararından, yaklaşık maliyetin piyasa fiyatını yansıtmayı yansıtmadığının değerlendirmesi yapılmadan yaklaşık maliyet üzerindeki teklif için değerlendirme aşamasına geçildiği anlaşılmaktadır.

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği çerçevesinde yaklaşık maliyet tespit edilirken, yönetmeliğin 8 inci maddesinin (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentleri çerçevesinde elde edilecek fiyatlardan birinin, birkaçının veya tamamının kullanılarak piyasa rayiç fiyatlarına uygun yaklaşık maliyetin tespit edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda 2015/12902 sayılı sentetik kağıt alımı ihalesinin yaklaşık maliyetin %97 fazlası teklif fiyat gelmesi nedeni ile iptal edilerek yeni ihale açılmış olması gerektiği ifade edilmektedir.

Bilindiği üzere, Mal Alımı Uygulama Yönetmeliği'nin “Yaklaşık maliyetin hesaplanması” başlıklı 8 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında “İdare, alımın niteliğini ve piyasa koşullarını göz önünde bulundurmak suretiyle, aşağıdaki (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentleri çerçevesinde elde ettiği fiyatların birini, birkaçını veya tamamını kullanmak suretiyle yaklaşık

maliyeti hesaplar” ifadesi yer almakta ve aynı maddenin c bendinde “İdare, alım konusu mal ile ilgili daha önceki dönemlerde alım yapmış ise bu alımlarda ortaya çıkan sözleşme bedelleri, endeks veya Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayımlanan ilgili endekslerden uygun olanı kullanmak suretiyle güncelleyerek yaklaşık maliyeti hesaplayabilir. Döviz ile yapılmış olan alımlarda ise Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz alış kuru veya çapraz kur üzerinden fiyatlar güncellenerek yaklaşık maliyet hesaplanabilir.” hükmü yer almaktadır. Bu kapsamda, idarece sentetik kağıt alımına ilişkin 2013 yılında yapılan son ihale kapsamında oluşan fiyat dikkate alınarak yaklaşık maliyet hesaplanmıştır. Bu çerçevede, ilgili yönetmelik yaklaşık maliyet hesaplama yöntemlerinden yalnızca birini kullanarak da işlem yapılmasına müsaade ettiğinden, idarece mevzuata uygun hesaplama yapılmıştır.

İhalede tek firma fiyat teklifi sunmuş, bu fiyat da yaklaşık maliyetin %97 üzerinde gerçekleşmiştir. Bu çerçevede, İhale Komisyonu, Kamu İhale Genel Tebliği'nin 16.3. maddesi olan “Yaklaşık maliyetin üzerindeki tekliflerin kabul edilip edilemeyeceği hususunda tereddütler olduğu anlaşılmaktadır. İhale komisyonu; yaklaşık maliyet hesaplanırken değerlendirilmeyen her hangi bir husus olup olmadığını, yaklaşık maliyet güncellenerek tespit edilmişse, güncellemenin doğru yapıp yapılmadığını, verilen teklif fiyatlarının piyasa rayiç fiyatlarını yansıtıp yansıtmadığını, sorgulayarak verilen teklifleri yaklaşık maliyete göre mukayese eder ve bütçe ödeneklerini de göz önünde bulundurarak, teklif fiyatlarını uygun bulması halinde ekonomik açıdan en avantajlı teklifi ve varsa ikinci teklifi belirlemek veya verilen teklif fiyatlarını uygun bulmaması halinde ihalenin iptaline karar vermek hususunda takdir yetkisine sahiptir.” çerçevesinde, yaklaşık maliyetin mevzuat kapsamında hesaplanıp hesaplanmadığını ve verilen teklif fiyatlarının piyasa rayiç fiyatlarını yansıtıp yansıtmadığını sorgulamıştır. Daha önceki yıllarda ihalede teklif sunan ve ihaleyi kazanan firmadan fiyat istemiştir. Söz konusu firma, 2,30 ABD Doları/tabaka fiyat vermiş (Ek-2) ve bu fiyatın da ihalede ortaya çıkan fiyata paralel olduğu görülmüştür.

Ayrıca, söz konusu ürünün üreticisi olan PPG Industries firması ile temasa geçilmiş, fiyat artışı hakkında bilgi istenmiştir. Firma temsilcisi ile yapılan şifahi görüşmede, maliyetlerdeki artış nedeni ile fiyatlarda bir yükselme olduğu bilgisi alınmıştır.

Bunun yanı sıra, sentetik kağıt talebini yapan Matbaa Daire Başkanlığına stok durumu hakkında bilgi sorulmuştur. Bu doğrultuda, ilgili birimin gönderdiği tabloda erkek nüfus

cüzdanı ile motorlu araç tescil belgesinin yaklaşık 3,5 aylık stoku olduğu görülmüştür. Söz konusu ürünün üretim/teslim süresinin 110 gün olması nedeni ile ivedilikle alım yapılması gerektiği görülmüştür (Ek-2). Bu ihalenin iptal edilmesi ve yeni bir ihaleye çıkılması halinde, (pazarlık kullanılsa bile dahi) kaybedilecek birkaç günün bile siparişlerin yetiştirilmesinde sıkıntıya yol açacağı görülmüştür. Ayrıca, Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün yıl içinde sık sık talebini artırması da (2015 yılı için yapılan talep 5 kez revize etmiştir) zaman kaybedilmemesi gerektiğini göstermektedir.

Tüm bu hususlar dikkate alınarak, motorlu araç trafik ve tescil belgeleri, nüfus cüzdanları, sürücü belgeleri, mavi kartlar ve ikamet izin belgelerinin üretiminde kullanılan bu kağıdın zamanlı temin edilmemesinin bedeli ağır olacağından, fiyat teklifinin yaklaşık maliyetin üzerinde olmasına rağmen, ödenek sıkıntısı da olmadığından kamu yararı ve hizmet gerekleri de dikkate alınarak teklifin kabul edilmesine karar verilmiştir.

Ayrıca söz konusu kağıdın son 8 yılda gerçekleştirilen alımlarına bakıldığında, ürünün fiyatlarının genelde 2 ABD doları civarında olduğu ve fiyatlarda bazı yıllarda artış bazı yıllarda ise azalmanın olduğu, diğer bir ifade ile ürünün fiyatlarının son derece dalgalı olduğu anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, kamu hizmetinin devamı ve kamu yararı göz önünde bulundurularak, mevzuata uygun olarak idari takdir yetkisi kullanılarak alım yapılmıştır.”

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Bulguda da belirtildiği üzere; idarenin Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde belirtilen yaklaşık maliyet hesaplama yöntemlerinden uygun olan birisini kullanarak, yaklaşık maliyetin piyasa fiyatlarını gösterecek şekilde belirlenmesi gerekmektedir. İhalenin yaklaşık maliyetin %97 fazlası ile sonuçlandırılması, yaklaşık maliyetin hesaplanmasında doğru yöntemin seçilmediği anlamına gelmektedir. Dolayısıyla yaklaşık maliyetin tespitinden sonra güncelliğini kaybettiğinin tespiti halinde ise, anılan yönetmelikte belirtilen şekilde güncellenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede yaklaşık maliyetin güncellenmesi yapılmadan idarenin takdir yetkisine dayanarak ihaleyi sonuçlandırmasının 4734 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatına uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Diğer yandan idarenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte idare hukukunun temel ilkeleri çerçevesinde bu

yetkinin sınırsız olmadığı açıktır. İdareler takdir yetkilerini, mevzuat çerçevesinde kamu yararını gözeterek ve gerekçelerini de belirtmek suretiyle kullanmakla yükümlüdürler.

Yine idare tarafından belirtilen kamu yararının sağlanması amacıyla ihalenin ivedilikle yapılmasına ihtiyaç duyulması gerekçesinin de kabul edilebilir olmadığı değerlendirilmektedir. Şöyle ki; revize yaklaşık maliyet hesaplanmadan, ihale konusu malın temini esnasında, maliyetlerin arttığı veya azaldığının söylenmesi mümkün değildir. İdare, maliyetlerin çok fazla dalgalandığını belirtmektedir. Ancak, söz konusu dalgalanmalar nedeniyle ihale konusu malın daha uygun maliyetle temin edilebileceği göz ardı edilmektedir. Ayrıca ihale konusu işin Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü tarafından sürekli yapılan bir işlem olduğu da dikkate alındığında, idarece stok durumunun ayarlanması ve piyasadaki fiyat dalgalanmalarının gözetilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Kıdem Tazminatları İçin Karşılık Ayrılması

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü bünyesinde çalışan ve kıdem tazminatı karşılığı ayrılması gereken personel için kıdem tazminatı karşılığının ayrılmadığı görülmüştür.

01.05.2007 tarih ve 26509 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Temel Muhasebe Kavramları” başlıklı 29 uncu maddesinde,

İhtiyatlılık ilkesi; muhasebe uygulamasında muhtemel riskler ve olaylar için karşılık ayrılması gerektiği;

Dönemsellik ilkesi ise; kamu idarelerinin faaliyetlerini belirli dönemlerde raporlaması ve her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanması gerektiği,

Şeklinde ifade edilmektedir.

Buna ilişkin söz konusu Yönetmelik’in 306 ncı ve 353 üncü maddelerinde, borç ve gider karşılıkları hesap grubu oluşturulmuştur. Söz konusu maddelerde özetle;

-Borç ve gider karşılıkları hesap grubunun, bilanço tarihinde belirgin olarak ortaya çıkan ancak, tutarının ne olacağı kesin olarak bilinmeyen veya tutarı bilinmekle birlikte ne

zaman tahakkuk edeceği bilinmeyen uzun vadeli borçlar veya giderler için ayrılan karşılıkların izlenmesi için kullanılacağı,

-Bu grupta yer alan hesaplarda kayıtlı karşılık tutarlarından dönem sonlarında vadeleri bir yılın altına inenlerin, kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki ilgili karşılık hesaplarına aktarılacağı,

Belirtilmektedir.

31.12.2015 tarihi itibarıyla Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü bünyesinde çalışan personel için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmamaktadır. Diğer bir ifadeyle; bir yıldan uzun süreli çalışarak kıdem tazminatı alabilecek personel için hesaplanacak kıdem tazminatı karşılığının mali tablolarda yer alması gerekmektedir.

2014 Sayıştay Denetim Raporunda da bu hususa yer verilmesine rağmen konuyla ilgili herhangi bir ilerleme sağlanamadığı ve uygulamaya 2015 yılında da devam edildiği görülmektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü bünyesinde çalışan personel için kıdem tazminatı karşılığı ayrılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Söz konusu bulgu kapsamında işlem tesis edilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında; söz konusu bulgu kapsamında işlem tesis edileceği belirtilmektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü bünyesinde çalışan personel için kıdem tazminatı karşılığı ayrılması gerekmektedir.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

V. MALİ YAPIYA İLİŞKİN BİLGİLER

a) DARPHANE VE DAMGA MATBAASI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ BİLANÇOSU

	CARİ DÖNEM (2014)	CARİ DÖNEM (2015)
AKTİF VARLIKLAR		
1- DÖNEN VARLIKLAR		
A. Hazır Değerler	106.859.150,21	118.022.968,62
1-Kasa	1.246,31	1.541,37
2-Alınan çekler		
3-Bankalar	106.823.174,67	117.929.421,90
4-Verilen çekler ve ödeme emirleri (-)		
5-Döviz Hesabı		78.777,66
5-Diğer Hazır Değerler	34.729,23	13.227,69
B. Menkul Kıymetler	0,00	0,00
1- Hisse senetleri		
2-Kamu kesimi tahvil, senet ve bonoları		
3. Diğer menkul kıymetler		
4. Menkul kıymet değ. Düş. Karşılığı (-)		
C. Ticari Alacaklar	3.038.371,68	3.002.517,75
1. Alıcılar	2.741.796,75	2.628.116,83
2.Banka Kredi Kartlarından Alacaklar	46.354,08	128.134,08
3. Alacak Senetleri Reeskontu (-)		
4. Verilen depozito ve teminatlar	360,00	360,00
5. Şüpheli Diğer Alacaklar		
6. Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)		
7. Diğer Ticari Alacaklar	249.860,85	245.906,84
D. Diğer Alacaklar	0,00	3.673,14
1. Personelden alacaklar		3.673,14
2. Diğer çeşitli alacaklar		
3. Şüpheli diğer alacaklar		
4. Şüpheli diğer alacaklar karşılığı (-)		
E. Stoklar	64.434.564,99	71.179.923,25
1 İlk madde ve malzeme	24.398.132,47	30.159.113,81
2.Yarı mamüller	17.822.361,26	22.139.518,02
3.Mamüller	842.067,79	1.642.528,69
4.Kıymetli Madenler		
5.Diğer stoklar	5.145,47	14.204,95
6. Stok değer düşüklüğü karşılığı (-)		
7. Verilen sipariş avansları	21.366.858,00	17.224.557,78
F. Yıllara yaygın inşaat ve onarım maliyetleri		
1. Yıllara yaygın inşaat ve onarım maliyetleri		
2. Gelir tahakkukları		
G. Gelecek Aylara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	0,00	0,00
1-Gelecek Aylara Ait Giderler		
2-Gelir Tahakkukları		
H. Diğer dönen varlıklar	12.068,98	3.178,19
1. Devreden K.D.V.		
2. İndirilecek K.D.V.		
3. Peşin ödenen vergiler ve fonlar		
4. İş avansları		
5. Personel avansları		
6. Sayım ve tesellüm noksanları	12.068,98	3.178,19
7. Diğer çeşitli dönen varlıklar		
8. Diğer duran varlıklar karşılığı (-)		
DÖNEN VARLIKLAR TOPLAMI	174.344.155,86	192.212.260,95
II. DURAN VARLIKLAR		
A. Ticari Alacaklar	0,00	0,00
1. Alıcılar		
2. Alacak Senetleri		
3. Alacak Senetleri Reeskontu (-)		
4. Verilen depozito ve teminatlar		
5. Diğer ticari alacaklar		
6. Şüpheli ticari alacaklar karşılığı (-)		

B. Diğer alacaklar	0,00	0,00
1. Personelden alacaklar		
2. Diğer çeşitli alacaklar		
3. Şüpheli diğer alacaklar karşılığı (-)		
C. Mali Duran Varlıklar	0,00	0,00
1. Diğer mali duran varlıklar		
2. Diğer mali duran varlıklar karşılığı (-)		
D. Maddi Duran Varlıklar	1.594.181,23	792.936,16
1. Arazi ve arsalar		
2. Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri		
3. Binalar		
4. Tesis, makine ve cihazlar	17.137.343,62	17.243.292,90
5. Taşıtlar	3.200,69	3.200,69
6. Demirbaşlar	4.202.552,96	4.860.311,83
7. Diğer Maddi Duran Varlıklar		
8. Birikmiş amortismanlar (-)	19.748.916,04	21.313.869,26
9. Yapılmakta olan yatırımlar		
10. Verilen Avanslar		
E. MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	506,78	0,00
1. Haklar		
2. Diğer maddi olmayan duran varlıklar	3.033.151,61	3.032.644,83
3. Birikmiş amortismanlar(-)	3.032.644,83	3.032.644,83
4. Verilen avanslar		
F. Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar	0,00	0,00
1. Arama giderleri		
2. Hazırlık ve geliştirme giderleri		
3. Birikmiş tükenme payları (-)		
4. Verilen avanslar		
G. Gelecek Yıllara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	0,00	0,00
1. Gelecek yıllara ait giderler		
2. Gelir tahakkukları		
H. Diğer Duran Varlıklar	0,00	0,00
1. Gelecek yıllarda indirilecek K.D.V.		
2. Gelecek yıllar ihtiyacı stoklar		
3. Elden çıkarılacak stoklar ve maddi duran varlıklar		
4. Peşin ödenen vergiler ve fonlar		
5. Diğer çeşitli duran varlıklar		
6. Stok değer düşüklüğü karşılığı		
7. Birikmiş amortismanlar (-)		
DURAN VARLIKLAR TOPLAMI	1.594.688,01	792.936,16
AKTİF (VARLIKLAR) TOPLAMI	175.938.843,87	193.005.197,11

PASİF (KAYNAKLAR)		
I. KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		
A. Ticari Borçlar	9.664.602,10	6.730.747,80
1. Satıcılar	8.907.663,39	5.965.921,47
2. Alınan depozito ve teminatlar	6.521,86	7.300,06
3. Diğer ticari borçlar	750.416,85	757.526,27
4. Kıymetli Maden Emanetleri		
B. Diğer borçlar	155.247,08	162.436,56
1. Personele borçlar	155.247,08	162.436,56
2. Diğer çeşitli borçlar	0,00	0,00
C. Alınan avanslar	4.693.051,51	4.725.911,67
1. Alınan sipariş avansları	4.693.051,51	4.725.911,67
2. Alınan diğer avanslar		
D. Yıllara yaygın inşaat ve onarım hakedişleri	0,00	0,00
1. Yıllara yaygın inşaat ve onarım hakediş bedelleri		
E. Ödenecek vergi ve diğer yükümlülükler	6.221.434,43	20.641.762,73
1. Ödenecek vergi ve fonlar	304.290,10	364.455,33
2. Ödenecek sosyal güvenlik kesintileri	284.186,68	290.993,38

3. Ödenecek döner sermaye yükümlülükleri	5.611.729,22	19.963.063,61
4. Katma değer vergisi tevkifatları		
4. Ödenecek döner sermaye katkı payı		
5. Vadeleri geçmiş, ertelenmiş veya tak.vergi ve diğ.yük.		
6. Ödenecek diğer yükümlülükler	21.228,43	23.250,41
F. Borç ve gider karşılıkları	0,00	0,00
1. Dönem karı vergi ve diğer yas.yük. Karşılıkları		
2. Dönem karının peşin ödenen ver. Ve diğ.yük.(-)		
3. Kıdem tazminatı karşılığı		
4. Maliyet giderleri karşılığı		
5. Diğer borç ve gider karşılıkları		
G. Gelecek Yıllara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları		
1. Gelecek aylara ait gelirler		
2. Gider tahakkukları		
H. Diğer Duran Varlıklar	11.692,12	3.989.228,23
1. Hesaplanan K.D.V.		
2. Merkez ve şubeler cari hesabı		
3. Sayım ve tesellüm fazlaları	11.692,12	3.989.228,23
4. Diğer çeşitli yabancı kaynaklar		
KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR TOPLAMI	20.746.027,24	36.250.086,99
III. UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		
A. Ticari Borçlar		
1. Satıcılar		
2. Alınan depozito ve teminatlar		
3. Diğer ticari borçlar		
B. Diğer borçlar		
1. Diğer çeşitli borçlar		
2. Kamuya olan ertelenmiş veya taksitlenmiş borçlar		
C. Alınan avanslar		
1. Alınan sipariş avansları		
2. Alınan diğer avanslar		
D. Borç ve gider karşılıkları		
1. Kıdem tazminatı karşılığı		
E. Gelecek yıllara ait gelirler ve gider tahakkukları	286.015,00	0,00
1. Gelecek yıllara ait gelirler	286.015,00	0,00
2. Gider tahakkukları		
UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR TOPLAMI		
III. ÖZKAYNAKLAR		
A. Ödenmiş sermaye	97.888,60	97.888,60
1. Sermaye	97.888,60	97.888,60
2. Ödenmemiş sermaye		
B. Sermaye yedekleri	50.948.194,69	53.492.969,16
1. M.D.V. Yeniden değerlendirme artışları		
2. Satın alınan değer artış azalış fonu	50.948.194,69	53.492.969,16
3. Kıymetli Maden Değer Farkları		
C. Kar yedekleri		
1. Özel fonlar		
D. Geçmiş Yıl Karları		
E. Geçmiş Yıllar Zararları (-)		
F. Dönem Net Karı (Zararı)	103.860.718,34	103.164.252,36
1. Dönem net karı	103.860.718,34	103.164.252,36
2. Dönem net zararı (-)		
ÖZKAYNAKLAR TOPLAMI	154.906.801,63	156.755.110,12
PASİF (KAYNAKLAR TOPLAMI)	175.938.843,87	193.005.197,11

31/12/2015 Kayıtlarımıza uygundur

Dipnotlar

- 1.
- 2.


Zekine REÇBER
Döner Sermaye Saymanlık Şefi


Fahri SEVİNÇ
Darphane ve S.S. Müdürü

b) DARPHANE VE DAMGA MATBAASI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ GELİR TABLOSU		
	2014	2015
A. BRÜT SATIŞLAR	234.543.241,88	338.072.201,51
1. Yurt içi satışlar	233.491.439,48	338.056.865,11
2. Yurtdışı satışlar	1.051.802,40	15.336,40
3. Diğer gelirler		
B. SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	387.163,70	388.307,83
1. Satıştan iadeler (-)	359.398,40	322.302,68
2. Satış iskontoları (-)	27.765,30	66.005,15
3. Diğer indirimler (-)		
C. NET SATIŞLAR	234.156.078,18	337.683.893,68
D. SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	98.428.130,14	181.439.895,69
1. Satılan mamüller maliyeti (-)	98.407.776,37	181.424.854,50
2. Satılan ticari mallar maliyeti (-)	12.009,02	15.041,19
3. Satılan hizmet maliyeti (-)	2.800,35	
4. Diğer satışların maliyeti (-)	5.544,40	
BRÜT SATIŞ KARI VE ZARARI	135.727.948,04	156.243.997,99
E. FAALİYET GİDERLERİ	38.761.622,65	56.441.644,51
1. Araştırma ve geliştirme giderleri (-)		
2. Pazarlama satış ve dağıtım giderleri (-)	26.353,32	154.446,21
3. Genel yönetim giderleri (-)	38.735.269,33	56.287.198,30
FAALİYET KARI VE ZARARI	96.966.325,39	99.802.353,48
F. DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR	6.876.240,53	3.358.613,32
1. İştiraklerden temettü gelirleri		
2. Bağlı ortaklıklardan temettü gelirleri		
3. Faiz gelirleri	3.451.912,63	2.137.090,37
6. Menkul kıymet satış karları		
7. Kambiyo Karları		
8. Reeskont Faiz Gelirleri		
9. Faaliyetle ilgili diğer olağan gelir ve karlar	3.424.327,90	1.221.522,95
Kıymetli Maden Değer Değişimleri		
G. DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR (-)	0,00	0,00
1. Komisyon giderleri		
4. Kambiyo Zararları		
6. Diğer Olağan Gider ve Zararlar		
H. FINANSMAN GİDERLERİ (-)		
1. Kısa vadeli borçlanma giderleri (-)		
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	103.842.565,92	103.160.966,80
I. OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	20.138,99	15.354,54
1. Önceki dönem gelir ve karları		
2. Diğer olağandışı gelir ve karlar	20.138,99	15.354,54
J. OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)	1.986,57	12.068,98
1. Çalışmayan kısım gider ve zararları (-)		
2. Önceki dönem gider ve zararları (-)		
3. Diğer olağandışı gider ve zararları (-)	1.986,57	12.068,98
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	103.860.718,34	103.164.252,36
K. DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞ.YAS.YÜK.KARŞILIKLARI (-)		
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	103.860.718,34	103.164.252,36

Kayıtlara uygunluğu tasdik olunur.31.12.2015

ÜST YÖNETİCİ
Sadettin PARMAKSIZ
Genel Müdür

DÖNER SERMAYE SAYMANLIK MÜD
Fahri SEVİNC

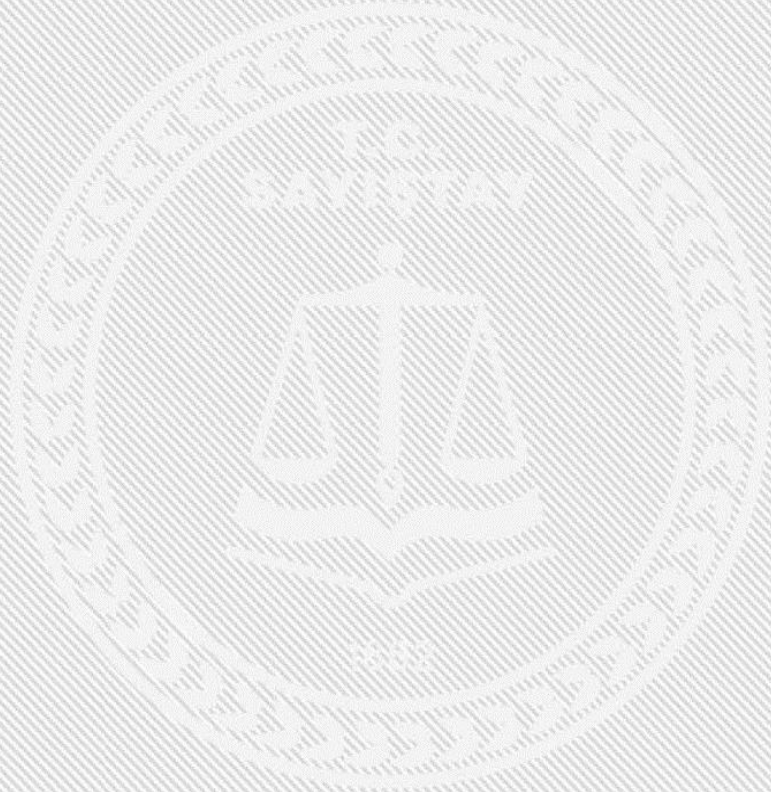
T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI MERKEZİ

FİNANS VE İHALE BİRİMİ

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	109
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	112
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	113
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	113
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	115
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	120
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	121
8.	EKLER.....	135

KISALTMALAR

MFİB

Merkezi Finans İhale Birimi

IPA

Katılım Öncesi Yardım Aracı

PIM

Program Uygulama Rehberi (Programme Implementantation Manuel)

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

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

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

26 Aralık 2014 tarih ve 29217 sayılı (Mükerrer) Resmi Gazete'de yayımlanan 6583 sayılı 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile MFİB'in 2015 yılı işletme giderleri için Hazine Müsteşarlığı (Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü) bütçesinin "transfer" kalemine toplam 12.500.000,00 TL ödenek konulmuştur.

Kullanılabilir ödeneğin yaklaşık % 95'ine tekabül eden 11.818.552,98 TL'lik kısmı yılsonu itibarıyla harcanmıştır.

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

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

31.12.2015 Tarihi itibarıyla							
Bütçe Kalemleri	MFİB Adına Tahsis Edilen Ödenek	2014 Yılından devreden Banka Bakiyesi	Hazineden Aktarılan Tutar	Yıl içinde elde edilen gelirler	Harcanan Tutar	2016 Yılına devreden banka bakiyesi	
1 Personel Giderleri	7.509.000,00	61.377,45			7.162.617,56	346.382,44	
2 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.116.000,00	726,21			1.093.838,88	22.161,12	
3 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.875.000,00	632.276,42			3.562.096,54	312.903,46	
Toplam	12.500.000,00	694.380,08	11.802.673,15	2.946,77	11.818.552,98	681.447,02	

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

2015 yılında Merkezi Finans ve İhale Birimine aktarılan ve kullanılan fon miktarı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2: IPA Fonlarının Tahsis Durumu (Avro)

Avro		2014 Yılı Yılsonu Bakiyesi	2015 Yılı İçinde Ulusal Fon Tarafından Aktarılan Kaynaklar	Toplam Tutar	MFİB Tarafından Yararlanıcı/ Yüklenicilere Aktarılan Kaynaklar	2016 Yılına Devreden Tutar
AB Katkısı	IPA 1.Bileşen	30.656.992,13	73.114.288,27	103.771.280,40	85.704.704,77	18.066.575,63
	IPA 2.Bileşen (Karadeniz Programı)	637.248,06	1.017.399,59	1.654.647,65	1.103.933,89	550.713,76
Ulusal Katkı	IPA 1.Bileşen	13.165.522,83	13.753.018,34	26.918.541,17	17.931.340,70	8.987.200,47
	IPA 2.Bileşen (Karadeniz Programı)	71.318,69	107.761,35	179.080,04	122.687,06	56.392,98
Toplam		44.531.081,71	87.992.467,55	132.523.549,26	104.862.666,42	27.660.882,84

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

Özel Hesabın muhasebe işlemlerinde; Birim bünyesinde oluşturulan Bütçe ve Tahakkuk Yazılımı ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ile imzalanan protokol kapsamında oluşturulan “KBS (say2000i)” benzeri yazılımdan oluşan ikili bir muhasebe sistemi kullanılmaktadır. İşleyiş kuralları farklı olan bu iki muhasebe yazılımının üretmiş

oldukları mali tablolar da sonuçları itibariyle farklılık arz etmektedir.

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

1. Birleştirilmiş veriler defteri,
2. Geçici ve kesin mizan,
3. Bilanço,
4. Kasa sayım tutanağı,
5. Banka mevcudu tespit tutanağı,
6. Alınan çekler sayım tutanağı,
7. Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
8. Teminat mektupları sayım tutanağı,
9. Değerli kağıtlar sayım tutanağı,

Denetim görüşü kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmektedir. Ancak, faaliyet sonuçları tablosu kamu idaresi tarafından sağlanamamıştır.

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

IPA fonlarını oluşturan Avrupa katkısı ile ulusal katkı tutarları MFİB tarafından hazırlanmış olan muhasebe rehberine (PİM-J) göre kaydedilmekte ve raporlanmaktadır. Bu Rehberde yer alan esaslara göre muhasebe kayıtları çift kayıt, analitik kodlama ve tahakkuk esaslarına göre yapılmaktadır. Muhasebe dönemi "program yılıdır". Program yılı, programın resmi açılışıyla başlamakta ve kapanışa dair Komisyon mektubuyla sona ermektedir.

Ekonomik aktiviteler Avro ile ölçülmekte ve kontrol dokümanları İngilizce olarak hazırlanmaktadır. Ancak ihtiyaç duyulması halinde temel dökümanlar (bilanço, nakit akım tablosu) İngilizce ve Türkçe olarak hazırlanabilecektir.

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

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve nakit akım tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülür.

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; denetim prosedürleri ve teknikleri uygulanması ve risk değerlendirmesi yoluyla gerçekleştirilir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların içerisinde üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilir.

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.

Ancak bu hususlarla ilgili 2015 yılı Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) Özel Hesabının denetimine ilişkin olarak denetimi yürütmek ve denetim görüşü oluşturabilmek için Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslara göre hesap dönemi sonunda Sayıştaya verilecek temel mali tablolardan olan faaliyet sonuçları tablosu kamu idaresi yönetimi tarafından sağlanamamıştır.

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

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

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

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

Bu hususlarla ilgili Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Fon Hesabının denetimi sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Merkezi Finans ve İhale Birimi Özel Hesabına İlişkin Faaliyet Sonuçları Tablosu ile Taşınır Kesin Hesap Cetvelinin Sunulmaması

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

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

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

Aynı Yönetmeliğin 5 inci maddesinde Sayıştaya verilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri belirtilmiştir. Ancak, kamu idarelerince hesap dönemi sonunda verilmesi gereken defter, mali tablo ve belgelerden;

-Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri,

-Faaliyet sonuçları tablosunun kamu idaresi tarafından denetime sunulmadığı görülmektedir.

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

tabloların kamu idaresi tarafından sağlanması gerekmektedir.

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

Mutabakat Zaptına 1 No.lu Ek'in 3 (3) üncü maddesinde "Hazine Müsteşarlığı ile idari ilişki, personel alımı, personelin statüsü, personelin mali hakları ve bütçe gibi konuların kapsamı ve detayları uygun bir yasal düzenleme ile tanzim edilecektir" denilmiş olmakla, bütçe konusu 5671 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinde aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

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

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

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

Görüleceği üzere, MFİB genel bütçe kapsamında bulunmayıp, giderleri için gereken kaynağı -uluslararası anlaşmadaki yükümlülüğe uygun olarak- genel bütçeden "transfer" yoluyla karşılamaktadır. Harcamalar MFİB adına açılan özel hesaba aktarılan kaynaktan yapılmakta, harcama sürecinde MFİB Başkanı "Harcama Yetkilisi" sıfatıyla hareket etmektedir. 1 No.lu Ek ile finansman yükümlülüğü tamamen Türk Hükümeti tarafından üstlenilmiş; yükümlülüğün ifa keyfiyeti ise 5671 sayılı Kanunda gösterilmiştir. Dolayısıyla, özel hesaptan yapılacak harcamalarda Mutabakat Zaptı ve ekleri ile 5671 sayılı Kanun hükümleri geçerli olacaktır.

Bilindiği üzere 5018 sayılı Kanun kapsamındaki kuruluşlar, yine aynı Kanuna ekli listelerde gösterilmiş olup; MFİB bu listelerde yer almadığı gibi, yılı bütçe kanunlarına ekli "Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri" listesinde de yer almamaktadır. Nitekim Maliye Bakanlığının (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) 21.06.20103 tarih ve 5779 sayılı yazısında da MFİB'in giderlerini bütçe dışı özel bir hesaptan karşıladığı hususuna atıfla 5018 sayılı Kanuna tabi olmadığı hususu teyit edilmiştir.

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

“Birim Özel Hesabından Yapılacak Harcamalara İlişkin Dahili Direktif” 22.10.2007 tarihinde yürürlüğe konulmuştur.

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

MFİB'in harcamaları, Yönetmeliğin 28. maddesine uygun olarak MFİB Başkanı tarafından görevlendirilen bir ara yönetici tarafından gerçekleştirilmektedir. Dördüncü düzey ekonomik sınıflandırmaya göre belirlenmiş bütçe kalemleri bazında tahakkuk fişi düzenlenmekte, gerçekleştirme görevlisi ve harcama yetkilisi tarafından imzalanmakta, tüm harcamaların bütçe kalemi bazında raporlanması sağlanmakta; raporlar bir önceki döneme ilişkin harcamaların kanıtlanması ve ödenek aktarma taleplerinin doğrulanması zımında Maliye Bakanlığına gönderilmektedir. Tahakkuk, muhasebe ve raporlama işlemleri özel bir yazılım (Bütçe ve Tahakkuk Modülü) vasıtasıyla yürütülmekte, hem kağıt hem de elektronik ortamda muhafaza edilmektedir.

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

MFİB'in kullanımındaki taşınır malların kayıt ve takibi amacıyla “Envanter Yönetim Programı” uygulamaya konulmuştur.

Ayrıca muhasebe temelinde hesap verilebilirliğin temini amacıyla, Maliye Bakanlığı (Muhasebat Genel Müdürlüğü) ile imzalanan 01.01.2011 tarihli Protokol kapsamında bir

hesap planı hazırlanmış ve yine aynı Protokol kapsamında MFİB’de kurulan “KBS (say2000i)” benzeri yazılım üzerinden 02.08.2011 tarihinden itibaren kullanılmaya başlanmıştır. Sayıştay Başkanlığı tarafından 2013 yılında söz konusu muhasebe işlemleri üzerinde yürütülen denetim sonucunda, Birimimiz tarafından kullanılan say2000-i den “Bilanço, Mizan, Faaliyet Sonuçları ve Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosunun” üretilmediği ancak “Faaliyet Sonuçları ve Bütçe Uygulama Sonuçları Tablolarının” boş olarak geldiğinin tespit edildiği, ilgi Protokol kapsamında Birimimiz için uyarlanan say2000-i modülünden “Faaliyet Sonuçları ve Bütçe Uygulama Sonuçları Tablolarının” usulüne uygun dolu bir şekilde üretilmesinin mümkün olup olmadığına ilişkin görüşlerinin bildirilmesi ve üretiliyor ise ilgili modülün revize edilmesi üzerine bir iş planı oluşturularak Birimimizin bilgilendirilmesine ilişkin Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne yazdığımız 17.11.2014 tarih ve 9863 sayılı yazımıza bir cevap alınmamıştır. Bahse konu yazımıza bir cevap alınmadığına ilişkin Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’ne hatırlatmada bulunulacaktır.

Yukarıda açıklanan duruma istinaden, 5018 sayılı Kanunun kapsamını belirleyen ekli I, II, III ve IV sayılı cetvellerde yer almayan MFİB ile ilgili bütçesel işlemlerin 5018 sayılı Kanuna göre yürütülmesi, MFİB’in özel konumu nedeniyle hem hukuken, hem de teknik açıdan mümkün bulunmadığından dolayı Birimimiz Özel Hesabına İlişkin Faaliyet Sonuçları Tablosu ile Taşınır Kesin Hesap Cetveli de sunulamamaktadır.

Sonuç olarak, MFİB’in bütçe ve muhasebe işlemleri “Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi” KBS altında Birimimiz için özel olarak geliştirilen say2000-i hesap planı kullanılmak suretiyle yürütülmekte olup gerekli düzenlemeler talep edilmesine rağmen gerçekleştirilmemiştir. Söz konusu düzenlemelerin gerçekleştirilmesi için girişimde bulunulacaktır."

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında özetle, MFİB özel hesabından yapılacak harcamalarda Mutabakat Zaptı ve ekleriyle 5671 sayılı Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun hükümlerinin geçerli olacağı, 5671 sayılı Kanun ve ikincil mevzuat hükümlerinin birimin hesap verebilirliğini engellemediği, Birim Başkanınca düzenlenen dahili direktif ve Maliye Bakanlığıyla yapılan protokol kapsamında

kullanılan bütçe ve tahakkuk modülü vasıtasıyla harcamaların kayıt altına alındığı, Birimin 5018 sayılı Kanuna ekli cetvellerde yer almadığı, bu nedenle söz konusu tabloların üretilmesinin hukuken ve teknik açıdan mümkün olmadığı belirtilmiştir.

5671 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinde Birimin mali sistemine ilişkin olarak;

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

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

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

Söz konusu hükümlerde Birimin tüm faaliyet ve sonuçlarının nasıl muhasebeleştirileceği ve raporlanacağına ilişkin bir düzenleme bulunmadığı gibi, söz konusu hususların yönetmelik veya direktiflerle düzenlenmesine yetki veren bir hüküm de bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Birimce çıkarılan MFİB Personel Yönetmeliği ve Dahili Direktifte de Birimin tüm faaliyet ve sonuçlarının nasıl muhasebeleştirileceği ve raporlanacağına ilişkin bir düzenleme de yer almamaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, MFİB'nin 5018 sayılı Kanun kapsamında olmadığı belirtilmekteyse de, 5018 sayılı Kanuna tabi olsun veya olmasın Birimin tüm faaliyet ve sonuçlarının uluslararası muhasebe ve raporlama standartlarının gereklerini yerine getirir şekilde raporlanması gerekmektedir. Nitekim, 2013 yılı Denetim Raporuna İdare tarafından verilen cevapta da, Rapor Değerlendirme Kurulunun 16.08.2013 tarihli oturumunda “uluslararası standartlara uygun bir muhasebe sistemi kurulmak suretiyle hesap verilebilirliğin sağlanmasına yönelik adımların atılmasının” önerildiği belirtilmiştir.

Ayrıca, Birim cevabında, muhasebe temelinde hesap verilebilirliğin temini amacıyla, Maliye Bakanlığı (Muhasebat Genel Müdürlüğü) ile imzalanan 01.01.2011 tarihli Protokol kapsamında bir hesap planı hazırlanmış ve yine aynı Protokol kapsamında MFİB'de kurulan “KBS (say2000i)” benzeri yazılım üzerinden 02.08.2011 tarihinden itibaren bu sistemin kullanılmaya başlanıldığı belirtilmiş ise de, MFİB tarafından hem hukuken hem de teknik

açından gerekli tedbirlerin alınmaması nedeniyle, mevcut durumda, uluslararası standartlara uygun bir muhasebe ve raporlama sistemi kurulmamıştır. Dolayısıyla, Birim Özel Hesabına İlişkin Faaliyet Sonuçları Tablosu ile Taşınır Kesin Hesap Cetveli sunulmamıştır.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esasların 5 inci maddesinin 2 nci fıkrası (d) bendinde sayılanlar dışındaki diğer bilgi, defter, mali tablo ve belgeler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa tabi olsun veya olmasın 6085 sayılı Sayıştay Kanunu kapsamına giren tüm kamu idareleri tarafından verilmesi gereken bilgi ve belgeler olduğundan, bulgu metninde bahsedilen, taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri ve faaliyet sonuçları tablosunun kamu idaresi tarafından denetime sunulması gerekmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

A-) MFİB Özel Hesabına İlişkin Mali Rapor ve Tablolarına Dair Denetim Görüşü

Merkezi Finans ve İhale Birimi Özel Hesabı 2015 yılına ilişkin mali rapor ve tabloları hakkında, denetim görüşü oluşturabilmek için gerekli faaliyet sonuçları tablosu kamu idaresi yönetimi tarafından sağlanamadığı için görüş bildirilememektedir.

B-) MFİB'in Kullandığı IPA Fonlarına İlişkin Mali Rapor ve Tablolarına Dair Denetim Görüşü

Hazine Müsteşarlığı Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin Kullandığı IPA Fonlarına dair 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Merkezi Finans ve İhale Birimi Özel Hesabından Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Kamu İhale Mevzuatına Uyulmaması

Birim giderlerinin karşılanması için genel bütçeden Merkezi Finans ve İhale Birimi Özel Hesabına aktarılan ödeneğin kullanımında Kamu İhale Mevzuatına uyulmadığı görülmüştür.

5671 sayılı Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanununun 4 üncü maddesinde aynen;

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

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

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

Kamu kaynağının kullanımı ile ilgili olarak Kamu İhale Kanununun “Amaç” ve “Kapsam” başlıklı 1 inci ve 2 nci maddelerinde ise;

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

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

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

Belirtilen hükümlerden anlaşılacağı üzere; 5671 sayılı Kanun uyarınca Merkezi Finans ve İhale Biriminin birim giderleri genel bütçeden yani kamu kaynağından karşılanmaktadır.

Kamu kaynağı kullanan kamu idaresinin ise yapacağı mal ve hizmet alımlarını Kamu İhale Kanunu hükümleri doğrultusunda gerçekleştirmesi gerekmektedir. Ancak; yapılan incelemede, mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılmadığı gibi hangi mevzuata göre yapıldığının da ihale dokümanlarında belirtilmediği görülmüştür.

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

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

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

10.05.2007 tarihinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun Tasarısının görüşme tutanaklarında yer alan madde gerekçeleri incelendiğinde Birimin giderlerine ilişkin 4 üm madde için "Madde 4-Birimin bütçe ve harcama esasları düzenlenmekte, özerkliğini temin edecek mali imkanlara kavuşturulması amaçlanmaktadır." Şeklinde mali özerkliğe vurgu yapılmıştır.

Raporda yer alan KARŞI OY incelendiğinde ise "...Ek Mutabakat Zaptında; Hazine Müsteşarlığı ile idari ilişki, bütçe, personelin statüsü ve malî hakları gibi konuların kapsam ve detaylarının uygun bir yasal düzenleme ile tanzim edilmesi öngörüldüğünden, Merkezi Finans ve İhale Biriminin denetiminin, tereddütlere ve belirsizliğe yol açmayacak şekilde düzenlenmesi gerekir. Merkezi Finans ve İhale Biriminin iç denetiminin Hazine Müsteşarlığınca, dış denetiminin ise Sayıştay tarafından uluslararası denetim standartlarına uygun bir şekilde yapılacağının açıkça belirtilmesi 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi Kontrol Kanununun getirdiği ilkelerle de uyumlu olacağından bu biçimdeki düzenleme, AB yöntem

ve kurallarına da uygun olacaktır.” denilmek suretiyle Birimin aslında 5018 sayılı Kanun’a tabi olacağı yönünde açık bir düzenleme olmadığı vurgulanmıştır.

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

Aşağıdaki kapsam maddesinde uluslararası anlaşmayla kurulan Birimin statüsüne uygun bir tanımlama yapılmamıştır. Genel tanımlamalar bakılacak olursa genel bütçeli veya özel bütçeli idarelerin sayıldığı 5018 sayılı Kanun’a ekli cetvellerde ismi geçmemekte, özel kanunla kurulmuş ve kamu görevi yüklenmiş kurum kabul edilebilse de tüzel kişiliğe sahip olmadığı savunulmaktadır. Dolayısıyla, raporda 4734 sayılı Kanun’un kapsam maddesine detaylı atıf yapılmadıkça Birimin 4734 sayılı Kanun’a tabi olacağı bulgusu yasayla desteklenmemektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun, “Kapsam” başlıklı 2 nci maddesinde ise, “Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür” denildikten sonra söz konusu idareler tek tek tanımlanmış, bunlar arasında -MFİB gibi- “uluslararası anlaşmalarla kurulmuş idareler”e yer verilmemiştir.

Mutabakat Zaptının 2(1) maddesinde “1 No.lu Ek” ile yapılan değişiklik sonucunda, MFİB “Türk idari yapısının tamamlayıcı bir parçası” olmaktan çıkarılmış, “idari açıdan” Hazine Müsteşarlığı ile ilişkilendirilmiştir. Bu değişikliğin bir sonucu olarak, MFİB Müsteşarlık teşkilatına dahil edilmemiş; teşkilat şemasının NAO ve AB Komisyonunun eş onayına tabi olması esası benimsenmiştir. Bu statüdeki bir kurumun idari açıdan genel bütçeli bir kuruluşla ilişkilendirilmiş (administratively linked) oluşundan hareketle 4734 sayılı Kanuna tabi olması gerektiği şeklindeki görüş yasal dayanaktan yoksun olduğu görülmektedir.”

Denilmektedir.

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

harcanmasına ilişkin usul ve esaslara Mutabakat Zaptında yer verilmediği görülmektedir.

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

Belirtilen nedenlerle, MFİB tarafından idari, maaş ve diğer tüm işletme giderleri için kullanılan kaynağın kamu kaynağı olması ve MFİB'in 4734 sayılı Kanuna tabi olmadığına dair Kamu İhale Kurumunun görüşünün de bulunmaması nedeniyle, mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Gelir Vergisi Matrahının Eksik Hesaplanması

Merkezi Finans ve İhale Biriminde istihdam edilen personele ödenen sözleşme ücretlerinde gelir vergisi matrahının eksik hesaplandığı görülmüştür.

5671 sayılı Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanunun "İstihdam Esasları" başlıklı 3 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında; Merkezi Finans ve İhale Birimi personeline Müsteşarlıkta görev yapan emsal personele yapılan her türlü ödemeler dâhil ödenmekte olan tutarı aşmamak üzere belirlenen ve sözleşmede gösterilen tutarın ücret olarak ödeneceği belirtilmiştir. Hizmet sözleşmelerinde brüt ücretin hesaplanmasında, Müsteşarlıkta görev yapan emsal personele yapılan ücret ve tazminat gösterge karşılıklarının esas alınacağı ifade edilmektedir.

Sözleşmelerde, 5671 sayılı Kanun hükümlerinde yer almamasına rağmen net ücretin Müsteşarlıkta uygulanacak usul ve esaslara göre hesaplanacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda sözleşme ile belirlenen brüt ücret unsurlarından ücret, gelir ve damga vergisi matrahına dâhil edilmiş ancak tazminat sadece damga vergisi matrahına dâhil edilmiştir.

Müsteşarlıkta görev yapan emsal personele yapılan ödemelerin düzenlendiği 666 sayılı KHK'nın 1 inci maddesi ile 375 sayılı KHK'ya eklenen Ek 10'uncu maddesinde; Bu Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (II) ve (III) sayılı Cetvellerde yer alan unvanlı kadrolarda bulunanlardan, aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre almakta olanlara anılan Cetvellerde kadro unvanlarına karşılık gelen gösterge rakamlarının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarlarda ücret ve tazminat verileceği, ödenecek olan tazminatların ise damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Belirtilen 666 sayılı KHK'ye göre, tazminatların damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmayacağına dair hüküm aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre almakta olanlar içindir. Bu nedenle söz konusu istisna hükmü, Müsteşarlıkta görev yapan emsal personel için geçerlidir. Birim personeli ise ücretlerini 5671 sayılı Kanuna istinaden düzenlenen hizmet sözleşmesine göre almaktadır. Sözleşme ile belirlenecek brüt ücret tek bir ödeme unsuru olup hizmet sözleşmelerinde Müsteşarlıkta görev yapan emsale yapılan atıflar ise ücretin hesaplanması için geçerlidir.

5671 sayılı Kanuna istinaden çıkarılan Merkezi Finans ve İhale Birimi Personel Yönetmeliğine göre hizmet sözleşmesi çerçevesinde ücret alan personelin, sözleşme ücretinin tamamının gelir vergisi matrahına dâhil edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun "Ücretin tanımı" başlıklı 61 inci maddesinde;

"Ücret, işverene tabi ve belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para ve ayınlar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatlerdir.

Ücretin ödenek, tazminat, kasa tazminatı (Mali sorumluluk tazminatı), tahsisat, zam, avans, aidat, huzur hakkı, prim, ikramiye, gider karşılığı veya başka adlar altında ödenmiş olması veya bir ortaklık münasebeti niteliğinde olmamak şartı ile kazancın belli bir yüzdesi şeklinde tayin edilmiş bulunması onun mahiyetini değiştirmez..."

Hükmü yer almış olup, 666 sayılı KHK'nın 1 inci maddesi ile 375 sayılı KHK'ya eklenen Ek 10 uncu maddede "...Tazminat damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz."

5671 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin 4 üncü fıkrasında ise, "*Sözleşmeli olarak çalışan personelden Birim Başkanına Müsteşarlıkta görev yapan Genel Müdür; ara yöneticilerden Kıdemli Finans ve Kıdemli İhale Yöneticilerine Müsteşarlıkta görev yapan Genel Müdür Yardımcısı, diğerlerine Müsteşarlıkta görev yapan Daire Başkanı; Uzman personele Müsteşarlıkta 1 inci dereceli kadroda görev yapan Hazine uzmanı; destek personeline ise Müsteşarlıkta görev yapan emsali personele her türlü ödemeler dahil ödenmekte olan tutarı geçmemek üzere ücret ödenir. Bu personele ödenecek ücret Birim ile aralarında imzalanacak hizmet sözleşmesinde belirlenir.*"

Denilmek suretiyle personele yapılacak ödemeler Müsteşarlıkta görev yapan emsali personelin maaşına endekslenmiş; ücretin her türlü ödeme unsurlarını kapsadığı hükme bağlanmıştır.

Maddede geçen "ücret" ifadesinin "maaş" anlamında kullanıldığı açıktır. Eğer aksi olsaydı aynı maddelerde "her türlü ödemeler dahil" ifadesine yer verilmez, hizmet sözleşmelerinde hesaplamanın "Müsteşarlıkta uygulanan yöntemlere göre" yapılacağı belirtilmezdi. Müsteşarlıkta "tazminat" olarak yapılan ve dolayısıyla gelir vergisine tabi tutulmayan bir ödemenin MFİB'de tazminat olarak değerlendirilip vergiye tabi tutulması, 375 sayılı KHK hükümlerine aykırılık teşkil edecektir.

MFİB personeline ödenecek ücretin hesabına esas teşkil eden ücret ve tazminat göstergeleri Kanunun 3 üncü maddesindeki sınırları aşmayacak şekilde belirlenmiş; ödemeler de onaylanmış göstergeler üzerinden yapılmıştır.

Halihazırda Müsteşarlıkta yapılan maaş ödemelerinde de ücret göstergesi karşılığı yapılan ödemeler gelir vergisine tabi tutulurken, tazminat göstergesi karşılığı yapılan ödemelerden gelir vergisi kesilmemektedir. MFİB uygulaması da aynı yönde olup, salt 5671 sayılı Kanunda "maaş" değil de "ücret" sözcüğü kullanıldığı için tazminatların vergiye tabi tutulmasını istemek, aynı Kanunun Müsteşarlık personeline endeksli ücret rejime aykırılık teşkil edecektir. Onaylanmış göstergelerin üzerinde bir ödeme yapılmadığına göre, söz konusu tazminatların tabi olduğu 375 sayılı KHK hükümlerine ve Müsteşarlık tatbikatına uygun olarak gelir vergisi kesilmemiş olmasında mevzuata aykırılık bulunmamaktadır.

Yukarıda da bahsedildiği üzere, Birim personeline tek bir kalem olarak ücret ödenmesi ve tazminatlardan bu kalem altında gelir vergisi kesilmesi halinde bu ücretin belirlenmesinde Hazine Müsteşarlığında çalışan hangi personelin emsal alınacağı, özellikle maaş unsurlarından olan aile yardımı, çocuk yardımı, yabancı dil tazminatı gibi kişiden kişiye değişen ödemelerinin neye göre yapılacağı hususlarında belirsizlik söz konusu olacaktır. Aynı şekilde ödemenin emsali personele yapılan ödeme unsurlarıyla hesaplama yapılmaksızın gerçekleştirilmesi, Birim personelinin tüm kamu rejimlerinde istifade edilebilen bu unsurlardan yararlanamaması ve/veya personel arasında adaletsizliğe yol açacaktır.

Diğer taraftan, Birimimizde emeklilik primleri hesaplama açısından (Emekli Sandığı, SSK) farklı statüde personel çalışmasından dolayı, bu durum Birim personeli arasında yine büyük ölçüde maaş farklılaşmasına sebep olacaktır.

666 Sayılı KHK'nın "Tazminat Göstergesi damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulamaz" hükmüne aykırı olarak tazminat göstergesinden gelir vergisi kesilmesi halinde maaş hesaplama yöntemi açısından Birimimiz uygulaması ile bağlı bulunduğumuz Hazine Müsteşarlığı uygulaması arasında Birimimiz personeli aleyhine farklılık oluşacaktır.

Bu itibarla, 5671 Sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin 4 üncü fıkrasında geçen "ücret" ifadesinin "maaş" ve "maaşın unsurlarının" yapılacak ödemenin hesaplanmasında dikkate alınması şeklinde yorumlanması, bu haliyle ödemenin tek bir ücret üzerinden değil, 5671 Sayılı Kanunun ruhuna uygun olarak emsali Hazine Müsteşarlığı personeline yapılan ödemelerdeki hesaplama unsurlarıyla belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Benzer şekilde 666 Sayılı KHK'nın da ruhu açısından bakıldığında "eşit işe eşit ücret" prensibiyle kamuda uzman personele yapılan ödemelerin eşitlenmesi amaçlandığı dikkate alındığında, istihdam açısından zorluklar yaşayan Birimimizin personeline her ay yaklaşık 500,00 TL civarında düşük ödeme yapılması KHK'nın da amacına aykırı olacaktır.

Keza, 2012 yılı Denetim Raporunun 55 numaralı bulgusuna verilen cevap üzerine "Değerlendirme ve Sonuç" Bölümünde "... tazminat tutarlarının kesinlikle ödenemeyeceği değil, sözleşmede belirtilmediği müddetçe ödenemeyeceğidir. Sonuçta tazminat tutarının sözleşmede belirtilmediği ve sözleşme metninin farklı yorumlara açık olduğu düşünüldüğünden, bulgu ve önerinin aynen korunarak öneriye yukarıda gösterildiği üzere,

“yeni yapılacak personel hizmet sözleşmelerinde de ödenecek tüm ücret unsurlarının tam olarak belirtilmesi ve ödemelerin buna göre yapılması” ifadesinin eklenmesi gerektiği düşünülmektedir.” Tespiti üzerine “tıp hizmet sözleşmeleri” 24.10.2013 tarihli Makam oluruyla değiştirilmiş ve “...ücret göstergesi + ... tazminat göstergesi karşılığı” ücret ödeneceği sözleşmede belirtilmiştir.”

Denilmektedir.

Sonuç olarak; T.C. Anayasası'nın 73 üncü maddesinde, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, değiştirileceği veya kaldırılacağı; söz konusu yükümlülüklerin muaflık, istisna ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde belirli sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilebileceği hükmü yer almaktadır. 375 sayılı KHK'nın Ek 10 uncu maddesinde ise; aylıklarını yalnızca 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre almakta olanlara ödenecek tazminatın, damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmayacağı hükmü yer almaktadır. Bu nedenle kamu idaresi cevabında belirtilenin aksine, söz konusu KHK'nin kapsamının genişletilerek, ücretlerini hizmet sözleşmesi çerçevesinde alan MFİB personeline ödenecek ücret unsurlarından yapılacak kesintilere sözleşme ile istisna getirilmesi mümkün değildir.

Bulgu metninde belirtildiği üzere, 5671 sayılı Kanun'un 3 üncü maddesinin 4 üncü fıkrasında, MFİB personeline yalnızca ödenecek ücretlerin üst sınırı bakımından Hazine Müsteşarlığında görevli personel emsal olarak alınmıştır. Fıkroda geçen “...her türlü ödemeler dahil ödenmekte olan tutarı geçmemek üzere ücret ödenir” ibaresinden ücretlerin Müsteşarlık personelinin maaşının tüm unsurlarına birebir endekslenmesi yerine, üst sınırın hesaplamasında Müsteşarlık personeline yapılan ödemelerin tümünün dikkate alınması ve bu üst sınırı geçmemek üzere hizmet sözleşmesinde belirtilen ücretin MFİB personeline ödenmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Sözleşme ile belirlenen ücretin ise yürürlükte bulunan vergi kanunlarına göre vergilendirilmesi gerekmektedir.

Bulgu konusu edilen asıl husus; “maaş” ve “ücret” kavramlarından ziyade, ödenen ücretin yasal dayanağıdır. Zaten 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun "Ücretin tanımı" başlıklı 61 inci maddesinde de ücretin başka adlar altında ödenmiş olmasının onun mahiyetini değiştirmeyeceği ifade edilmiştir.

MFİB personeli 5671 sayılı Kanun hükümlerine göre istihdam edilmektedir. Anılan Kanunda da MFİB personeline ödenen ücretlerin damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmayacağına dair hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle, 375 sayılı KHK'nın Ek 10 uncu maddesi uyarınca, aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre almakta olanlara uygulanan damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmayacağına ilişkin hükmün MFİB personeline ödenen ücretlere uygulanması mümkün bulunmamaktadır. Diğer yandan, hizmet sözleşmelerine buna ilişkin hüküm konulmuş olması, ödenecek ücretin gelir vergiden istisna edilmesi sonucunu doğurmamaktadır.

MFİB personeline ödenen ücretlerden bir kısmının vergi matrahı dışında tutulabilmesi için yasal düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır. Dolayısıyla, hizmet sözleşmesi çerçevesinde ücret alan MFİB personelinin sözleşme ücretinin tamamının gelir vergisi matrahına dâhil edilmesi gerekmektedir

BULGU 3: Kalite Güvence ve Kontrol Bölümü Yöneticisi ile Hukuk Müşaviri İçin Mevzuatta Belirtilen Ücret Üst Sınırının Aşılması

Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) Kalite Güvence ve Kontrol Bölümü Yöneticisi ile Hukuk Müşaviri için Merkezi Finans ve İhale Birimi Personel Yönetmeliğinde öngörülen ücret üst sınırının aşıldığı görülmüştür.

AB Birliği Komisyonu ile Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti arasında İmzalanan Mutabakat Zaptının 1 nolu Ek ile değişik 4 üncü maddesinde; *“Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin teşkilat şeması Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ve Türkiye' deki Avrupa Komisyonu Delegasyonu' nun eş onayına tabi olacaktır. Program Yetkilendirme Görevlisi Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin ilgili düzenlemeleri ve onayına bağlı olarak Merkezi Finans ve İhale Birimi'ne uygun personel alımını sağlayacaktır. Türk Hükümeti tüm personel masraflarını karşılayacaktır. Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin personeli ile ilgili esas ve usuller Türk Mevzuatı çerçevesinde düzenlenecektir”* denilmektedir.

Merkezi Finans ve İhale Biriminin Hazine Müsteşarlığı ile idarî ilişkisini, istihdam ve bütçe esaslarını düzenlemek amacıyla 5671 sayılı Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Bu Kanunla, birim personelinin çalışma usul ve esasları, izinleri, hakları, yükümlülükleri ve hangi hallerde işlerine son verileceği ile

yabancı uzmanlara ödenecek ücretler Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığının görüşü alınmak suretiyle çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği hükme bağlanmıştır. Merkezi Finans ve İhale Birimi Personel Yönetmeliği ise 20.10.2007 tarihli 26676 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanmıştır.

Merkezi Finans ve İhale Birimi Personel Yönetmeliğinin 22 nci maddesinde; *“Sözleşmeli olarak çalışan personelden; Birim Başkanına Müsteşarlıkta görev yapan Genel Müdür; ara yöneticilerden Kıdemli Finans ve Kıdemli İhale Yöneticilerine Müsteşarlıkta görev yapan Genel Müdür Yardımcısı, diğerlerine Müsteşarlıkta görev yapan Daire Başkanı; Uzman personele Müsteşarlıkta kazanılmış hak aylığı 1 inci derecenin 1 inci kademesinde bulunan Hazine uzmanı; destek personeline ise Müsteşarlıkta görev yapan emsali personele ikramiyeler dahil yapılan her türlü ödeme dikkate alınarak ödenmekte olan tutarı geçmemek kaydıyla, Birim Başkanının teklifi üzerine Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından belirlenen ve hizmet sözleşmesinde gösterilen ücret ödenir.”* denilmektedir.

Belirtilen Yönetmelik hükmünden de anlaşılacağı üzere, Merkezi Finans ve İhale Biriminde sözleşmeli olarak çalışan personel için Müsteşarlıkta görev yapan emsal personele yapılan ikramiyeler dahil her türlü ödemeler üst sınır olarak belirlenmiş, bu sınırı aşmamak üzere hizmet sözleşmesinde gösterilen tutarın personele ücret olarak ödeneceği belirtilmiştir. Ancak Yönetmelikte, Kıdemli Finans ve Kıdemli İhale Yöneticileri dışında kalan ara yöneticilere ödenecek ücret için müstakil daire başkanı-daire başkanı ayrımı yapılmadan daire başkanına yapılan her türlü ödeme toplamı üst sınır olarak belirlenmişken uygulamada, müstakil daire başkanı- daire başkanı ayrımına gidilerek Hukuk Müşaviri, Kalite Güvence ve Kontrol Bölümü ile İnsan Kaynakları Bölümü Yöneticilerine (bu kadro boş bulunmaktadır), Müsteşarlıkta görev yapan daire başkanı yerine müstakil daire başkanı emsal alınarak ödeme yapılmaktadır. Dolayısıyla, belirtilen personele ücret ödenirken yönetmelikte öngörülen üst sınırın aşıldığı görülmektedir.

Merkezi Finans ve İhale Birimi Personel Yönetmeliğinde Kontrol Bölümü Yöneticisi ile Hukuk Müşavirine ücretlerinin ödenmesinde Müsteşarlıkta görev yapan müstakil daire başkanı yerine Daire Başkanı emsal personel olarak belirlendiğinden belirtilen personelin ücretlerinin ödenmesinde üst sınır olarak Daire Başkanına yapılan her türlü ödeme toplamının esas alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "MFİB Personel Yönetmeliğinin 22. Maddesinde; Kıdemli İhale Yöneticisi ve Kıdemli Finans Yöneticisi dışındaki ara yöneticilere Hazine Müsteşarlığındaki "Daire Başkanı"na ödenmekte olanı geçmemek üzere maaş ödenmesi öngörülmüştür. Mutabakat Zaptının (1 No.lu Ek ile değişik) 4 üncü maddesi uyarınca, IPA akreditasyonu kapsamında Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ve AB Komisyonu tarafından onaylanan MFİB teşkilat şemasında söz konusu ara yöneticilerden "Kalite Güvence ve Kontrol Bölümü", "Hukuk Müşaviri" ve "İnsan Kaynakları ve İdari İşler Bölümü" doğrudan MFİB Başkanına bağlı olarak görev yapmaktadır. Dolayısıyla her üç Bölüm'ün yöneticilerine de Hazine Müsteşarlığındaki -doğrudan Müsteşara bağlı olan- "müstakil daire başkanları"na (Personel Dairesi Başkanı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanı) ödenmekte olan tutarı geçmemek üzere ücret ödenmesi, 5671 sayılı Kanunun 3(4) maddesi ile Yönetmeliğin 22(1) maddesi uyarınca uygun görülmüştür.

666 sayılı KHK ile birlikte yeniden düzenlenen ücret tablosunda da doğal olarak aynı ücret düzeyi (ücret göstergesi + tazminat göstergesi şeklinde) muhafaza edilmiştir.

Açıklanan nedenlerle, söz konusu Bölüm Yöneticilerine ödenecek ücret "Müsteşarlıkta görev yapan "müstakil daire başkanı"na endekslenmiştir.

375 sayılı KHK'ya ekli (II) Sayılı Cetvel'de (Sıra No 7) ise müstakil daire başkanlıkları için 54.300 ücret göstergesi öngörülmüş olup, hesaplamalar da aynı gösterge rakamı üzerinden yapıldığından herhangi bir fazla ödeme söz konusu değildir. Rapora konu edilen Birimin hiyerarşik yapısı içerisinde doğrudan Başkanlığa bağlı olarak görev ifa eden yardımcı hizmet birimi veya danışma denetim birimleridir.

5671 sayılı Kanun'un ruhu Hazine Müsteşarlığı'nda görev yapan emsali personele yapılan ödemelerle aynı koşulda ödeme yapılması olduğu dikkate alındığında, benzer şekilde kurulan yapılanma içerisinde birbirlerine karşılık gelen unvanlara aynı şekilde ödeme yapılması gerekmektedir.

Hazine Müsteşarlığı personelinin unvanları ise 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da belirtilmiş olup müstakil veya müstakil olmayan bir daire başkanı şeklinde bir ayırım bulunmamaktadır. 4059 sayılı Kanun'un 2. Bölümünde "Müsteşarlığın Danışma, Denetim ve Yardımcı Birimleri" 5 inci madde altında sayılmıştır.

Bir genel müdürlük altında görev yapan veya Personel Dairesine Başkanlık eden yöneticiler kanunda Daire Başkanı olarak anılmaktadır. Dolayısıyla 4059 sayılı Kanunda Daire Başkanı olarak tanımlanan personelin Birim mevzuatında yer alan Daire Başkanı'ndan farklı olduğuna dair bir düzenleme bulunmamaktadır. Keza, Daire Başkanı'nın hangi daire başkanı olacağı konusunda takdir Birimimizde değildir.

Personel Yönetmeliğinin 22 inci maddesinde ödenecek ücretin takdiri konusu da Birime bırakılmamış bu konudaki nihai kararın Ulusal Yetkilendirme Görevlisi sıfatını haiz Hazine Müsteşarı tarafından verileceği belirtilmiştir. Bu doğrultuda söz konusu personele yapılan ödemeler Müsteşarlık Makamından alınan olurlara uygun olarak gerçekleştirilmektedir.

Diğer taraftan, Kanunun ve/veya Personel Yönetmeliğinin düzenlenmesi safhasında Birimin teşkilat yapısının henüz belirli olmaması, Avrupa Birliği tarafından sağlanan fonların yönetilmesi süreçlerinde ortaya çıkan gereklilikler ve ihtiyaçlar doğrultusunda bu yapının değiştirilebilecek olması hususları da dikkate alındığında, unvan belirtmek suretiyle Kanun veya ilgili mevzuatta ara yöneticilere yapılacak ödemeler ilişkin düzenleme yapılması mümkün olmamış, bunun yerine konuyla ilgili takdir yetkisi Müsteşarlık Makamı'na verilmiştir. Bir başka deyişle 5671 sayılı Kanun'un düzenlenmesi sırasında Birim teşkilat yapısı düzenlenmemiş, örneğin Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı kurulmamış olmasına rağmen, ilerde AB tarafında fonların yönetilmesi sürecinde gerekli hale gelebileceği değerlendirilmek suretiyle tanımlar yapılırken 4059 sayılı Kanun'daki emsal esas alınmak üzere Daire Başkanı şeklinde geniş bir tanım kullanılmıştır. Örneğin Hukuk Müşavirliği de aynen bu açıklamada olduğu gibi kuruluş aşamasında mevcut değilken 2015 yılında kurulmuştur. Bu haliyle Birimi mevzuatında emsali personele yapılan ödemenin temel prensibi ve müstakil daire başkanına yapılan ödemenin yapılamayacağına ilişkin bir düzenleme olmaksızın Daire Başkanı ibaresinin kullanılmasının sebebi, emsali olarak esas alınan 4059 sayılı Kanun'da da müstakil daire başkanı ibaresinin geçmemesidir.

Konuyla ilgili gelen düzenlemeler içeren Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları konulu 3046 sayılı Kanun'a bakıldığında ise Daire Başkanı unvanı için sadece 16 maddede kuruluş ve bağlılık açısından müstakil daire başkanlığı için ayırım yapılmıştır. Onun dışında Kanunun başka bir yerinde müstakil daire başkanlığı şeklinde tanımlama bulunmamaktadır.

Müstakil Daire Başkanlıklarının Daire başkanlıklarından ayırt etmeye yarayan en önemli kriter teşkilat mevzuatında hizmet birimi olarak tanımlanmış olmalarıdır. Bu açıdan değerlendirildiğinde ise, söz konusu raporda adı geçen Bölümler de Doğrudan Başkanlığa bağlı hizmet birimi (danışma/denetim/yardımcı) olarak kurulduğundan bu şartı yerine getirmektedir.

Bu değerlendirmeler, Birim Başkanına Genel Müdür, Kıdemli İhale Yöneticisi ve Kıdemli Finans Yöneticisine Genel Müdür Yardımcısı maaşı ödenmesi ve hiyerarşik olarak Kıdemli İhale Yöneticisi ve Kıdemli Finans Yöneticisine altında görev yapan birimlerin yöneticilerine Müsteşarlık Hizmet birimlerinde görev yapan Daire Başkanı maaşı ödenirken, doğrudan Başkana bağlı olan danışma, denetim ve yardımcı hizmet birimlerine de 4059 sayılı Kanundaki emsallerinin maaşının ödenmesini mümkün kılmaktadır.

Diğer taraftan Raporda ödeme esaslarına atıf yapılan 3 numaralı bulgu da dahi “emsal personele yapılan ödeme” değerlendirmesi kullanılmış, Kanun’un ruhunun emsali personele yapılan ödeme olduğu tespiti yapılmıştır.

Dolayısıyla Birimimizin yaptığı yorumla, 5671 sayılı Kanunla kastedilen müstakil olan veya olmayan Daire Başkanlarıdır ve uygulamada farklılık, bağlılık (doğrudan Başkana bağlı danışma/denetim yardımcı birimler) ve konuyla ilgili takdir yetkisi mevzuatla tanınan Müsteşarlık Makamı Oluruyla ayrıştırılmaktadır. Özetle 5671 sayılı Kanunda kastedilenin örneğin Personel veya Strateji Dairesi Başkanı olamayacağına ilişkin bir açık bir yasaklama söz konusu olmayıp önemli olan hizmet birimleri altındaki daire başkanlarına denk gelen unvanlı personele müstakil daire başkanlarına yapılan ödemenin yapılmamasıdır ki böyle bir şey de söz konusu değildir."

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında; müstakil daire başkanlığı ile ilgili bir ayrımın 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunda olmadığı belirtilmekte ise de; söz konusu ayırım 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Örgütlenmesi Hakkında Kanunda yer almaktadır. 3046 sayılı Kanunun “Hiyerarşik kademeler ve birim unvanları” başlıklı 15 inci maddesinde; Bakanlık merkez, bağlı ve ilgili kuruluşlarının hiyerarşik kademelerinin hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak

kaydıyla,

a) Bakanlık merkez teşkilatında:

1. Müsteşarlık,
2. Müsteşarlığa bağlı Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı veya Daire Başkanlığı,
3. Genel Müdürlük veya Kurul Başkanlığına bağlı Daire Başkanlığı,

Şeklinde bir örgütlenme yapısı belirlendiği hüküm altına alınmıştır.

Bu yapıya göre, müstakil daire başkanları Müsteşarlığa, diğer daire başkanları ise genel müdürlüklere bağlı olarak görev yapmaktadırlar. Müsteşarlığa bağlı Genel Müdürlük ile Müsteşarlığa bağlı daire başkanlığı aynı hiyerarşik grupta yer almakta, Genel Müdürlüğe bağlı daire başkanlığı ise aynı grupta yer almamaktadır.

5671 sayılı Kanunda yer alan MFİB Başkanının “harcama yetkilisi” olarak belirlenmiş olmasından MFİB’ in Genel Müdürlük benzeri bir yapılanmasının olduğu, diğer bir ifadeyle MFİB başkanına bağlı olarak görev yapan ara yöneticilerin müstakil daire başkanı statüsünde olmadığı görülmektedir.

Kaldı ki, 375 sayılı KHK’nin (II) sayılı Cetvelinde de, Müsteşarlıklarda hizmet birimi olarak tanımlanmış birimlerin müstakil daire başkanlıkları olduğu dikkate alınarak, müstakil daire başkanlarına ödenecek ücret ve tazminat göstergeleri daire başkanlarından farklı belirlenmiştir. Dolayısıyla, 5671 sayılı Kanunla doğrudan Müsteşarlığa bağlı müstakil daire başkanlığı kastedilmiş olsaydı, anılan Kanunda “Daire Başkanı” yerine müstakil daire başkanına atıf yapılırdı.

Belirtilen nedenlerle, MFİB’ de görev yapan ara yöneticilere, Müsteşarlığa doğrudan bağlı müstakil daire başkanı yerine daire başkanının ücret ve tazminat tutarlarının esas alınarak ödeme yapılması gerekmektedir.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

A-) MFİB Özel Hesabına İlişkin Mali Rapor ve Tablolar

BİLANÇO TABLOSU




Muhasebe Birimi		Adı : Merkezi Finans ve İhale Birimi		Yıl : 2015	
Kodu : 6993				Dönem: 4.Çeyrek	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2015		PASİF HESAPLAR	
1 DÖNEN VARLIKLAR		909.459,96		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	
10 HAZIR DEĞERLER		907.091,91		225.644,89	
100 KASA HESABI		209,78		33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	0,00
102 BANKA HESABI		906.882,13		333 EMANETLER HESABI	0,00
105 DÖVİZ HESABI		0,00		36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	225.644,89
14 DİĞER ALACAKLAR	2.368,05			360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	106.458,52
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	2.368,05			361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	119.186,37
	0,00			5 ÖZ KAYNAKLAR	1.044.756,93
160 İŞ AVANSI HESABI	0,00			50 NET DEĞER	3.494.315,34
2 DURAN VARLIKLAR	360.941,86			500 NET DEĞER HESABI	3.494.315,34
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	197.265,85			57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	21.484,40
254 TAŞITLAR HESABI	173.941,50			570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	21.484,40
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	1.335.035,93			58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-2.633.320,71
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-1.311.711,58			580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-2.633.320,71
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	163.676,01			59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	162.277,90
260 HAKLAR HESABI	1.232.040,45			590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	162.277,90
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-1.068.364,44			591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	0,00
AKTİF TOPLAMI	1.270.401,82			PASİF TOPLAMI	1.270.401,82
Bilanço Dipnotları :					

B-) MFİB'in Kullandığı IPA Fonlarına İlişkin Mali Rapor ve Tablolar

CFCU Balance Sheet as of 31.12.15 (EURO)

MFİB 31.12.15 Zarfı ve Bilanço

	Cur. Period (EURO) Carı Dönem 31.12.15	Previous Period I Önceki Dönem I 30.09.15 (EURO)	Previous Period II Önceki Dönem II 30.06.15 (EURO)
I-CURRENT ASSETS DÖNEM VARLIKLARI			
A- LIQUID ASSETS HAZIR DEĞERLER			
1- Banks	33.600.834,40	22.420.536,94	20.209.047,00
2- Cheques Given and Payment Orders (c) Kırtasiye, Çekler, Emlak ve Çekler	33.600.834,40	27.808.506,54	32.291.247,32
B- OPERATIONAL RECEIVABLES OPERASYONEL ALACAKLAR			
1- Receivables From NF Ulusal Fonların Alacakları	1.218.893,75	296.185,04	931.800,30
2- Other Receivables Diğer Alacaklar	-	-	-
3- Receiv. under Admin Follow-Up İdari Takip Alacakları	715.086,87	328.172,61	441.278,93
4- Receiv. under Legal Follow-Up Kanun Takip Alacakları	504.274,80	358.012,53	431.581,37
C- OTHER CURRENT ASSETS DİĞER CARİ DEĞERLER	132.572.616,33	136.686.985,25	138.201.832,11
1- Advances to Contractor Yüklenicilere Avanslar	132.572.616,33	136.686.985,25	138.201.832,11
D- ACCRUED INCOME Diğer Tahakkukatlar	-	-	-
1- Accrued Interest Income Carı Tahakkukatları	-	-	-
2- Other Accrued Income Diğer Tahakkukatları	-	-	-
TOTAL CURRENT ASSETS TOPLAM DÖNEM VARLIKLARI	167.399.311,55	169.231.796,93	171.507.745,73
II-LONG TERM CURRENT ASSETS			
A- OPERATION RECEIVABLES OPERASYONEL ALACAKLAR			
1- Receivables From NF Ulusal Fonların Alacakları	-	-	-
2- Other Receivables Diğer Alacakları	-	-	-
TOTAL NON-CURRENT ASSETS TOPLAM DÜZGÜN VARLIKLARI			
TOTAL ASSETS TOPLAM VARLIKLAR	167.399.311,55	169.231.796,93	171.507.745,73
B-CURRENT LIABILITIES CARİ YÜKÜMLÜLÜKLER			
FUNDS PAYABLES FONLAR			
1- Funds Payables to Underwrite Cont. (c) Fonlara (yüklenici belgesi)	284.555.773,03	174.821.290,70	154.851.367,17
2- Funds Payables to Contractors Yüklenicilere Ödenecek Fonlar	433.218.343,71	300.563.080,68	298.381.667,21
3- Funds from Bank Interest Bankalardan Alan Faizler	80.558,26	89.450,84	71.634,45
4- Funds from Contractor Interest Yüklenicilerden Alan Faizler	1.767,51	1.762,82	495,34
5- Funds from Guarantors Teminat Mevkatlarından Gelen Fonlar	-	-	-
6- Saving from Contractors Borçlularından İstisnalar	18.732.625,49	18.589.211,30	18.215.020,11
7- Funds from Penalties Ceza Para ve Çekler	5.856.333,26	5.825.403,26	5.760.328,46
8- Other Funds Diğer Fonlar	-	-	-
9- Retention Payables (Short Term) İhtiyat Kesim Belgesi (Kısa Vadeli)	1.750.252,11	1.750.252,11	1.750.252,11
10- Tax Payables Ödenecek Vergiler	-	-	-
TOTAL CURRENT LIABILITIES TOPLAM CARİ YÜKÜMLÜLÜKLER	105.203.147,41	158.200.954,31	159.932.911,51

IV-NON-CURRENT LIABILITIES CARİ OLMAYAN YÜKÜMLÜLÜKLER			
1- Retention Payables (Long Term) Miyat Kesim Belgesi (Uzun Vadeli)	7.301.164,14	2.230.742,62	2.185.834,22
TOTAL NON-CURRENT LIABILITIES TOPLAM CARİ OLMAYAN YÜKÜMLÜLÜKLER	7.301.164,14	2.230.742,62	2.185.834,22
TOTAL LIABILITIES TOPLAM YÜKÜMLÜLÜKLER	112.504.311,55	160.431.696,93	162.118.745,73
TOTAL ASSETS - TOTAL LIABILITIES TOPLAM VARLIKLAR - TOPLAM YÜKÜMLÜLÜKLER			
Prepared by FMA Hazırlayan Kurum	Hakan Hayat	Examined by SFM Denetim Kurumu	Mustafa Said Karaman
Date Tarih		Date Tarih	05.01.2016
Signature İmza		Signature İmza	
Approved by Onaylayan			
Emine Döğer PAO-CFCU Director Denetim Birim Sorumlusu			
			

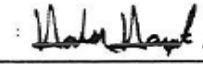
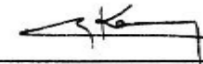
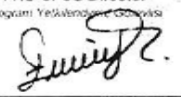
NOTE:

1) The accounting period is determined as programme year.

Produced by Accountnet

CFCU Cash Flow Statement as of 31.12.15
31.12.15 TARİHLİ MFİB NAKİT AKIM TABLOSU

	Current Period	Previous Period	Previous Period
	Carri Dönem (31.12.2015)	Önceki Dönem (31.09.2015)	Önceki Dönem (31.06.2015)
	Eur	Eur	Eur
I- Cash Flows from Operational Transactions Operasyonel İşlemlerden Kaynaklı Nakit Akımları			
A- Cash Inflows Nakit Akımları			
1. Funds From NF Ulusal Fonlardan Alınan Fonlar	33.604.682,26	10.155.883,47	31.959.110,32
EU Contribution AB Katkıları	30.912.412,18	7.146.088,08	26.032.326,77
National Contribution Ulusal Katkıları	2.692.270,08	3.009.795,39	5.926.783,55
2. Funds From Contractors Yüklenicilerden Alınan Fonlar	199.212,32	102.101,30	414.130,50
EU Contribution AB Katkıları	186.986,09	97.938,48	371.589,89
National Contribution Ulusal Katkıları	12.226,23	4.162,82	42.540,61
B- Cash Outflows Nakit Çıktıları			
1. Funds To Contractors Yüklenicilere Yapılan Ödemeler	23.096.155,02	19.834.146,39	34.623.392,55
EU Contribution AB Katkıları	20.324.616,42	17.057.365,90	30.468.585,53
National Contribution Ulusal Katkıları	2.771.538,60	2.776.780,49	4.154.807,12
2. Funds Return to NF Ulusal Fonlara İade Edilen Paralar	0,00	0,00	0,00
EU Contribution AB Katkıları	0,00	0,00	0,00
National Contribution Ulusal Katkıları	0,00	0,00	0,00

II- Cash flows from financial transactions Finansal İşlemlerden Kaynaklı Nakit Akımları			
A- Cash Inflows Nakit Akımları			
1. Interest Revenue Faiz Gelirleri	90.558,36	89.450,84	76.654,45
EU Contribution AB Katkıları	0,00	0,00	0,00
National Contribution Ulusal Katkıları	90.558,36	89.450,84	76.654,45
III- Cash Increase (Decrease) Nakit Artışı (Azalışı)	10.798.297,92	-9.486.710,78	-2.173.497,38
IV- Cash Available at the Beginning of the Period Başlangıçtaki Nakit Tutarı	22.808.536,54	32.295.247,32	34.468.744,70
V- Cash Available at the end of the Period Bitişteki Nakit Tutarı	33.606.834,46	22.808.536,54	32.295.247,32
Prepared by FMA : Düzenleyen: Finans Yöneticisi	Hakan Hayat	Examined by SFM : Kontrol Eden: Kıdemli Finans Yöneticisi	Mustafa Said Karaman
Date : Tarih		Date : Tarih	05.02.2016
Signature : İmza		Signature : İmza	
Approved by Onaylayan Emine Döğer PAO-CFCU Director Program Yürütme Birim Başkanı			
			

Produced by Account.net

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

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI ULUSAL FON

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	143
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	145
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	145
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	145
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	147
6.	EKLER.....	148

KISALTMALAR

IPA

Katılım Öncesi Yardım Aracı

IPARD

Kırsal Kalkınma Katılım Öncesi Yardım Aracı

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

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

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

Sektörel Anlaşmanın 9 uncu maddesi gereğince IPA I, II, III ve IV üncü bileşenler ile IPA V inci bileşen fonları (IPARD) ayrı ayrı raporlanmaktadır.

A- 2015 yılsonu itibariyle dönem başı bakiyesi ile birlikte IPA I, II, III ve IV üncü bileşenleri için Ulusal Fonun kullanımına verilen ve buradan aktarılan kaynaklar aşağıda yer almaktadır.

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

	Dönem Başı Bakiyesi ile birlikte 2015 Yılı İçinde Ulusal Fona Tahsis Edilen Kaynaklar	Ulusal Fonun Tahsis Ettiği Kaynaklar	2016 Yılına Devir
AB Katkısı(Avro)	641.066.890,60	533.375.732,42	107.691.158,18
Ulusal Katkı(Avro)	207.108.018,15	135.481.797,03	71.626.221,12
Toplam	848.174.908,75	668.857.529,45	179.317.379,30

B- 2015 yılsonu itibariyle dönem başı bakiyesi ile birlikte IPA V için Ulusal Fonun kullanımına verilen ve buradan aktarılan kaynaklar aşağıda yer almaktadır.

Tablo 2: IPA V inci Bileşen Fonlarının Tahsis Durumu

	Dönem Başı Bakiyesi ile birlikte 2015 Yılı İçinde Ulusal Fona Tahsis Edilen Kaynaklar	Ulusal Fonun Tahsis Ettiği Kaynaklar	2016 Yılına Devir
Avro Hesabı	199.250.382,84	197.390.120,08	1.860.262,76
TL Hesabı	158.093.082,37	79.146.509,00	78.946.573,37

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Ulusal Fon muhasebeleştirme ve raporlama işlemlerini Ulusal Fonun kurulmasına ilişkin Mutabakat Zaptının “Muhasebe” başlıklı 15 inci maddesine göre yürütmektedir.

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

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

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

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

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

Denetim görüşü kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço, gelir tablosu ve nakit akım tablosuna verilmiştir.

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

- Bilanço,
- Ekonomik verim hesabı,
- Net varlıklar/borçlardaki değişikliklerin beyanı,

- Nakit akım tablosu,
- Mali tablo dipnotları.

Denetim görüşü kamu idaresinin temel mali tablolarından bilanço, ekonomik verim hesabı ve nakit akım tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda, mali tabloları ayrı ayrı üretilen;

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

B- IPA V inci bileşen (IPARD),

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

A-) Ulusal Fon'un IPA I, II, III ve IV üncü Bileşenleri Kapsamında Oluşturulan Mali Tablolarına İlişkin Denetim Görüşü

Hazine Müsteşarlığı Ulusal Fon'un IPA I, II, III ve IV üncü Bileşenleri kapsamında oluşturulan, 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

B-) Ulusal Fon'un IPA V inci Bileşeni Kapsamında Oluşturulan Mali Tablolarına İlişkin Denetim Görüşü

Hazine Müsteşarlığı Ulusal Fon'un IPA V inci Bileşeni kapsamında oluşturulan, 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

A-) Ulusal Fon'un IPA I, II, III ve IV üncü Bileşenleri Kapsamında Oluşturulan Mali Tablolar



Ulusal Fon IPA I-II-III-IV. Bileşenler 31.12.2015 Tarihli Bilançosu (Avro Cinsinden)

AKTİF (VARLIKLAR)

VARLIKLAR

I- DÖNEN VARLIKLAR

A- BANKALAR

		31.12.2014	31.12.2015
101.01	NP 2007 Comp.I - EU Contribution	216.666,17	229.278,27
101.02	NP 2008 Comp.I - EU Contribution	19.761,51	22.089,63
101.03	NP 2009 Comp.I - EU Contribution	1.019.792,81	2.318.178,36
101.04	NP 2010 Comp.I - EU Contribution	24.968.945,32	1.861.293,20
101.05	NP 2011 Comp.I Part I - EU Contribution	39.838,56	2.066.641,10
101.06	NP 2011 Comp.I Part II - EU Contribution	22.230.482,83	34.155.442,04
101.07	NP 2012 - EU Contribution	6.145.191,46	41.530.019,60
101.08	NP 2013 - EU Contribution	107.822,22	11.049.472,33
104.01.01	NP 2007 Comp.I - National Contribution	1.686.946,91	1.231.046,56
104.01.02	NP 2008 Comp.I - National Contribution	1.097.724,50	1.103.392,33
104.01.03	NP 2009 Comp.I - National Contribution	1.342.208,91	184.802,60
104.01.04	NP 2010 Comp.I - National Contribution	1.830.741,27	1.027.873,86
104.01.05	NP 2011 Comp.I Part I - National Contribution	291.624,40	131.766,30
104.01.06	NP 2011 Comp.I Part II - National Contribution	705.520,66	5.778.328,37
104.01.07	NP 2012 Comp.I - National Contribution	1.163.769,17	8.174.993,03
104.01.08	NP 2013 Comp.I - National Contribution	0,00	358.125,38
104.01	IPA I BANKS-NC-INTEREST	324.123,94	206.675,37
101.01	NP 2007 Comp.II - EU Contribution	2.337,93	4.360,66
101.02	NP 2008 Comp.II - EU Contribution	152.218,16	82.861,03
101.03	NP 2009 Comp.II - EU Contribution	493.687,39	148.121,48
101.04	NP 2010 Comp.II - EU Contribution	57.190,13	173.207,56
101.05	NP 2011 Comp.II - EU Contribution	464.357,01	660.551,44
104.01.01	NP 2007 Comp.II - National Contribution	3.817,13	3.817,13
104.01.02	NP 2008 Comp.II - National Contribution	12.146,94	17.628,48
104.01.03	NP 2009 Comp.II - National Contribution	64.640,38	26.455,50
104.01.04	NP 2010 Comp.II - National Contribution	26.968,02	26.868,02
104.01.05	NP 2011 Comp.II - National Contribution	85.283,24	47.065,69
104.01	IPA II BANKS-NC-INTEREST	2.386,83	1.895,71
101.01	BANKS- EC- IPA COMP. III ENVIRONMENT OP- EU Contribution	19.030.215,37	5.296.489,65
101.02	BANKS- EC- IPA COMP. III TRANSPORT OP- EU Contribution	53.327.506,25	4.628.653,29
101.03	BANKS- EC- IPA COMP. III RCOP- EU Contribution	15.315.827,40	2.404.845,50
104.01.01	BANKS- National Contribution- IPA COMP. III ENVIRONMENT OP- National Contribution	7.620.083,21	7.152.926,06
104.01.02	BANKS- National Contribution- IPA COMP. III TRANSPORT OP- National Contribution	4.170.589,96	39.463.303,43
104.01.03	BANKS- National Contribution- IPA COMP. III RCOP National Contribution	1.994.129,18	1.994.329,22
104.02	IPA III BANKS-NC-INTEREST	346.702,27	367.301,65
101.01	IPA Comp.IV-HRDOP-EU Contribution	5.961.690,60	1.362.658,91
104.01.01	IPA Comp.IV-HRDOP-National Contribution	7.623.588,24	4.913.478,94
104.02	IPA IV BANKS-NC-INTEREST	39.018,96	104.460,11

B- KISA VADELİ ALACAKLAR

		31.12.2014	461.450.192,80
125.01	IPA I RECEIVABLES FROM EC	46.350.264,27	101.434.890,05 TL
125.04	IPA I RECEIVABLES FROM NC	6.827.283,65	6.758.136,86 TL
125.01	IPA II RECEIVABLES FROM EC	1.197.059,78	1.238.673,39
125.03	IPA II RECEIVABLES FROM NC	2.950,33	2.550,33
125.01	IPA III RECEIVABLES FROM EC	160.035.625,70	267.961.877,70
125.04	IPA III RECEIVABLES FROM NC	52.085.090,78	14.394.039,22
125.01.01	IPA IV RECEIVABLES FROM EC	42.430.643,58	61.644.479,88
125.04.01	IPA IV RECEIVABLES FROM NC	8.213.313,71	8.468.543,44

PASİF (KAYNAKLAR)

YÜKÜMLÜLÜKLER

I- KISA VADELİ BORÇLAR

A- FONLAR

		491.404.146,44	631.856.503,30
300.01	IPA I FUNDS FROM EC	1.028.725.053,63	1.200.171.355,67
300.02	IPA I FUNDS FROM NC	108.426.332,68	116.575.158,78
300.01	IPA II FUNDS FROM EC	5.672.880,06	6.484.990,21
300.02	IPA II FUNDS FROM NC	679.179,88	716.020,34
300.01	IPA III FUNDS FROM EC	889.037.733,72	1.241.676.820,94
300.02	IPA III FUNDS FROM NC	185.246.575,01	243.955.869,37
300.01	IPA IV FUNDS FROM EC	258.923.835,79	341.599.218,73
300.02	IPA IV FUNDS FROM NC	48.025.795,55	79.913.923,16

2.KULLANILAN FONLAR(-)

		2.068.015.010,79	2.844.937.152,01
301.01	IPA I FUNDS USED EC (-)	972.902.924,54	1.048.239.068,28
301.02	IPA I FUNDS USED NC (-)	76.633.051,05	90.156.179,92
301.01	IPA II FUNDS USED EC (-)	4.512.807,75	5.530.207,34
301.02	IPA II FUNDS USED NC (-)	501.330,48	609.091,83
301.01	IPA III FUNDS USED EC (-)	644.985.493,29	967.892.204,43
301.02	IPA III FUNDS USED NC (-)	120.618.075,27	184.935.081,74
301.01	IPA IV FUNDS USED EC (-)	211.474.869,85	290.866.621,48
301.02	IPA IV FUNDS USED NC (-)	36.383.495,56	56.618.496,99

3.İADE EDİLEN FONLAR (-)

		178.255,61	178.255,61
302.01	IPA I FUNDS RETURNED EC (-)	80.741,78	80.741,78
302.02	IPA I FUNDS RETURNED NC (-)	97.513,83	97.513,83

4.ĐİĞER FONLAR

		29.089.440,50	32.475.089,36
305.01	IPA I OTHER FUNDS EC	24.775.169,92	24.775.169,92
305.02	IPA I OTHER FUNDS NC	2.393.121,75	2.889.653,96
305.01	IPA II OTHER FUNDS NC	274,83	274,83
305.02	IPA III OTHER FUNDS NC	1.850.786,07	3.983.202,59
305.02	IPA IV OTHER FUNDS NC	70.087,93	826.787,67

6- BORÇLAR

		5.776.585,72	13.303.464,36
330	IPA I OTHER PAYABLES	396.873,10	11.717.036,59
330	IPA II OTHER PAYABLES	1.182.181,70	1.317.482,59
330	IPA III OTHER PAYABLES	105.994,10	105.994,10
330	IPA IV OTHER PAYABLES	4.125.936,82	163.350,73

TOPLAM KISA VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER

		491.404.146,44	631.856.503,30
--	--	----------------	----------------



II- UZUN VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER

A- UZUN VADELİ TAHHÜTLER

TOPLAM UZUN VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER

III- KAYNAKLAR

C. Dönem KARIZARARI 6.273.524,20 9.591.301,84

570	İPA I Birikmiş Kâr	596,57	1.082.258,24
570	İPA II Birikmiş Kâr	143,25	31.778,20
570	İPA III Birikmiş Kâr	19.788,63	3.505.149,71
570	İPA IV Birikmiş Kâr	2.729,09	942.106,05
590	İPA I Dönem Kârı	1.405.785,61	685.237,75
590	İPA II Dönem Kârı	34.021,78	18.809,52
590	İPA III Dönem Kârı	3.832.063,35	2.804.408,99
590	İPA IV Dönem Kârı	978.395,92	523.553,38

TOPLAM DÖNEN VARLIKLAR	497.677.670,84	641.447.805,14	TOPLAM KAYNAKLAR	6.273.524,20	9.591.301,84
AKTİF (VARLIKLAR) TOPLAMI	497.677.670,84	641.447.805,14	PASİF (KAYNAKLAR) TOPLAMI	497.677.670,84	641.447.805,14

Hazırlayan Sıta KULAKSIZ
Accountant

Approved By: Harun GÜRER
Director of NF

Date / Signatur 23/02/2016

Date / Signatur 23/02/2016



ULUSAL FON

IPA I-II-III-IV. Bileşenler 2015 Yılı Gelir Tablosu

			2015
			Avro
642	Faiz Geliri		4.038.820,21
	IPA 1		692.517,04
	IPA 2		17.232,02
	IPA 3		2.805.362,77
	IPA 4		523.708,38
653	Banka Komisyonları		-8.810,57
690	DÖNEM KÂRI/ZARARI (IPA 1+IPA2+IPA3+IPA 4)	(A)	4.030.009,64
	DÖNEM KÂRI VERGİ VE DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI(-)	(B)	0,00
692	DÖNEM NET KÂRI (IPA 1+IPA2+IPA3+IPA 4)	(A-B)	4.030.009,64

Prepared By : Sıla KULAKSIZ
Accountant

Date / Signature: 24/02/2016

Approved By: Harun GÜRER
Director of NF

Date / Signature: 24/02/2016

Ulusal Fon IPA I-II-III-IV. Bileşenler	
2015 Yılı Nakit Akım Tablosu	
(Avro Cinsinden)	
A. DÖNEM BAŞI NAKİT TUTARI	179.935.638,84
NP 2007 Comp.I - EU Contribution	216.660,17
NP 2008 Comp.I - EU Contribution	19.761,51
NP 2009 Comp.I - EU Contribution	1.019.792,81
NP 2010 Comp.I - EU Contribution	24.968.945,32
NP 2011 Comp.I Part I - EU Contribution	39.838,56
NP 2011 Comp.I Part II - EU Contribution	22.230.482,83
NP 2012 - EU Contribution	6.145.191,46
NP 2013 - EU Contribution	107.822,22
NP 2007 Comp.I - National Contribution	1.686.946,91
NP 2008 Comp.I - National Contribution	1.097.724,50
NP 2009 Comp.I - National Contribution	1.342.208,91
NP 2010 Comp.I - National Contribution	1.830.741,27
NP 2011 Comp.I Part I- National Contribution	291.624,40
NP 2011 Comp.I Part II- National Contribution	705.520,06
NP 2012 Comp.I - National Contribution	1.163.769,17
NP 2007 Comp.II - EU Contribution	2.337,93
NP 2008 Comp.II - EU Contribution	152.218,16
NP 2009 Comp.II - EU Contribution	483.687,39
NP 2010 Comp.II - EU Contribution	57.190,13
NP 2011 Comp.II - EU Contribution	464.357,01
NP 2007 Comp.II - National Contribution	3.817,13
NP 2008 Comp.II - National Contribution	12.146,94
NP 2009 Comp.II - National Contribution	64.640,38
NP 2010 Comp.II - National Contribution	26.868,02
NP 2011 Comp.II -National Contribution	85.283,24
BANKS- EC- IPA COMP. III ENVIRONMENT OP-EU Contribution	19.030.215,57
BANKS- EC- IPA COMP. III TRANSPORT OP- EU Contribution	53.327.506,25
BANKS- EC- IPA COMP. III RCOP-EU Contribution	15.315.827,40
BANKS- National Contribution- IPA COMP. III ENVIRONMENT OP-National Contribution	7.620.083,21
BANKS- National Contribution- IPA COMP. III TRANSPORT OP National Contribution	4.170.589,96
BANKS- National Contribution- IPA COMP. III RCOP National Contribution	1.954.129,18
IPA Comp.IV-HRDOP-EU Contribution	5.961.890,60
IPA Comp.IV-HRDOP-National Contribution	7.623.588,24
BANKS NC INTEREST ACCOUNT	712.232,00
B. NAKİT GİRİŞLERİ	668.951.501,91
NP 2007 Comp.I - EU Contribution	2.535.712,26
NP 2008 Comp.I - EU Contribution	1.294.906,12
NP 2009 Comp.I - EU Contribution	13.239.898,41
NP 2010 Comp.I - EU Contribution	16.013.960,57
NP 2011 Comp.I Part I - EU Contribution	7.724.641,98
NP 2011 Comp.I Part II - EU Contribution	36.726.053,95
NP 2012 - EU Contribution	47.824.847,12
NP 2013 - EU Contribution	19.029.213,53
NP 2007 Comp.I - National Contribution	1.159.290,00
NP 2008 Comp.I - National Contribution	268.169,31
NP 2009 Comp.I - National Contribution	711.982,34
NP 2010 Comp.I - National Contribution	3.584.119,62

/.

H2

NP 2011 Comp.I Part I- National Contribution	367.708,89
NP 2011 Comp.I Part II- National Contribution	12.516.543,52
NP 2012 - National Contribution	11.850.085,00
NP 2013 - National Contribution	2.753.412,00
NP 2007 Comp.II - EU Contribution	2.022,93
NP 2008 Comp.II - EU Contribution	1.693,35
NP 2009 Comp.II - EU Contribution	4.519,40
NP 2010 Comp.II - EU Contribution	116.017,43
NP 2011 Comp.II - EU Contribution	799.458,16
NP 2007 Comp.II - National Contribution	0,00
NP 2008 Comp.II - National Contribution	8.020,67
NP 2009 Comp.II - National Contribution	0,00
NP 2010 Comp.II - National Contribution	0,00
NP 2011 Comp.II -National Contribution	28.819,79
BANKS- EC- IPA COMP. III ENVIRONMENT OP-EU Contribution	78.822.671,64
BANKS- EC- IPA COMP. III TRANSPORT OP- EU Contribution	108.892.304,07
BANKS- EC- IPA COMP. III RCOP-EU Contribution	83.280.618,02
BANKS- National Contribution- IPA COMP. III ENVIRONMENT OP-National Contribution	21.846.453,98
BANKS- National Contribution- IPA COMP. III TRANSPORT OP National Contribution	82.464.110,32
BANKS- National Contribution- IPA COMP. III RCOP National Contribution	18.307.649,90
IPA Comp.IV-HRDOP-EU Contribution	75.214.626,34
IPA Comp.IV-HRDOP-National Contribution	21.561.971,29
C. FİNANSAL GELİRLER(NET)	689.043,61
Faiz Gelirleri (IPA 1+IPA2+IPA3+IPA 4)	689.043,61
D. NAKİT ÇIKIŞLARI	669.569.761,45
NP 2007 Comp.I - EU Contribution	2.523.094,16
NP 2008 Comp.I - EU Contribution	1.292.578,00
NP 2009 Comp.I - EU Contribution	11.941.512,86
NP 2010 Comp.I - EU Contribution	39.421.612,69
NP 2011 Comp.I Part I - EU Contribution	5.697.839,44
NP 2011 Comp.I Part II - EU Contribution	24.801.094,74
NP 2012 - EU Contribution	12.440.018,98
NP 2013 - EU Contribution	8.087.563,42
NP 2007 Comp.I - National Contribution	1.615.190,35
NP 2008 Comp.I - National Contribution	262.501,48
NP 2009 Comp.I - National Contribution	1.869.388,45
NP 2010 Comp.I - National Contribution	4.386.987,01
NP 2011 Comp.I Part I- National Contribution	527.546,99
NP 2011 Comp.I Part II- National Contribution	7.443.735,21
NP 2012 - National Contribution	4.838.861,14
NP 2013 - National Contribution	2.395.286,62
NP 2007 Comp.II - EU Contribution	0,00
NP 2008 Comp.II - EU Contribution	71.050,48
NP 2009 Comp.II - EU Contribution	343.085,38
NP 2010 Comp.II - EU Contribution	0,00
NP 2011 Comp.II - EU Contribution	603.263,73
NP 2007 Comp.II - National Contribution	0,00
NP 2008 Comp.II - National Contribution	2.539,13
NP 2009 Comp.II - National Contribution	38.184,88
NP 2010 Comp.II - National Contribution	0,00
NP 2011 Comp.II -National Contribution	67.037,34
BANKS- EC- IPA COMP. III ENVIRONMENT OP-EU Contribution	92.556.403,56

Approved By: Harun GÜNER
Director of NF

Date / Signature: 23/02/2016

11

B-) Ulusal Fon'un IPA V inci Bileşeni Kapsamında Oluşturulan Mali Tablolar

VERSION : NAHİNEL : 1/2015/44/131, 2015
 PRODUKTLAR : 1/2015/44/131, 2015



REPUBLIC OF TURKEY PRIME MINISTRY UNDERSECRETARIAT OF TREASURY/NATIONAL FUND

BALANCE SHEET
 As of December 31, 2015
 Exchange
 Rate: 1,0000

	#	31.12.2015		31.12.2014		Notes
		Euro	TL	Euro	TL	
ASSETS						
I Assets		107.000.818	343.630.471	24.163.717	66.846.507	
10 Current Assets	1	104.063.305	334.351.029	22.821.202	63.409.213	
100 Cash and Cash Equivalents	2	27.438.287,54	87.807.793,49	11.946.790,44	30.559.841,88	
100.01 Cash in Bank-IPARD Euro	3	1.890.282,80	5.761.701,12	1.600.276,27	2.772.697,07	
100.01.01 Cash in Bank- NF IPARD Euro Acc.	4	0,00	0,00	0,00	0,00	
100.01.02 Cash in Bank- NF IPARD Euro Acc. - Interest on Euro	5	1.891.412,53	5.714.584,76	1.600.572,82	2.767.998,45	
100.01.03 Cash in Bank- NF IPARD Euro Acc. -(Reserves-Principal)	6	1.597,97	26.537,64	1.598,46	4.638,62	
100.01.04 Cash in Bank- NF IPARD Euro Acc. -(Reserves-Interest)	7	252,30	776,72	0,00	0,00	
100.02 Cash in Bank- NF IPARD Transfer Account	8	0,00	0,00	0,00	0,00	
100.03 Cash in Bank- NF IPARD TL Account	9	25.579.024,74	78.946.573,37	7.527.009,29	19.822.798,57	
100.05 Interest on NF IPARD TL	10	0,00	0,00	2.517.143,12	6.903.593,39	
100.07 Interest on Transfer Acc	11	0,00	0,00	0,00	0,00	
100.08 Interest on Payment Acc.	12	0,00	0,00	0,00	0,00	
100.09 Interest on Co-Finance Account	13	0,00	0,00	281,81	819,05	
100.13 Interest on TL Interest Account	14	4.263.559,68	13.359.476,94			
100 Receivables	15	76.625.067,81	236.509.271,81	13.874.431,47	32.849.371,88	
100.01 Receivables from EC - EC Center	16	0,00	0,00	0,00	0,00	
100.02 Receivables from MAAA - FX DML	17	0,00	0,00	0,00	0,00	
100.03 Rob. from the MuF - Bridge Fin.	18	0,00	0,00	4,89	15,06	
100.04 Receivables from MuF-Eur Expense	19	0,00	0,00	0,00	0,00	
104 Receivables from IPARD A. - Debits	20	0,00	0,00	0,00	0,00	
104.01 Rob. from IPARD A. - Checques	20	0,00	0,00	0,00	0,00	
Total Current Assets	21	104.063.305	334.351.029	22.821.202	63.409.213	
10 Non-Current Assets	22	3.006.212,81	9.279.475,95	1.242.515,27	3.437.294,24	
103.02.01 Rob. from IPARD A. - (T. Debits)	23	2.782.991,37	8.527.872,87	1.129.251,89	3.140.760,18	
103.02.01 Rob. from IPARD A. -(Interest of debts)	24	243.221,47	750.703,08	113.263,41	296.734,06	
10 Other Non-Current Assets		310,19	772,30			
101.01		310,19	772,30			
Total Non-Current Assets	25	3.006.463,01	9.279.448,25	1.242.515,27	3.437.294,24	
TOTAL ASSETS	26	107.060.818	343.630.471	24.163.717	66.846.507	
LIABILITIES						
20 Liabilities		124.041.862,17	382.893.208,83	148.121.793,94	409.764.101,08	
200 Payables to IPARD Programme	26	0,00	0,00	0,00	0,00	
201 Payables-EC Contribution for declared expenditures	27	0,00	0,00	0,00	0,00	
201.01 EC Contribution	28	81.981.811,87	259.209.245,04	89.699.119,81	229.209.245,04	
211 Payables to EC and MuF	29	0,00	0,00	0,00	0,00	
211.01 Payables to EC - Securities to EC	30	0,00	0,00	0,00	0,00	
211.02 Payables to EC - Other Debts	31	0,00	0,00	0,00	0,00	
211.03 Payables to EC - Corrections	32	0,00	0,00	0,00	0,00	
211.04 Payables to EC - Amounts owed by clearance	33	0,00	0,00	0,00	0,00	
212 Payables to MuF - Bridge Fin.	34	80.989.811,87	259.209.245,04	89.699.119,81	229.209.245,04	
22 Other Short-term Payables	35	32.399.157,62	330.000.000,00	58.422.684,13	140.000.000,00	
221.01 Subsidies to MAAA -	36	0,00	0,00	58.422.684,13	140.000.000,00	
221.02 Subsidies to MuFAL-Other	37	32.399.157,62	330.000.000,00			
Total Short-term Payables	38	81.981.811,87	259.209.245,04	148.121.793,94	409.764.101,08	
23 Long-term Payables	39	7.661.092,00	23.683.963,79	3.851.776,60	10.000.000,00	
231.01 Payables to IPARD Programme - (Debits)	40	3.050.343,06	9.434.979,40	1.387.145,34	3.289.273,65	
231.02 Payables to IPARD Prog. (Interest of Debts)	41	361.749,40	994.544,31	167.240,61	394.794,94	
232.02 Payables to State Budget - Interest	42	4.248.999,54	13.254.440,98	2.307.390,65	6.316.931,41	
233.01 Other Payables	43	44.389,00	137.000,10	1.898,20	5.400,00	
Total Liabilities	44	124.041.862,17	382.893.208,83	148.121.793,94	409.764.101,08	

8	Net Assets					
80	Accumulated surpluses (deficit)	45	-16.972.044,19	-39.224.737,44	-123.958.066,74	-342.917.595,88
801	Surpluses (deficit) for the period	46	106.815.124,00	274.685.878,88	- 98.812.606,11	- 247.566.524,15
802	Accumulated surpluses (deficit)	47	- 123.958.066,74	- 342.917.595,88	- 29.294.694,29	- 80.337.769,63
	Unrealized Gain/Loss from FX Transaction	48		29.006.979,54		-15.013.302,10
	Net Effect of Currency Translation	49	170.896,55		4.149.313,56	
	Total Net Assets	50	-16.972.044,19	-39.224.737,44	-123.958.066,74	-342.917.595,88
	TOTAL LIABILITIES	51	507.069.818	943.620.471	24.363.717	66.844.507
	OFF-BALANCE DISCLOSURES					
90	Debit Accounts	52	412.418.390,34	1.272.929.361,17	208.248.147,08	571.099.718,96
901	Multi-annual Financing Agreement EC Contribution	53	283.035.659,28	873.589.562,36	124.709.549,74	342.003.469,22
902	Multi-annual Financing Agreement NC Contribution	54	74.895.683,46	231.165.526,99	84.293.147,24	231.165.526,99
903	Request for Funds by NF from EC	55	54.487.047,41	168.174.281,82	-754.549,90	-2.069.277,65
904	Request for Funds by IPARD A from NF	56	13.177,55	40.672,50	0,00	0,00
905	Transfer/Payment Orders	57	0,00	0,00	0,00	0,00
95	Credit Accounts	58	412.418.393,38	1.272.929.371,17	208.248.147,08	571.099.718,56
951	Multi-annual Financing Agreement EC Contribution	59	283.035.659,28	873.589.562,36	124.709.549,74	342.003.469,22
952	Multi-annual Financing Agreement National Contribution	60	74.895.683,46	231.165.526,99	84.293.147,24	231.165.526,99
953	Request for Funds by NF from EC	61	54.487.050,65	168.174.281,82	-754.549,90	-2.069.277,65
954	Request for Funds by IPARD A from NF	62	13.177,55	40.672,50	0,00	0,00
955	Transfer/Payment Orders	63	0,00	0,00	0,00	0,00

Prepared By : Mahmut DİRHAN
Expert

Date / Signature: 25/02/2016

Reviewed and Approved By: Harun GÜRER
Director of National Fund

Date / Signature: 25/02/2016



Yayın No: 1 / 2758/2015
 Tarih: 27.05.2015

REPUBLIC OF TURKEY PRIME MINISTRY UNDERSECRETARY OF TREASURY/NATIONAL FUND

ECONOMIC OUTTURN ACCOUNT (01.01.2015-31.12.2015)

D	KODLARI	2015	2015		2014		Tutar
			Yerli	Yabancı	Yerli	Yabancı	
300	Revenue for IFAD Programs	3-40	271.276.871,81	793.793.051,48	204.081.246,38	408.298.879,11	
301.01	EU Contribution	3	271.276.871,81	793.793.051,48	204.081.228,27	408.298.824,45	
301.02	Other Revenues	3	0,00	0,00	2,11	48,66	
302	Exchange Gains	8	2.297.815,25	7.066.007,88	2.778.294,58	7.698.008,51	
302.01	Realized Exchange Gains	8	2.297.815,25	7.066.007,88	2.778.294,58	7.698.008,51	
303	Interest Gains (Losses) Net	9	3.288.695,59	35.751.483,35	3.288.626,59	9.721.261,43	
303.01	Interest Gains on Euro Account	1	800.081,47	1.278.021,40	955.924,13	1.701.479,09	
303.02	Interest Gains on Call Money Account	6	3.088.614,12	34.473.461,95	3.332.702,46	8.019.781,97	
303.03	Interest Gains on Transfer Account	3	0,00	1.800,00	0,00	0,00	
303.04	Interest Gains on Payment Account	30	894,51	1.707,94	533,03	1.881,71	
303.05	Interest on TL Account	21	1.826.871,36	3.304.883,32	468.925,46	1.332.880,50	
303.06	Interest on Treasury Account	12	389.029,28	275.274,32	86.043,67	302.818,02	
	TOTAL REVENUES	3-4-8-9	279.574.687,05	837.854.543,69	210.255.226,94	479.726.048,08	
4	EXPENSES						
401	Expenditure for IFAD Programs (20-26)	20	638.467.805,47	201.624.281,30	251.842.893,81	754.205.048,88	
401.01	EU Contribution	17	638.467.805,47	201.624.281,30	251.842.893,81	754.205.048,88	
401.02	Revenues	19	2.575.308,75	3.478.981,03	597.611,99	2.128.668,85	
402	Exchange losses	17	1.932.038,22	6.006.596,18	687.699,89	1.989.129,72	
402.01	Realized Exchange losses	18	1.932.038,22	6.006.596,18	687.699,89	1.989.129,72	
403	Interest Expenses	28	0,00	0,00	0,00	0,00	
403.01	Tax Expenses	28	0,00	0,00	0,00	0,00	
404	Transaction Expenses	23	0,00	0,00	0,17	0,97	
404.01	Transaction Expenses	23	0,00	0,00	0,17	0,97	
405	Other Expenses	39	4.261.881,28	11.238.676,94	2.128.123,48	7.281.382,89	
405.01	Other Expenses	39	4.261.881,28	11.238.676,94	2.128.123,48	7.281.382,89	
	TOTAL EXPENSES	20-19-17-18-28-23-39	644.667.125,02	322.348.556,45	261.648.817,76	173.275.861,54	
	Surplus (deficit) from ordinary activities	30-36	134.907.562,03	515.505.987,24	-151.393.590,82	-123.549.813,46	
	Unrealized Gain/Loss from Foreign Currency Translation	34		39.280.879,56		18.018.383,18	
	Net Effect of Currency Translation	31	0,00		3.949.213,60	0,00	
	ECONOMIC RESULT OF THE YEAR	30	134.907.562,03	554.786.866,80	-147.444.377,22	-105.531.430,28	

Prepared By: Mahmut BİLİCİ
 Expert

Date / Signature: 25/05/2015

Reviewed and Approved By: Hacı ÇÜRÜK
 Director of M

Date / Signature: 25/05/2015



CASH FLOW STATEMENT
For the year ended December 31, 2016

	2015		2014		Notes
	EUR	TL	EUR	TL	
Yatırımlar (22-01-22-02)	416.242.000,00	1.242.813.800,19	427.654.844,74	1.281.290.051,79	
MF (WARD) EURO ACCOUNT (20-04-05-05-07-05-09-10)	3	182.248.789,87	229.648.429,79	226.749.841,49	226.229.000,04
Funds received from the EC (WARD Community contribution)	3	182.248.789,87	229.648.429,79	226.749.841,49	226.229.000,04
Funds received from the WARD A. (Recoveries Community contribution)	4	1.020.444,70	2.620.260,94	152.178,49	329.800,00
Interest Gain on Euro Account	5	580.249,94	2.079.498,91	600.600,70	1.707.878,00
Funds received from MOF (Bridge financing)	6	-	-	20.000.179,01	204.200.244,04
The effect of tax expense	7	-	-	180,00	540,00
Wrong Bank Transfers related to recoveries	8	121.791,04	282.427,78	-	-
Wrong Bank Transfers Related to Payments	9	200.000,00	1.400.000,00	-	-
Recovery Related to 2014	10	320,00	1.028,70	-	-
MF (WARD) TL ACCOUNT (22-12-04-15-07-17-18-19-20-21)	11	64.788.446,29	127.275.280,89	63.484.881,34	127.889.094,00
Funds received from State Budget (Bridge Financing)	12	-	-	10.600.000,00	140.000.000,00
Interest of Bridge Financing	13	6.622.974,70	-2.610.000,79	7.040.446,37	21.222.720,14
Funds received from MF (WARD Transfer assets) (Exchange gains)	14	2.584.200,00	8.994.441,23	2.774.254,91	1.088.228,00
Interest Gain on TL Account (Interest on payment accounts/transfer accounts/interest account)	15	-	-	2.428.878,00	8.884.268,79
Recovery of tax expense	16	-	-	73,75	20,00
Wrong Bank Transfers - From Euro Account	17	2.000.000,00	1.470.000,00	-	-
Wrong Bank Transfers - Other	18	1.91.488,29	294.822,97	-	-
Related to Cash Loans (Recoveries)	19	604,00	270,80	-	-
Bridge Finance from Co-Financing Account - MFPA	20	22.299.174,50	100.000.000,00	-	-
Payments to TL account/Recovery from Euro Account related to stoppage	21	710,00	89,83	-	-
MF (WARD) TL TRANSFER ACCOUNT (20-04-05-05-07-08-09-10-11-12)	22	187.488.897,21	271.826.271,24	229.649.898,73	720.000.000,49
Funds received from MF (WARD) Euro Account (Community Contribution)	23	128.440.878,40	484.889.800,19	229.488.407,24	688.871.874,61
Funds received from MF (WARD) TL Account	24	6.726.471,00	20.024.371,10	61.698.842,60	78.129.892,70
Funds received from Co-Financing Account (Bridge Financing)	25	-	-	227.828,89	429.821,88
Funds received from MF (WARD) TL Account (Exchange Loss)	26	1.822.021,71	5.694.268,41	187.817,70	1.888.000,04
Funds Related to recovery Transfer (From MF (WARD) Euro Account)	27	-	-	124.828,00	399.244,20
Recoveries	28	121.010,00	600.071,08	84.107,62	951.171,67
Wrong Bank Transfers related to Recoveries	29	120.480,00	380.480,00	-	-
Wrong Bank Transfers Related to Payments	30	28.071,34	88.773,29	-	-
Receipts From TL Account Related to Cash Gains	31	180,00	2.816,63	-	-
MF (WARD) TL INTEREST ACCOUNT (20-04-05-05-07)	32	4.288.890,74	10.129.881,78	-	-
Interest on WARD TL Account	33	1.026.871,50	2.184.260,00	-	-
Interest on WARD Transfer Account	34	379,07	1.000,07	-	-
Interest on TL Interest Account	35	289.044,70	871.478,84	-	-
Interest on Payment Account	36	854,20	2.787,24	-	-
Interest on Co-Financing Account	37	1.889.889,70	8.479.125,09	-	-

	2015		2014		Notes
	EUR	TL	EUR	TL	
Payments (40+41+42+43+44+45+46+47+48)	31	281,800,889,48	7,201,814,800,84	647,887,104,49	- 1,538,318,422,32
MF (WARD - EURO ACCOUNT) (38+39+40+41+42+43+44+45+46+47+48)	39	197,289,119,08	697,683,411,81	108,488,887,87	488,899,879,48
Funds transferred to IFARD Agency (IFARD Community contribution)	40	145,651,871,08	449,617,497,87	281,213,783,44	683,725,879,85
Funds transferred to IFARD Agency placed in the IFARD Euro Account in bridge financing	41	-	-	44,250,28	128,338,17
Funds transferred to State Budget (Payment Bridge Financing - MoFAL)	42	48,288,238,88	138,404,819,84	28,025,871,81	71,944,819,48
Funds used as bridge financing report to IFARD TL Account	43	9,388,819,81	18,388,187,87	7,510,771,84	10,428,887,79
Recoveries transferred to IFARD Transfer Account	44	-	-	18,294,87	283,888,84
Wrong Bank Transfers related to Recoveries	45	187,719,40	583,487,13	2,888,87	8,278,82
Wrong Bank Transfers Related to Payments	46	10,888,74	81,488,91	-	-
Recovery Related to 2014	47	11,87	18,71	-	-
Payment to Co-finance and TL Account Related to Stoppage	48	147,88	488,88	-	-
MF (WARD TL ACCOUNT) (38+39+40+41+42+43+44+45+46+47+48)	48	28,271,848,88	79,448,848,88	44,428,784,17	188,287,882,37
Funds transferred to IFARD Transfer Account (Bridge Financing)	38	18,888,871,88	54,278,718,81	28,888,882,18	188,288,882,78
Payment at Bridge Financing	39	-	-	148,88	2,887,71
Funds transferred to Transfer Account (Exchange Losses)	40	1,888,871,88	5,888,871,88	887,884,88	1,888,884,88
Funds transferred to State Budget (Interest on TL Accounts in 2014)	41	-	-	18,484,84	288,882,18
Wrong Bank Transfer Amounts From Euro Acc. Transferred to Transfer Account	42	1,888,871,88	12,478,888,88	-	-
Wrong Bank Transfers related to Recoveries	43	181,488,88	288,882,87	-	-
Recovery Related to 2014	44	288,88	1,884,88	-	-
Amount transferred to Transfer Account related to Exchange Loss	45	884,88	1,884,88	-	-
Amount transferred to Euro Account for Stoppage	46	11,87	87,81	-	-
Amount Transferred to TL Interest Account related to 2014 TL interest gain	47	71,88	284,88	-	-
MF (WARD TRANSFER ACCOUNT) (31+40+43+44+45+46+47+48)	48	147,287,884,28	371,888,771,87	288,488,884,88	788,488,884,88
Funds transferred to IFARD Payment Account (Community Cost)	31	148,718,887,83	388,878,271,88	288,888,884,88	711,788,478,88
Funds transferred to IFARD TL Account (exchange gains)	40	1,288,488,87	4,884,888,87	3,778,284,81	7,888,888,88
Funds related to wrongly transferred (Payment to IFARD Payment Account)	43	-	-	128,128,87	481,784,28
Funds Related to Recoveries (Transferred to IFARD Euro Account)	44	188,771,38	578,884,88	18,888,88	188,872,87
Amounts related to Wrong Bank Transfers	45	128,488,88	388,488,87	-	-
Amounts transferred to Co-finance Account Recoveries	46	1,288,71	4,884,87	-	-
Wrong Bank Transfers Related to Payments	47	27,488,88	82,288,78	-	-
Amounts Related to Exchange Loss (Recovery transactions) transferred to TL	48	184,88	141,88	-	-
MF (WARD TL INTEREST ACCOUNT) (71)	71	2,478,871,17	8,884,848,88	-	-
2014 Interest Amount Transferred to State Budget	71	2,478,871,17	8,884,848,88	-	-
Cash Flows from Operating Activities (37+48)	71	27,848,848,88	42,277,422,71	10,287,281,28	48,888,288,87
Net Cash Flow	71	21,882,848,88	42,277,422,71	10,287,281,28	48,888,288,87
Demanded Gain/Loss From Foreign Currency Transaction	72	-	28,878,887,81	-	-18,827,718,84
Net Effect of Currency Translation	74	-1,187,884,73	-	787,284,47	-
Cash at the beginning of the period	73	71,888,788,88	88,888,841,88	112,888,88	877,842,88
Cash at the end of the period	74	81,781,842,28	87,887,718,48	113,876,172,88	85,888,841,88

Prepared By : Mehmet BİTİRİLİ
Expert

Date / Signature 26/02/2016



Reviewed and Approved By : Harun GÜRER
Director of National Fund

Date / Signature 26/02/2016



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

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI

2015 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	159
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	159
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	160
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	160
5. GENEL DEĞERLENDİRME	161
6. DENETİM BULGULARI.....	163

1. ÖZET

Bu Rapor, Hazine Müsteşarlığı'nın 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.

Hazine Müsteşarlığı'nın hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2014-2018 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2015 yılı Performans Programı,
- 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu,
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında 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 gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Hazine Müsteşarlığı'nın yayımladığı 2014-2018 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında Hazine Müsteşarlığının yayımladığı 2014-2018 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

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

2015 yılı Performans Programında, Kurumun 6 stratejik amacına yönelik 35 performans hedefi ve 52 performans göstergesi bulunmaktadır. Performans Programının değerlendirilmesine ilişkin bulgularda yer alan hususlar hariç olmak üzere; Performans Programının mevcudiyet, zamanlılık ve sunum kriterlerine uygun; hedef ve göstergelerin ilgili, ölçülebilir ve iyi tanımlanmış olduğu;

2015 yılı İdare Faaliyet Raporunda, Kurumun Performans Programında belirtilen 52 performans göstergesinin İdare Faaliyet Raporunda yer almasına rağmen performans hedeflerinin İdare Faaliyet Raporunda yer almadığı görülmektedir. İdare Faaliyet Raporunun değerlendirilmesine ilişkin bulgularda yer alan hususlar hariç olmak üzere; İdare Faaliyet Raporunun mevcudiyet, zamanlılık ve sunum kriterlerine uygun olduğu, ilgili ve ölçülebilir performans hedef ve göstergelerinin planlama ve raporlama dokümanlarında tutarlı olarak kullanıldığı, raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izlenerek doğrulanabilir olduğu, hedef ve göstergelerdeki sapma nedenlerinin ele alındığı ve bu nedenlerin inandırıcı ve ikna edici olduğu;

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

Değerlendirilmektedir.

Hazine Müsteşarlığı'nda özet olarak; performans yönetimi sisteminin, ilgili mevzuat

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

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Kurumun Misyonuna Uygun Olmayan Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi

Performans Programında kurumun misyonuna uygun olmayan amaç ve hedeflerin olduğu görülmüştür.

Misyon, kurumun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eden, idarenin varlık sebebini açıklayan temel bir bildirimdir. Amaç, ulaşmayı hedeflediği sonuçların kavramsal ifadesidir. Performans hedefi ise amaç ve hedeflere ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladığı çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir.

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda, amaçların genel özellikleri ve amaçları oluştururken dikkat edilmesi gereken hususlar belirtilmiştir. Buna göre amaçlar; ulaşılmak istenen sonuçları açık bir şekilde ifade etmeli, ancak bunlara nasıl ulaşılabileceğini ayrıntılı olarak açıklamamalı, hedefler için bir çerçeve çizmeli, kuruluş misyonunu yerine getirmek için idarelerin neler yapması gerektiği konusunda açıklayıcı olmalı ve kuruluşun orta vadede neleri başarmayı amaçladığını açıklamalıdır.

Her ne kadar Kılavuzda; amaçların, kuruluşun hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanması ile elde edilecek sonuçları ifade edeceği belirtilmişse de, burada kastedilen amaç-araç birlikteliği değildir. Amaca ulaşmayı mümkün kılacak araçlar "faaliyet ve projeler" başlığı altında, amaç ve hedeflere nasıl ulaşılabileceğini gösteren kararlar ise "stratejiler" başlığı altında Stratejik Planda yer almalıdır.

Performans Programı Hazırlama Rehberinde ise, performans hedefleri, idarenin ulaşmak istediği hedefleri, faaliyetler ise bunların nasıl gerçekleştirileceğini ifade etmektedir.

Kurumun Performans Programında amaç ve hedeflerin, kurumun misyonuna uygun hazırlanmadığı, belirlenen bu amaçların, Kurumun kendisine yüklenmiş varlık amacı yerine

amaca nasıl ulaşılabileceğini gösteren stratejiler olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu ile Performans Programı Hazırlama Rehberi uyarınca Performans Programında yer alan amaç ve hedeflerin kurumun misyonuna uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

Tablo 1: Performans Programı Amaç-Hedef-Misyon Uyumsuzluğu

Amaç	Hedef	Performans Hedefi
Amaç 6 Kurumsal Yönetimi Güçlendirmek	Hedef 6.1 İç Kontrol Sisteminin Stratejik Yönetimin Etkinliğini Artıracak Şekilde Geliştirilmesi	Performans Hedefi 6.1.1 Müşteriliğin İç Kontrol Altyapısının Güçlendirilmesi
	Hedef 6.2 İnsan Kaynakları Yönetiminin ve Destek Hizmetlerinin Geliştirilmesi	Performans Hedefi 6.2.1 Kurum Personelinin Niteliğinin ve Memnuniyet Seviyelerinin Artırılması
		Performans Hedefi 6.2.2 Destek Hizmetleri ile Güvenli ve Sağlıklı Fiziki Çalışma Koşullarının Sağlanması
	Hedef 6.3 Bilişim Hizmetlerinin Kurumsal İhtiyaçları Etkin, Verimli ve Güvenli Bir Şekilde Karşılama ve Kullanıcı Memnuniyetini Artırma Amacıyla Geliştirilmesi	Performans Hedefi 6.3.1 Bilgi Güvenliğinin, Kabul Edilebilir Seviyede Tutulması
		Performans Hedefi 6.3.2 Bilgi ve iletişim Teknolojilerinin Mobil Ortamdan Sağlanması
		Performans Hedefi 6.3.3 Bilişim Taleplerinin Karşılama Süresinin Azaltılması
	Hedef 6.4 Hazine Kontrolörleri Kurulu Denetimlerinde Denetim Standartlarına Uyumun Artırılması	

Kamu idaresi cevabında; "Tarafımızca Müşterilik Stratejik Planında yer alan amaç ve hedeflerin Müşteriliğimiz misyonu ile uyumlu olduğu değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte, stratejik planlar yayımlanmadan önce, oluşturulan taslak plan Kalkınma Bakanlığına değerlendirilmek üzere gönderilmekte ve anılan Bakanlığın görüşleri doğrultusunda nihai hale getirilmektedir. Bulguda bahsedilen hususa ilişkin anılan Bakanlıkça tarafımıza herhangi bir olumsuz bildirimde bulunulmamıştır.

Öte yandan, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 7 nci maddesinde;

(1) Stratejik planlar beş yıllık dönemi kapsar.

(2) Stratejik planlar en az iki yıl uygulandıktan sonra stratejik planın kalan süresi için güncelleştirilebilir. Güncelleştirme, stratejik planın misyon, vizyon ve amaçları değiştirilmeden, hedeflerde yapılan nicel değişikliklerdir.

Denilmektedir. Bu açıdan stratejik planlarda belirlenen misyon, vizyon, amaç, hedefler değiştirilememektedir.

Yukarıda bahsedilen Yönetmeliğin ilgili hükümleri çerçevesinde Stratejik Planda yer verilen ve plan dönemi boyunca değiştirilemeyen unsurların performans programında değişmesi de haliyle mümkün olmamaktadır.

Bu çerçevede, Müsteşarlık Stratejik Planında yer alan amaçlar, hedefler ile bunlara nasıl ulaşılabileceğini ifade eden stratejilerin uyumlu olduğu; Performans Programında yer alan amaçlar, hedefler ve hedeflere ilişkin belirlenen performans hedefleri arasında da uyumun olduğu değerlendirilmektedir.

Ancak, bulguda değinilen hususlar bir sonraki plan hazırlık döneminde göz önüne alınacaktır."

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Hazine Müsteşarlığının kuruluş amacı ve görevleri 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda düzenlenmiştir. Buna göre Hazine Müsteşarlığının temel görevi özetle, ekonomi politikalarının tespitine yardımcı olmak ve ülkenin finansman politikalarına ilişkin faaliyetlerin düzenlenmesi, uygulanması, uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesine ilişkin esasları tespit etmek şeklinde belirlenmiştir. Stratejik Planlama Kılavuzu uyarınca da amaçların; kuruluş misyonunu (kuruluşun varlık sebebini) yerine getirmek için idarelerin neler yapması gerektiği konusunda açıklayıcı olması ve kuruluşun orta vadede neleri başarmayı amaçladığını açıklaması gerekmektedir.

Belirtilen hükümlere göre, stratejik amaçlarının Kurumun kendisine yüklenmiş varlık amacı yerine amaca nasıl ulaşılacağını gösteren stratejilerin belirlenerek, Performans Programında misyon-amaç-hedef uyumunun sağlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Performans Programında, Performans Hedefine İlişkin Açıklamalar Kısımına Yer Verilmemesi

Performans Programı Hazırlama Rehberi Tablo 1'e göre her performans hedefinin altında yer alması gereken açıklamalar kısmının Performans Programında yer almadığı görülmüştür.

Performans Programı Hazırlama Rehberinde, "*Performans hedefi tablosu her bir performans hedefi için ayrı ayrı doldurulur. Amaç ve hedef bölümlerinde performans hedefinin ilgili olduğu stratejik amaç ve hedefe yer verilir.*

Performans hedefi bölümünde ilgili performans hedefine yer verilecektir. Açıklamalar kısmında söz konusu hedeflerin belirlenme amaçlarına ve performans hedefinin gerekçelerine kısaca değinilecektir. Daha kapsamlı açıklamalara ise performans programının metin kısmında yer verilecektir." denilmektedir.

Performans Programının metin kısmında stratejik hedeflerle ilgili açıklamalara yer verilmiş olmasına rağmen performans hedefi altında açıklamalar kısmına yer verilmediği görülmektedir.

Performans Programı Hazırlama Rehberi Tablo 1'e göre performans programında her performans hedefinin altında açıklamalar kısmının yer alması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Müşterilik Performans programında "Amaç ve Hedefler" başlığı altında Performans Programına esas teşkil eden Stratejik Amaçlar ve Hedeflere ilişkin detaylı açıklamalara yer verilmekte olup, söz konusu açıklamaların bahse konu tespiti karşıladığı düşünülmektedir.

Bununla birlikte, 2016 yılından itibaren performans hedeflerine ilişkin açıklamalar kısmına yer verilecektir."

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında da, performans programında stratejik amaç ve hedeflere ilişkin detaylı açıklamalar ile performans hedefine ilişkin açıklamalara 2016 yılında ayrı ayrı yer verileceği belirtilmektedir.

Bulgu metninde de belirtildiği üzere, Performans Programı Hazırlama Rehberinde her bir performans hedefi için ayrı ayrı performans hedefi tablosu doldurulacağı belirtilmektedir. Kaldı ki, söz konusu Rehberin Ek-1 bölümünde, performans programının şekline ilişkin olması gereken başlıklar ayrıntılı olarak yer almaktadır. Buna göre, II-Performans Bilgileri başlığı altında yer alması gereken “Amaç ve hedefler” bölümünde idarenin stratejik planında yer alan amaç ve hedeflere yer verileceği; “Performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetler” bölümünde ise, her bir performans hedefi için hazırlanmış Tablo-1’e (performans hedefi tablosunun) yer verileceği açıklanmaktadır. Tablo-1’in içeriğinde ise, performans hedefinin belirlenme amaçlarına ve performans hedefinin gerekçelerini içeren açıklamanın yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Hedef-Gösterge-Faaliyet Takip Sistematiğinin Bozulması

Performans Programında yer alan bir faaliyetin birden fazla performans hedefi ile ilişkilendirilmesi sonucu hedef-gösterge-faaliyet takip sistematiğinin bozulduğu görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelikte; performans göstergesi, kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçları; performans hedefi ise kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefler olarak tanımlanmıştır. Ayrıca performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olmasının esas olduğu söz konusu Yönetmelikte ifade edilmektedir.

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre; bir faaliyetin bir performans hedefi ile ilişkilendirilmesi tercih edilmelidir. Ancak bir faaliyet birden fazla performans hedefi ile ilişkilendirilebiliyor ise öncelikle performans hedeflerinin toplulaştırılması, bu mümkün olmuyor ise faaliyetin hedeflere uygun olarak bölünerek ayrı faaliyetler olarak yeniden tanımlanması, bu da mümkün olmuyor ise faaliyet maliyetlerinin mükerrerliğe yol açmayacak şekilde performans hedefleriyle ilişkilendirilmesi yoluna gidilmesi gerekmektedir.

2015 yılı Performans Programında, amaç-hedef-performans hedefi-gösterge-faaliyet belirlenmesi aşamasında, bir hedefe yönelik birden fazla performans hedefi belirlendiği ve bu birden fazla performans hedefine yönelik ortak performans göstergeleri belirlenmesi yoluna gidildiği görülmüştür. Ortak nitelik taşımayan performans göstergeleriyle ölçülmeye çalışılan birden fazla performans hedefinde, başarıyı ölçen takip sisteminin kurulmasının zor olduğu ve hesap verme sorumluluğuna uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Bu nedenle, birbirinden ayrılacak performans hedeflerinin ayrılmasının, her performans hedefi için ayrı göstergeler belirlenmesinin ve hangi göstergenin hangi hedef için oluşturulduğunun net olarak ortaya konulması için ayrı ayrı performans hedefi-gösterge birlikteliğinin oluşturulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Performans Programı Hazırlama Rehberi uyarınca bir faaliyetin birden fazla performans hedefi ile ilişkilendirilmeyerek, hedef-gösterge-faaliyet takip sistematığının korunması gerekmektedir.

Tablo 2: Göstergeleri ve Faaliyetleri Ortak Olan Performans Hedefleri (Performans hedefi 3.2.1'in göstergesi diğerleriyle ortak iken faaliyeti farklı belirlenmiştir.)

Amaç 3	Sigortacılık Sektörünün ve Özel Emeklilik Sisteminin Gelişimini Hızlandırmak
Hedef 3.2	Gözetim ve Denetim Sisteminin Güçlendirilmesi
Performans Hedefi 3.2.1	Temel Sigortacılık İlkelerine Uyum Düzeyinin Artırılması (SGM, SDK)
Performans Hedefi 3.2.2	Risk Esaslı Gözetim ve Denetim Modellerinin Geliştirilmesi (SDK, SGM)
Performans Hedefi 3.2.3	Konsolide ve Grup Denetimlerinin Yaygınlaştırılması (SDK)
Performans Hedefi 3.2.4	Gözetim ve Denetime İlişkin İnsan Kaynaklarının ve Bilişim Altyapısının Geliştirilmesi (SDK,SGM)

Performans Göstergeleri	
1	Güncellenmiş Temel Sigortacılık İlkelerine (ICP) Uyum
2	Yapılan Konsolide ve Grup Denetim Sayısı

Performans Hedefi	3.2.1. Sigortacılık Temel İlkelerine Uyum Düzeyinin Artırılması
Faaliyet Adı	2014 Yılında Tamamlanan Öz Değerlendirme Sonucuna Göre Uyum Düzeyinin Artırılmasına Yönelik Eylem Planının Hazırlanması
Performans Hedefi	3.2.2. Risk Esaslı Gözetim ve Denetim Modellerinin Geliştirilmesi 3.2.3. Konsolide ve Grup Denetimlerinin Yaygınlaştırılması 3.2.4. Gözetim ve Denetime İlişkin İnsan Kaynaklarının ve Bilişim Altyapısının Geliştirilmesi
Faaliyet Adı	Sermaye Yeterliliği Sisteminin ve Risk Ölçümünün Geliştirilmesi
Faaliyet Adı	Risk Esaslı Denetim ve Konsolide Denetim Modellerinin Geliştirilmesi
Faaliyet Adı	Denetim Rehberlerinin Tamamlanması ve Güncellenmesi
Faaliyet Adı	Risk Esaslı Gözetim Çalışmasının Tamamlanması
Faaliyet Adı	İnsan Kaynağı ve Bilişim Altyapısının Geliştirilmesi

Tablo 3: Göstergeleri ve Faaliyetleri Ortak Olan Performans Hedefleri (Performans hedefi 4.1.3'ün göstergesi diğerleriyle ortak iken faaliyeti farklı belirlenmiştir.)

Amaç 4	Finansal Ürün ve Hizmetlerde Çeşitliliği, Derinliği ve Tabana Yayılmayı Artırmak Suretiyle Finansal Sistemi ve İstikrarı Güçlendirmek
Hedef 4.1	Finansal Ürün ve Hizmetlerin Etkinliğinin Artırılması, Yeni Ürün ve Hizmetlerin Geliştirilmesi
Performans Hedefi 4.1.1	BKS Sisteminin Tanınırlığının Artırılması
Performans Hedefi 4.1.2	BKS Sisteminin Etkin ve Verimli İşlemesi
Performans Hedefi 4.1.3	Alternatif Finansal Araçlar Geliştirmek

Performans Göstergeleri	
1	Bireysel Katılım Alanında Düzenlenen veya Katılım Sağlanan Farkındalık Oluşturma, Tanıtım ve Bilgilendirme Toplantılarının Sayısı
2	Bireysel Katılım Alanında Faaliyet Gösteren Yatırımcı Sayısındaki Artış
3	Bireysel Katılım Yatırımcılarının Şirketlere Aktardığı Bireysel Katılım Sermaye Tutarı (Yıllık Bazda, TL)
4	Yeni Finansal Ürün ve Hizmetlerin Geliştirilmesine Yönelik Yapılan Araştırma ve Çalışma Raporu Sayısı

Performans Hedefi	4.1.1. BKS Sisteminin Tanınırlığının Artırılması 4.1.2. BKS Sisteminin Etkin ve Verimli İşlemesi
Faaliyet Adı	BKS Sisteminde Farkındalığın Artırılmasına Yönelik Etkinlikler, Tanıtım ve Eğitim Faaliyetleri Düzenlemesi
Performans Hedefi	4.1.3. Alternatif Finansal Araçlar Geliştirmek
Faaliyet Adı	Girişim Sermayesi Fonlarını Desteklemek Amacıyla Üst Fonlara Kaynak Aktarılması

Tablo 4: Göstergeleri ve Faaliyetleri Ortak Olan Performans Hedefleri

Amaç 4	Finansal Ürün ve Hizmetlerde Çeşitliliği, Derinliği ve Tabana Yayılmayı Artırmak Suretiyle Finansal Sistemi ve İstikrarı Güçlendirmek
Hedef 4.2	Finansal Tabana Yayılma Stratejisinin Oluşturulması ve Uygulanması, Bu Alanda Ülkemizin Uluslararası Kuruluş ve Platformlarda Etkinliğinin Artırılması
Performans Hedefi 4.2.1	Finansal Tabana Yayılma Stratejisi Kapsamında Eylemlerin Gerçekleştirilmesi
Performans Hedefi 4.2.2	AFI, OECD Faaliyetleri ile Bu Kapsamda Düzenlenebilecek Diğer Ulusal ve Uluslararası Faaliyetlere Katılım Sağlanması

Performans Göstergeleri	
1	Finansal Tabana Yayılma Stratejisinin Yayınlanarak Yürürlüğe Girmesi
2	Finansal Tabana Yayılma Stratejisi Kapsamında Gerçekleştirilen Eylem Sayısı
3	Finansal Tabana Yayılma Konusunda Ülkemizin Aktif Katılım Sağladığı Uluslararası Etkinlik Sayısı

Performans Hedefi	4.2.1. Finansal Taban Yayılma Stratejisi Kapsamında Eylemlerin Gerçekleştirilmesi 4.2.2. AFI, OECD Faaliyetleri ile Bu Kapsamda Düzenlenebilecek Diğer Ulusal ve Uluslararası Faaliyetlere Katılım Sağlanması
-------------------	--

Faaliyet Adı	Finansal Tabana Yayılma Stratejisinde Yer Alan Eylemlerin İlgili Kurum ve Kuruluşlara Gerçekleştirilmesi, İzleme ve Değerlendirme Raporlarının Hazırlanması ve Finansal Tabana Yayılma Konusunda Ülkemizin Uluslararası Platformlarda Temsili
--------------	---

Tablo 5: Göstergeleri Ortak, Faaliyetleri Farklı Olan Performans Hedefleri

Amaç 6	Kurumsal Yönetimi Güçlendirmek
Hedef 6.2	İnsan Kaynakları Yönetiminin ve Destek Hizmetlerinin Geliştirilmesi
Performans Hedefi 6.2.1	Kurum Personelinin Niteliğinin ve Memnuniyet Seviyelerinin Artırılması
Performans Hedefi 6.2.2	Destek Hizmetleri ile Güvenli ve Sağlıklı Fiziki Çalışma Koşullarının Sağlanması

Performans Göstergeleri	
1	Personel ve Destek Hizmetlerinde Sunulan Elektronik Hizmet Sayısı
2	Hizmet İçi Eğitimin Yaygınlık Oranı
3	İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamalarındaki Memnuniyet Seviyeleri
4	Destek Hizmetleri Uygulamalarındaki Memnuniyet Seviyeleri

Performans Hedefi	6.2.1. Kurum Personelinin Niteliğinin ve Memnuniyet Seviyelerinin Artırılması
Faaliyet Adı	İnsan Kaynakları Yönetim Faaliyetleri
Performans Hedefi	6.2.2. Destek Hizmetleri ile Güvenli ve Sağlıklı Fiziki Çalışma Koşullarının Sağlanması
Faaliyet Adı	Müşterilerimiz ve Bakanlık Çalışanlarına Daha Verimli, Düzenli ve Güvenli Fiziki Ortamlar Oluşturmak

Tablo 6: Göstergeleri Ortak, Faaliyetleri Farklı Olan Performans Hedefleri

Amaç 6	Kurumsal Yönetimi Güçlendirmek
Hedef 6.3	Bilişim Hizmetlerinin Kurumsal İhtiyaçları Etkin, Verimli ve Güvenli Bir Şekilde Karşılama ve Kullanıcı Memnuniyetini Artırarak Amacıyla Geliştirilmesi
Performans Hedefi 6.3.1	Bilgi Güvenliğinin Kabul Edilebilir Seviyede Tutulması
Performans Hedefi 6.3.2	Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Mobil Ortamdan Sağlanması
Performans Hedefi 6.3.3	Bilişim Taleplerinin Karşılama Süresinin Azaltılması

Performans Göstergeleri	
1	Mobil Ortamda Sunulan Elektronik Hizmet Sayısı
2	Bilgi Güvenliği Testlerinde Yıllık Tespit Edilen Kritik ve Acil Seviyeli Bulgu Sayısı
3	Bilişim Taleplerinin Karşılama Süresi

Performans Hedefi	6.3.1. Bilgi Güvenliğinin, Kabul Edilebilir Seviyede Tutulması
Faaliyet Adı	Bilgi Güvenliği Testlerinin Gerçekleştirilmesi, Sunucu Sistemlerinin, Veri Depolama Sistemlerinin ve Ağ Altyapısının Güvenliğinin ve Erişilebilirliğinin Sürdürülmesi ve Geliştirilmesi
Performans Hedefi	6.3.2. Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Mobil Ortamdan Sağlanması
Faaliyet Adı	İnternet Üzerinden Verilen Hizmetlerin Mobil Ortama Geçirilmesi
Performans Hedefi	6.3.3. Bilişim Taleplerinin Karşılama Süresinin Azaltılması

Faaliyet Adı	Kullanıcı Taleplerinin İzlenmesi, İş İhtiyaçlarını Karşılacak Bilgisayar ve Destek Ekipmanları ile Yazılımların Sağlanması
--------------	--

Tablo 7: Faaliyetleri Ortak Belirlenmişken Göstergeleri Farklı Olan Performans Hedefleri

Performans Hedefi 1.1.1	Stratejik Ölçütlerin Oluşturulmasına İlişkin Esas Alınan Modelleme Altyapısının ve Risk Yönetimi Enstrümanlarının Geliştirilmesi
Performans Hedefi 1.2.1	Yeni Enstrümanlar Aracılığıyla Finansman Sağlanması
Performans Hedefi 1.3.1	Gelir ve Gider Tahmin Kapasitesinin Geliştirilerek Nakit Yönetimi Performansının Artırılması
Performans Hedefi 1.4.1	Kredi Derecelendirme Modelinin Geliştirilmesi
Performans Hedefi 1.5.1	Uluslararası Kurumsal Yönetim İlkeleri Çerçevesinde Kamu Pay Sahipliğine İlişkin Genel Çerçevenin Belirlenmesi

Performans Hedefi	1.1.1. Stratejik Ölçütlerin Oluşturulmasına İlişkin Esas Alınan Modelleme Altyapısının ve Risk Yönetimi Enstrümanlarının Geliştirilmesi 1.2.1. Yeni Enstrümanlar Aracılığıyla Finansman Sağlanması 1.3.1. Gelir ve Gider Tahmin Kapasitesinin Geliştirilerek Nakit Yönetimi Performansının Artırılması 1.4.1. Kredi Derecelendirme Modelinin Geliştirilmesi 1.5.1. Koşullu Yükümlülüklerin İzlenmesi ve Yönetilmesinde Etkinliğin Sağlanması
Faaliyet Adı	Kamu Borç, Alacak, Nakit ve Risk Yönetiminin Etkin Bir Şekilde Yapılması

Kamu idaresi cevabında; "2016 yılından itibaren, amaç, hedef, performans hedefi ve gösterge sistematığı net bir şekilde ortaya konacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında; bundan sonraki yıllarda, amaç, hedef, performans hedefi ve gösterge sistematığının net bir şekilde ortaya konacağı belirtilmektedir.

Performans Programı Hazırlama Rehberi uyarınca bir faaliyetin birden fazla performans hedefi ile ilişkilendirilmeyerek, hedef-gösterge-faaliyet takip sistematığının korunması gerekmektedir.

BULGU 4: Performans Göstergelerinde Yapılan Değişikliklerin İzlenebilirliği Engellemesi

Stratejik Plan ile Performans Programının karşılaştırılmasında; Stratejik Plan ile Performans Programı arasında göstergeler düzeyinde uyumsuzluk olduğu görülmüştür.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre stratejik planlar, belli bir izleme sürecine tabi olarak plan dönemi sonunda değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Stratejik plan değerlendirilirken, plan süresince yürütülen izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin

etkinliği ile doğru, tutarlı ve düzenli toplanmış verilerin varlığı, hedeflenen ve ulaşılan sonuçların karşılaştırılması açısından büyük önem arz etmektedir.

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde performans göstergelerinin, hem geçmiş dönemlerin hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olması gerektiği hükme bağlanmıştır. Bu hükümlerden, göstergelerin geçmiş dönemler ile karşılaştırılabilmesi için süreklilik arz etmesi ve bunun sonucu olarak da istenen hedefe ulaşılmasında yıllar itibariyle bir izleme ve değerlendirme yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Performans Programı, kamu idaresinin program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetleri ve performans göstergelerini içerir. Beş yıllık dönemi kapsayan Stratejik Planın ilgili bütçe yılında ulaşılması hedeflenen performans hedefleri, o bütçe yılı için hazırlanan Performans Programında gösterilir. Performans programları, stratejik planın yıllık dilimlerini oluşturur. Her yıl hazırlanan performans programlarında belirlenen performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığı performans göstergeleri ile ölçülür. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik hükümleri gereği, kamu idareleri performans programları hazırlıklarında ilgili stratejik planı esas almak zorundadırlar.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu ile Performans Programı Hazırlama Rehberi hükümleri uyarınca performans göstergelerinin süreklilik arz etmesi gerekmektedir.

Tablo 8: Stratejik Planda Yer Almayıp Performans Programında Yer Alan İlave Performans Göstergeleri

Performans Hedefi	Performans Göstergesi
1.5.1-Uluslararası Kurumsal Yönetim İlkeleri Çerçevesinde Kamu Pay Sahipliğine İlişkin Genel Çerçevenin Belirlenmesi 1.5.2-KİT'ler Tarafından İç Kontrol Sistemi Kurulmasına Yönelik Gerekli Hazırlıkların Yapılması 1.5.3-KİT'ler Tarafından Bağımsız Denetime İlişkin Gerekli Alt Yapının Oluşturulmasını Teminen Hazırlıkların Tamamlanması	4- Türkiye Muhasebe Standartları ile Uyumlu Finansal Raporlama Yapma Hususunda Gerekli Kurumsal Altyapıyı Oluşturan KİT Sayısı
1.6.1-Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali İşbirliği Kapsamında Sağlanan Fonlara İlişkin İzleme Faaliyetlerinin Yerine Getirilmesi 1.6.2-Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali İşbirliği Kapsamında IPA II Döneminde Akreditasyonun Alınması	2-Düzenlenen IPA Koordinasyon Toplantı Sayısı 3-Yıllık Güvence Beyanı Raporlarının Başarılı Bir Şekilde Hazırlanması 4-AB Fonları ile Finanse Edilmiş Projelerin Yerinde ve Masa Başlı Kontrollerinin Gerçekleştirilmesi 5-IPA II Dönemi Kapsamında

Tablo 9: Stratejik Plan ile Performans Programı Arasında Ölçüm Birimi Değiştirilen Performans Göstergesi

Performans Hedefi	Stratejik Planda Yer Alan Performans Göstergesi	Performans Programında Yer Alan Performans Göstergesi
1.7.1-Üretim, Dağıtım ve Satış Etkinliğinin Arttırılması	2-Kamu Dışına Yapılan Satışların (cumhuriyet ve darphane altını hariç) Tutar Olarak Bir Önceki Yıla Göre Değişim Oranı	2-Kamu Dışına Yapılan Satışların (cumhuriyet ve darphane altını hariç) Tutar Olarak Bir Önceki Yıla Göre Arttırılması

Kamu idaresi cevabında; "İlk bulguda değinilen yönetmeliğin 7. maddesinde stratejik planlarda belirlenen misyon, vizyon, amaç ve hedeflerin değiştirilemediği ifade edilmektedir. Bu çerçevede Stratejik Planda yer alan performans göstergeleri performans programları vasıtasıyla takip edilmektedir. Bulguda bahsedilen ve Darphane'nin göstergesine ilişkin farklılık 2016 yılı itibari ile Stratejik Plan esas alınarak düzeltilecektir.

Öte yandan, bulguda diğer bir husus olarak "Stratejik Planda olmayan ancak performans programında yer verilen göstergeler" gündeme getirilmiştir.

Maliye Bakanlığınca hazırlanan Performans Programı Hazırlama Rehberinin;

Performans Programı Hazırlama Süreci bölümünde;

"Performans programı hazırlama süreci kamu idarelerinin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin, performans hedef ve göstergelerinin, faaliyetlerin ve bunlardan sorumlu harcama birimlerinin belirlenmesi ile başlar. Belirlenen hususlar üst yönetici tarafından harcama birimlerine en geç mayıs ayı sonuna kadar yazılı olarak duyurulur."

2. Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerin Belirlenmesi bölümünde;

"Performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetler belirlenen öncelikler çerçevesinde kamu idarelerinin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından birlikte oluşturulur. Bu süreçte, idare performans hedefleriyle ilgili harcama birimleri de belirlenir."

Denilmektedir. Bahsedilen kısımlar incelendiğinde, "*performans programlarının hazırlanmasında yıllık olarak idarenin üst yöneticisi ile harcama yetkililerinin bir araya gelerek, belirlenen öncelikler çerçevesinde performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetlerini belirleyeceği*" şeklinde bir kurgunun tasarlandığı görülebilmektedir. Bu açıdan performans

programlarında, Stratejik plandaki göstergelere ilave olarak yeni gösterge tanımlanmasının rehberine herhangi bir aykırılık teşkil etmediği değerlendirilmektedir.

Öte yandan ilave göstergeler izleyen yıllarda kesintisiz olarak izlenecekse bu durumun, kamuoyunu bilgilendirme açısından oldukça faydalı olacağı da açıktır."

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Stratejik planda yer almayıp performans programında yer alan ilave performans göstergelerinin (Tablo-8) performans hedefine uygun olduğundan bahisle konuyla ilgili kamu idaresi cevabının yerinde olduğu değerlendirilmektedir.

Ancak, performans programında yer alan ve Tablo-9 da belirtilen 1.7.1. nolu performans göstergesinin ölçüm şeklinin stratejik plana uygun olması gerekmektedir.

BULGU 5: Performans Gösterge Değerlerinin Performans Hedefine Ulaşıp Ulaşılmadığını Ölçmeye Yönelik Belirlenmemesi

Performans göstergelerine ilişkin hedef değerlerinin somut ve hedefe ulaşıp ulaşılmadığını ölçecek şekilde belirlenmesi yerine belirli bir değer altında ya da üstünde olarak belirlendiği görülmüştür.

05.07.2008 tarihli ve 26927 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinde; performans göstergesi, kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar olarak tanımlanmıştır.

Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Performans Programı Hazırlama Rehberinde ise; performans göstergelerinin performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ölçebilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Kurumun Performans Programının incelenmesi sonucunda; performans göstergelerine ilişkin hedef değerlerinin bir değer veya aralık yerine belirli bir değer altında veya üstünde olarak belirlendiği, diğer bir ifadeyle hedef değerlerin somut olmaması sonucu performans hedefine ulaşıp ulaşılmadığının ölçülemediği tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve

Performans Programı Hazırlama Rehberi uyarınca performans göstergelerine ilişkin hedef değerlerinin somut ve hedefe ulaşıp ulaşılamadığını ölçecek şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

Tablo 10: Hedef Değeri Net Belirlenmeyen Performans Göstergeleri

Performans Hedefi Kodu	Performans Hedefi	Performans Göstergesi	Performans Göstergesi Hedef Değeri
1.4.1.	Kredi Derecelendirme Modelinin Geliştirilmesi	Hazine Garantili Borç Stoku ve Vadesi Gelmemiş Dış Borç İkra Stokunun Toplamı İçerisinde Kredi Notu Düşük Olan (D-E-F) Kuruluşların Payı	< 10
1.6.1.	Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali İşbirliği Kapsamında Sağlanan Fonlara İlişkin İzleme Faaliyetlerinin Yerine Getirilmesi	Türkiye'nin Fon Kullanım Oranı	≥ 86
6.2.1.	Kurum Personelinin Niteliğinin ve Memnuniyet Seviyelerinin Artırılması	Hizmet İçi Eğitimin Yaygınlık Oranı	≥ 59
6.3.1.	Bilgi Güvenliğinin, Kabul Edilebilir Seviyede Tutulması	Bilgi Güvenliği Testlerinde Yıllık Tespit Edilen Kritik ve Acil Seviyeli Bulgu Sayısı	≤ 6
6.3.3.	Bilişim Taleplerinin Karşılama Süresinin Azaltılması	Bilişim Taleplerinin Karşılama Süresi	≤ 8

Kamu idaresi cevabında; "Bulguya ilişkin değerlendirmelerimize aşağıda yer verilmiştir.

Performans hedefi 1.4.1 (KAF): Hâlihazırda “< 10” olan değerinin, “≥ 0, < 10” şeklinde değiştirilebileceği değerlendirilmektedir.

Performans hedefi 1.6.1 (DEİ): Söz konusu hedef, her ne kadar AB fonlarının yöneticisi konumunda olan Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO) Ofisi için belirlenmiş olsa da hedefin gerçekleşmesine NAO'nun yanında faydalanıcı program otoriteleri ve onların aracılığıyla fonlardan yararlanan tüzel ve özel kişiler de katkı sağlamaktadır. Bu bağlamda, söz konusu fon kullanım oranı, dönemler itibarıyla program otoritelerinin harcama tahminleri, fon talepleri ve NAO tarafından gerçekleştirilen finansal işlemlere göre belirlenmektedir. Bunun yanında Genel Müdürlüğümüz, “köprü finansman” gibi araçların kullanımı ile yaşanacak fon kayıplarının önüne geçerek fon kullanım oranının artışına doğrudan katkı sağlamaktadır. Ayrıca, hâlihazırda Avrupa Komisyonundan yapılacak fon taleplerinde

kullanılmak üzere, aylık harcama tahminlerinin olduğu yıllık fon harcama tahmini yapılmakta ve bu tahminler ile geçmişte yapılan harcamalar kapsamında söz konusu hedef belirlenmekte ve dönem sonunda gerçekleştirmeler raporlanmaktadır.

Performans hedefi 6.2.1 (PER): Bu kapsamda Müsteşarlığımız personelinin niteliğinin ve memnuniyetinin artırılabilmesi amacıyla Müsteşarlığımız personelinin yarıdan fazlasının (en az yüzde 59'unun) en az bir eğitime katılacağı öngörüsü ile hesaplanan bir gösterge olup, bu gösterge ile makul bir tahmin yapmak suretiyle hedefe daha doğru yaklaşılabilmesi amaçlanmıştır. Ancak, 2016 yılında Personel Dairesi Başkanlığınca hizmet içi eğitim çalışmalarının iyileştirmesine ilişkin yürütülen çalışmaların tamamlanmasını müteakiben söz konusu gösterge ve ölçüm yöntemi tekrar değerlendirilecektir.

Performans hedefi 6.3.1 ve 6.3.3 (EKA): Bilindiği üzere, Genel Müdürlüğümüzce Müsteşarlık kullanıcılarına bilişim hizmetleri verilmektedir. Bu tip bilişim hizmetlerinin, hizmeti veren ve alan kişi/kurumlar arası nitelik ve niceliği, servis seviyesi anlaşmaları ile belirlenmektedir. Servis seviyesi anlaşmalarında ise servisin niteliğini belirleyici unsurun (hız, bant genişliği, kesinti sayısı vb.) belli bir seviyenin altında veya üstünde olması performans göstergesi olarak belirlenmektedir.

Bu çerçevede, Genel Müdürlüğümüzce Müsteşarlık personeline verilen bilişim hizmetleri için "Bilgi güvenliği Testlerinde Yıllık Tespit edilen Kritik ve Acil seviyeli Bulgu Sayısı" performans göstergesi 6 ve daha düşük olarak; "Bilişim Taleplerinin Karşılama Süresi" performans göstergesi ise 8 iş saatinden az olarak belirlenmiştir.

"Bilgi güvenliği Testlerinde Yıllık Tespit edilen Kritik ve Acil seviyeli Bulgu Sayısı", bilgi güvenliği açısından mümkün olan en düşük sayı olmalıdır. Somut olarak 6 ve daha düşük sayıdaki ciddi bilgi güvenliği açığı tolere edilebilir bir seviye olarak belirlenmiştir. Bu sayıdan fazla bir bilgi güvenliği açığı ise bilgi güvenliği konusunda yeterli bir performans gösterilmediğini somut olarak ifade etmektedir.

"Bilişim Taleplerinin Karşılama Süresi" ise kullanıcı memnuniyeti açısından mümkün olan en kısa süre olmalıdır. Somut olarak ortalama 8 iş saatinin altındaki bir karşılama süresi uygun bir seviye olarak belirlenmiştir. Bu süreden fazla bir ortalama karşılama süresi ise bilişim taleplerinin karşılanması konusunda yeterli bir performans gösterilmediğini somut olarak ifade etmektedir."

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında özetle, bulgu eki tabloda yer alan performans hedefleri için performans programında tolere edilebilir bir seviyenin öngörüldüğü, bu seviyenin altında veya üstünde bir aralık belirlenerek performans hedefinin ölçüldüğü belirtilmiştir.

Ancak, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi uyarınca performans göstergelerine ilişkin hedef değerlerinin somut ve hedefe ulaşıp ulaşılamadığını ölçecek şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Performans Hedefi Tablosunda Gerçekleşme Verilerine Yer Verilmemesi

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre, performans hedefi tablosunda (Tablo 1) bulunması gereken önceki yıl gerçekleşme verilerinin yer almadığı görülmüştür.

Performans Programı Hazırlama Rehberinde yer alan Açıklama-1'de, "*Performans göstergelerine ilişkin kısımda söz konusu performans hedefini ölçmek için belirlenen göstergelere yer verilir. Bir önceki yıl gerçekleşme verileri (t-1), içinde bulunulan yıla ilişkin tahmin verileri (t) ve program dönemine ilişkin tahmin verileri (t+1) sütunlarında gösterilir. Açıklamalar kısmında ise performans göstergelerinin belirlenme amaçlarına ve gerek görülen diğer hususlara yer verilecektir...*" denilmektedir.

Rehberine göre; 2015 yılı Performans Programı için (t-1)'in bir önceki yıl yani 2013 yılına ait gerçekleşme verilerini, (t)'nin Performans Programının hazırlandığı ve içinde bulunulan 2014 yılına ait tahmini verilerini, (t+1)'in program dönemi olan 2015 yılına ait tahmini verilerini içermesi gerekmektedir. Ancak yapılan incelemede (t-1) dönemine ilişkin gerçekleşme verilerinin 2015 yılı Performans Programında yer almadığı anlaşılmaktadır.

Performans Programı Hazırlama Rehberi hükümleri uyarınca Performans Hedefi Tablosunda performans göstergelerine ilişkin gerçekleşme verilerine (t-1) yer verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2016 yılından itibaren, Performans Hedefi tablosunda gerçekleşme verilerine yer verilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında; Performans Hedefi tablosunda gerçekleşme verilerine bundan sonraki yıllarda yer verileceği belirtilmektedir.

Performans Programı Hazırlama Rehberi hükümleri uyarınca Performans Hedefi Tablosunda performans göstergelerine ilişkin gerçekleşme verilerine (t-1) yer verilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Yılı İçinde Yapılması Planlanmayan Faaliyetlerin Performans Programında Yer Alması

2015 yılında yapılması planlanmayan faaliyetlere 2015 yılı Performans Programında yer verildiği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinin (g) ve (ğ) bendinde;

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

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

Denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin “Performans programlarının hazırlanması” başlıklı 4 üncü maddesinin birinci fıkrasında; Performans Programlarının; idarenin program dönemine ilişkin performans hedef ve göstergelerini içerecek şekilde hazırlanacağı belirtilmiştir.

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

Kurumun Performans Programının incelenmesi sonucunda; 1.5.2. ve 4.2.1. performans hedeflerine ilişkin 2015 yılında herhangi bir faaliyet yapılması planlanmadığı halde, Programda yer verildiği görülmüştür.

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

Tablo 11: 2015 Yılında Yapılması Planlanmadığı Halde Performans Programında Yer Alan Faaliyetler

Performans Hedefi Kodu	Stratejik Amaç	Performans Hedefi	Performans Göstergesi	Performans Programında Yapılması Planlanan Faaliyetler
1.5.2.	Kamu Mali Varlık ve Yükümlülüklerini Etkin Biçimde Yönetmek	KİT'ler Tarafından İç Kontrol Sistemi Kurulmasına Yönelik Gerekli Hazırlıkların Yapılması	İç Kontrol Sistemi Tesis Edilmesine Yönelik Eylem Planı Hazırlayan KİT Sayısı	2014 yılında hedef gerçekleştirilmiş olup 2015 yılı için hedef belirtilmemiştir.
4.2.1.	Finansal Ürün ve Hizmetlerde Çeşitliliği, Derinliği ve Tabana Yayılmayı Artırmak Suretiyle Finansal Sistemi Ve İstikrarı Güçlendirmek	Finansal Tabana Yayılma Stratejisi Kapsamında Eylemlerin Gerçekleştirilmesi	Finansal Tabana Yayılma Stratejisinin Yayınlanarak Yürürlüğe Girmesi	2014 yılında hedef gerçekleştirilmiş olup 2015 yılı için hedef belirtilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; "2016 yılından itibaren, bulguda bahsedilen husus göz önünde bulundurulacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında; yılı içinde yapılması planlanmayan faaliyetlerin Performans Programında yer almaması gerektiği konusuna bundan sonra dikkat edileceği belirtilmektedir.

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

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 8: İdare Faaliyet Raporunun Sunum Kriterlerini Tam Olarak Karşılamaması

İç denetim ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere ilişkin özet bilgiler ile "Öneri ve Tedbirler" bölümünün İdare Faaliyet Raporunda yer almadığı görülmüştür.

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin "Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı" başlıklı 18 inci maddesinde; idare faaliyet raporlarında yer alması gereken bölümler

ve bu bölümlerde olması gereken bilgiler ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Buna göre, “genel bilgiler” bölümünde iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere kısaca yer verilmesi gerektiği, “öneri ve tedbirler” bölümünde ise faaliyet yılı sonuçları ile genel ekonomik koşullar, bütçe imkânları ve beklentiler göz önüne alınarak, idarenin gelecek yıllarda faaliyetlerinde yapmayı planladığı değişiklik önerilerine, hedeflerinde meydana gelecek değişiklikler ile karşılaşabileceği risklere ve bunlara yönelik alınması gereken tedbirlere ilişkin bilgilere yer verilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Müsteşarlığın İdare Faaliyet Raporunun incelenmesi sonucunda; “Genel Bilgiler” bölümü altında iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere ilişkin özet bilgiler ile “Öneri ve Tedbirler” bölümünün Raporda yer almadığı görülmektedir.

İdare Faaliyet Raporunun Yönetmelikte belirtilen şekil ve kapsamda hazırlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda değinilen iç ve dış denetim sonuçları ile ilgili bilgiler, raporun 3.1.4.1. İç Denetim Sonuçları ile 3.1.4.2. Dış Denetim Sonuçları bölümlerinde yer almaktadır.

Diğer bir husus olan “Öneri ve Tedbirler” bölümü 2016 yılından itibaren rapora derç edilecektir."

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında; “Öneri ve Tedbirler” bölümüne 2016 yılından itibaren yer verileceği belirtilmektedir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin “Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı” başlıklı 18 inci maddesinde; iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere idare faaliyet raporlarında kısaca yer verilmesi gerektiği belirtilmektedir. Ancak, Müsteşarlığın İdare faaliyet raporunda yalnızca iç denetime ilişkin denetimin konusu, hangi birimde gerçekleştiği ve denetimin tamamlanıp tamamlanmadığı bilgisi; dış denetimle ilgili ise Sayıştay tarafından dış denetimin yapıldığı bilgisi yer almaktadır. Diğer bir ifadeyle; iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere ilişkin bilgiler idare faaliyet raporunda bulunmamaktadır. Belirtilen nedenlerle, İdare Faaliyet Raporunun Yönetmelikte belirtilen şekil ve kapsamda hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 9: Stratejik Yönetim Süreci ile Bütçe Uygulama Sürecinin Birbirinden Bağımsız İşlemesi

Kurumun bütçe uygulama süreçlerinin izlenmesi sonucunda, harcama ve muhasebe süreçlerinin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporundan bağımsız bir şekilde yürütüldüğü, dolayısıyla stratejik yönetim süreci ile bütçe bağının kurulmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile performans esaslı bütçeleme sistemi benimsenmiştir. Performans esaslı bütçeleme sisteminin temel unsurlarını stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları oluşturmaktadır. Stratejik plan ve performans programları vasıtasıyla kamu idarelerinin temel politika hedefleri ile bunların kaynak ihtiyaçları arasında bağlantı kurulmakta; söz konusu belgelerde öngörülen hedeflere ilişkin gerçekleştirmeler ise, hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması amacıyla faaliyet raporları aracılığıyla kamuoyuna açıklanmaktadır.

2015 yılı Performans Programı incelendiğinde, Stratejik Planda yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik yılı içinde yürütülecek faaliyetlere ve ulaşılmak istenen performans hedeflerine kaynak tahsis edildiği görülmüştür. Ancak performans hedeflerine ve dolayısıyla faaliyetlere ilişkin bütçe gerçekleştirmelerini takip edecek bir sistemin kurulmadığı ve dolayısıyla 2015 yılı İdare Faaliyet Raporunda hangi faaliyet için ne kadar harcama yapıldığının raporlanmadığı tespit edilmiştir. Bu durum performans esaslı bütçeleme sisteminin temelini oluşturan “plan-program-bütçe bağı”nın etkin bir şekilde kurulamamasına yol açmaktadır.

Bu itibarla, bütçenin uygulanması ve muhasebeleştirilmesi aşamalarının performans yönetim sistemine entegre edilmesi için gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda bahsedilen hususa katılmakla birlikte, anılan husus kurumların Strateji geliştirme birim yetkilileri tarafından çeşitli platformlarda birçok defa dile getirilmiştir.

Ancak, bilindiği üzere söz konusu sistem Maliye ve Kalkınma Bakanlıkları tarafından tesis edilmiş olup, herhangi bir değişiklik bahse konu Bakanlıkların yetkisi ve sorumluluğundadır. Bu noktadan hareketle, tüm kamu kurumları için proje/faaliyet bazlı

maliyet takibine imkân veren bir bütçe sisteminin bütüncül bir yaklaşımla ele alınması gerektiği değerlendirilmektedir."

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, performans esaslı bütçeleme sisteminin temelini oluşturan “plan-program-bütçe bağı”nın etkin bir şekilde kurulamadığı tespitine katılmış olsa da, bu sorunun Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığıyla ortak çözülmesi gerektiği belirtilmektedir.

Bütçenin uygulanması ve muhasebeleştirilmesi aşamalarının performans yönetim sistemine entegre edilmesi için ilgili idarelerce gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 10: Performans Hedeflerinin İdare Faaliyet Raporunda Yer Almaması

Performans hedeflerinin İdare Faaliyet Raporunda gösterilmemesi sonucu amaç-hedef-gösterge ilişkisinin kurulamadığı görülmüştür.

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin; “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinin (i) fıkrasında; kamu idarelerinin stratejik hedeflerine ulaşmak için bir mali yılda gerçekleştirmeyi amaçladıkları performans seviyelerini gösteren hedefler performans hedefi olarak tanımlanmıştır.

Anılan Yönetmeliğin “Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı” başlıklı 18 inci maddesinde, faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler başlığı altında idarenin performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verileceği belirtilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca; idareler beş yıllık stratejik planlarında belirledikleri amaçları gerçekleştirebilmek için yıllık olarak belirledikleri performans hedeflerine ulaşmak amacıyla performans göstergeleri belirlemektedirler. Faaliyet raporlarında ise söz konusu performans hedefleri ile bu hedeflere ulaşma düzeyini raporlamaktadırlar.

Müşteşarlığın Performans Programı ile İdare Faaliyet Raporunun incelenmesi sonucunda; idare faaliyet raporunda performans hedeflerinin yer almadığı, bu nedenle hedef-gösterge bağlantısının kurulamadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik uyarınca Performans Programında gösterilen performans hedeflerinin İdare Faaliyet Raporunda yer alması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2016 yılından itibaren, bulguda bahsedilen husus göz önünde bulundurulacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, performans hedeflerinin İdare Faaliyet Raporunda yer alması hususunun bundan sonraki yıllarda göz önüne alınacağı belirtilmektedir.

Performans programında gösterilen performans hedeflerinin İdare Faaliyet Raporunda yer alması gerekmektedir.

BULGU 11: Temel Mali Tablolar ile Bu Tablolara İlişkin Açıklamaların İdare Faaliyet Raporunda Yer Almaması

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için temel mali tablo olarak sayılan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosu ile bu tablolara ilişkin açıklamaların İdare Faaliyet Raporunda yer almadığı görülmüştür.

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin: “Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı” başlıklı 18 inci maddesinde; idare faaliyet raporlarında temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

27.12.2014 tarihli ve 29218 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Mizan cetveli ve düzenlenecek temel mali tablolar ile diğer mali tablolar” başlıklı 539 uncu maddesinde ise; genel bütçe kapsamındaki kamu idaresi tarafından hazırlanması gereken temel mali tabloların, bilanço ve faaliyet sonuçları tablosu olduğu belirtilmektedir.

Müşteşarlığın İdare Faaliyet Raporunun incelenmesi sonucunda; bilanço ve faaliyet sonuçları tablosunun idare faaliyet raporunda yer almadığı görülmektedir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik uyarınca Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde sayılan temel mali tablolar ile bu tablolara

ilişkin açıklamaların İdare Faaliyet Raporunda yer alması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2016 yılından itibaren, bulguda bahsedilen husus göz önünde bulundurulacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında; temel mali tablolar ile bu tablolara ilişkin açıklamaların İdare Faaliyet Raporunda yer alması gerektiği hususunun bundan sonraki yıllarda dikkate alınacağı belirtilmektedir.

Temel mali tablolar ile bu tablolara ilişkin açıklamaların İdare Faaliyet Raporunda yer alması gerekmektedir.

BULGU 12: İdare Faaliyet Raporunda Bütçe Gerçekleşmelerinden Sapmalara İlişkin Bilgilere Yer Verilmemesi

İdare Faaliyet Raporunda bütçe gerçekleşmelerinden sapmalara ilişkin bilgilere yer verilmediği görülmüştür.

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin “Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı” başlıklı 18 inci maddesinde; idare faaliyet raporlarında yer alması gereken bölümler ve bu bölümlerde olması gereken bilgiler ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Buna göre “Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler” bölümünde bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine ilişkin bilgilerin bulunması gerekmektedir.

Müştaşarlığın İdare Faaliyet Raporunun incelenmesi sonucunda; 03-Mal ve hizmet alım giderleri için ayrılan ödeneğin %87,17’sinin kullanıldığı, 06-Yatırım giderleri için ayrılan ödeneğin %22,32’sinin kullanıldığı ve 08-Borç verme tertibi için ayrılan ödeneğin ise %92,86’sının kullanıldığı halde, bütçe hedef ve gerçekleşme arasında meydana gelen sapma nedenlerinin Raporda açıklanmadığı görülmektedir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik uyarınca, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri arasında meydana gelen sapma nedenlerinin İdare Faaliyet Raporunda açıklanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İdare Faaliyet Raporunda bütçe gerçekleşmelerinden sapmalara yer verilmiş olup, 2016 yılından itibaren, bütçe gerçekleşmelerinden sapmalara daha detaylı bir şekilde yer verilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak; Her ne kadar kamu idaresi cevabında bütçe gerçekleştirmelerinden sapmalara İdare Faaliyet Raporunda yer verildiği belirtilmişse de, söz konusu sapma nedenleri yalnızca 04-Faiz giderleri ve 07-Sermaye transferleri tertibi için açıklanmıştır. Oysa ki, bulgu metninde de belirtildiği üzere 03-Mal ve hizmet alım giderleri, 06-Yatırım giderleri ve 08-Borç verme tertibi için ayrılan ödeneğin tamamı kullanılmadığı halde, söz konusu sapma nedenleri İdare faaliye raporunda yer almamaktadır.

İdare Faaliyet Raporunda bütçe gerçekleştirmelerinden sapmalara ilişkin bilgilere yer verilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Performans Gösterge Değerlerinden Meydana Gelen Sapma Nedenlerinin Açıklanmaması

Performans göstergelerine ilişkin hedef ve gerçekleşme arasında fark olduğu halde sapma nedenlerinin İdare Faaliyet Raporunda açıklanmadığı tespit edilmiştir.

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18 inci maddesinde; performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine idare faaliyet raporunda yer verileceği belirtilmektedir.

Kurumun Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporunun incelenmesi sonucunda; performans göstergelerine ilişkin hedef ve gerçekleşme arasında fark olmasına rağmen sapma nedenlerinin idare faaliyet raporunda açıklanmadığı görülmektedir.

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

Tablo 12: İdare Faaliyet Raporunda Hedef ve Gerçekleşme Değerleri Arasında Fark Olduğu Halde Sapma Nedeni Açıklanmayan Performans Hedef ve Göstergeleri

Performans Hedefi Kodu	Performans Hedefi	Performans Göstergesi		
		Tanımı	Hedef Değeri	Gerçekleşme Değeri
1.5.1.	Uluslararası Kurumsal Yönetim İlkeleri Çerçevesinde Kamu Pay Sahipliğine İlişkin Genel Çerçevenin Belirlenmesi	Pay Sahipliği Politika Belgesinin Yayımlanması	1	0

1.5.2.	KİT'ler Tarafından İç Kontrol Sistemi Kurulmasına Yönelik Gerekli Hazırlıkların Yapılması	İç Kontrol Sistemi Tesis Eden KİT Sayısı	1	0
1.5.3.	KİT'ler Tarafından Bağımsız Denetime İlişkin Gerekli Alt Yapının Oluşturulmasını Teminen Hazırlıkların Tamamlanması	Türkiye Muhasebe Standartları ile Uyumlu Finansal Raporlama Yapma Hususunda Gerekli Kurumsal Altyapıyı Oluşturan KİT Sayısı	18	17
2.1.1.	Ülkemizin Uluslararası Ekonomik Platformlarda Etkinliğinin Artırılması	Ülkemizde Düzenlenen G-20 Etkinlik Sayısı	15	18
4.1.3.	Alternatif Finansal Araçlar Geliştirmek	Yeni Finansal Ürün ve Hizmetlerin Geliştirilmesine Yönelik Yapılan Araştırma ve Çalışma Raporu Sayısı	2	3
4.2.2.	AFI, OECD Faaliyetleri ile Bu Kapsamda Düzenlenebilecek Diğer Ulusal ve Uluslararası Faaliyetlere Katılım Sağlanması	Finansal Tabana Yayılma Konusunda Ülkemizin Aktif Katılım Sağladığı Uluslararası Etkinlik Sayısı	13	16
5.1.1.	DDBS'ye 40 Kurumdan/Birimden Destek Programlarına İlişkin Veri Akışının Sağlanması ve İlgili Kurumlar ile Bilgi Paylaşımının Sağlanması Hedeflenmektedir.	DDBS'ye Düzenli Olarak Veri Aktarımı Yapan Kurum Sayısı	36	38
		DDBS'ye Düzenli Olarak Aktarılan Destek Programı Sayısı	173	267
6.1.1.	Müşterilerin İç Kontrol Altyapısının Güçlendirilmesi	P.G.2.Kamu İç Kontrol Standartları Kapsamında Risk Değerlendirme Standartlarına Uyum Düzeyi (Karşılanan Şart Sayısı)	5	8
		P.G.3.Kamu İç Kontrol Standartları Kapsamında Kontrol Faaliyetleri Standartlarına Uyum Düzeyi (Karşılanan Şart Sayısı)	9	11
6.2.2.	Destek Hizmetleri ile Güvenli ve Sağlıklı Fiziki Çalışma Koşullarının Sağlanması	P.G.3. Destek Hizmetleri Uygulamalarındaki Memnuniyet Seviyeleri	%60	%72,14
6.3.1.	Bilgi Güvenliğinin, Kabul Edilebilir Seviyede Tutulması	Mobil Ortamda Sunulan Elektronik Hizmet Sayısı	2	3

Kamu idaresi cevabında; "Olumlu yöndeki bir sapma; idarenin performans programında ulaşılmasını öngördüğü gösterge değerine ulaşmış, hatta bu değeri de aşmış olması ilgili hedefe ilişkin idarenin üstün performans sergilediğinin işareti olarak dikkate alınmalıdır. Bu açıdan tarafımızca, performans gösterge değerlerinde meydana gelen olumlu yöndeki saptamalara ilişkin ilave bir açıklamaya gerek olmadığı değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan olumsuz yöndeki sapmanın gerçekleştiği tüm göstergelere ilişkin açıklamalara yer verilmesi hususu 2016 yılından itibaren göz önünde bulundurulacaktır."

Denilmektedir.

Sonuç olarak; Bulgu metninde de ifade edildiği üzere, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18 inci maddesinde; performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile hedef ve gerçekleşme arasında meydana gelen sapmaların nedenlerine idare faaliyet raporunda yer verileceği belirtilmektedir.

Performans göstergelerinde hedeflenen değer ile gerçekleşen durum arasında fark olması halinde, bu farkın nedeninin idare faaliyet raporunda belirtilmesi gerekmektedir. Kaldı ki, olumlu sapma ve/veya olumsuz sapma kavramları Yönetmelikte yer almamaktadır.

Belirtilen nedenlerle, idare performans göstergelerine ilişkin hedeflenen değer in üstünde bir performans göstermiş olsa da, söz konusu fark/sapma nedenlerinin idare faaliyet raporunda belirtilmesi gerekmektedir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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