



MİLLÎ SAVUNMA BAKANLIĞI
2013 YILI SAYIŞTAY
DENETİM RAPORU

Ağustos 2014

İÇİNDEKİLER

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

KISALTMALAR

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

MSB: Milli Savunma Bakanlığı

SSM: Savunma Sanayii Müsteşarlığı

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

HEK: Hurda-Enkaz-Köhne

BMSY: Bütünleşik Malzeme Yönetim Sistemi

TYBS: Teknik Yönetim Bilgi Sistemi

MSM: Mal Saymanlık Modülü

DLYBS: Deniz Lojistik Yönetim Bilgi Sistemi

Dzcme: Deniz Cihaz Malzeme Envanteri

KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI

HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Milli Savunma Bakanlığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2013 Yılı Bütçesiyle Milli Savunma Bakanlığı'na 20.359.914.000 -TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin % 4,5 ine tekabül etmektedir.

Bakanlıkça, bütçeyle verilen ödenekler dışında, 10 Ocak 1995 tarihinde 22167 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanan milletlerarası Anlaşma sonucu kurulan Türk Savunma Fonu'ndan 2013 yılında 5.342.482 ABD Doları harcama yapılmıştır. Fonun yılsonu bakiyesi 25.259.091,56 ABD Dolar'dır.

Ayrıca Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesinde (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı hariç) bulunan toplam 348 kantin başkanlığının faaliyetlerinden elde edilen karlardan kışla komutanlıklarınca toplam 99.777.300,00 TL harcama yapılarak bütçe dışı kaynak kullanılmıştır.

Yine kantin karları üzerinden kantin başkanlıklarının bağlı olduğu üst komutanlıklara gönderilen "Üst Komutanlık Payları" kapsamında ise Milli Savunma Bakanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Kara, Hava ve Deniz Kuvvetleri Komutanlıklarınca toplam 2.271.948,28 TL harcama yapılarak bütçe dışı kaynak kullanılmıştır. İlgili üst komutanlıklarda tutulan üst komutanlık payı hesaplarının 2013 yılsonu bakiyeleri 17.468.937,87 TL'dir.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2013 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda tabloda belirtilmiştir.

2013 YILI BÜTÇE DURUMU (Milyon TL)

	2012 Bütçe	2013 Bütçe	2013 Gerçekleşme
01-Personel	8.229,98	9.537,43	9.217,82
02-SGK Primi	1.577,35	1.817,16	1.671,81
03-Mal ve Hizmet Giderleri	8.103,29	8.661,70	8.693,91
Modernizasyon	3.921,28	4.100,00	3.982,92
Cari	4.104,59	4.523,34	4.641,09
03.9 Tedavi ve Cenaze Giderleri	77,42	38,35	69,91
05-Transferler	231,56	229,93	171,55
06-Sermaye Giderleri	87,50	113,70	113,17
07-Sermaye Transferleri	0,00	0,00	4,25
TOPLAM	18.229,68	20.359,91	19.872,50

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5018 sayılı Kanunun 49 uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanunun 49 ve 50 nci 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 Yönetmeliğinin “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 yayımlanmasına ilişkin esas, usul, 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.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 117 nci maddesinde kapsama dahil kamu idarelerince düzenlenecek mali tablolar ile bu tabloların şekil ve türleri belirlenmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 118-135 inci maddelerinde bu tabloların “her bir kamu idaresi” esasına göre düzenleneceği; 144 üncü maddesinde muhasebe birimlerinin ve kamu idarelerinin yöneticilerinin mali raporlar ve tabloların düzenli olarak hazırlanmasından sorumlu olduğu; 136 ncı maddesinde ise ihtiyaca göre aylık üç aylık ve yıllık olarak hazırlanarak, altı aylık ve yıllık dönemler itibarıyla ilgili olduğu dönemi izleyen üç ay içerisinde Resmi Gazete’de yayımlanacağı belirtilmiştir.

Bakanlık muhasebe hizmetleri merkezde MSB Saymanlık Müdürlükleri taşrada ise defterdarlıklar ve malmüdürlükleri tarafından yürütülmektedir.

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 yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

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.

DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Denetim, 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.

Milli Savunma Bakanlığı mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanunun 49 ve 50 nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, tarafımızca yürütülecek denetimlerin mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmesi hedeflenmekle birlikte;

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, muhasebe ve raporlama sisteminin kurulması için, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslara 8/12/2013 tarih ve 28845 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici maddede, hesap dönemi sonunda verilecek defter, mali tablo ve belgelerden bütçe giderleri ve ödenekler tablosu ve taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli dışında, düzenlenmesi gereken diğer mali raporların Sayıştay’a gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere üç yıl ötelenmiştir.

Bu itibarla denetim, Sayıştaya sunulan bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli ile bu cetvellere esas iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğuna yönelik olarak gerçekleştirilmiştir.

Denetim çalışmalarında ayrıca; Bakanlığın merkez ve taşra muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları yapılan Ödeme Emri Belgeleri (ÖEB) ve bunların ekinde yer alan kanıtlayıcı belgeler ile bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler; tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

DENETİM GÖRÜŞÜ

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”da 8.12.2013 tarihinde yapılan değişiklikle eklenen Geçici 1 inci maddesi uyarınca, Kamu İdaresi tarafından 2013 yılına ilişkin olarak Sayıştaya sunulan bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli ile “Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde belirlenen çerçevede gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin, kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ilişkin yapılan denetimi sonucunda tespit edilen hususlar ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerine ilişkin değerlendirmeler “Tespit ve Değerlendirmeler” bölümünde gösterilmiştir. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara yargılamaya esas raporda yer verilecek olup TBMM’nin bilgisine sunulacak önemde başka bir husus bulunmamaktadır.

TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1:

Deniz Lojistik Yönetim Bilgi Sisteminde mal ve malzemelere ilişkin fiyat bilgisinin mevzuata uygun olmaması

Deniz Kuvvetleri Komutanlığı ayniyat kayıtlarının incelenmesinde; taşınır mal yönetimine ilişkin kayıtlara esas fiyat hesaplama sisteminin mevzuata uygun olmadığı görülmüştür.

Deniz Kuvvetleri Komutanlığında yapılan denetime esas olmak üzere mal ve malzemelere ait kayıt verilerinin incelenmesinde; idarenin mal ve malzemelere ilişkin işlemlerinin Deniz Lojistik Yönetim Bilgi Sisteminden (DLYBS) takip edildiği anlaşılmıştır. Bu kapsamda taşınır mal sisteminde yer alan malzemelere ilişkin fiyatlar incelendiğinde 4 farklı fiyat bilgisinin bulunduğu görülmüştür. Sistemde yer alan ve her bir saymanlığın düzenleyeceği belgelere esas olan birim fiyat hesaplamasının sistem tarafından ağırlıklı ortalamaya göre hesaplandığı, bu durumun ise malzemelerin fiyatlarında gerçeğe aykırı sonuçlara sebep olduğu tespit edilmiştir.

Örneğin bir mal saymanlığında 3 adet malzeme 100-TL ile giriş yapıldıktan sonra aynı malzemenin daha sonra 20-TL birim fiyat ile giriş yapılır ise birim fiyat 80-TL'ye düşmekte ve bu malzemenin mal saymanlığından çıkışında bu fiyat üzerinden taşınır işlem belgesi düzenlenmektedir. Örneğin “2835-010329125” stok numaralı “Generator, Gas, Assy” isimli malzeme 10.01.2012 tarihinde R07 nolu saymanlığa 0-USD ile bir adet giriş yapılmış daha sonra aynı malzemenin 24.04.2012 tarihinde 1.600.000-USD ile bir adet daha giriş yapılmıştır. Söz konusu malzemenin stokta ise daha önceden 425.000-USD bedel ile girilmiş bir adet malzeme bulunmaktadır. 2014 yılında saymanlık birim fiyatına bakıldığında ise 999.999.999-TL olduğu, tedarik fiyatının (Dzeme fiyatı) ise 909.414,66-USD ve 1.485.528,80-TL olarak yer aldığı görülmüştür. Dolayısıyla hem bundan sonra düzenlenecek taşınır belgesine esas olan birim fiyatın hem de tedariklerde veri olarak kullanılan tedarik fiyatlarının gerçeği yansıtmadığı düşünülmektedir

2013 yılı sonu itibarıyla stokta yer alan tüm mal ve malzeme listesi incelendiğinde; 343.655 kalem malzemenin tedarik (Dzeme) fiyatının sıfır olduğu görülmüştür. Ayrıca 31.12.2013 tarihli envanter listesinden elde edilen tedarik (Dzeme) fiyatı 0,00.-TL olan malzemelerin listesi ile bu malzemelerden 2013 yılı içerisinde satın alınma yolu ile irat kaydedilen malzemeler listesi ile karşılaştırıldığında 4.071 kalem malzemenin bulunduğu görülmüştür. Başka bir ifade ile 2013 yılı içerisinde 0,00.-TL'den fazla bir değer ile irat kaydedilmiş 4.071 kalem malzeme bulunmasına rağmen 31.12.2013 tarihli envanterdeki tedarik (Dzeme) fiyatının 0,00.-TL olarak sistemde yer aldığı anlaşılmıştır. Ayrıca taşınır sistemindeki saymanlık modülünde eğer mal saymanı isterse giriş yaptığı malın fiyatının fiyatları etkilememesini sağlayacak seçeneği bulunmakta olduğu görülmüş olup, bu durum sonucunda kişisel değerlendirmelere göre birim fiyatın değiştiği tespit edilmiştir.

Türk Silahlı Kuvvetleri, Millî İstihbarat Teşkilatı ve Emniyet Genel Müdürlüğü Taşınır Mal Yönetmeliğinin “Kayıt zamanı ve Kayıt değeri” başlıklı 11 nci maddesinde; Giriş ve çıkış kayıtlarında; Satın alma suretiyle edinme ve değer artırıcı değişiklik hallerinde, birim maliyet bedeli, bedelsiz devir, ölüm, kırılma, bozulma, kaybolma, çalınma, HEK’e ayırma ve fire hallerinde kayıtlı değeri, bağış ve yardım yoluyla edinilen taşınır mallarda; bağış ve yardımda bulunan tarafından ispat edici bir belge ile değeri belirtilmiş ise bu değer, belli bir değeri yoksa 14 üncü maddeye göre oluşturulan komisyonca tespit edilen değeri, Kamu idaresince üretilmesi halinde, üretilen taşınır malın giriş kaydında üretim maliyet bedelinin esas alınacağı hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla ilgili mevzuat çerçevesinde söz konusu mallar gerçek değerleri ile kaydedilmeli ve izlenmeli, eğer bu değer bilinmiyor ise değer tespit komisyonunca fiyat tespiti yapılmalıdır. Giriş ve çıkış işlemlerinde sisteme girişi yapılan değerler üzerinden işlem yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 49. Maddesi “Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince uygulanacak muhasebe raporlama standartları, uluslararası standartlara uygun olarak oluşturulacak olan Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenir” hükmünü haizdir. 19 Haziran 2010 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan Devlet Muhasebesi Standardı (DMS) 12 kurul kararlarında kurumların, maliyetlerin özel olarak belirlendiği durumlar haricinde, stoklarda bulunan malzemeler için kullanacakları birim fiyatı, ağırlıklı ortalama ve FIFO (First In First Out) olmak üzere belirlenmiş iki yöntemden birine göre hesaplayacağı hükme bağlanmıştır. Deniz Kuvvetleri K.lığında ağırlıklı ortalama yöntemi Ambar Bölüşüm Fiyatı olarak adlandırılmaktadır ve bu kapsamda “Ana Stok Kütüğü (ASK) Birim Fiyatı” uygulamasının mevzuata uygun bir yöntem olduğu, ayrıca varlık değeri açısından konu değerlendirildiğinde bir birim/kurumun varlık değerinin hesaplanabilmesinde, her bir malzemenin birim fiyatının hesaplara ayrı ayrı dâhil edilmesi yerine kalem bazında ağırlıklı ortalama fiyatın kullanılması nedeniyle en kolay ve etkin yöntem olduğu kıymetlendirilmektedir.

ASK Birim Fiyatı: Saymanlık, saymanlıklar arası ve tüm mal muhasebe işlemlerinde kullanılan birim fiyattır. İlk kayıt açıldığında Deniz Cihaz Malzeme Envanteri (DzCME) fiyatı alınır, Sonraki Taşınır İşlem Belgesi (TİB) giriş işlemlerinde ambar bölüşüm fiyatı algoritması ile güncellenir. İlk kayıt açımalarında eski miktar ve eski fiyat “0” olacağından ilk tedarik edilen malın fiyatı doğrudan karta fiyat bilgisi olarak yansımaktadır. Ayrıca saymanlar tarafından ASK birim fiyatları güncellenebilmektedir (Değer Tespit Komisyonu tarafından tespit edilen fiyatlar için).

Hesaplama algoritması ile Ambar Bölüşüm Fiyatları belirlenirken eski ya da yeni birim fiyatı 0 (sıfır) veya hatalı olan malzemeler için yapılan hesaplamalarda sonuçta elde edilecek ASK birim fiyatı hatalı bilgi oranında yanlış sonuç verecektir. Bu kapsamda çözüm olarak MSY 59-2 (A) TSK Taşınır Mal Yönergesi’ne uygun olarak teşkil edilecek Değer Tespit Komisyonları marifetiyle fiyatların güncellenebileceği değerlendirilmiş ve Deniz Kuvvetleri K.lığı tarafından ASK birim fiyatlarının

güncellenmesi maksadıyla direktifler verilmiştir. Tüm uygulanan süreçler ve verilen direktiflere rağmen, çeşitli sebeplerle girişi yapılan ancak birim fiyatı 0 (sıfır) ya da gerçek değeri yansıtmayan malzemeler olabileceğinden, Deniz Kuvvetleri K.lığına bu hususun üzerinde önemle durularak sürekli bir kontrol mekanizması tesis etmek üzere çalışmalara devam edilecektir. Diğer taraftan, MSY 59-2 (A) TSK Taşınır Mal Yönergesi'nde yer alan hüküm gereği bedelsiz olarak giriş işlemleri yapılan SSM projeleri kapsamındaki tedariklerde "0" birim fiyatlı malzeme girişlerinin ambar bölüşüm fiyatı hesaplamasını etkilemeyecek şekilde (eski ASK fiyatını değiştirmeyecek şekilde) algoritmada gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

İstisna teşkil eden Savunma Sanayii Müsteşarlığı (SSM) projeleri hariç olmak üzere, tedarik edilen malzemelerin mevzuata uygun ödemelerinde giriş TİB'i esas alındığından ve bu TİB'in fatura ile uyumlu olması gerektiğinden, envantere "0" fiyatlı malzeme giriş imkânı kalmamıştır. Satın alma yoluyla giriş işlemi dışında, hibe, kantin vb. yollarla giriş işleminde biliniyorsa gerçek fiyatı, bilinmiyorsa Değer Tespit Komisyonu marifetiyle belirlenecek fiyat üzerinden giriş işlemi yapılması mevzuat gereği olduğundan, bu yolla temin edilen malzemeler için de "0" fiyatlı malzeme giriş imkânı kalmadığı değerlendirilmektedir. Bu nedenle gerek DzCME, gerekse ASK fiyatlarında "0" değeri gözüken malzemelere ilişkin kayıtların büyük ölçüde 2011 yılı öncesi kayıtlar olduğu bilinmektedir. Zira 2011 yılı öncesi kullanılan L 101 Ordu Mal Yönetmeliğine uygun olarak, tedarik faaliyetlerinde ödeme maksatlı kullanılan "Kuruşlu Belgenin" o dönemlerde kullanılan mal muhasebe programında (Bütünleşik Malzeme Yönetim Sistemi (BMYS) 2000, Teknik Yönetim Bilgi Sistemi (TYBS) ve Gelişmiş Bakım Yönetim Sistemi (GBYS)) öngörülen belgeler arasında yer almaması, elle düzenlenmesi nedeniyle kontrol mekanizması bulunmadığından "0" fiyatlı malzeme girişlerine yönelik münferit hatalar olabilmekteydi.

2013 yılında satın alınma yoluyla giriş yapılan 4.071 kalem malzemenin DzCME fiyatının 0 (sıfır) TL olduğu tespitine yönelik olarak yapılan incelemede; Fiyat kataloğu 2013 yılsonu işlemlerinin tamamlanmasına kadar yılda bir kez olacak şekilde güncellendiğinden ve Sayıştay denetimi icra edildiği tarihlerde fiyat kataloğu henüz oluşturulmadığından yıl içerisindeki alım bilgileri birim fiyat algoritmasına girmemiştir. Bu kapsamda, Envanter Kontrol Merkezi K.lığı söz konusu malzemelerin alım bilgilerine haiz birim fiyatları DLYBS'ne tanımlanmış ve müteakip dönemlerde aynı durum ile karşılaşılmaması maksadıyla algoritmada gerekli güncellemeler yapılmıştır. Diğer taraftan bahse konu algoritma 2014 yılı itibarıyla aylık olarak çalışmaktadır. DLYBS MSM'de Sayıştay denetçileri tarafından tespit edildiği bildirilen "Eğer mal saymanı isterse giriş yaptığı malın fiyatının fiyatları etkilememesini sağlayacak seçeneği bulunmakta olduğu görülmüş olup, bu durum sonucunda kişisel değerlendirmelere göre birim fiyatın değiştiği tespit edilmiştir" tespiti doğrultusunda; DLYBS Mal Saymanlığı Modülünde giriş esnasında bulunan bahse konu seçenek kaldırılmıştır.

Sonuç olarak: Kurum tarafından verilen cevapta "19 Haziran 2010 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Devlet Muhasebesi Standardı (DMS) 12 kurul kararlarında kurumların, maliyetlerin özel

olarak belirlendiği durumlar haricinde, stoklarda bulunan malzemeler için kullanacakları birim fiyatı, ağırlıklı ortalama ve FIFO (First In First Out) olmak üzere belirlenmiş iki yöntemden birine göre hesaplayacağı hükme bağlanmıştır. Deniz Kuvvetleri K.lığında ağırlıklı ortalama yöntemi Ambar Bölüşüm Fiyatı olarak adlandırılmaktadır ve bu kapsamda “Ana Stok Kütüğü (ASK) Birim Fiyatı” uygulamasının mevzuata uygun bir yöntem olduğu, ayrıca varlık değeri açısından konu değerlendirildiğinde bir birim/kurumun varlık değerinin hesaplanabilmesinde, her bir malzemenin birim fiyatının hesaplara ayrı ayrı dâhil edilmesi yerine kalem bazında ağırlıklı ortalama fiyatın kullanılması nedeniyle en kolay ve etkin yöntem olduğu kıymetlendirilmektedir.” Denilmektedir. Ancak bahsedilen Standardın yürürlük maddesinde aynen “Bu Standart, Maliye Bakanlığı ve ilgili kamu idarelerince uygulanmasına ilişkin düzenleme yapılmak üzere yayımlandığı tarihte yürürlüğe girer.” Denilmektedir.

Dolayısıyla Maliye Bakanlığı veya ilgili idare standartların uygulanmasına ilişkin herhangi bir düzenleme yapmadığından dolayı bu standardın henüz uygulanması mümkün değildir. Kaldı ki halen yürürlükte olan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 86 ncı maddesinde Stokların çıkış kayıtları, ambarlara girişlerindeki öncelik sırası dikkate alınarak “ilk giren-ilk çıkar” esasına göre ve giriş bedelleri üzerinden yapılır denilmektedir. Dolayısıyla ağırlıklı ortalama yönteminin bağış, hibe gibi çeşitli yollar ile bir çok malzemenin giriş çıkış yaptığı bir sistemde envanter bilgisini yanıltıcı bir sonuç verme ihtimali bulunduğu ve mevcut mevzuatta henüz yeri olmaması nedeniyle malzemelerin gerçek bedelleri ile giriş ve çıkış kayıtlarının yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 2:

Savunma Sanayii Müsteşarlığı tarafından Gerçekleştirilen “Yeni Tip Denizaltı Tedarik Sözleşmesi” kapsamındaki malzemelerin bedelsiz olarak Deniz Kuvvetleri Komutanlığınca taşınır mal işlem belgesi ile envanter kayıtlarına alınması

Deniz Kuvvetleri Komutanlığı ayniyat kayıtlarının incelenmesinde Gölcük Tersanesi Komutanlığı R07 Saymanlığınca Savunma Sanayii Müsteşarlığı tarafından imzalanan “Yeni Tip Denizaltı Tedarik Sözleşmesi” kapsamında Tersane Komutanlığına gönderilen malzemelerin bedelsiz olarak taşınır mal işlem belgesi ile envanter kayıtlarına alındığı görülmüştür.

Türk Silahlı Kuvvetleri, Millî İstihbarat Teşkilatı Ve Emniyet Genel Müdürlüğü Taşınır Mal Yönetmeliğinin 11 inci maddesinde taşınır malların giriş ve çıkış kayıtlarında birim maliyet bedelinin, kayıtlı değerinin, belirtilmiş değerinin, belli bir değer bulunmaması durumunda komisyonca tespit edilen değerinin veya üretim maliyet bedelinin esas alınacağı hüküm altına alınmıştır.

59-2 Kodlu TSK Taşınır Mal Yönergesinin üçüncü bölümünün 5. Maddesinin k.(3) maddesinde ise Savunma Sanayii Müsteşarlığı tarafından yapılan tedarik faaliyetlerinde kaynağına bakılmaksızın temin edilen malzemelerin giriş işlemlerinde taşınır mal işlem belgesinin mevcut

bilgilerle fiyat verilmeden düzenleneceği, projenin tamamlanmasını müteakip ihtiyaç makamınca talep edilmesi durumunda SSM tarafından tedarik edilen nihai taşınır mal için bildirilecek fiyat bilgisi esas alınarak taşınır mal işlem belgesinin proje bedeli üzerinden düzenleneceği belirtilmiştir.

Dolayısıyla ilgili yönerge hükmü yönetmelik hükümlerine aykırı olup, yönerge hükmünün uygulanması durumunda kurumun envanter sisteminin gerçeği yansıtmamasının mümkün olamayacağı değerlendirilmektedir. Söz konusu malzemeler henüz Türk Silahlı Kuvvetleri'nin mülkiyetinde bulunmadığından proje bitmesini müteakip, denizaltıların kabul işlemleri tamamlandıktan sonra envanter kayıtlarına alınması gerekmektedir. Kaldı ki, Yeni Tip Denizaltı Tedarik Sözleşmesinin "20.1" maddesinde; yüklenici firma tarafından gönderilen malzemelerin mülkiyetinin, sayım ve kontrol tutanağının imzalanmasıyla Savunma Sanayii Müsteşarlığına geçeceği ifade edilmiştir. Dolayısıyla henüz Türk Silahlı Kuvvetleri'nin mülkiyetine geçmemiş olan ve Taşınır Mal Yönetmeliğine tabi Savunma Sanayii Müsteşarlığı tarafından kayıt ve izlenmesi gereken taşınır malların kayıt işlemlerinin taşınır mal işlem belgesi dışında takip edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında: Sözleşmesi SSM tarafından yürütülen tedarik faaliyetlerinde, yükleniciler tarafından Deniz Kuvvetleri Komutanlığı birlik/kurumlarına teslim edilen taşınır mallar paket projeler kapsamında tedarik edildiğinden, zamana yayılı olarak partiler halinde teslim edilmekte ve ödemeye esas faturaları bulunmamaktadır. Ayrıca, teslim esnasında bahse konu malzemelerin büyük bölümünün birim fiyatları bilinmemektedir. Yeni Tip Denizaltı Tedarik Projesi kapsamında Savunma Sanayii Müsteşarlığına gönderilen ilgi (c) yazı ile; Gölcük Tersanesi Komutanlığına intikal etmesini müteakip, ilgi (ç) Sözleşme Ek-1 İş Tanımı madde 6 gereği sayım, fiziki kontrol, muayeneleri yapılarak "Sayım ve Kontrol Tutanağı" imzalanan malzemelerin, SSM mülkiyetinde bulunması ve teslim/tesellüm vb. belgeyle Tersaneye teslim edilmemesi nedeniyle Tersane tarafından denizaltı inşası maksadıyla kullanılmasının mümkün olmadığı, Denizaltıların inşası için Yüklenici tarafından Tersaneye teslim edilen/edilecek ve denizaltıların geçici teslimine kadar SSM mülkiyetinde olacak söz konusu malzemelerin, Tersane tarafından kullanım yönteminin belirlenmesine ihtiyaç duyulduğu bildirilmiş, Malzemelerin yönetim metodunun ivedilikle belirlenmesi talep edilmiştir.

Sorunun çözümüne yönelik olarak bulunan girişimler neticesinde SSM'nin, devam eden tedarik projelerinde yüklenicilerin teslim ettiği malzemeleri alacak bir saymanlık teşkilatı kurmaya yönelik planı olmadığı öğrenilmiştir. Müteakiben 7 Ekim 2012 tarihli ve 28434 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararında aşağıdaki ifadeye yer verilmiştir. "Modernizasyon Projelerinde sözleşme hükümlerinin uygulanması....Kabul işlemleri tamamlandığında, tedarik edilen mal, hizmet veya yapım işi, yüklenici tarafından ihtiyaç makamına teslim edilir. Teslim edilen mal, hizmet veya yapım işi, ihtiyaç makamı tarafından envantere kaydedilir." Bahse konu Bakanlar Kurulu Kararının yayımlanması sonrasında Deniz Kuvvetleri Komutanlığı; İlgi (d) yazı ile, ilgi (b) Yönetmeliğin 14'üncü maddesi gereği yapılacak malzeme giriş işlemleri için ihtiyaç duyulan birim

fiyatı ve toplam tutar bilgilerini Yüklenicinin teslim etmesinin; İlgi (e) ve (f) yazılar ile de, yukarıda bahse konu Bakanlar Kurulu Kararı dikkate alınarak SSM koordinesinde yürütülen projeler kapsamında tedarik edilen malzemelerin kayıt altına alınması/yönetilmesine ilişkin hususların ivedilikle belirlenmesinin ve ilgili mevzuata ithal edilmesinin sağlanmasını talep etmiştir.

Millî Savunma Bakanlığı Müsteşarı Başkanlığında, Genelkurmay Başkanlığı Kuvvet Komutanlıkları ve SSM temsilcilerinin katılımı ile 25 Ocak 2013 tarihinde yapılan toplantıda ilgi (a) Yönergede yapılacak değişiklik üzerinde mutabakata varılmış, bu kapsamda Millî Savunma Bakanlığı tarafından ilgi (a) Yönerge ve ilgi (b) Yönetmelik için eş zamanlı bir değişiklik çalışması başlatılmıştır. İlgi (a) Yönergede bu değişiklik tamamlanmış ancak ilgi (b) Yönetmelik değişikliği henüz neticelenmemiştir. SSM projeleri kapsamında, yükleniciler tarafından Deniz Kuvvetleri Komutanlığı birlik/kurumlarına teslim edilen taşınır malların, kayıt ve takip işlemlerinin SSM tarafından gerçekleştirilmesi ve proje tamamlandığında Deniz Kuvvetleri Komutanlığı mülkiyetine geçecek olan taşınır malların ilgi (b) Yönetmeliğe uygun olarak Taşınır Mal İşlem Belgesi ile Deniz Kuvvetleri Komutanlığı taşınır mal saymanlıklarına devredilmesi Deniz Kuvvetleri Komutanlığı açısından en uygun hal tarzıdır. Ancak ilgili Bakanlar Kurulu kararında yer alan ifadeye göre, ilgi (b) Yönetmeliğin genel ilkelerinden farklı olarak SSM tarafından yürütülen projelerde, SSM'nin Taşınır Mal İşlem Belgesi düzenleyerek malzemelerin girişini yapma ve Türk Silahlı Kuvvetlerine devretme sorumluluğundan varest (serbest bırakılmış) tutulduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Mevcut durumda ilgili Bakanlar Kurulu Kararına dayanarak, giriş işlemleri SSM tarafından yapılmayan taşınır malların kayıt ve izleme yükümlülüğü zorunlu olarak Deniz Kuvvetleri Komutanlığınca üstlenilmiştir. Yukarıda belirtilen hususlar çerçevesinde konunun çözüme kavuşturulmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır.

Sonuç olarak: Kurum tarafından yapılan açıklamada “SSM projeleri kapsamında, yükleniciler tarafından Deniz Kuvvetleri Komutanlığı birlik/kurumlarına teslim edilen taşınır malların, kayıt ve takip işlemlerinin SSM tarafından gerçekleştirilmesi ve proje tamamlandığında Deniz Kuvvetleri Komutanlığı mülkiyetine geçecek olan taşınır malların ilgi (b) Yönetmeliğe uygun olarak Taşınır Mal İşlem Belgesi ile Deniz Kuvvetleri Komutanlığı taşınır mal saymanlıklarına devredilmesi Deniz Kuvvetleri Komutanlığı açısından en uygun hal tarzıdır. Ancak ilgili Bakanlar Kurulu kararında yer alan ifadeye göre, ilgi (b) Yönetmeliğin genel ilkelerinden farklı olarak SSM tarafından yürütülen projelerde, SSM'nin Taşınır Mal İşlem Belgesi düzenleyerek malzemelerin girişini yapma ve Türk Silahlı Kuvvetlerine devretme sorumluluğundan varest (serbest bırakılmış) tutulduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Mevcut durumda ilgili Bakanlar Kurulu Kararına dayanarak, giriş işlemleri SSM tarafından yapılmayan taşınır malların kayıt ve izleme yükümlülüğü zorunlu olarak Deniz Kuvvetleri Komutanlığınca üstlenilmiştir.” Denilmektedir.

Türk Silahlı Kuvvetleri, Millî İstihbarat Teşkilatı Ve Emniyet Genel Müdürlüğü Taşınır Mal Yönetmeliğinin 11 inci maddesinde taşınır malların giriş ve çıkış kayıtlarında birim maliyet bedelinin, kayıtlı değerinin, belirtilmiş değerinin, belli bir değer bulunmaması durumunda komisyonca tespit edilen değerinin veya üretim maliyet bedelinin esas alınacağı hüküm altına alınmıştır. Kaldı ki 7 Ekim 2012 tarihli ve 28434 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararında modernizasyon projelerinde kabul işlemleri tamamlandığında, tedarik edilen mal, hizmet veya yapım işi, yüklenici tarafından ihtiyaç makamına teslim edilir. Teslim edilen mal, hizmet veya yapım işi, ihtiyaç makamı tarafından envantere kaydedilir denilmektedir.

Söz konusu malzemeler henüz Türk Silahlı Kuvvetleri’nin mülkiyetinde bulunmadığından proje bitmesini müteakip, denizaltıların kabul işlemleri tamamlandıktan sonra envanter kayıtlarına alınması gerekmektedir. Kaldı ki, Yeni Tip Denizaltı Tedarik Sözleşmesinin “20.1” maddesinde; yüklenici firma tarafından gönderilen malzemelerin mülkiyetinin, sayım ve kontrol tutanağının imzalanmasıyla Savunma Sanayii Müsteşarlığına geçeceği ifade edilmiştir. Dolayısıyla Borçlar Kanunu ve Medeni Kanun hükümleri uyarınca sözleşme hükmü gereği söz konusu malzemelerin mülkiyeti Savunma Sanayii Müsteşarlığına ait olup, henüz Türk Silahlı Kuvvetleri’nin mülkiyetine geçmemiş olan ve Taşınır Mal Yönetmeliğine tabi Savunma Sanayii Müsteşarlığı tarafından kayıt ve izlenmesi gereken taşınır malların kayıt işlemlerinin taşınır mal işlem belgesi dışında takip edilmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06100 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>