



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**SAVUNMA SANAYİİ MÜSTEŞARLIĞI**  
**2015 YILI**  
**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ağustos 2016



## **İÇERİK**

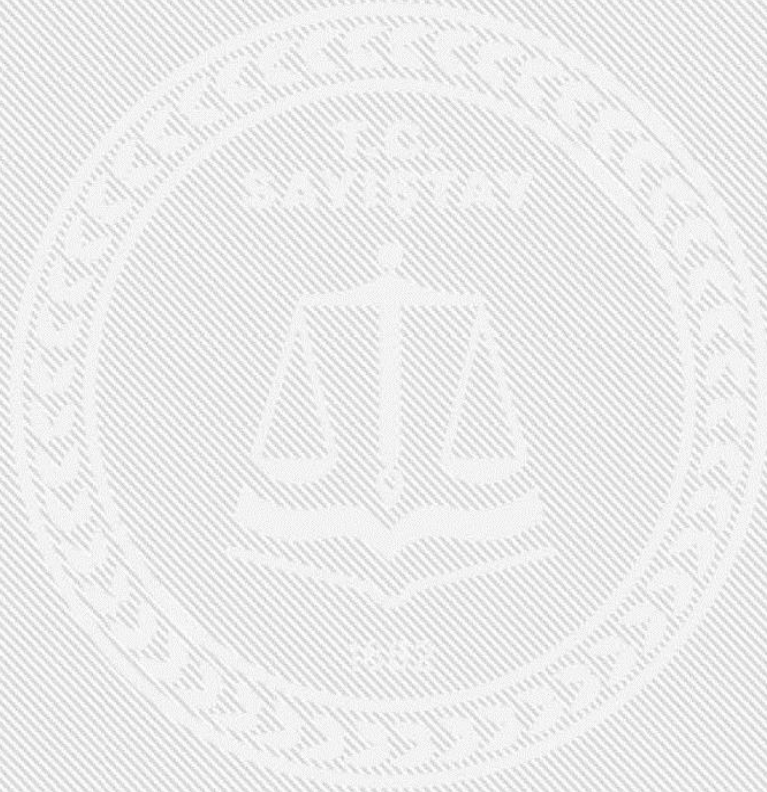
<b>SAVUNMA SANAYİİ MÜSTEŞARLIĞI 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>SAVUNMA SANAYİİ MÜSTEŞARLIĞI SAVUNMA SANAYİİ DESTEKLEME FONU 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>13</b>
<b>SAVUNMA SANAYİİ MÜSTEŞARLIĞI 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU</b>	<b>38</b>



**SAVUNMA SANAYİ MÜSTEŞARLIĞI**

**2015 YILI**

**DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**







## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	2
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	2
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	2
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI .....	4
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	6
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	7
8.	EKLER.....	9





## KISALTMALAR

<b>MSB</b>	Milli Savunma Bakanlığı
<b>SSDF</b>	Savunma Sanayii Destekleme Fonu
<b>SSM</b>	Savunma Sanayii Müsteşarlığı
<b>TBMM</b>	Türkiye Büyük Millet Meclisi



## 1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Savunma Sanayii Müsteşarlığı (SSM) 5018 sayılı Kanunun eki 2 sayılı tabloda özel bütçeli kuruluşlar arasında sayılmış olup, Savunma Sanayi Destekleme Fonu'nu (SSDF) sevk ve idare etmek için kurulmuştur. SSM bütçesi müsteşarlığın onayı ile MSB tarafından TBMM' ye sunulur. SSM Bütçesi, SSDF'nin % 2 sini aşmayacak miktardan meydana gelmektedir. Miktar Bakanlar Kurulunca azami %50 oranında artırılabilir. SSM'ye 2015 yılı içinde 59.481.500 TL ödenek tahsis edilerek yıl içerisinde 2.212.581,30 TL tenkis edilmiş ve kalan 57.268.918,70 TL harcanmıştır. SSM muhasebesi SAY2000i otomasyon merkezi muhasebe sistemi üzerinden 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.

- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Kasa sayım tutanağı
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı
- Taşınır kesin hesap cetveli taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosu

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

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak 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**

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

Denetim, 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: 140 Kişilerden alacaklar hesabının muhasebe yönetmeliğine aykırı kullanılması.**

SSM'de “948 Başka birimler adına izlenen alacaklar” hesabına kaydedilmesi gereken 1.175.467,47 TL'nin “140 Kişilerden alacaklar” hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine göre “140 Kişilerden alacaklar hesabı” kamu idarelerinin faaliyet alacakları ve kurum alacakları dışında kalan ve kamu idarelerince tespit edilen kamu zararından doğan alacaklar ile diğer alacakların izlenmesi için kullanılır. Bunun dışındaki alacaklar için Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde farklı hesap kodları belirlenmiştir.

SSM personelinin kişisel borçlarından kaynaklanan icra takip işlemleri için bu hesabın kullanıldığı ve 1.175.467,47'nin 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedildiği anlaşılmıştır. Bu hesap aktif karakterli bir hesap olduğundan mali tablolarda SSM'nin bir varlığı gibi gözükmektedir. Halbuki bu alacak SSM'nin bir alacağı değildir ve aktif varlıkları içinde yer almamalıdır. Bu tür alacaklar için Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde 948-949 nazım hesap kodları belirlenmiştir.

948 Başka birimler adına izlenen alacaklar hesabına kaydedilmesi gereken 1.175.467,47 TL'nin 140 Kişilerden alacaklar hesabına kaydedilmesi sonucu mali tablolar olması gerekenden anılan tutar kadar fazla görüldüğü değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** *SSM özel bütçe muhasebe birimince, 28.04.2016 tarih ve 1974-1975-1976-1977 numaralı yevmiyelerle 333 Emanetler Hesabına borç, 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına alacak kaydı yapılarak icra kesintisi tutarlarının mali tablolardan çıkartılması sağlanmış olup, bundan böyle başka birimlerle ilgili alacakların 948 Başka Birimler Adına İzlenen Alacaklar Hesabında takip edileceği belirtilmiştir.*

**Sonuç olarak** *SSM'de “948 Başka Birimler Adına İzlenen Alacaklar” hesabına kaydedilmesi gereken 1.175.467,47 TL'nin “140 Kişilerden Alacaklar” hesabına kaydedilmesine ilişkin hatalı muhasebe kaydının 28.04.2016 tarih ve 1974-1975-1976-1977 numaralı yevmiyelerle 333 Emanetler Hesabına borç, 140 Kişilerden Alacaklar hesabına alacak kaydı yapıldığı belirtilerek muhasebe yönetmeliğine uygun hale getirilmiştir. Ancak düzeltme kaydı 2015 yılı mali tabloları hazırlandıktan sonra yapıldığı için 2015 yılı mali tablosu olması gerektirir 1.175.467,47-TL kadar fazla ve hatalı gözükmektedir.*

**BULGU 2: 258 Yapılmakta olan yatırımlar hesap bakiyesinin ilgili hesaplara aktarımı yapılmadan açık tutulması.**

SSM'de, 258 Yapılmakta olan yatırımlar hesap bakiyesinin inşaat işi bitmiş olmasına rağmen 252 Binalar Hesabına aktarılmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine göre, 258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabı; kamu idarelerine ait yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hâllerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılır.

Yapılmakta olan yatırımlar hesabında kayıtlı tutarların yıl sonunda enflasyon düzeltilmesine tabi tutulması sonucu varlığın değerinde ortaya çıkan artışlar bu hesaba borç, 698-Enflasyon Düzeltmesi Hesabına alacak kaydedilir. Tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarlar bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilir.

SSM'nin mali tabloları incelendiğinde, 258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabında 2.394.668,68 TL borç bakiyesinin olduğu görülmektedir. Geriye dönük kayıtların incelenmesinde bu tutarların 2006, 2007 ve 2008 yıllarında yapılan bina proje giderleri, mevcut binanın yıkımı, arazinin inşaaata uygun hale getirilmesi için yapılan giderlerin toplamından oluştuğu görülmüştür. Daha sonra bina inşaa giderlerinin SSDF'den proje kapsamında yapılması kararlaştırıldığından bu hesap kullanılmamış ve 2008 yılından beri açık kalmıştır. Yapılan bina SSDF'nin mali varlıkları içinde gösterildiğinden SSM bütçesinden yapılan harcamalar 252 Binalar hesabına aktarılamamış ve açık kalmıştır.

258 Yapılmakta olan yatırımlar hesap bakiyesinin inşaat işi bittiğinden 252 Binalar hesabına aktarılması gerekmektedir. Mevcut durum SSM mali tablolarının olması gerekenden 2.394.668,68 TL fazla gözükmesine neden olduğu değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Konuyla ilgili yapılan incelemeden; “Yapılmakta Olan Yatırımlar” hesabında kayıtlı tutarın, 2006-2008 yılları arasında SSM hizmet binası için yapılan bina proje giderlerinin mevcut binanın yıkımı, arazinin inşaaata uygun hale getirilmesi için yapılan giderlerin toplamından oluştuğu, daha sonra bina inşaat giderlerinin SSDF'den proje kapsamında yapılması kararlaştırıldığından bu hesabın kullanılmadığı, inşaatı biten SSM hizmet binasının ise SSDF muhasebe birimince “252 Binalar Hesabı”na alındığı, 28.04.2016 tarih ve 1960 numaralı yevmiye ile “500 Net Değer Hesabı”na borç “258



Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'na alacak kaydı yapılarak söz konusu tutarın mali tablolardan çıkartılmasının sağlandığı belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** 28.04.2016 tarih ve 1960 numaralı yevmiye ile “500 Net Değer Hesabı”na borç “258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı”na alacak kaydı yapılarak söz konusu tutarın mali tablolardan çıkartılmasının sağlandığı belirtilerek düzeltme kaydının yapıldığı anlaşılmaktadır. Ancak düzeltme kaydı 2015 yılı mali tabloları hazırlandıktan sonra yapıldığı için 2015 yılı mali tablosu olması gerekenden 2.394.668,68-Türk Lirası kadar fazla ve hatalı gözükmektedir.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Savunma Sanayii Müsteşarlığı 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı Mali Tabloların ve Muhasebe Sisteminin İncelenmesi hesap alanı hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: 237 sayılı Taşıt Kanununa aykırı olarak araç edinilmesi.**

Savunma Sanayii Müsteşarlığında daire başkanları, müsteşar yardımcıları, özel kalem müdürü, müsteşar ve bakan yardımcısının kullanımına tahsis edilmiş, giderleri özel sektör ve kamu sektörü şirketlerince karşılanan lüks sınıfta araçların olduğu tespit edilmiştir.

237 sayılı Taşıt Kanununun 1 inci maddesinin (a) bendinde özel bütçeli idarelerin Kanunun kapsamında olduğu belirtilmektedir. Ayrıca kanunun 7 nci maddesine göre kurumların taşıt ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle karşılamaları esas olup kullanılacak bu taşıtların muayyen ve standart tipte, lüks ve gösterişten uzak memleket yollarına elverişli, ucuz ve ekonomik olanlarından temin olunması gerekmektedir. Kurumların temin edecekleri araçların azami satın alma bedelinin her yıl bütçe kanununa bağlı T cetvelinde gösterileceği Kanunun 9 uncu maddesinde belirtilmektedir. Kanun kapsamında edinilecek taşıtların menşei, silindir hacimleri ve diğer niteliklerini belirlemeye ve sınırlamalar getirmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Başbakanlığın 2007/3 sayılı tasarruf tedbirleri genelgesine göre resmi taşıtların kullanımına ilişkin merkez teşkilatında fiilen çalışan her statüdeki toplam personel sayısı (akademik personel, hakim ve savcılar dahil) 1000'e kadar olanlarda en fazla (15), 2500'e kadar olanlarda en fazla (25), 2500'den daha fazla olanlarda ise en fazla (40) adet taşıt kiralanabilecektir.

Anılan mevzuat hükümlerine göre SSM'de 237 sayılı Taşıt Kanununa ve Tasarruf Tedbirleri Genelgesine uygun olarak 15 adet taşıt ve 14 şoför ile hizmet alım yöntemiyle taşıt kiralamıştır ve her yıl bu kiralama ihale yöntemi ile yenilenmektedir.

Öte yandan yapılan incelemelerde 237 sayılı Kanun kapsamı dışında SSM'ye özel sektör ve kamu sektörü şirketlerinden kiralama ve aylık yakıt giderleri karşılanarak araç temin edilmiş ve bu araçlar SSM içinde özel kalem müdürü, daire başkanı, müsteşar yardımcısı, müsteşar ve bakan yardımcısı makamında olanlara tahsis edilmiştir.

Kurum envanterinde kayıtlı olmayan söz konusu araçlara taşıt tanıma sistemi ile ilgili şirketlerce aylık 1.000 TL yakıt tanımlanmakta ve araçlar sayılan makamlarda bulunan kişilerce kullanılmaktadır.

Mercedes, Audi, Volkswagen, Ford markalarından oluşan 18 adet aracı: Ziraat Bankası-5 adet, Halkbankası-4 adet, Vakıfbank-1 adet, ASELSAN-5 adet, İstanbul

Tersaneleri-3 adet olarak sağlamıştır. Yapılan incelemede Halkbankası ve Ziraat Bankasına sağlanan araçların SSM'nin bedelli askerlikten toplanan para ve F-35 Projesi kapsamında tutulan paranın değerlendirilmesi; yine ASELSAN ve İstanbul Denizcilik A.Ş'ce sağlanan araçların ise savunma projelerinin yürütülmesi karşılığı sağlandığı düşünülmektedir.

Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğinde, kurumların mali kaynaklarının değerlendirilmesinde faiz veya kâr payı dışında aynı ya da nakdi herhangi bir menfaat temin edemeyecekleri, tebliğ kapsamında yer alan kurum yetkilileri ve muhasebe yetkililerinin tebliğ hükümlerini yerine getirmekle yükümlü oldukları ve aykırılık sebebi ile ortaya çıkabilecek zararlardan şahsen ve müteselsilen sorumlu oldukları belirtilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar uyarınca, giderleri özel sektör ve kamu sektörü şirketlerince karşılanan lüks sınıftaki araçları SSM'nin edinmesi ve çalışanlarına tahsis etmesinin 237 sayılı Taşıt Kanununca öngörülmediği ve mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** Müsteşarlıkça verilen cevapta araçların hizmet alımı yoluyla edinilmediği ve bu araçlar için bütçeden herhangi bir harcama yapılmadığı, araçların kullanımı karşılığında şirketlere menfaat sağlanmadığı, müsteşarlığın bahse konu araçların tahsisine yönelik ilgili firmalarla kamu zararına sebebiyet verebilecek herhangi bir sözleşme ya da protokol yapmadığı belirtilmiştir.

***Sonuç olarak*** Söz konusu araçlar için bütçeden herhangi bir harcama yapılmadığı, araçların kullanımı karşılığında şirketlere menfaat sağlanmadığı, müsteşarlığın bahse konu araçların tahsisine yönelik ilgili firmalarla kamu zararına sebebiyet verebilecek herhangi bir sözleşme ya da protokol yapılmadığı belirtilmişse de konunun mevzuata uygun olmadığı düşünülmektedir.

Bu nedenle SSM'ye özel sektör ve kamu sektörü şirketlerinden yakıt giderleri yine bu şirketlerce karşılanan araç temin edilmesi ve bu araçların SSM içinde özel kalem müdürü, daire başkanı, müsteşar yardımcısı, müsteşar ve bakan yardımcısı makamında olanlara tahsis edilmesinin 237 sayılı Taşıt Kanununa ve Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğine aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

## 8. EKLER

### Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

**TABLO 1.12 BİLANÇO**

Kurum Kodu : 40.28		Adı : SAVUNMA SANAYİ MÜSTEŞARLIĞI		Yıl : 2015			
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2015		PASİF HESAPLAR		N Yılı 2015	
<b>1 DÖNEN VARLIKLAR</b>		<b>6.116.261,00</b>		<b>3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>		<b>2.557.884,31</b>	
10 HAZİR DEĞERLER		3.328.947,73		32 FAALİYET BORÇLARI		640.004,49	
102 BANKA HESABI		3.328.947,73		320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI		640.004,49	
14 DİĞER ALACAKLAR		1.176.844,05		33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		1.221.989,04	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		1.176.844,05		330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		63.650,00	
15 STOKLAR		143.292,05		333 EMANETLER HESABI		1.158.339,04	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		143.292,05		36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		695.890,78	
16 ÖN ÖDEMELER		1.467.177,17		360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI		695.890,78	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		1.365.767,05		<b>5 ÖZ KAYNAKLAR</b>		<b>8.186.682,54</b>	
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI		101.410,12		50 NET DEĞER		7.402.968,12	
<b>2 DURAN VARLIKLAR</b>		<b>4.628.305,85</b>		500 NET DEĞER HESABI		7.402.968,12	
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		838.702,65		57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		5.864.645,42	
252 BİNALAR HESABI		2.239.221,47		570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		5.864.645,42	
253 TESİS MAKİNE CİHAZ VE ALETLER HESABI		190.812,74		58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI		-8.686.230,35	
254 TAŞITLAR HESABI		27.163,60		580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)		-8.686.230,35	
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		8.266.308,47		59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		3.605.299,35	
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-12.279.472,31		590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI		3.605.299,35	
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI		2.394.668,68					
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		3.589.573,74					
260 HAKLAR HESABI		5.776.373,56					
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-2.186.799,82					
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR		200.029,46					
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI		575.504,20					
299 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-375.474,74					
<b>AKTİF TOPLAMI</b>		<b>10.744.566,85</b>		<b>PASİF TOPLAMI</b>		<b>10.744.566,85</b>	
<b>Bilanço Dipnotları :</b>							
906 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER HESABI		101.410,12					
907 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI		101.410,12					
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI		3.030.853,89					
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI		3.030.853,89					
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI		3.223.991,16					
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI		3.223.991,16					

**SSM 2015 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU**

Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630		<b>GİDERLER HESABI</b>	57.292.376,36
630	01	<b>PERSONEL GİDERLERİ</b>	31.624.507,66
630	01	01 <b>MEMURLAR</b>	20.958.199,16
630	01	02 <b>SÖZLEŞMELİ PERSONEL</b>	10.121.070,59
630	01	05 <b>DİĞER PERSONEL</b>	545.237,91
630	02	<b>SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ</b>	3.634.554,17
630	02	01 <b>MEMURLAR</b>	2.730.439,10
630	02	02 <b>SÖZLEŞMELİ PERSONEL</b>	904.115,07
630	03	<b>MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ</b>	17.364.983,14
630	03	02 <b>TÜKETİME YÖNELİK MAL VE MALZEME ALIMLARI</b>	2.397.332,83
630	03	03 <b>YOLLUKLAR</b>	3.764.397,55
630	03	04 <b>GÖREV GİDERLERİ</b>	124.544,56
630	03	05 <b>HİZMET ALIMLARI</b>	10.211.190,18
630	03	06 <b>TEMSİL VE TANITMA GİDERLERİ</b>	237.629,16
630	03	07 <b>MENKUL MAL, GAYRİMADDİ HAK ALIM, BAKIM VE ONARIM GİDERLERİ</b>	384.076,55
630	03	08 <b>GAYRİMENKUL MAL BAKIM VE ONARIM GİDERLERİ</b>	245.812,31
630	05	<b>CARİ TRANSFERLER</b>	1.563.491,18
630	05	01 <b>Görev Zararları</b>	640.909,98
630	05	03 <b>KAR AMACI GÜTMİYEN KURULUŞLAR YAPILAN TRANSFERLER</b>	922.581,20

Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
600		<b>GELİRLER HESABI</b>	60.897.675,71
600	03	<b>Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri</b>	75.117,27
600	03	01 <b>Mal ve Hizmet Satış Gelirleri</b>	2.702,18
600	03	06 <b>Kira Gelirleri</b>	72.415,09
600	03	06 <b>Taşınmaz Kiraları</b>	72.415,09
600	04	<b>Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler</b>	63.861,60
600	04	04 <b>Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar</b>	63.861,60
600	05	<b>Diğer Gelirler</b>	60.752.703,60
600	05	02 <b>Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar</b>	60.000.000,00
600	05	03 <b>Para Cezaları</b>	613,62
600	05	09 <b>Diğer Çeşitli Gelirler</b>	752.089,98
600	11	<b>Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri</b>	5.993,24
600	11	01 <b>Döviz Mevcudunun Değerlemesinden Oluşan Olumlu Kur Farkları</b>	5.993,22
600	11	99 <b>Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri</b>	0,02

**NET GELİR TOPLAMI : 60.897.675,71**

Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	12		Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	432,69
630	12	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	432,69
630	12	05	Diğer Gelirler	0,00
630	13		Amortisman Giderleri	2.680.489,23
630	13	01	Maddi Duran Varlıklar Amortisman Giderleri	2.680.489,23
630	14		İlk Madde ve Malzeme Giderleri	423.564,22
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	111.990,41
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	2.522,25
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	538,70
630	14	04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	1.935,20
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	116.223,14
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	115.705,97
630	14	13	Yedek Parçalar	74.092,75
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	555,80
630	20		Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	354,02
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	354,02
630	99		Diğer Giderler	0,05
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	0,05

**GİDERLER TOPLAMI :**

**57.292.376,36**

**GİDERLER TOPLAMI( A)**

**57.292.376,36**

**GELİRLER TOPLAMI( B)**

**60.897.675,71**

**NET GELİR ( D= B- C)**

**60.897.675,71**

**FAALİYET SONUCU D - A**

**3.605.299,35**

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>



**SAVUNMA SANAYİ MÜSTEŞARLIĞI**  
**SAVUNMA SANAYİ DESTEKLEME**  
**FONU**  
**2015 YILI**  
**DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	13
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	13
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	14
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	14
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI .....	15
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	24
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	25
8.	EKLER..... HATA! YER İŞARETİ TANIMLANMAMIŞ.	



## KISALTMALAR

<b>SSDF</b>	Savunma Sanayii Destekleme Fonu
<b>SSİK</b>	Savunma Sanayii İcra Komitesi
<b>SSM</b>	Savunma Sanayii Müsteşarlığı
<b>STM</b>	Savunma Teknolojileri Mühendislik ve Ticaret Anonim Şirketi
<b>TBMM</b>	Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TSK</b>	Türk Silahlı Kuvvetleri



## **1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ**

Savunma Sanayii Destekleme Fonundan 2015 yılında toplam 5.134.260.606,89 TL harcama yapılmıştır. SSDF için bütçe düzenlenmemektedir. SSDF muhasebesi 27.12.2014 tarih ve 29218 sayılı 1'inci Mükerrer Resmi Gazetede yayınlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olarak tutulmaktadır. SSDF'nin hesaplarını muhasebe birimi olarak Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tutmaktadır. Muhasebe hizmetleri Maliye Bakanlığının Say2000i saymanlık otomasyon sistemi üzerinden yürütülmektedir. SSDF'de, kendine has mali yapısıyla Say2000i muhasebe sistemi üzerinden aşağıdaki tablolar alınabilmektedir:

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosu.

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

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak 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**

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

Denetim, 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. 2015 yılı denetiminde İhracatı Geliştirme-Destekleme Projesi, F-16 Simülatör Tedarik Projesi, Denizaltı Kurtarma Gemisi Projesi, Göktürk Projesi, Modern Piyade Tüfeği Projesi ve Güdümlü Mermi Başlıklı Simülatörlerin Geliştirilmesi Projesi denetlenmiştir.

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

## 5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

### **BULGU 1: 127-227 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına Kaydedilmesi Gereken Tutarın Muhasebe Kaydının Yapılmaması.**

Sabiha Gökçen Havaalanı Yap-İşlet-Devret İhalesi kapsamında 19.03.2008 tarihli sözleşmeye dayanılarak elde edilecek gelirlerin (1.678.610.066 Avro X 3,1828 TL/Avro = 5.344.358.728,13 TL) muhasebe kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 144 üncü maddesinde, 227 Diğer faaliyet alacakları hesabı, kamu idarelerine ait maddi duran varlıkların taksitle satılması durumunda ortaya çıkan alacaklar ile anılan yönetmelikte sayılan aktif karakterli hesapların kapsamına girmeyen ve bir yıldan daha uzun bir sürede tahsili gereken diğer çeşitli faaliyet alacaklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir. Bu tür alacaklardan gelir kaydedilmesi gereken tutarlardan bir yıldan uzun bir sürede tahsili gerekenler 227 hesaba, bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tahsili gerekenler 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına kaydedilir. 227 Diğer faaliyet alacakları hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inen tutarlar bu hesaba alacak, dönen varlıklar ana hesap grubu içindeki 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına borç kaydedilir. Böylece gelirler muhasebe kaydı altına alınır ve ödemelerin takibi yapılır.

Yap-İşlet-Devret ihalesi kapsamında 19.03.2008 tarihli sözleşmeye dayanılarak SSDF 2.175.956.598 Avro gelir elde edecektir. 23 taksit halinde yapılacak ödemeler her yılın Ocak ayının ilk haftası içinde gerçekleştirilmektedir. Bugüne kadar (2016 ödemesi dahil) 9 taksit ve 497.346.532 Avro ödeme gerçekleşmiş ve gelir kayıtlarına alınmıştır; ancak yapılacak ödemelerin takibi ve mali tablolara yansımaları için kalan tutarın 227 hesap koduna kaydedilmesi ve mali tablolarda gösterilmesi gerekir.

Sözleşmeye dayanılarak elde edilecek 5.344.358.728,13 TL'nin 227-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına kaydedilerek mali tablolara yansıtılması gerektiği düşünülmektedir. Muhasebe kayıtlarında ve mali tablolarda gözükmeyen bu tutarın SSDF mali tablolarının 5.344.358.728,13 TL hatalı gözükmesine neden olduğu değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Sabiha Gökçen Hava Alanı İşletmesi Yap-İşlet-Devret ihalesi kapsamında 19.03.2008 tarihli sözleşmeye dayanılarak SSDF 2.175.956.598 Avro gelir elde edecektir. 23 taksit halinde yapılacak ödemeler her yılın Ocak ayının ilk haftası içinde gerçekleştirilmektedir. Bugüne kadar (2016 ödemesi dahil) 9 taksit ve 497.346.532

Avro ödeme gerçekleşmiş ve gelir kayıtlarına alınmıştır. “Sabiha Gökçen Havalanı Yeni Dış Hatlar Binası ve Mütemmimleri Projesinin Yap İşler Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılmasına İlişkin Uygulama Sözleşmesi” kapsamında “ idareye Yapılacak Kullanım Bedeli Ödemeleri” başlıklı 32 nci maddesi doğrultusunda İstanbul Sabiha Gökçen Uluslararası Havaalanı Yatırım Yapım ve İşletme AŞ. Tarafından SSM’ye ödenmesi gereken kullanım bedeli tablosu baz alınarak 5.344.358.728,13 TL 227-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına borç 600 nolu Gelirler Hesabına alacak kayıt işlemlerinin tamamlandığı belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** Sabiha Gökçen Havaalanı İşletmesi Yap-İşlet-Devret ihalesi kapsamında sözleşmeye dayanılarak elde edilecek 5.344.358.728,13-TL’nin muhasebe kayıtlarının yapılmasına ilişkin bulguya gönderilen cevapta 227-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına borç 600 nolu Gelirler Hesabına alacak kayıt işlemlerinin gerçekleştirildiği belirtilmektedir. Henüz tahsil edilmemiş bir gelirin 600 Gelirler Hesabına kaydedilmesi hatalıdır. Muhasebe kayıtlarında ve mali tablolarda gözükmeyen bu tutarın SSDF mali tablolarının 5.344.358.728,13-TL hatalı gözükmesine neden olduğu değerlendirilmektedir.

## **BULGU 2: SSDF Muhasebe Birimince 164 Akreditifler Hesabına İlişkin Kayıtların Mevzuata Uygun Olarak Yapılmaması**

SSDF mali tablolarında 164 Akreditifler Hesabı'nın borç kalanı verdiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 164 Akreditifler Hesabı başlıklı 107'nci maddesinde bu hesabın yabancı ülkelerden yapılacak satın almalar için açılan akreditiflerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir. Hesabın işleyişini düzenleyen 108'inci maddede ise yabancı ülkelerden yapılacak satın almalar için bankalar nezdinde akreditif karşılığı açtırılan kredilerin bu hesaba borç, akreditif karşılığı açtırılan kredilerden yapılan mahsupların ise aynı hesaba alacak kaydedileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla yurtdışından yapılan satın alma işlemleri tamamlanıp mahsuba ilişkin belgeler Kurumun muhasebe birimine intikal ettirildiğinde, 164 Akreditifler Hesabı'nda yer alan tutarların alacak kaydı yapılarak mahsup edilmesi gerekmektedir.

SSDF mali tabloları incelendiğinde, söz konusu hesabın borç kalanı verdiği tespit edilmiştir. Oysa anılan Yönetmelik uyarınca, Kurumun yurtdışından gerçekleştirdiği satın

alma işlemleri tamamlandığında 164 Akreditifler Hesabı'nda yer alan tutarların mahsup edilmesi gerektiği açıktır. Zira Ön ödemeler hesap grubunda yer alan söz konusu hesabın geçici olarak izlenmesi gereken bir hesap olması da mahsup işlemlerinin gerekliliğini ortaya koymaktadır.

164 Akreditifler Hesabı'nın SSDF muhasebe birimi tarafından anılan Yönetmeliğe uygun olarak kullanılmamasının, SSDF mali tablolarının gerçeği yansıtmamasına neden olduğu düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** SSM'de Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan SAY2000İ muhasebe programının kullanıldığı ve programa Müsteşarlıkça dışarıdan herhangi bir müdahalede bulunulmadığı, 164 Akreditifler hesabında Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne 2015 yılında yılsonu kapatma işlemi yapılmadığından Müsteşarlıkça herhangi bir işlem yapılamadığı belirtilmektedir. Hesapta sistemden kaynaklanan hataların mevcut olduğu, hata düzeltmeleri ve yıl sonu devir işlemleri amacıyla Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ile gerekli irtibatın sağlandığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yapılacak gerekli düzeltmeler ve devir işlemleri sonucunda gerekli düşümlerin yapılabileceği vurgulanmaktadır.

**Sonuç olarak** Ön ödemeler hesap grubunda yer alan 164 Akreditifler Hesabı'nın geçici olarak izlenmesi gereken bir hesap olduğu ve yurt dışından yapılan satın alma işlemleri tamamlanıp mahsuba ilişkin belgeler Kurumun muhasebe birimine intikal ettirildiğinde, bu hesapta yer alan tutarların alacak kaydı yapılarak mahsup edilmesi gerektiği bulgumuzda mevzuat dayanakları ile birlikte ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır. Kamu idaresi cevabında, söz konusu hesaba ilişkin olarak Müsteşarlığın kullandığı muhasebe programından kaynaklanan hataların mevcut olduğu ve sisteme Müsteşarlıkça müdahale imkanı olmadığından söz konusu hataların düzeltilmediği belirtilmiş olmakla beraber, mahsup işlemleri yapılmadığı için 164 Akreditifler Hesabı'nın 146.974.296,95 TL borç kalanı vermesine yol açan akreditiflerin hangi yılda açıldığına ve mahsup işlemlerinin neden yapılamadığına ilişkin herhangi bir açıklamaya yer verilmemiştir.

Bu itibarla, 164 Akreditifler Hesabı'nın SSDF muhasebe birimince ilgili mevzuata uygun olarak kullanılması için gerekli tedbirler alınarak SSDF mali tablolarının gerçeği yansıtmamasının sağlanması gerektiği düşünülmektedir.

### **BULGU 3: SSDF'nin 2015 Yılı Kesin Mizanında Borç ve Alacak Sütunu Toplamlarının Birbirine Eşit Olmaması**

SSDF'nin 2015 yılı Kesin Mizanında borç sütunu toplamı ile alacak sütunu toplamının birbirine eşit olmadığı ve faaliyet hesapları ile bütçe hesaplarının bakiye verdiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Çift Taraflı Kayıt Sistemi" başlıklı 17'nci maddesinde kamu idarelerinin her türlü muhasebe işleminin çift taraflı kayıt sistemine göre kaydedileceği belirtilmiştir. Aynı maddede bir hesaba borç veya alacak kaydedilen tutarın, başka hesap ya da hesaplara alacak veya borç kaydedileceği hükmü yer almaktadır. Diğer taraftan, anılan Yönetmeliğin "Mizanlar" başlıklı 312'nci maddesinde mizan cetvelinde yer alan borç sütunu toplamı ile alacak sütunu toplamının birbirine eşit olması gerektiği ve kesin mizanda faaliyet ve bütçe hesaplarının bakiye vermeyeceği belirtilmiştir.

SSDF'nin 2015 yılı Kesin Mizanı incelendiğinde, borç sütunu toplamı ile alacak sütunu toplamının birbirine eşit olmadığı ve faaliyet hesapları ile bütçe hesaplarının bakiye verdiği tespit edilmiştir. Ancak bu durum yukarıda bahsi geçen Yönetmelik hükümlerine ve muhasebenin temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca, Kesin Mizandaki bu tutarsızlık, SSDF Bilançosunda aktif toplamı ile pasif toplamının da birbirine eşit olmamasına yol açmaktadır.

Anılan mali tabloların, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine ve muhasebenin temel ilkelerine uygun olarak hazırlanmamasının, SSDF'nin mali durumunun tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bir şekilde yansıtılmamasına neden olduğu düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** SSDF'nin 2015 yılı Kesin Mizanında borç ve alacak sütunu toplamlarındaki farklılıkların SAY2000İ Muhasebe programı sisteminden kaynaklandığı, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ile gerekli koordinasyon sağlanarak Bakanlıkça gerekli düzeltme çalışmalarının kısa sürede tamamlanacağını teyit edildiği, Bakanlıkça yapılacak gerekli düzeltmeler sonucunda mizan borç ve alacak yekünlerinin eşit olacağı belirtilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında, SSDF'nin 2015 yılı Kesin Mizanında borç sütunu toplamı ile alacak sütunu toplamının birbirine eşit olmamasının, kullanılan muhasebe programından kaynaklandığı ve Maliye Bakanlığınca bu konuyla ilgili düzeltmelerin kısa sürede tamamlanacağı belirtilmektedir.

Bu itibarla, SSDF mali tablolarının ilgili mevzuata ve muhasebenin temel ilkelerine uygun olarak hazırlanması için gerekli tedbirler alınarak SSDF'nin mali durumunun tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bir şekilde yansıtılması gerektiği düşünülmektedir.

**BULGU 4: Ziraat Bankası Döviz Hesaplarında Tutulan Mevduatların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması.**

SSDF banka hesapları ile muhasebe kayıtlarının karşılaştırılmasında Ziraat Bankasında Proje Hesapları adı altında tutulan Dolar ve Avro hesaplarında bulunan 1.894.586.680,86 TL'nin muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 1 inci maddesinde Yönetmeliğin amacının 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 standartları belirlemek olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu amacı gerçekleştirmek üzere ilgili hesap kodlarını ve mali nitelikteki işlemlerin bu hesap kodlarına nasıl kaydedileceğini ayrıntılı şekilde belirtmiştir. Yönetmeliğe uygun olarak bir hesap dönemi içinde gerçekleşen mali nitelikteki bütün işlemler kayıt altına alınmalı ve raporlanmalıdır.

Bu çerçevede mali tabloların düzenleniş tarihi itibari ile kurumun tüm varlıklarını ve kaynaklarını göstermesi gerekmekte olup kurumun mali tablolarında yer alması gereken varlık ve kaynakların kayıt dışında bırakılmasının mevzuata uygun olmadığı düşünülmektedir.

Bu nedenle, Ziraat Bankası döviz hesaplarında tutulan 1.894.586.680,86 TL'nin muhasebe kayıtlarına alınması ve mali tablolarda gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** T.C. Ziraat Bankası Ankara Kurumsal Şubesi nezdinde açtırılan projeler mevduat hesaplarının SSM kayıtlarında mevcut olduğu, bu hesapların TL olarak karşılığı 31.12.2015 tarihi itibariyle 578.790.569,41 \$'ın 31.12.2015 tarihli Merkez

Bankası A.B.D. doları döviz satış kuru 2,9233 TL karşılığı 1.691.925.852,15 TL'si ve 16.298.079,09 € karşılığı 3,1896 TL kurundan 51.984.353,07 TL'nin toplamı 1.743.910.205,22 TL'ye tekabül ettiği; SSM kayıtları ile banka kayıtları arasında 18.000 \$ karşılığı 52.619,11 TL'lik fark oluştuğu, bu farkın da Bankanın 37711943/5214 nolu hesap bakiyesi 864.842,43 \$ 'ın sehven hesap listesine 846.842,43 \$ olarak alınmasından kaynaklandığının anlaşıldığı belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** Kurum vermiş olduğu cevapta anılan tutarın muhasebe kayıtlarında ve mali tablolarda bulunduğunu iddia etse de ayrıntılı mizan ve bilançodan böyle bir sonucu çıkarmak mümkün değildir. Kurum bilançosu incelendiğinde 102 Bankalar Hesabı ve 105 Döviz Hesabında 4.281.977.970,80-TL varlık gözükmekte, banka mutabakat yazılarından elde edilen sonuç ise 5.345.550.887,04-TL olmaktadır. Arada 1.063.572.916,24-TL mali tablolara yansımayan tutar bulunmaktadır. Mali tabloların 1.063.572.916,24-TL hatalı gözüktüğü değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 5: SSDF'den Savunma Harcamaları Dışında Cari Giderler Yapılması**

Sadece savunma harcamalarının yapılabileceği SSDF'den mevzuata aykırı olarak yolluk, tören ve personel, giderleri gibi cari giderler yapıldığı görülmüştür.

SSM, kuruluş amacı gereği SSDF'yi yönetmek için oluşturulmuş ve bunun için Kanunla kendisine bütçe tahsis edilmiş bir kamu kurumudur. 3238 sayılı SSM Kuruluş Kanunu'nun 9'uncu maddesine göre Müsteşarlığın bütçesi, SSDF'nin %2'sini aşmayacak miktardan meydana gelir ve bu miktar Bakanlar Kurulunca azami %50 oranında arttırılabilir. Aynı Kanunun 1'inci maddesi ile modern savunma sanayinin geliştirilmesi ve TSK'nın modernizasyonunun sağlanması amaçlanmıştır. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi için Kanun'un 12'nci maddesinde, T.C. Merkez Bankası nezdinde Müsteşarlık emrinde SSDF kurulmuştur. SSDF'nin amacı, Kanunda belirtildiği şekli ile modern savunma sanayinin geliştirilmesi ve TSK modernizasyonunun sağlanması için gerekli harcamaların yapılmasıdır. SSDF'nin idaresi için gerekli olan harcamaların, SSDF tutarının %2'si ile sınırlı olacak şekilde Müsteşarlık bütçesi ile yürütülmesi öngörülmüştür. SSDF'den savunma sanayinin geliştirilmesi ve TSK modernizasyonunun sağlanması için gerekli harcamaların dışında cari giderlerin harcanması Kanunen öngörülmemiştir.



2015 yılı SSDF toplam gideri 5.019.004.157,62 TL olup bunun 4.903.721.903,24 TL'si silah, savunma ve modernizasyon harcaması, geri kalan 115.282.254,38 TL'si yolluk, hizmet alımı, temsil tanıtım gideri gibi tüketime ilişkin mal ve hizmet alımına yönelik cari giderlerden oluşmaktadır. 2015 yılı SSM Müsteşarlık Özel Bütçesinin bütçe giderlerinin toplam tutarı 57.268.919 TL olarak gerçekleşmiştir. Bu haliyle SSM'nin, bütçe sınırını aşmamak için cari giderleri SSDF'den gerçekleştirdiği ve SSM Müsteşarlık Özel Bütçesinin 2 katından fazla tutarda Kanunun öngörmediği cari gider yaptığı düşünülmektedir.

Söz konusu bulgumuza geçmiş yıllara ait Sayıştay Denetim Raporlarında yer verilip TBMM'ye bildirilmiş olmasına karşın SSM tarafından düzeltici yönde herhangi bir işlem yapılmamıştır.

**Kamu idaresi cevabında;** Müsteşarlığın 3238 sayılı Kuruluş Kanunu uyarınca kendisine verilen görevleri yerine getirmek için SSİK tarafından verilen yetki çerçevesinde SSDF'den harcama yaptığı, anılan Kanun'da yer verilen görevlerin yalnızca savunma alımlarını değil savunma sanayiinin organizasyonu, yeni teşebbüsleri teşvik etmek gibi Türkiye'de savunma sanayiinin kurulmasına, geliştirilmesine ve tanıtımına yönelik görevleri de içerdiği belirtilmektedir. Bununla birlikte personel giderleri, demirbaş alımları gibi cari harcamaların ise SSDF'nin % 2'sini aşmayacak miktardan meydana gelen özel bütçeden yapıldığı, dolayısıyla Müsteşarlık tarafından yapılan harcamaların mevzuata uygun olduğu vurgulanmaktadır.

Diğer taraftan Müsteşarlık personelinin harcırah giderlerinin sadece özel bütçeden karşılanmasına yönelik uygulamanın 2015 yılı içerisinde başlatıldığı ve 2016 yılı içerisinde de devam ettirildiği, sadece Türk Silahlı Kuvvetleri personelinin projeler kapsamında harcırah giderlerinin SSDF'den karşılandığı belirtilmektedir.

**Sonuç olarak** SSDF bütçe ve nakit sistemine ilişkin bu husus 2013 ve 2014 yılı denetim raporumuzda denetim görüşümüzün dayanağı olarak kamuoyu ve Parlamento'ya sunulmuştur. Ancak bu hususta kurum gerekli düzenlemeleri yapmamıştır.

SSM bütçe sistemi iki bütçe ve muhasebe üzerinden yürütülmektedir. SSDF bütçesi merkez bankası nezdinde Kanun'da belirtilen kaynaklardan oluşmakta ve yine 3238 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi amir hükmünce, savunma ve TSK modernizasyonu için harcanmaktadır. Anılan Kanun'un aynı maddesiyle bu kaynaktan yüzde 2 ile sınırlı olmak üzere özel bütçeli kuruluş olarak SSM kurulmuş ve cari harcamaların bu bütçeden yapılması

öngörülmüştür. Bulguda harcamanın neden yapıldığı değil, yasal sınırlar içinde hangi bütçe öngörülmüş ise oradan yapılması gerektiği belirtilmektedir.

Kamu idaresinin bulguda belirtilen hükümler aksine harcama yapması sonucu: 2015 yılı SSDF toplam gideri 5.019.004.157,62 TL olup bunun 4.903.721.903,24 TL'si silah, savunma ve modernizasyon harcaması, geri kalan 115.282.254,38 TL'si yolluk, hizmet alımı, temsil tanıtım gideri gibi tüketime ilişkin mal ve hizmet alımına yönelik cari giderlerden oluşmaktadır. 2015 yılı SSM Müsteşarlık bütçe giderlerinin toplam tutarı 57.268.919 TL olarak gerçekleşmiştir. Bu haliyle SSM'nin, bütçe sınırını aşmamak için cari giderleri SSDF'den gerçekleştirdiği ve SSM bütçesinin 2 katından fazla tutarda Kanun'un öngörmediği cari gider yaptığı görülmektedir.

Ayrıca bulguda açıklandığı üzere savunma projelerinin yönetilmesi için gerekli olan harcamaların, SSDF tutarının %2'si ile sınırlı olacak şekilde Müsteşarlık özel bütçesi ile yürütülmesi gerektiği düşünülmektedir.

#### **BULGU 6: SSM'nin Asli ve Sürekli Görevler İçin Hizmet Alımı Yoluyla Personel İstihdam Etmesi**

SSM'nin, Savunma Teknolojileri Mühendislik ve Ticaret A.Ş. (STM) den personel istihdam ettiği ve mevzuata aykırı olarak bedelini SSDF'den ödettiği tespit edilmiştir.

Anayasa'nın 128'inci maddesinde kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yapılması öngörülmüştür.

SSM'nin 3238 sayılı Kanun'un 8'inci maddesi ve 657 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi hükümlerince yine bu yasaların verdiği iş ve işlemleri kendi kurumsal bünyesinde istihdam edeceği personelle yapması gerekirken daha maliyetli bir şekilde STM adında özel şirketten hizmet ve danışmanlık satın alma yoluyla personel istihdam ettiği görülmektedir.

SSM idari bütçesinden 2015 yılında gerçekleştirilen giderlerin toplamı 57.268.919 TL olup bu tutar içinde 553 SSM personeli, 158 güvenlik, temizlik, şoför vb. toplam 711 personel gideri yer almaktadır. Ancak 2015 yılında STM'ye 176 personel için ödenen toplam tutar 39.984.037,92 TL olup bu rakam Müsteşarlık bütçesinin yaklaşık %70'ine tekabül etmektedir.

STM özel bir danışmanlık şirketi olarak hizmet ve danışmanlığını SSM'ye sunmaktadır. Başka bir deyişle SSM adına personel istihdam etmektedir. Oysa 3238 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde; "SSM'de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer

kanunların sözleşmeli personel çalıştırılmasına dair hükümlerine bağlı kalınmaksızın özel bilgi ve ihtisas gerektiren konularda sözleşmeli personel çalıştırılabilir” hükmü gereğince SSM sözleşmeli personeli doğrudan çalıştırabilmektedir. Başka bir ifade ile SSM STM'den istihdam edilen personeli sözleşmeli personel olarak kendisi çalıştırabilmektedir.

Söz konusu bulgumuza geçmiş yıllara ait Sayıştay Denetim Raporlarında yer verilip TBMM'ye bildirilmiş olmasına karşın SSM tarafından düzeltici yönde herhangi bir işlem yapılmamıştır.

**Kamu idaresi cevabında;** 2009/15108 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın 14/B maddesinde SSM bünyesinde imzalanacak olan Yapılabilirlik Etütleri ve Danışmanlık Hizmetleri Sözleşmeleri için SSDF'den kaynak ayrılacağı ve bu kaynağın yıllara sâri olarak SSİK tarafından belirleneceğinin belirtildiği, bu kapsamda, alınan ilgili SSİK kararı doğrultusunda STM A.Ş. ile Danışmanlık Hizmeti Tedariki Sözleşmesi imzalandığı vurgulanmaktadır.

SSM tarafından yürütülen projeler üst düzey teknolojik yenilikleri içerecek nitelikte olduğundan projelerin başlangıcından itibaren her aşamasında yüksek teknik bilgi ve özel ihtisas sahibi kişilerden destek alınmasını gerektirdiği, SSM'nin asli görevlerinin Müsteşarlık personeli olan kamu görevlileri eliyle yerine getirilmekte olduğu, STM ile yapılan sözleşmenin personel açığını kapatmaktan ziyade bahse konu danışmanlardan sadece özel bilgi ve ihtisas gerektiren alanlarda teknik danışmanlık alınmasına yönelik olduğu belirtilmektedir.

**Sonuç olarak** Söz konusu bulgu, 2013 ve 2014 yılı denetim raporumuzda denetim görüşümüzün dayanağı olarak kamuoyuna ve parlamentoya sunulmuştur. Ancak, kamu idaresi bu konuda düzeltici yönde herhangi bir işlem yapmamıştır.

Bulguda hukuka uygun bulunmayan husus, danışmanlık hizmeti alınması olmayıp danışmanlık hizmet alımının sürekli personel istihdamına dönüştürülmesidir. Zira 3238 sayılı Kanun'un 8'inci maddesine göre SSM'de, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılmasına dair hükümlerine bağlı kalınmaksızın özel bilgi ve ihtisas gerektiren konularda sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Buna göre SSM, süre ve ücret sınırlaması olmadan sözleşmeli personel istihdam edebilir. Ancak SSM Kanunun kendisine verdiği yetkiye rağmen nitelikli eleman ihtiyacını, proje süresine bağlı kalmaksızın, sürekli olarak STM'den karşılama yoluna gitmiştir.

SSM idari bütçesinden 2015 yılında gerçekleştirilen giderlerin toplamı 57.268.919 TL olup bu tutar içinde 553 SSM personeli, 158 güvenlik, temizlik, şoför vb. toplam 711 personel gideri yer almaktadır. Ancak 2015 yılında STM'ye 176 personel için ödenen toplam tutar 39.984.037,92 TL olup bu rakam Müsteşarlık bütçesinin yaklaşık %70'ine tekabül etmektedir.

STM özel bir danışmanlık şirketi olarak hizmet ve danışmanlığını SSM'ye sunmaktadır. Başka bir deyişle SSM adına personel istihdam etmektedir. Oysa 3238 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde; "SSM'de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılmasına dair hükümlerine bağlı kalınmaksızın özel bilgi ve ihtisas gerektiren konularda sözleşmeli personel çalıştırılabilir" hükmü gereğince SSM sözleşmeli personeli doğrudan çalıştırabilmektedir. Başka bir ifade ile SSM STM'den istihdam edilen personeli sözleşmeli personel olarak kendisi çalıştırabilmektedir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nun 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı doğru ve güvenilir bilgi içermediği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Projeler Kapsamında Edinilen SSDF Taşınırlarının Mevzuata Uygun Kayıt ve Kontrolünün Yapılmaması**

Milli Piyade Tüfeği Projesi özelinde yapılan incelemeler neticesinde projeler kapsamında edinilen SSDF taşınırlarının ilgili harcama birimi tarafından takip ve kontrol edilmediği, taşınırlara ilişkin kayıtların Taşınır Mal Yönetmeliğine uygun bir şekilde tutulmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunun'un 44 üncü maddesine göre genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince taşınır ve taşınmaz malların kaydı ile taşınırların muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usûl ve esaslar, Maliye Bakanlığınca hazırlanarak ve Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Söz konusu Yönetmeliğin "Sorumluluk" başlıklı 5 inci maddesinde; *“Taşınır kayıt işlemleri; kamu idarelerine ait taşınırların önceki yıldan devren gelenlerle birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların, kayıp, fire ve benzeri nedenlerle meydana gelen azalmaların ve sayım fazlalarının miktar ve değer olarak takip edilmesi ve yönetim hesabı verilmesine esas bilgilerin üretilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması şarttır.*

...” hükmü yer almaktadır.

Ancak, Milli Piyade Tüfeği Projesi özelinde yapılan inceleme ve ilgililerle yapılan görüşmeler neticesinde SSDF kaynakları ile gerçekleştirilen projeler kapsamında edinilen taşınırlarla ilgili olarak edinme, elde tutma ve elden çıkarmaya yönelik Taşınır Mal Yönetmeliğine ilişkin hiç bir işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu durumda, anılan Yönetmelik hükümlerinin belirtilen iş ve işlemlere uygulanması ile SSM'nin kendi taşınırlarına uyguladığı işlemleri proje kapsamında edinilen ve herhangi bir kaydı olmayan taşınırlara da uygulaması gerektiği düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Müsteşarlık bünyesinde yürütülen tüm projelerde yatırım kalemleri ile ilgili olarak üç işlem yapıldığı, bunların; yüklenici tesisine konulan yatırım kaleminin SSM malı olarak etiketlenmesi ve bakımlarının yapılıp yapılmadığının izlenmesi, yatırım kalemi ödemesi için verilen belgelerin bedelinin Fiyat Dağılım Ağacı (FDA) ile uyumlu olup olmadığı kontrol edilerek ödemesi, yatırım kaleminin farklı bir projede/işte kullanılması için izin istenirse, değerlendirmesi olarak belirtilmiştir. SSM'nin projeleri kapsamında firmalarda muhafaza edilen yatırım kalemlerinin tamamının takibi, İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı bünyesinde yer alan İnşaat ve Varlık Yönetimi Şube Müdürlüğünün uhdesinde bulunduğu ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 44 üncü maddesine göre genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince taşınır ve taşınmaz malların kaydı ile taşınırların muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usûl ve esaslar Taşınır Mal Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Söz konusu Yönetmeliğin "Sorumluluk" başlıklı 5 inci maddesinde; *“Taşınır kayıt işlemleri; kamu idarelerine ait taşınırların önceki yıldan devren gelenlerle birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların, kayıp, fire ve benzeri nedenlerle meydana gelen azalmaların ve sayım fazlalarının miktar ve değer olarak takip edilmesi ve yönetim hesabı verilmesine esas bilgilerin üretilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması şarttır.*

...” hükmü yer almaktadır.

Kamu idaresi cevabında ilgili taşınırlar ile ilgili yapılan işlemlere yer vermiş ancak 5018 sayılı Kanun ve Taşınır Mal Yönetmeliğinde belirtildiği gibi yapılan bir kayıt sisteminden söz etmemiştir.

Sonuç olarak, yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, kullanılan kaynağın kamu kaynağı olması ve taşınır mallar edinildikten sonra artık kamu malı olması sebebiyle SSM'nin söz konusu taşınırlar için de anılan Yönetmelik hükümlerinde belirtilen iş ve işlemleri uygulaması gerektiği düşünülmektedir. Bu husus, geçmiş yıl denetimlerinde de bulgu konusu yapılmış olmasına karşın İdare tarafından bu konuda herhangi bir işlem yapılmamıştır.

## **BULGU 2: Tip Sözleşmelerde Gecikme Cezalarına Üst Sınır Konulması ve Gecikilen Günler İçin Cezasız Ek Süre Öngörülmesi**

2015 yılı denetimlerinde incelenen projelere ilişkin sözleşmelerde gecikme cezaları için sözleşme bedelinin belli bir oranında üst sınır konulduğu ve gecikilen günler için cezasız ek süre öngörüldüğü tespit edilmiştir.

Denizaltı Kurtarma Ana Gemisi Tedarik Sözleşmesi'nin 15.4'üncü maddesinde yüklenicinin yükümlü olacağı gecikme cezaları toplamı sözleşme bedelinin %12'si ile sınırlanmış iken aynı oran F-16 Simülatör Tedariği Projesi Sözleşmesi'nin 15.4'üncü maddesinde %10 olarak belirlenmiştir.

Tip sözleşmelerin gecikme cezalarına ilişkin hükümlerine göre yüklenici teslimat takvimine göre ifa etmesi gereken yükümlülüklerini eksik yerine getirir veya hiç yerine getirmez ise 30 ila 45 güne kadar gecikme cezası uygulanmayacaktır. Yine aynı hükme göre yükleniciye gecikmeden dolayı kesilecek cezaların tutarı sözleşme bedelinin belli bir miktarı ile sınırlı kalacaktır. Yüklenicinin sözleşme süresinin bitmesine rağmen toplam katlanacağı gecikme cezasının sözleşme bedelinin belli bir miktarı ile sınırlı olması ve fesih maddesi ile de ilişkilendirilmemesi, işin yapılamama riskini ortaya çıkarmaktadır. Bu hüküm yüklenicinin işi zamanında bitirmesine yönelik yaptırımını zayıflatmaktadır.

Söz konusu bulgumuza geçmiş yıllara ait Sayıştay Raporlarında yer verilmiş olmasına karşın İdare tip sözleşmelerde bu hususu düzeltmeye yönelik herhangi bir çalışma yapmamıştır.

***Kamu idaresi cevabında;*** Ceza koşulunun Müsteşarlık Sözleşmelerinde kullanılmasının sebebinin yükleniciyi ifaya zorlamak olduğu, yükleniciyi cezalandırmak gibi bir amacının bulunmadığı, sınırı olmayan bir ceza maddesinin yüklenicinin iktisaden mahvına sebep olabileceği, bu nedenle de ahlak ve adaba aykırı sayılarak geçersiz kabul edilebileceği, Müsteşarlığın aynı zamanda savunma sanayiini geliştirme görevinin bulunduğu da dikkate alınması gerektiği vurgulanmaktadır. Ayrıca ceza maddesinin yazılıp yazılmamasının, aynı veya nakdi olarak belirlenmesinin Müsteşarlığın takdirinde olduğu, ceza maddesinin, yüklenici adaylarının fiyatı belirlerken dikkate aldığı temel unsurlardan biri olması nedeniyle Müsteşarlığın ceza maddesini belirlerken bu gerçeklikleri göz önüne aldığı belirtilmektedir.

Diğer taraftan sözleşmelerde cezasız süre öngörülmesinin Borçlar Kanununa aykırılık teşkil etmediği, cezasız sürenin, teslimatın süresinde yapılması için yüklenicilere ön bir uyarı

mahiyetinde olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca, Sabit Fiyatlı Yurtiçi Geliştirme Standart Sözleşmesinde yer alan düzenleme ile ceza üst sınırının dolması durumunda sözleşmenin tek taraflı olarak feshedileceğinin hüküm altına alındığı, bu nedenle sözleşmelere ceza üst limiti konulmasının Müsteşarlık aleyhine bir durum oluşturmadığı belirtilmektedir.

**Sonuç olarak** Söz konusu bulgumuza 2013 ve 2014 yılı denetimlerinde izlemeye alınmış olmasına karşın İdare tip sözleşmelerde bu hususu düzeltmeye yönelik herhangi bir çalışma yapmamıştır.

Yüklenicinin sözleşme süresinin bitmesine rağmen toplam katlanacağı gecikme cezasının sözleşme bedelinin belli bir miktarı ile sınırlı olması ve fesih maddesi ile de ilişkilendirilmemesi, işin yapılamama riskini ortaya çıkarmaktadır. Bu hüküm yüklenicinin işi zamanında bitirmesine yönelik yaptırımını zayıflatmaktadır. Kamu idaresi cevabında, Sabit Fiyatlı Yurtiçi Geliştirme Standart Sözleşmesinde yer alan düzenleme ile ceza üst sınırının dolması durumunda sözleşmenin tek taraflı olarak feshedileceğinin hüküm altına alındığı belirtilmiş olsa da, bu hüküm SSM projelerinde kullanılan diğer tip sözleşmelerde yer almamaktadır.

Sınırlı ceza, edimin ifasında sınırdaki miktarı kabul edip işin istenildiği zaman yapılma riskini doğurur. Bu durum ise, karşılıklı edimin ifasında sözleşmelerin anlam ifade etmediğini ortaya koymaktadır.

Bu itibarla, tip sözleşmelerin gecikme cezalarına ilişkin hükümlerinde ceza üst sınırının edimin ifasını güçlendirici oranda belirlenmesi ve işin hiç yapılamaması durumunda fesihle ilişkilendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

### **BULGU 3: Tip Sözleşmelerde Yüklenicinin Sorumluluğunun Sözleşme Bedelinin %20'si ile Sınırlandırılması**

SSM tarafından yürütülen projelere ilişkin tip sözleşmelerde yüklenicilerin sorumluluğunun sözleşme bedelinin %20'si ile sınırlandırıldığı tespit edilmiştir.

2015 yılı denetimlerinde incelenen projelerde yüklenicilerin sorumluluğu, Denizaltı Kurtarma Ana Gemisi Tedarik Sözleşmesi ile F-16 Simülatör Tedariği Projesi Sözleşmesi'nde sözleşme bedelinin % 20'si oranında sınırlandırılmıştır. Anılan tip sözleşmede yüklenicinin malzemelere, yedeklere veya ifa edilecek tüm hizmetlere ilişkin kusurlu tasarımdan, kusurlu malzemedan, kötü işçilikten, imalat hatalarından, sağlanan kusurlu eğitim hizmetlerinden ve



kusurlu dokümantasyon kullanımından ve benzer nedenlerden kaynaklanabilecek tüm zararlardan ihmal hallerinde toplamda sözleşme bedelinin % 20'si kadar sorumlu olacağı hükmüne yer verilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 115'inci maddesine göre borçlunun ağır kusurundan sorumlu olmayacağına ilişkin önceden yapılan anlaşma ile uzmanlığı gerektiren bir hizmet, meslek veya sanat ancak kanun ya da yetkili makamlar tarafından verilen izinle yürütülebiliyorsa borçlunun hafif kusurundan sorumlu olmayacağına ilişkin önceden yapılan anlaşmanın kesin olarak hükümsüz olduğu belirtilmektedir. Nitekim savunma sanayi şirketleri, 5202 sayılı Savunma Sanayii Güvenliği Kanunu çerçevesinde Milli Savunma Bakanlığının izni ile bu alanda faaliyetlerini sürdürdükleri için hafif kusurlarından da sorumlu oldukları düşünülmektedir.

Tip Sözleşmenin sorumluluk miktarını sınırlayan 16'ncı maddesi, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 115'inci maddesine aykırı olmanın yanında yüklenicilerin iş bitirme sorumluluğunu zayıflatmakta ve işin bitirilmeme riskini yükseltmektedir. Diğer taraftan yüklenicinin sözleşmenin yerine getirilmesinden sonra ortaya çıkabilecek zararları sınırlandırdığı için daha özensiz davranmasına neden olabileceği gibi kalan zarardan devletin sorumlu olmasını gerektirecektir. Bu nedenle tip sözleşmelerde yer alan sorumlulukların sınırlandırılmasına ilişkin hükümlerin kaldırılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Söz konusu bulgumuza geçmiş yıllara ait Sayıştay Raporlarında yer verilmiş olmasına karşın İdare tip sözleşmelerde bu hususu düzeltmeye yönelik herhangi bir çalışma yapmamıştır.

***Kamu idaresi cevabında;*** Türk Borçlar Kanunu'nda yer alan borçlunun hafif kusurundan dolayı sorumlu olacağına dair hükmün iki şartın birlikte gerçekleşmesine bağlandığı, söz konusu şartların da uzmanlığı gerektiren bir hizmet, meslek veya sanat, ikinci olarak da bunların ancak kanun ya da yetkili makamlar tarafından verilen izinle yürütülmesi şeklinde olduğu belirtilmektedir.

Müştaşarlıkça yürütülen projelerin sözleşme bedellerinin yüksekliği dikkate alındığında maliyet etkin sözleşme bedellerinin tespit edilebilmesi için yüklenicilerin bazı risklerinin sınırlanması gerektiği, diğer taraftan, 5202 sayılı Savunma Sanayii Güvenliği Kanunu kapsamında savunma sanayii alanında faaliyette bulunanlar için anılan Kanun'da öngörülen izinlerin, söz konusu hizmetin uzmanlık gerektirmesi ile ilgili olmayıp ulusal

güvenlik nedeniyle düzenlendiği, bu bakımdan sözleşmelerdeki bahse konu sınırlandırmanın Borçlar Kanunu'na uygun olduğu ve Müsteşarlığın takdirinde bulunduğu vurgulanmaktadır.

**Sonuç olarak** Söz konusu bulgumuza 2013 ve 2014 yılı denetimlerinde izlemeye alınmış olmasına karşın İdare tip sözleşmelerde bu hususu düzeltmeye yönelik herhangi bir çalışma yapmamıştır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 115'inci maddesine göre borçlunun ağır kusurundan sorumlu olmayacağına ilişkin önceden yapılan anlaşma ile uzmanlığı gerektiren bir hizmet, meslek veya sanat, ancak kanun ya da yetkili makamlar tarafından verilen izinle yürütülebiliyorsa, borçlunun hafif kusurundan sorumlu olmayacağına ilişkin önceden yapılan anlaşmanın kesin olarak hükümsüz olduğu belirtilmektedir. Nitekim savunma sanayii şirketleri, 5202 sayılı Savunma Sanayii Güvenliği Kanunu çerçevesinde Milli Savunma Bakanlığı'nın izni ile bu alanda faaliyetlerini sürdürdükleri için hafif kusurlarından da sorumlu oldukları düşünülmektedir.

#### **BULGU 4: Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nun 2015 Yılı Bütçesinin Bulunmaması**

SSDF'nin 2015 yılı bütçesinin hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

3238 sayılı Savunma Sanayii Müsteşarlığı Kuruluş Kanunu'nun 9'uncu maddesinde, "*Müsteşarlığın bütçesi, SSDF'nin %2'sini aşmayacak miktardan meydana gelir ve bu miktar Bakanlar Kurulunca azami %50 oranında artırılabilir.*" denilmektedir. Kanun hükmü gereğince, SSM bütçesinin tespit edilebilmesi için SSDF bütçesinin yapılması gerekir. SSDF'nin gelir ve giderlerinin yıl itibari ile belirlenmesi kurumun nakit yönetimi için gereklidir.

5018 sayılı Kanunun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin f bendine göre bütçe "*Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi*" ifade etmektedir. Genel olarak bakıldığında bir kuruluşun bütçesinin olması bir takım disiplinleri de beraberinde getirir. Öncelikle bütçenin hazırlanması harcamaların açık ve anlaşılır olmasını sağlayacaktır. Eldeki kaynakların nasıl dağıtıldığı ve hangi işler için kaynak olduğu bütçe ile ortaya konulmakta ve böylece ilgililerin planlamalarını buna göre yapmaları sağlanarak problemsiz bir nakit akışı oluşturulmaktadır. Böylece nakit yetersizliğinden kaynaklanan borçlanmaların önüne geçilerek faizden tasarruf sağlanabilir. Kamu mali yönetiminin temel amacı olan kamu

kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması ile hesap verebilirliğin ve malî saydamlığın sağlanması için bütçenin hazırlanması kritik öneme sahiptir.

Söz konusu husus geçmiş yıllara ait Sayıştay Raporlarına alınmış ve TBMM'ye bildirilmiştir; ancak kurum tarafından 2015 yılı denetim döneminde bütçenin oluşturulmasına yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

**Kamu idaresi cevabında;** 3238 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde ifade edilen "Müşterarlığın bütçesi, SSDF'nin %2'sini aşmayacak miktardan meydana gelir ve bu miktar Bakanlar Kurulunca azami %50 oranında arttırılabilir." hükmünün, 5018 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önceki dönemi düzenleyen bir hüküm olduğu, 5018 Sayılı Kanun ile birlikte, SSM Bütçesi için TBMM onay süreci getirildiği ve o günden bugüne uygulandığı, ayrıca genel bütçede her kuruma verilen bütçe tavanlarının söz konusu olduğu belirtilmektedir.

SSDF'nin muhasebe yönüyle 5018 Sayılı Kanun kapsamına alınmasının, bütçe yönüyle dışında tutulmasının SSDF'nin kuruluş amacıyla da örtüştüğü, bütçe yıllık olarak yapılmakta iken bütçe dışı harcamaların ise belirli prosedürlere göre yapılabildiği vurgulanmaktadır. Halbuki Müşterarlık tarafından yürütölen projelerin yıllara sari olduğu, geliştirme projeleri olmaları hasebiyle gecikmeler yaşanabildiği, bütçe mantığı ile yıllara sari büyük ölçekteki bu projelerin yürütölmesinde sorunlar doğabileceğini öngören kanun koyucunun SSDF'yi bütçe dışında tuttuğu belirtilmektedir. Kanun koyucunun bu kararına karşı SSDF için bütçe yapılmasının uygun olmadığı, diğer taraftan SSDF için yıllara sari kaynak planlaması yapıldığı vurgulanmaktadır.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabındaki, SSDF'nin bütçe disiplini dışında yönetilen ve harcama yapılabölen fonlar olduğu, bu fonlara harcamalarda belirli bir esneklik sağlamak amacıyla başvurulduğu, 3238 sayılı Kanun'un SSM bütçesi için üst sınır belirleyen hükmünün 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önceki dönem için düzenlendiği şeklindeki savunmanın hiçbir yasal dayanağı yoktur. Bütçe, bir kurumun yıllık ya da yıllar itibarı ile gelir ve gider kalemlerini gösteren tahmini ve dinamik muhasebe yapısıdır. Kurumun bir yıl ya da yıllar içinde gelir ve gider tahmininde bulunmanın ne zararı olacağı anlaşılamamaktadır. Bu uygulama kurumun nakit akış sisteminin de sağlıklı çalışmasına yardımcı olacaktır.

Öte yandan SSM bütçesinin gelir dayanağı olan 3238 sayılı SSM Kuruluş Kanunu'nun

9'uncu maddesinde yer alan, "Müsteşarlığın bütçesi, SSDF'nin %2'sini aşmayacak miktardan meydana gelir ve bu miktar Bakanlar Kurulunca azami %50 oranında artırılabilir " hükmünce SSM bütçesinin miktar dayanağı SSDF bütçesidir.

Söz konusu husus 2013 ve 2014 yılı denetimlerinde izlemeye alınmış olmakla birlikte kurum tarafından 2015 yılı denetim döneminde bütçenin oluşturulmasına yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

#### **BULGU 5: SSDF Muhasebe Açılış ve Kapanış Kayıtlarının Olmaması.**

2015 mali yılı muhasebe açılış kayıtlarının tam ve doğru yapılmadığı, bu nedenle borç bakiyesi vermesi gereken hesapların alacak bakiyesi, alacak bakiyesi vermesi gereken hesapların borç bakiyesi verdiği, yıl sonu kapanış kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 5 inci maddesinde, malî yılın başında, bir önceki hesap dönemi kapanış bilançosu ve dipnotları esas alınarak açılış bilançosu düzenleneceği, açılış bilançosuna dayanılarak açılış yevmiyesinin kayıtlarını sağlamak üzere bilançodaki tutarlar düzenlenecek "1" yevmiye numaralı muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara borç ve alacak kaydedileceği, açılış kaydına esas tutarlar, ilgili hesaplar için açılacak büyük defter ve yardımcı hesap defterlerine aktarıldıktan sonra yılı işlemlerinin kaydına başlanacağı belirtilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin "Dönem başı işlemleri" başlıklı 536 ncı maddesinde malî yılın başında muhasebe kayıtlarının açılmasını sağlamak üzere önceki faaliyet döneminin son yevmiyesinde borç kaydedilerek kapatılan hesaplara ilişkin tutarlar alacak kaydı yapılarak, alacak kaydedilerek kapatılan hesaplara ilişkin tutarlar ise borç kaydı yapılarak dönemin başlatılacağı hüküm altına alınmış olup 535 inci maddesinde ise dönem sonu işlemlerinin nasıl yapılacağı belirtilmektedir.

2015 yılı açılış kayıtları incelendiğinde, 2014 yılı kapanış kayıtları ile ciddi farklar olduğu ve bu farkların 2014'den 2015'e aktarma işleminin düzgün yapılmamasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Böylece 2015 yılı sonunda verilen mali tablolarda borç bakiyesi vermesi gereken 102 Bankalar hesabının, 132 Kurumca verilen borçlardan alacaklar hesabının alacak bakiyesi verdiği; alacak bakiyesi vermesi gereken 106 Döviz gönderme emirleri hesabının borç bakiyesi verdiği; yine pasif karakterli ve alacak bakiyesi vermesi

gereken 310 Cari yılda ödenecek dış mali borçlar hesabının borç bakiyesi verdiği anlaşılmıştır. Bu durumda mali tabloların doğru sonuç vermesi mümkün gözükmemektedir. Kesin mizan ve bilanço incelendiğinde aktif ve pasif kalemler toplamının bir birini tutmadığı da görülmektedir. SSDF'nin aktif kalemleri toplamı 27.629.308.797,45 TL olmasına karşın pasif toplamı 25.310.216.978,07 TL olup aktif-pasif arasında 2.319.091.819,38 TL fark bulunmaktadır.

Sonuç olarak, muhasebe açılış ve kapanış kayıtlarının Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine uygun olarak yapılması ve hesapların denkliğinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve Kamu Kurum ve Kuruluşlarının hizmetine sunulan SAY2000İ Muhasebe programının kullanılmakta olduğu ve programa SSM'ce dışardan sisteme bir müdahalede bulunulmadığı, SAY200İ sisteminden kaynaklanan hataların olduğu, yazılımdan kaynaklanan hataların düzeltilmesini takiben mizanda görülen yekün farklılıklarının düzeleceği belirtilmiştir.

***Sonuç olarak*** Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine uygun olarak muhasebe açılış ve kapanış kayıtlarının yapılmaması ve hesapların denkliğinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir. Konu müteakip denetimlerde izlenecektir.

**TABLO 1.12 BİLANÇO**

Kurum Kodu : 50.28		Adı :		Yıl : 2015	
<b>AKTİF HESAPLAR</b>		<b>N Yılı 2015</b>		<b>PASİF HESAPLAR</b>	
<b>1 DÖNEN VARLIKLAR</b>		<b>25.934.858.209,77</b>		<b>3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	
<b>10 HAZİR DEĞERLER</b>		<b>4.284.379.584,89</b>		<b>31 KISA VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR</b>	
102 BANKA HESABI		2.545.560.776,14		-323.162,46	
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-8.810,97		310 CARİ YILDA ÖDENECEK DIŞ MALİ BORÇLAR HESAB	
105 DÖVİZ HESAB		1.736.417.194,80		-323.162,46	
106 DÖVİZ GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		2.410.424,92		<b>33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR</b>	
<b>12 FAALİYET ALACAKLARI</b>		<b>12.916.623.488,70</b>		<b>333 EMANETLER HESAB</b>	
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESAB		12.916.623.488,70		2.214.538.412,16	
<b>13 KURUM ALACAKLARI</b>		<b>-68.902.224,96</b>		<b>36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER</b>	
132 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESAB		-68.919.263,16		5.624.265,52	
139 DİĞER KURUM ALACAKLARI HESAB		17.038,20		360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESAB	
<b>14 DİĞER ALACAKLAR</b>		<b>329.541,36</b>		5.624.265,52	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESAB		329.541,36		<b>4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	
<b>16 ÖN ÖDEMELER</b>		<b>8.802.427.819,78</b>		<b>41 UZUN VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR</b>	
160 İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESAB		8.655.416.674,81		893.742,03	
161 PERSONEL AVANSLARI HESAB		36.848,02		410 CARİ YILDA ÖDENECEK DIŞ MALİ BORÇLAR HESAB	
164 AKREDİTİFLER HESAB		146.974.296,95		893.742,03	
<b>2 DURAN VARLIKLAR</b>		<b>1.694.450.587,68</b>		<b>5 ÖZ KAYNAKLAR</b>	
<b>23 KURUM ALACAKLARI</b>		<b>770.268.560,77</b>		<b>50 NET DEĞER</b>	
232 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESAB		770.268.560,77		10.243.408.094,11	
<b>24 MALİ DURAN VARLIKLAR</b>		<b>304.820.646,88</b>		500 NET DEĞER HESAB	
241 MAL VE HİZMET ÜRETMEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESAB		325.145.646,88		10.243.408.094,11	
247 SERMAYE TAAHHÜTLERİ HESAB		-20.325.000,00		<b>57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI</b>	
		<b>619.361.380,03</b>		12.846.075.626,71	
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI		190.393,13		570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESAB	
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		3.459.794,77		12.846.075.626,71	
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI		615.711.192,13			
<b>AKTİF TOPLAMI</b>		<b>27.629.308.797,45</b>		<b>PASİF TOPLAMI</b>	
<b>Bilanço Dipnotları :</b>				<b>23.089.483.720,82</b>	
900 GÖNDERİLECEK BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESAB		200.088.843,66			
903 KULLANILACAK ÖDENEKLER HESAB		4.934.212.182,02			
904 ÖDENEKLER HESAB		-5.134.301.025,68			
910 TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI		19.006.057.574,70			
911 TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESAB		19.018.094.099,60			
980 PROJE MALİYETLERİ HS		914.282.046.466,35			

Ekonomik Kodlar				GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	04	03		Dış Borç Faiz Giderler	57.460,06
630	04	03	01	ABD Doları Cinsinden Dış Borç Faiz Giderler	57.460,06
630	04	03	01 01	ABD Doları Cinsinden Dış Borç Faiz Giderler	57.460,06
630	05			Cari Transferler	40.133.460,00
630	05	08		Gelirlerden Ayrılan Paylar	40.133.460,00
630	05	08	02	Özel Bütçeli İdarelere Verilen Paylar	40.133.460,00
630	05	08	02 90	Diğer Özel Bütçeli İdarelere Verilen Paylar	40.133.460,00
630	11			Değer ve Miktar Değişimleri Giderler	23.410.199,28
630	11	01		Döviz Mevcudunun Değerlemesinden Oluşan Olumsuz Kur Farklar	23.410.199,28
630	11	01	00	Döviz Mevcudunun Değerlemesinden Oluşan Olumsuz Kur Farklar	23.410.199,28
630	11	01	00 00	Döviz Mevcudunun Değerlemesinden Oluşan Olumsuz Kur Farklar	23.410.199,28
630	12			Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderle	153.069,88
630	12	03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirler	153.069,88
630	12	03	09	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirler	153.069,88
630	12	03	09 99	Diğer Gelirle	153.069,88
630	99			Diğer Giderle	18.000,00
630	99	99		Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderle	18.000,00
630	99	99	00	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderle	18.000,00
630	99	99	00 00	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderle	18.000,00

**GİDERLER TOPLAMI : 5.242.093.745,87**

Ekonomik Kodlar				GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
600	05	02	02	Vergi ve Harç Gelirlerinden Alınan Payla	4.135.260.001,19
600	05	02	02 04	Savunma Sanayii Destekleme Fonu Payları (Gelir ve Kurumlar)	4.135.260.001,19
600	05	02	06	Özel Bütçeli İdarelere Ait Payla	10.373.362,85
600	05	02	06 10	MKEK - İthal Silah ve Fişek Satış Hasılatından SSDF Paylar	10.373.362,85
600	05	03		Para Cezalar	<b>136.025.820,50</b>
600	05	03	09	Diğer Para Cezalar	136.025.820,50
600	05	03	09 08	Gecikme cezalar	131.643.871,73
600	05	03	09 09	Offset Cezaları	4.381.948,77
600	05	09		Diğer Çeşitli Gelirle	<b>3.693.350.402,57</b>
600	05	09	09	Diğer Çeşitli Gelirle	3.693.350.402,57
600	05	09	09 99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Çeşitli Gelirle	3.693.350.402,57
600	11			Değer ve Miktar Değişimleri Gelirler	<b>306.694.328,44</b>
600	11	01		Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur Farklar	<b>306.694.328,44</b>
600	11	01	00	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur Farklar	306.694.328,44
600	11	01	00 00	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur Farklar	306.694.328,44

**NET GELİR TOPLAMI : 8.882.285.249,96**

GİDERLER TOPLAMI( A)	5.242.093.745,87		Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
GELİRLER TOPLAMI( B)	8.882.285.249,96				
İNDİRİM ;İADE;İSKONTO TOPLAMI (C)	0,00	NET GELİR ( D= B- C)	8.882.285.249,96	FAALİYET SONUCU D - A	3.640.191.504,09



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>

**SAVUNMA SANAYİ MÜSTEŞARLIĞI**

**2015 YILI**

**PERFORMANS DENETİM RAPORU**





# İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	38
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	39
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	39
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	39
5. GENEL DEĞERLENDİRME .....	41
6. DENETİM BULGULARI.....	49



## 1. ÖZET

Bu rapor, Savunma Sanayii Müsteşarlığının (SSM) 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.

SSM'nin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2012-2016 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2015 yılı Performans Programı,
- 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Stratejik Planın, Performans Programının ve Faaliyet Raporunun mevcudiyet ve zamanlılık kriterlerini karşıladığı, ancak sunum kriterlerini kısmen karşıladığı görülmüştür.

Yukarıda sayılan dokümanlardan Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma açısından değerlendirilmiş; Faaliyet Raporu ise performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik açısından incelenmiş ve bu incelemelerin sonucunda, Stratejik Plan ve Performans Programının ilgililik kriterini karşıladığı, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterini kısmen karşıladığı görülmüştür. Faaliyet Raporu ile ilgili olarak ise çalışma kağıtları ve bulgularda belirtilen nedenlerle tutarlılık ve doğrulanabilirlik kriteri açısından değerlendirilme yapılamamış, geçerlilik/ikna edicilik kriterini de karşılamadığı kanaatine varılmıştır.

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi hususunda; SSM 2015 yılı Performans Programında ölçülebilir hedef, performans hedefi ve göstergeye yer verilmediği kanaatine varıldığı için veri kayıt sisteminin incelenmesiyle ilgili herhangi bir çalışma yapılamamıştır.

## **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 çerçeve, Savunma Sanayii Müsteşarlığının yayımladığı 2012-2016 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.



## 5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında Savunma Sanayii Müsteşarlığının yayınladığı 2012-2016 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.

Savunma Sanayii Müsteşarlığı 5018 sayılı Kanunla ekli II sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler arasında sayıldığı için stratejik plan ve performans programı hazırlamakla yükümlü kılınmıştır. Teorik olarak, yapılan bütün harcamaların stratejik planda bir yeri, performans programında bir bütçe karşılığı olmak zorundadır. SSM stratejik plan ve performans programında yer verdiği amaç ve hedeflerini yüksek oranda SSDF kaynaklarını kullanarak gerçekleştirmektedir. Ancak SSDF Maliye Bakanlığı tarafından genel bütçe kapsamı dışında tutması, SSDF kaynaklarının On Yıllık Temin / Tedarik Programı (OYTEP) ve Savunma Sanayii İcra Komitesi (SSİK) Kararları çerçevesinde “GİZLİ” gizlilik derecesinde kullanılması sebebiyle harcamaların detayına ilişkin kamuoyuna bilgi verilememesi gibi sebeplerle hazırlanan performans programının bütçe karşılığı birbirine uymamakta ve tam olarak gerçeği yansıtmamaktadır. Bu bağlamda Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ile SSM'nin de bağlı bulunduğu Milli Savunma Bakanlığı gibi kapsam dışında tutulması gerektiği değerlendirilmektedir.

Denetim yukarıda sayılan üç belge üzerinden kamu idaresinin raporlama gerekliliklerine uyumunun değerlendirilmesi, bu belgelerde sunulan performans bilgisinin değerlendirilmesi ve performans bilgisinin üretilmesi için kullanılan veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiştir. Bu değerlendirmeler için kullanılan kriterler aşağıdaki tabloda görülmektedir:

**Tablo 1: Performans Denetimi Kriterleri**

Denetim kriteri	Tanım
Mevcudiyet	Denetlenen idarenin, yasal düzenlemelere göre ilgili dokümanları hazırlaması
Zamanlılık	Performans bilgisinin yasal süre içinde raporlanması
Sunum	Performans bilgisinin düzenleyici esaslara uygun şekilde raporlanması
İlgililik	Amaç, hedef, gösterge ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması
Ölçülebilirlik	Performans programlarındaki hedeflerin, göstergeler ile ölçülebilir olması
İyi tanımlanma	Hedeflerin ve göstergelerin açık ve net bir tanımının olması
Tutarlılık	Hedeflerin (göstergeler dâhil), denetlenen idarenin planlama ve raporlama dokümanlarında tutarlı olarak kullanılması
Doğrulanabilirlik	Raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izlenebiliyor olması
Geçerlilik/ İkna edicilik	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınıyor olması ve sapmayı açıklayan nedenlerin inandırıcı ve ikna edici olması
Güvenilirlik	Veri kayıt sistemlerinin gerçekleştirmeleri tam ve doğru şekilde ölçerek faaliyet raporunda güvenilir veri sunuyor olması

## **STRATEJİK PLAN**

SSM 2012-2016 Stratejik Planında dört (4) adet stratejik amaç belirlenmiştir. Bu dört amaca ulaşmak için 13 stratejik hedef, stratejik hedeflerin ölçülebilmesi için de 12 performans hedefi ve 36 adet performans göstergesi belirlenmiştir.

Stratejik Plan ile ilgili olarak Tablo1'deki kriterlerden mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterleri açısından yapılan değerlendirmede:

### *Mevcudiyet:*

5018 sayılı Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri çerçevesinde SSM 2012-2016 Stratejik Planının mevcut olduğu,

### *Zamanlılık*

SSM Stratejik Planının mevzuatta öngörülen sürelerde hazırlandığı,

### *Sunum*

Kalkınma Bakanlığının hazırladığı “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” stratejik planlama süreci ve stratejik planların kapsamı ve içeriğine ilişkin genel bir çerçeve

sunar. Kamu idarelerinin bu Kılavuzda belirtilen genel yapı ve temel ilkelere riayet etmesi beklenir.

SSM 2012- 2016 Stratejik Planının “Durum analizi” bölümüne yer verilmemesi, “Maliyetlendirme” bölümünün ilgili mevzuat gereğine uygun hazırlanmaması dışında Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan kılavuzda belirtilen genel yapı ve temel ilkelere uygun olduğu,

#### *İlgililik*

Stratejik Planlama Kılavuzuna göre hedefler, amaçlar ile ilgili olması gerekmektedir. SSM 2012- 2016 Stratejik Planında yer alan stratejik hedeflerin belirlenen amaçlarla ilgili olduğu,

tespit edilmiştir.

#### *Ölçülebilirlik*

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu gereği hedeflerin ölçülebilir olması, ölçülebilir olmadığı durumlarda ise gösterge ile ölçülebilir hale gelmesi gerekmektedir. Performans göstergelerinin ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilmesi gerekir.

SSM 2012- 2016 Stratejik Planında amaç ve hedefler belirlenmiş, hedefleri ölçülebilir kılmaya yönelik olarak göstergeler yerine performans programında belirlenmesi gereken performans hedefleri oluşturulmuştur. 2012 yılında Bakan Onayı ile uygulamaya geçirilen Uygulama Stratejisi ile Stratejik Plan revize edilmiş göstergeler eklenmiş ancak Stratejik Plan metnine işlenmemiştir. SSM Stratejik Planında, hedefler ölçülebilir olarak belirlenmemiş, ölçülebilirliği sağlamaya yönelik belirlenen performans hedeflerinde içerik olarak ölçülebilir ifadeler kullanılmışsa da, bazılarında hedeflenen miktar, maliyet, kalite ve zaman belirtilmediğinden hedefe ulaşıp ulaşılmadığını ölçmek mümkün olmamakta, ölçülebilir ifadeler kullanılan bazı performans hedeflerinde ise hedeflenen sonuca ne zaman ulaşılabileceği ve hedefe ulaşmak için sağlanan gelişmelerin nasıl ölçüleceğine dair bilgilere yer verilmediği için hedefe ulaşmada sağlanan gelişmeleri ölçmek mümkün olamamaktadır. Uygulama Stratejisi Belgesinde belirlenen göstergeler ise oran, sayı, puan gibi ölçülebilir ifadeler içerse de ölçümü sağlayacak miktar, zaman, kalite ve maliyet kriterlerine yer verilmediği için

ölçülebilir olarak değerlendirilememiştir.

Bu nedenle Stratejik Planda yer alan hedeflerden zaman kriterine yer verilen performans hedefleri o tarih itibari ile ölçülebilir bulunmuş, diğer performans hedefleri ve tüm göstergeler ölçülebilir bulunmamıştır.

#### *İyi Tanımlanma*

Ölçülebilirlik kriterine göre yapılan değerlendirme sonucu belirlenen tarih itibariyle ölçülebilir olan performans hedefleri iyi tanımlama kriterini karşıladığı kanaatine varılmış, ölçülebilir olmadığı tespit edilen performans hedef ve göstergeleri ise iyi tanımlanma kriterine göre değerlendirmeye tabi tutulmamıştır.

### **PERFORMANS PROGRAMI**

SSM 2015 yılı Performans Programında 4 amaç, bu amaçların gerçekleşmesi için 13 adet performans hedefi belirlenmiş, performans göstergelerine yer verilmemiştir.

Performans Programı ile ilgili olarak Tablo1'deki kriterlerden mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterleri açısından yapılan değerlendirmede:

#### *Mevcudiyet:*

5018 sayılı Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri çerçevesinde SSM 2015 yılı Performans Programının mevcut olduğu tespit edilmiştir.

#### *Zamanlılık*

SSM 2015 yılı Performans Programının “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” hükümlerine uygun olarak öngörülen sürede hazırlanıp kamuoyuna açıklandığı tespit edilmiştir.

#### *Sunum*

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi, performans programlarının kapsam ve içeriğine ilişkin genel bir çerçeve sunar. Kamu idarelerinin bu Yönetmelik ve Rehberde ortaya konan genel yapı, süreç ve temel ilkelere riayet etmesi beklenir.

Performans Programı Hazırlama Rehberinin Ek kısmı, performans programının formatını belirlemektedir.

SSM 2015 yılı Performans Programının sunum kriteri açısından değerlendirilmesi sonucunda;

- Performans Programının “I-Genel Bilgiler” başlığı altında bulunan “C-Fiziksel Kaynaklar” ve “E-İnsan Kaynakları” bölümlerinde yeterli ve ayrıntılı bilgiye yer verilmediği,
- Performans Programının “II-Performans Bilgileri C- Performans Hedef ve Göstergeleri İle Faaliyetler” bölümünde yer alan performans hedefi tablolarının (Tablo 1) performans programı hazırlama rehberine uygun hazırlanmadığı,
- Performans Programının “II-Performans Bilgileri C- Performans Hedef ve Göstergeleri İle Faaliyetler” bölümünde yer alan faaliyet maliyetleri tablolarının (Tablo 2) Performans Programı Hazırlama Rehberine uygun hazırlanmadığı,
- Performans Programının “II-Performans Bilgileri D- İdarenin Toplam Kaynak İhtiyacı” bölümünde yer alan İdare Performans Tablosu (Tablo 3) ve Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosunun (Tablo 4) Performans Programı Hazırlama Rehberine uygun hazırlanmadığı,

tespit edilmiştir.

#### *İlgililik*

##### *- Performans Hedefinin İlgililiği*

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu ve Performans Programı Hazırlama Rehberine göre idarelerin belirledikleri performans hedeflerinin stratejik planlarındaki hedeflerle ilgili olması gerekmektedir. Hedefler stratejik planda yer alan amaçları gerçekleştirmeye, performans hedefleri de hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmiş olmalıdır.

İncelemede performans hedeflerinin stratejik plandaki hedeflerle ilgili olduğu görülmüştür.

##### *- Performans Göstergesinin İlgililiği*

Performans Programı Hazırlama Rehberinde gösterge, kamu idarelerince performans

hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımdan göstergenin, performans hedefi ile ilgili olması gerektiği anlaşılmaktadır.

İncelemede Performans Programında göstergelere yer verilmediği için göstergeler için ilgililik kriteri değerlendirilmesi yapılamamıştır.

### *Ölçülebilirlik*

Performans Programı Hazırlama Rehberinde; performans hedeflerinin, performans göstergeleri ile ölçülebilir olması gerektiği ifade edilmiştir.

İncelemede Performans Programında performans göstergelerine yer verilmediği tespit edildiği için performans hedefleri ölçülebilir bulunmamıştır.

### *İyi Tanımlanma*

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğe göre performans programlarında yer alan performans hedef ve göstergelerinin sade ve anlaşılır olması esastır.

“İyi tanımlanma” kriteri, net ve anlaşılabilir performans hedef ve göstergeleri hazırlama gerekliliği ile ilgilidir. Yani idareler, neyi başarmak istediklerini açıkça tanımlamalıdır. Göstergelerin iyi tanımlanmamış olması, kamu idarelerinin hedeflere yönelik başarıyı yanlış raporlaması riskini doğurur. Bu riskin ortadan kaldırılabilmesi için kamu idarelerinin performans hedef ve göstergelerini açık ve anlaşılır şekilde belirlemeleri esastır.

İncelemede Performans Programında ölçülebilir performans hedefi ve göstergesi bulunmadığı tespit edildiği için iyi tanımlama kriterine göre bir değerlendirme yapılamamıştır.

## **FAALİYET RAPORU**

SSM 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu ile ilgili olarak Tablo1'deki kriterlerden mevcudiyet, zamanlılık, sunum, tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik kriterleri açısından yapılan değerlendirmede:

*Mevcudiyet:*

5018 sayılı Kanununun 41 inci maddesi hükümleri çerçevesinde SSM 2015 Yılı Faaliyet Raporunun mevcut olduğu,

*Zamanlılık*

Faaliyet Raporunun mevzuatta öngörülen sürelerde hazırlandığı,

*Sunum*

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, faaliyet raporlarında yer verilecek bilgilere yönelik ilkeleri ve bu raporların hazırlanmasında izlenecek süreçleri ortaya koymaktadır.

SSM'nin 2015 yılı Faaliyet Raporunun sunum kriteri açısından değerlendirilmesi sonucunda;

“Genel Bilgiler” başlığı altında dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere yer verilmediği,

“Mali Bilgiler” başlığı altında bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile ilgili meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkında özet bilgilere yer verilmediği ve temel mali tablolardan yalnızca “Özel Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosu”na yer verildiği,

“Performans Bilgileri” ne “Faaliyet Bilgileri” başlığı altında verildiği, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinde meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmediği,

tespit edilmiştir.

*Tutarlılık*

Stratejik plan ve performans programı değerlendirmesi sonucu 2015 yılı için ilgili ve ölçülebilir olduğu kanaatine varılan hedef, performans hedefi ve göstergeler bulunmadığı ve faaliyet raporunun tutarlılık kriteri açısından değerlendirilmesi ilgili ve ölçülebilir hedef,

performans hedefi ve göstergeler açısından yapılabildiği gerekçeleriyle faaliyet raporu tutarlılık kriteri açısından değerlendirilememiştir.

*Doğrulanabilirlik*

Stratejik plan ve performans programı değerlendirmesi sonucu 2015 yılı için ilgili ve ölçülebilir olduğu kanaatine varılan hedef, performans hedefi ve göstergeler olmadığı için faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi ile ilgili bir çalışma yapılamamıştır. Bu sebeple Faaliyet Raporu doğrulanabilirlik kriteri açısından değerlendirilememiştir.

*Geçerlilik/İkna Edicilik*

Geçerlilik/İkna edicilik kriteri, planlanan ve gerçekleşen performans arasındaki veya hedefe ilişkin bütçedeki sapmanın nedenlerinin inandırıcı ve geçerli olup olmadığını değerlendirmek için kullanılır. Bütçe ve performans hedeflerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmalara ilişkin gerekçeler geçerlilik/ikna edicilik kriterine göre değerlendirilir.

SSM 2015 yılı Faaliyet Raporunda bütçe gerçekleştirmeleri ile ilgili sapmaların nedenlerine yer verilmediğinden, stratejik plan ve performans programında ölçülebilir hedef, performans hedefi ve gösterge belirlenmediği için performans hedefleri ile gerçekleştirmeler arasındaki sapmalar ve nedenleri belirtilmediğinden Faaliyet Raporunun geçerlilik/ikna edicilik kriterini karşılamadığı tespit edilmiştir.



## 6. DENETİM BULGULARI

### A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

#### BULGU 1: Stratejik Planda “Durum Analizi” Bölümünün Hazırlanmaması

Savunma Sanayii Müsteşarlığı 2012-2016 Stratejik Planında “*Durum Analizi*” bölümünün hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte belirtilen kamu idarelerince hazırlanacak stratejik planların genel çerçevesini belirlemek amacı ile hazırlanmış olan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun “*Durum Analizi*” başlıklı 4 üncü bölümünde ilk olarak, “*A- Tarihi Gelişim*” kısmında kuruluşun hangi tarihte hangi amaçlara hizmet etmek için kurulduğu, bugüne kadar geçirdiği kritik aşamalar, önemli yapısal dönüşümler analitik bir bakış açısıyla değerlendirmesi gerektiği belirtilmiştir.

İkinci olarak, B- *Yasal Yükümlülükler ve Mevzuat Analizi*” kısmında kuruluşun mevzuattan kaynaklanan yükümlülüklerinin tespitini yapması ve kuruluşa görev ve sorumluluklar yükleyen, kuruluşun faaliyet alanını düzenleyen mevzuatı gözden geçirilerek yasal yükümlülüklerinin listesini oluşturması gerektiği ifade edilmiştir.

“*C - Faaliyet Alanları İle Ürün Ve Hizmetlerin Belirlenmesi*” kısmında yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi gerçekleştirildikten sonra, kurum bu analizin çıktılarında da yararlanılarak kuruluşun ürettiği temel ürün ve hizmetler belirlemesi gerektiği öngörülmüş, belirlenen ürün ve hizmetlerin birbirleriyle olan ilişkileri gözetilerek belirli faaliyet alanları altında toplulaştırılmasının uygun olacağı ifade edilmiştir.

“*D - Paydaş Analizi*” kısmında ilk olarak kuruluşun paydaşlarının kimler olduğu kuruluşça belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Paydaşlar, kuruluşun ürün ve hizmetleri ile ilgisi olan, kuruluştan doğrudan veya dolaylı, olumlu yada olumsuz yönde etkilenen veya kuruluşu etkileyen kişi, grup veya kurumlardır. Paydaşlar belirlendikten sonra kurumun, neden paydaş oldukları sorusunu cevaplaması gerektiği belirtilmiştir. Daha sonra paydaşların, kurum ile ilişkisini belirlemek için ayrıntılı bir şekilde analiz edilip kuruluşun sunduğu ürün/hizmetlerle bunlardan yararlananların ilişkilendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu

değerlendirme sonucu kuruluş, paydaşla kurum ilişkisini dikkate alarak stratejik planlama ile ilgili paydaş görüşlerini almalıdır.

Son aşama olan “E - Kuruluş İçi Analiz ve Çevre Analizi” kısmına göre ise kurumun iç ve dış çevre analizi yapılmalıdır. Bu aşamada kuruluş GZFT yöntemini kullanarak kurum içi güçlü yönler ve zayıf yönlerini, çevre analizinde ise fırsatlar ve tehditleri belirlemelidir.

Bu kapsamda, SSM'nin söz konusu stratejik planı incelendiğinde, "Durum Analizi" bölümüne yer verilmediği tespit edilmiştir. Stratejik planın "Önsöz"ünde stratejik plan hazırlama sürecinde yapılan paydaş analizi, iç tarama anketi, kurum içi çalıştaylar, GZFT analizi, PEST analizi, gibi süreçlere çok kısa yer verilmiş, amaç ve hedeflerin ifade edildiği bölümlerde yer yer bu analizlerden elde edilen sonuçlardan bahsedilmiş ve söz konusu amaç ve hedefi belirleme sebepleri ifade edilmiştir.

Ancak yukarıda bahsedildiği şekli ile stratejik planda ayrıca bir "Durum Analizi" bölümüne yer verilmesi ve bu kapsamda yapılan çalışmalar ve sonuçları gerekli ayrıntıları içerecek şekilde ifade edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik” incelendiğinde, **Madde 9**’da stratejik planın bu Yönetmeliğe ve Stratejik Planlamaya ilişkin diğer rehberlere uygun olarak hazırlanacağını ifade edildiği, bununla birlikte ilgili rehberlere uygun olarak hazırlanan durum analizinin stratejik planda ayrı bir bölüm olarak gösterilme zorunluluğuna ilişkin bir hususun olmadığı belirtilmiştir. Ayrıca, ilgili mevzuat çerçevesinde ve Stratejik Planlama Kılavuzu **Madde 4**’e uygun olarak hazırlanan ve yukarıda belirtilen analizleri içeren 339 sayfalık “Durum Analizi” raporu, SSM 2012-2016 Stratejik Plan yazımı faaliyetlerinde dikkate alındığı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğin "*Stratejik Planın Hazırlanması*" başlıklı 9 uncu maddesinde hazırlık dönemini tamamlayan kamu idarelerince, stratejik planların, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa, bu Yönetmeliğe, Kılavuza ve Müsteşarlıkça yayımlanan stratejik planlamaya ilişkin diğer rehberlere uygun olarak hazırlanacağı ifade edilmiştir. Yine söz konusu Yönetmelik hükümlerine istinaden Devlet Planlama Teşkilatı tarafından stratejik planlama kavramlarını ve stratejik planlama sürecine ilişkin usul ve esasları ortaya koyan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu hazırlanmıştır.

Söz konusu Kılavuzun "*Stratejik Planlama*" başlıklı 2 nci bölümünde "stratejik planda yer alması gereken temel unsurlar" başlığı altında durum analizine yer verilmiş, yine Kılavuzun "*Durum Analizi*" başlıklı 4 üncü bölümünde durum analizinin kamu idaresi tarafından yapılacak Tarihi Gelişim, Yasal Yükümlülükler ve Mevzuat Analizi, Faaliyet Alanları İle Ürün Ve Hizmetlerin Belirlenmesi, Paydaş Analizi, Kuruluş İçi Analiz ve Çevre Analizi gibi çalışmalardan oluştuğu ve bu çalışmaların nasıl yapılacağı ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir.

İdare cevabında ilgili rehberlere uygun olarak hazırlanan durum analizinin stratejik planda ayrı bir bölüm olarak gösterilme zorunluluğuna ilişkin hususun olmadığını belirtmişse de yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümlerinde durum analizi bölümü stratejik planda yer alması gereken temel unsur olarak değerlendirilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda belirtildiği şekliyle durum analizi kapsamında ayrıntılı olarak yaptığı çalışmalara stratejik planında gerekli ayrıntıları içerecek şekilde yer vermesi gerektiği düşünülmektedir.

## **BULGU 2: Stratejik Planda “Maliyetlendirme” Bölümünün Mevzuata Uygun**

### **Hazırlanmaması**

Savunma Sanayii Müsteşarlığı 2012-2016 Stratejik Planında "*Maliyetlendirme*" bölümünün mevzuata uygun hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte belirtilen kamu idarelerince hazırlanacak stratejik planların genel çerçevesini belirlemek amacı ile hazırlanmış olan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun “Maliyetlendirme” başlıklı 6 ncı bölümünde kuruluşun politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesi amacıyla stratejik planında belirlediği amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler için kaynak ihtiyacını belirlemesi ve böylece kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı kurmaları gerektiği ifade edilmiştir.

Bu amaçla önce her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak bir hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılacağı, hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılki

tahmini maliyetine ulaşılacağı ve beş yıllık toplamın ise planın toplam tahmini maliyetini vereceği belirtilmiştir.

Yine ilgili bölümde kurum toplam maliyetlerini elde edeceği kaynaklarla karşılaştırması gerektiği belirtilmiştir. Bu karşılaştırmayı yapabilmek için kurumun yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceği tahmin etmesi gerektiği, ilk üç yıl için bütçeden tahsis edilecek kaynaklar Orta Vadeli Mali Planda yer almakta olduğu, bütçe dışı kaynaklar ile ilk üç yıldan sonraki kaynaklar ise kuruluş tarafından tahmin etmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Bu kapsamda, SSM'nin söz konusu stratejik planı incelendiğinde "Maliyetlendirme" bölümünün hazırlanmadığı tespit edilmiştir. Stratejik planın 55 inci sayfasında herhangi bir başlık altına alınmayan bir tabloya yer verilmiştir. Söz konusu tabloda projeler listelenmiş ve ilgili proje için yıllar itibariyle kullanılacak kaynağın SSDF'ye mi veya özel bütçeye mi ait olduğu yönünde bilgiye yer verilmiştir. Bunun dışında ilgili kılavuzda bahsedildiği gibi silsileler halinde proje ve faaliyetlerin maliyetlerinden hedeflerin tahmini maliyetleri, hedeflerin maliyetlerinden amaçların tahmini maliyetleri, amaçların maliyetlerinden stratejik planın o yılki tahmini maliyeti ve beş yıllık maliyetlerin toplamından stratejik planın toplam maliyetinin ifade edilmediği tespit edilmiştir. Ayrıca yine kılavuzda bahsedildiği gibi toplam maliyetlerin elde edilecek toplam kaynaklarla karşılaştırılmasının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu şekilde maliyetlerin ve kaynakların belirlenmediği bir stratejik plan ile bütçe arasında sağlıklı bir bağlantı kurulmasının mümkün olmadığı ve bu sebeple "Maliyetlendirme" bölümünün mevzuatta belirtildiği gibi düzenlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Müsteşarlığın 5018 sayılı Kanuna göre stratejik plan ve performans programı/planı hazırlamakla yükümlü kılındığı, teorik olarak yapılan bütün harcamaların stratejik planda bir yeri, performans programında bir bütçe karşılığı olmak zorunda olduğu, ancak Savunma Sanayii Destekleme Fonu (SSDF) Maliye Bakanlığı tarafından genel bütçe kapsamı dışında tutması neticesinde, hazırlanan performans programının bütçe karşılığı tam olarak gerçeği yansıtmadığı, ayrıca SSDF kanalı ile finanse edilen Projelerin tutarı On Yıllık Temin / Tedarik Programı (OYTEP) ve Savunma Sanayii İcra Komitesi (SSİK) Kararları çerçevesinde "GİZLİ" gizlilik derecesinde harcanmakta

olduğu, harcamaların detayına ilişkin kamuoyuna bilgi verilemediği belirtilmiştir. Mevzuat gereği, kamu idareleri Kalkınma Planı, Hükümet Programı, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Yıllık Programı stratejik planlarını hazırlarken esas almaları gerektiği için, Hükümet Programında yer alan Helikopter, Tank, Uçak, gemi v.b. vizyon projeleri ile sanayileşme hedeflerinin yer aldığı bir Stratejik Plan hazırlandığı ifade edilmiştir. Bunun yanında Kamu idarelerince hazırlanacak performans programları hakkında yönetmelik gereğince Milli Savunma Bakanlığı kapsam dışında tutulurken, aynı Bakanlığa bağlı Müsteşarlığın bu dokümanı hazırlama zorunluluğu bir çelişkiyi en başta ortaya koyduğu belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme” başlıklı 9 uncu maddesinde “Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.” ifadesi yer almaktadır.

26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte belirtilen kamu idarelerince hazırlanacak stratejik planların genel çerçevesini belirlemek amacı ile hazırlanmış olan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu’nun “*Maliyetlendirme*” başlıklı 6 ncı bölümünde kuruluşun politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesi amacıyla stratejik planında belirlediği amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler için kaynak ihtiyacını belirlemesi ve böylece kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı kurmaları gerektiği ifade edilmiştir.

Yine ilgili bölümde kurum toplam maliyetlerini elde edeceği kaynaklarla karşılaştırması gerektiği belirtilmiştir. Bu karşılaştırmayı yapabilmek için kurumun yıllar itibarıyla hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceği tahmin etmesi gerektiği, ilk üç yıl için bütçeden tahsis edilecek kaynakların Orta Vadeli Mali Planda yer almakta olduğu, bütçe

dışı kaynaklar ile ilk üç yıldan sonraki kaynakların ise kuruluş tarafından tahmin etmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri gereği kamu idareleri stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler için kaynak ihtiyacını belirlemeli ve bu kaynağa stratejik planlarında ve performans programlarında yer vermelidir. Böylece stratejik yönetim ve performans esaslı bütçelemenin amacı olan kamu idaresinin stratejik planları ile bütçeleri arasında bağlantının kurulması sağlanmalıdır. Eğer amaç ve hedefleri gerçekleştirmek için ihtiyaç duyulan kaynak belirlenemiyor veya açıklanamıyorsa bu amaç ve hedeflere stratejik planda yer verilmemelidir. Bu şekilde maliyetlerin ve kaynakların belirlenmediği bir stratejik plan ile bütçe arasında sağlıklı bir bağlantı kurulmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, SSM stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme yapması gereken bir kurum olarak, hazırladığı stratejik planda yer verdiği tüm amaç ve hedeflerin üst politika belgelerine uygun olmasının yeterli olduğu, bunları gerçekleştirmek için ihtiyaç duyduğu kaynağa yine stratejik planında ve performans programında yer vermesi gerektiği düşünülmektedir.

### **BULGU 3: Stratejik Planda Kurumun Kendi Faaliyetleriyle Hedeflenen Sonuca Doğrudan Etki Edemeyeceği Performans Hedeflerine Yer Verilmesi**

Savunma Sanayii Müsteşarlığının 2012- 2016 Stratejik Planında Hedef 1.2 nin performans hedefi olarak belirlenen “*S&H cirosu içerisinde yan sanayi payı ortalama % 30 olacaktır.*”, Hedef 1.4 ün performans hedefi olarak belirlenen “*2016 yılında S&H sanayii 2 Milyar \$ ihracat, 8 Milyar \$ ciro gerçekleştirilecektir.*” gibi kurumun kendi faaliyetleriyle hedeflenen sonuca doğrudan etki edemeyeceği performans hedeflerine yer verildiği görülmüştür.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun “Geleceğe Bakış” başlıklı 5 inci bölümünde; misyon, vizyon ve temel değerlerin, yasal düzenlemelerle kuruluşa verilmiş olan görev ve yetkiler çerçevesinde belirleneceği belirtilmiştir. Amaç, hedef ve performans göstergelerinin ise misyon, vizyon ve temel değerlere uygun olarak belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Bu kapsamda yukarıda bahsedilen söz konusu hedef ve performans hedefleri SSM'nin görev ve yetkileri dahilinde olsa da, sadece SSM'nin iradesine ve faaliyetlerine direkt bağlı olmayan, siyasi ve ekonomik konjoktüre göre değişebilen, sektördeki aktörlerin iradesine ve faaliyetlerine, ihracat konusunda dış taleplere bağlı olan performans hedefleridir. Bu sebeple SSM'nin, söz konusu performans hedeflerini gerçekleştirmek için tüm strateji ve faaliyetleri yerine getirmiş olsa bile, belirlenen hedeflere ulaşmayı başaramaması gibi bir durumun ortaya çıkması olasılık dahilindedir.

Sonuç olarak SSM'nin stratejik planında yer alan performans hedeflerini kurumun yetki ve görevleri ile ilgili ve doğrudan faaliyetleri ile hedeflenen sonuca ulaşabilecek içerikte belirlemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Bu tespit SSM 2017-2021 Stratejik Plan hazırlama çalışmalarında dikkate alınacaktır." ifadesine yer vermiştir.

**Sonuç olarak** İlgili Kamu İdaresi cevabında bulgumuzda bahsedilen hususun SSM 2017-2021 Stratejik Plan hazırlama çalışmalarında dikkate alınacağını belirtmiştir. Bulgumuza konu olan bu husus müteakip denetimlerde izlemeye alınacaktır.

#### **BULGU 4: Stratejik Planda Yer Alan Hedeflerin, Stratejik Hedeflerin ve Uygulama Stratejisinde yer alan Göstergelerin Ölçülebilir Şekilde İfade Edilmemesi**

Savunma Sanayii Müsteşarlığı 2012-2016 Stratejik Planında belirlenen hedef, bazı performans hedefleri ve göstergelerin ölçülebilirlik kriterlerini taşımadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun "E- Hedefler" başlıklı bölümünde; hedef, amaçların gerçekleştirilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaç olarak tanımlanmış; hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerektiği belirtilmiştir. Yine hedefler oluşturulurken cevaplanması gereken sorular arasında "İstenilen sonuçlara ne kadar zamanda ulaşılabilir?" ve "Bu hedeflere ulaşmak için sağlanan gelişme nasıl ölçülür?" gibi sorular belirtilmiştir. Kılavuz'un "*F- Performans Göstergeleri*" başlıklı bölümünde; hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerektiği ve performans göstergelerinin de ölçülebilirliğinin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Performans hedefleri ise Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde çıkarılan Performans Programı Hazırlama Rehberinin "Tanımlar" bölümünde, kamu

idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefleri olarak tanımlanmıştır.

Bu kapsamda SSM Stratejik Planında amaç ve hedefler belirlenmiş, hedefleri ölçülebilir kılmaya yönelik olarak göstergeler yerine performans programında belirlenmesi gereken performans hedefleri oluşturulmuştur. 2012 yılında Bakan Onayı ile uygulamaya geçirilen Uygulama Stratejisi ile Stratejik Plan revize edilmiş göstergeler eklenmiş ancak stratejik plan metnine işlenmemiştir. Stratejik planda hedefler ölçülebilir olarak belirlenmemiş, ölçülebilirliği sağlamaya yönelik belirlenen performans hedeflerinde içerik olarak ölçülebilir ifadeler kullanılmışsa da, bazılarında hedeflenen miktar, maliyet, kalite ve zaman belirtilmediğinden hedefe ulaşıp ulaşılmadığını ölçmek mümkün değildir. Örneğin; stratejik planda yer alan Hedef 1.1 “*Savunma ve güvenlik sektörünün etkinliğinin artırılması yönünde tedbirler geliştirmek*” şeklinde ifade edilmişken performans hedefi “*Savunma ve güvenlik sektörünün etkinliği arttırılacaktır.*” şeklinde ifade edilmiş, miktar, maliyet, kalite ve zaman gibi kriterlere yer verilmemiştir. Yine Hedef 3.1 “*Program yönetimi yaklaşımını kurumsallaştırmak*” olarak ifade edilmiş, bunun dışında herhangi bir göstergeye yer verilmemiştir.

Ölçülebilir ifadeler kullanılan bazı performans hedeflerinde ise hedeflenen sonuca ne zaman ulaşılabileceği ve hedefe ulaşmak için sağlanan gelişmelerin nasıl ölçüleceğine dair bilgilere yer verilmemiştir. Örneğin Hedef 3.2. nin performans hedefi olan “İhtiyaç belirleme faaliyetlerine kaynak teşkil edebilecek en az 6 adet Teknoloji İzleme Raporu hazırlanacak ve kullanıcı ile paylaşılacaktır.” hedefinde olduğu gibi istenilen sonuca ne zaman ulaşılabileceği, tüm hedef ve performans hedeflerinde geçerli olmak üzere örnek olarak, Hedef 2.3. ün performans hedefi olan “Planlanan test merkezleri 2016 yılına kadar hayata geçirilecektir.” ve Hedef 4.1. in performans hedefi olan “Program Yönetim Bilgi Sistemi 2016 yılına kadar yürürlüğe alınacaktır.” hedeflerinde yıllar itibariyle hedefe ulaşmak için sağlanan gelişmelerin nasıl ölçüleceği gibi hususlara yer verilmemiştir. Bu haliyle bu hedefler ancak belirtilen tarih itibari ile ölçülebilir olarak değerlendirilebilir.

Uygulama Stratejisi Belgesinde belirlenen göstergeler ise “SS25 büyüme oranı”, “SS25 Lojistik cirosu”, “projelerde ulaşılan aşamalar”, “onaylanan pilot program planı sayısı”, anket puanları” gibi oran, sayı, puan gibi ölçülebilir ifadeler içerse de ölçümü



sağlayacak miktar, zaman, kalite ve maliyet kriterlerine yer verilmediği için ölçülebilir olarak değerlendirilememiştir.

Sonuç olarak yukarıda belirtilen hedefler, performans hedefleri ve göstergelerde miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifadeler yer verilmediği için ölçülebilirliğin sağlanamadığı, ölçülebilir olarak nitelendirilen performans hedeflerinde ise yıllar itibariyle hedeflenen sonuca ulaşmak için sağlanan gelişmenin nasıl ölçüleceği belirtilmediğinden, ancak belirtilen tarih itibariyle ölçülebilir olarak değerlendirilmektedir.

Bu nedenle, söz konusu hedef, performans hedefi ve göstergelerin Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda belirtildiği gibi ölçülebilirliği sağlayacak kriterleri içerecek şekilde belirlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Bu tespit SSM 2017-2021 Stratejik Plan hazırlama çalışmalarında dikkate alınacaktır." ifadesine yer vermiştir.

**Sonuç olarak** ilgili Kamu İdaresi cevabında bulgumuzda bahsedilen hususun SSM 2017-2021 Stratejik Plan hazırlama çalışmalarında dikkate alınacağını belirtmiştir. Bulgumuza konu olan bu husus müteakip denetimlerde izlemeye alınacaktır.

## **B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

### **BULGU 5: Performans Programının Performans Hedefi Tablolarında (Tablo 1) Performans Hedefleri ile İlgili Açıklamalara, Performans Göstergelerine ve İlgili Açıklamalara ve Faaliyetlerin Toplam Maliyetlerine Yer Verilmemesi**

Savunma Sanayii Müsteşarlığının 2015 Yılı Performans Programında yer alan "*II- Performans Bilgileri C- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler*" bölümündeki Performans Hedefi Tablolarında (Tablo 1) performans hedefleri ile ilgili açıklama kısmına, performans göstergelerine ve ilgili açıklamalarına ve faaliyetlerin toplam maliyetlerine yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde çıkarılan Performans Programı Hazırlama Rehberinin "*EK-1 Performans*

*Programının Şekli” bölümünün “II- Performans Bilgileri C- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler” kısmında;*

*“Öncelikle her bir performans hedefi için hazırlanmış olan Tablo 1’e yer verilir. Bu tablonun ardından:*

*-Program döneminde ilgili performans hedefinin belirlenmesinin nedenleri ile belirlenen performans hedefinin temel politika ve öncelikler ile ilişkisi,*

*-Performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını değerlendirmek üzere belirlenen performans göstergeleri ile bu göstergelerin belirlenmesinin nedenleri,*

*-Performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler hakkında detaylı ve açıklayıcı bilgiler,*

*-Faaliyetlerin kaynak ihtiyacının nasıl tespit edildiği,*

*gibi hususlar ile açıklanmasında yarar görülen diğer hususlara yer verilir.*

*Bu açıklamaların ardından ilgili performans hedefi ile ilişkili faaliyet maliyetleri tablosu/tablolari (Tablo 2) yer alır.”* denilmiştir.

Performans Hedefi Tablolarına (Tablo 1) ilişkin “Açıklama 1” bölümündeki “Performans Hedefi” kısmında; Performans hedefi bölümünde ilgili performans hedefine yer verileceği, açıklamalar kısmında söz konusu hedeflerin belirlenme amaçlarına ve performans hedefinin gerekçelerine kısaca değinileceği belirtilmiştir. Daha kapsamlı açıklamalara ise performans programının metin kısmında yer verileceği belirtilmiştir. Performans göstergelerine ilişkin kısımda ise söz konusu performans hedefini ölçmek için belirlenen göstergelere yer verileceği, bir önceki yıl gerçekleşme verileri (t-1), içinde bulunulan yıla ilişkin tahmin verileri (t) ve program dönemine ilişkin tahmin verileri (t+1) sütunlarında gösterileceği ifade edilmiştir. Açıklamalar kısmında ise performans göstergelerinin belirlenme amaçlarına ve gerek görülen diğer hususlara yer verileceği belirtilmiştir. Faaliyetlere ilişkin kısımda, ilgili performans hedefine ulaşmak için öngörülen faaliyetlere ve bu faaliyetlerin hangi kaynaklardan ve hangi miktarlarda karşılanmasının planlandığına ilişkin bilgilere yer verileceği ifade edilmiştir.

Bu kapsamda SSM'nin 2015 Yılı Performans Programı incelendiğinde, Performans Hedefi Tablosunda (Tablo 1) yer alan performans hedefi açıklama kısmına, performans göstergeleri kısmında performans göstergelerine ve ilgili açıklamalara ve faaliyetler kısmında da faaliyetlerin maliyetlerinde kullanılacak SSDF kaynaklarına yer verilmediği tespit edilmiştir.

Bu kapsamda, performans programında yer alan Performans Hedefi Tablosundaki (Tablo 1) performans hedefi açıklama bölümünün, performans göstergelerinin ve bunlara ilişkin açıklamaların ve faaliyet maliyetlerinin Performans Programı Hazırlama Rehberine uygun olarak düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Performans Programının Maliye Bakanlığı tarafından altyapısı hazırlanan e-bütçe sistemi üzerinden girilmekte olduğu, sistem genel bütçe kapsamındaki kurumlara yönelik olarak dizayn edildiğinden Müsteşarlığın uygulamalarına tam olarak cevaz vermediği, Örnek olarak SSDF'nin kaynak planlaması gizli olarak yürütüldüğü için ilgili hedeflere yansıtılmadığı, performans programı hazırlanırken, yukarıda bahsedilen kısıtlar çerçevesinde hazırlanan stratejik plan verileri kullanılmak suretiyle programa giriş yapıldığı belirtilmiştir. Ayrıca, Performans Programı Hazırlama Rehberi kurumlara rehberlik etmekte olduğu, yapılan işlerin hassasiyeti ve farklılıkları nedeniyle her kurum tarafından rehberdeki tüm alanlara giriş yapılamayacağı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme” başlıklı 9 uncu maddesinde “Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

...

Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar.

Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar.” ifadeleri yer almaktadır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde çıkarılan Performans Programı Hazırlama Rehberinin “EK-1 Performans Programının Şekli” bölümünün “II- Performans Bilgileri C- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler” kısmında; Performans Hedefi Tablolarına (Tablo 1) ilişkin “Açıklama 1” bölümündeki “Performans Hedefi” kısmında; Performans hedefi bölümünde ilgili performans hedefine yer verileceği, açıklamalar kısmında söz konusu hedeflerin belirlenme amaçlarına ve performans hedefinin gerekçelerine kısaca değinileceği belirtilmiştir. Daha kapsamlı açıklamalara ise performans programının metin kısmında yer verileceği belirtilmiştir. Performans göstergelerine ilişkin kısımda ise söz konusu performans hedefini ölçmek için belirlenen göstergelere yer verileceği, bir önceki yıl gerçekleşme verileri (t-1), içinde bulunulan yıla ilişkin tahmin verileri (t) ve program dönemine ilişkin tahmin verileri (t+1) sütunlarında gösterileceği ifade edilmiştir. Açıklamalar kısmında ise performans göstergelerinin belirlenme amaçlarına ve gerek görülen diğer hususlara yer verileceği belirtilmiştir. Faaliyetlere ilişkin kısımda, ilgili performans hedefine ulaşmak için öngörülen faaliyetlere ve bu faaliyetlerin hangi kaynaklardan ve hangi miktarlarda karşılanmasının planlandığına ilişkin bilgilere yer verileceği ifade edilmiştir.

Bu kapsamda bahsi geçen mevzuat hükümlerinde belirtildiği gibi Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Bütçelerini ise stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamak durumundadırlar. Performans Programı hazırlanırken ilgili tablolarda performans hedefleri ile ilgili açıklama kısmına, performans göstergelerine ve ilgili açıklamalarına yer vermesinde idarenin cevabında bahsettiği gibi genel bütçeli - özel bütçeli kurum ayrımının veya yapılan işlerin hassasiyetinin ve farklılığın etkisinin olmadığı değerlendirilmektedir.

Faaliyetlerin maliyetlerinin performans programında belirtilmesi ise kamu idarelerinin bütçelerinin hazırlanması ve performans esaslı bütçeleme sisteminin sistematikliğini oluşturan stratejik plan, performans programı ve bütçe arasındaki bağın kurulabilmesi için gerekli olan

bir durumdur. Eğer amaç ve hedefleri gerçekleştirmek için belirlenen faaliyetlerin maliyetleri belirlenemiyor veya açıklanamıyorsa bu amaç ve hedeflere stratejik planda ve performans programında yer verilmemelidir.

Sonuç olarak, performans programında performans hedefleri ile ilgili açıklama kısmına, performans göstergelerine ve ilgili açıklamalarına ve faaliyetlerin toplam maliyetlerine mevzuatta belirtildiği şekilde yer verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

## **BULGU 6: Performans Programının “I-Genel Bilgiler C-Fiziksel Kaynaklar”**

### **Bölümünün Performans Programı Hazırlama Rehberine Uygun Hazırlanmaması.**

Savunma Sanayii Müsteşarlığı 2015 Yılı Performans Programı incelendiğinde, “Fiziksel Kaynaklar” bölümünde yer verilmesi gereken fiziksel kaynaklardan olan taşıt araçlarına ve program döneminde temin edilmesi düşünülen hizmet binası, lojman, taşıt aracı, iş makineleri, telefon, faks, bilgisayar, yazıcı vb. varlıklara ilişkin bilgilere, bunların elde edilmesi ve kullanımı hususunda izlenecek politikalara yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde çıkarılan Performans Programı Hazırlama Rehberinin “EK-1 Performans Programının Şekli” bölümünün “İçindekiler-I-Genel Bilgiler C-Fiziksel Kaynaklar” kısmında;

*“İdarenin kullanımında olan ve program döneminde temin edilmesi düşünülen hizmet binası, lojman, taşıt aracı, iş makineleri, telefon, faks, bilgisayar, yazıcı vb. varlıklara ilişkin bilgilere, bunların elde edilmesi ve kullanımı hususunda izlenecek politikalara yer verilir. İdarenin bilişim sistemi, bilişim sisteminin faaliyetlere katkısı, karşılaşılan sorunlar, program döneminde sistemde planlanan değişiklikler ile e-devlet uygulamaları kısaca açıklanır. Fiziki kaynaklara ilişkin bilgiler tablolaştırılarak programa eklenir.”* denilmiştir

Buna göre “Fiziksel Kaynaklar” bölümünde, idarenin kullanımında olan ve program döneminde temin edilmesi düşünülen hizmet binası, lojman, taşıt aracı, iş makineleri, telefon, faks, bilgisayar, yazıcı vb. varlıklara ilişkin bilgilere, bunların elde edilmesi ve kullanımı hususunda izlenecek politikalara yer verilmelidir. Ayrıca İdarenin bilişim sistemi, bilişim sisteminin faaliyetlere katkısı, karşılaşılan sorunlar, program döneminde sistemde planlanan değişiklikler ile e-devlet uygulamaları kısaca açıklanmalıdır. Fiziki kaynaklara ilişkin bilgiler tablolaştırılarak programa eklenmesi gerekmektedir

SSM'nin 2015 yılı Performans Programı incelendiğinde, “Fiziksel Kaynaklar” bölümüne taşıt araçları hariç yer verilmiş ancak program döneminde temin edilmesi düşünülen hizmet binası, lojman, taşıt aracı, iş makineleri, telefon, faks, bilgisayar, yazıcı vb. varlıklara ilişkin bilgilere, bunların elde edilmesi ve kullanımı hususunda izlenecek politikalara yer verilmemiştir. Ayrıca bu bölümde yer verilmesi gereken idarenin bilişim sisteminde karşılaşılan sorunlar, program döneminde sistemde planlanan değişiklikler ile e-devlet uygulamalarına “Bilgi ve Teknolojik Kaynaklar” başlığı altında yer verilmiştir.

Bu kapsamda, Performans Programının söz konusu "Fiziksel Kaynaklar" bölümünün Performans Programı Hazırlama Rehberinde belirtilen bilgileri içerecek şekilde hazırlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Performans Programı ve Bütçe verilerinin girişinin yapıldığı Maliye Bakanlığı e-bütçe sisteminde yer alan Fiziksel Kaynak Formu üzerinde görüleceği üzere hizmet binası, taşıt aracı, iş makineleri vb. giriş yapılacak bir alan bulunmadığı, Müsteşarlığa ilişkin olarak hizmet binası, lojman, telefon, faks, bilgisayar, yazıcı verilerine Performans Programında yer verildiği, taşıt ihtiyacı hizmet alımı yöntemiyle gerçekleştirildiği için ilgili hizmet araçlarının Müsteşarlığa ait olmadığı, önümüzdeki yıllara ilişkin toplu olarak alım yapılması planlanan bir fiziki kaynak söz konusu ise bunlara ilişkin planlama ve gerekli açıklamalara yer verilmekte olduğu, planlanmış toplu bir tedarik söz konusu olmadığı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde çıkarılan Performans Programı Hazırlama Rehberinin “EK-1 Performans Programının Şekli ”bölümünün “İçindekiler-I-Genel Bilgiler C-Fiziksel Kaynaklar” kısmında;

*“İdarenin kullanımında olan ve program döneminde temin edilmesi düşünülen hizmet binası, lojman, taşıt aracı, iş makineleri, telefon, faks, bilgisayar, yazıcı vb. varlıklara ilişkin bilgilere, bunların elde edilmesi ve kullanımı hususunda izlenecek politikalara yer verilir. İdarenin bilişim sistemi, bilişim sisteminin faaliyetlere katkısı, karşılaşılan sorunlar, program döneminde sistemde planlanan değişiklikler ile e-devlet uygulamaları kısaca açıklanır. Fiziki kaynaklara ilişkin bilgiler tablolaştırılarak programa eklenir.”* denilmiştir

Söz konusu mevzuat hükümleri çerçevesinde İdare performans programını hazırlarken e-bütçe sistemindeki formlar yerine ilgili mevzuat hükümlerini dikkate almasının yerinde olacağı, kendisine ait taşıt aracı olmasa da performans programında bu bilgilere yer vermesi gerektiği, cari yıl içinde fiziksel kaynaklarla ilgili olarak toplu bir alım planlanmasa da yine bu bilgileri ve mevcut fiziksel kaynakların kullanım politikalarını belirtmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, İdarenin performans programında yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümleri çerçevesinde fiziki kaynakları ile ilgili ayrıntılı bilgilere yer vermesi gerektiği düşünülmektedir.

### **BULGU 7: Performans Programının “I-Genel Bilgiler E-İnsan Kaynakları” Bölümünün Performans Programı Hazırlama Rehberine Uygun Hazırlanmaması.**

Savunma Sanayii Müsteşarlığının 2015 yılı Performans Programı incelendiğinde, “İnsan Kaynakları” bölümüne insan kaynakları istihdam şekli, kadro unvanlarına yer verilmiş ancak hizmet sınıfları, istihdam politikası ve benzeri bilgilere yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde çıkarılan Performans Programı Hazırlama Rehberinin “EK-1 Performans Programının Şekli” bölümünün “İçindekiler-I-Genel Bilgiler D-İnsan Kaynakları” kısmında;

*“İdarenin mevcut insan kaynakları, istihdam şekli, hizmet sınıfları, kadro unvanları, istihdam politikası ve benzeri bilgilere yer verilir. Ayrıca program dönemindeki insan kaynakları ihtiyacı ve bunun karşılanmasına yönelik izlenecek politikalar açıklanır.İnsan kaynaklarına ilişkin bilgiler tablolaştırılarak programa eklenir.”* denilmiştir.

Buna göre “İnsan Kaynakları” bölümünde idarenin mevcut insan kaynakları, istihdam şekli, hizmet sınıfları, kadro unvanları, istihdam politikası ve benzeri bilgilere yer verilmesi gerekmektedir. Ayrıca program dönemindeki insan kaynakları ihtiyacı ve bunun karşılanmasına yönelik izlenecek politikalar açıklanmalı ve insan kaynaklarına ilişkin bilgiler tablolaştırılarak programa eklenmelidir.

SSM'nin 2015 yılı Performans Programı incelendiğinde, “İnsan Kaynakları” bölümünde insan kaynakları istihdam şekli, kadro unvanlarına yer verilmiş ancak hizmet sınıfları, istihdam politikası ve benzeri bilgilere yer verilmemiştir. Mevcut insan kaynakları

sayısal olarak belirtilmiş ayrıntısı verilmemiştir. Ayrıca, program döneminde insan kaynağı ihtiyacı ve bunun karşılanması amacıyla uygulanacak politikalar açıklanmamıştır.

Sonuç olarak, performans programının söz konusu “İnsan Kaynakları” bölümünün Performans Programı Hazırlama Rehberinde belirtilen bilgileri içerecek şekilde hazırlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Müşterilerimiz personeli istihdam şekli ve kadro unvanlarına yer verilmiş olmakla birlikte, bulguda geçen insan kaynakları ihtiyacı ve bunların karşılanmasına yönelik izlenecek politikalar detayında ilave bilgilere önümüzdeki yıllarda yer verilecektir. " denmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresi cevabında bulgumuzda bahsedilen ilgili bölümde insan kaynakları ihtiyacı ve bunların karşılanmasına yönelik izlenecek politikalar detayında ilave bilgilere önümüzdeki yıllarda yer verileceğini belirtmiştir. Bulgumuza konu olan bu husus müteakip denetimlerde izlemeye alınacaktır.

#### **BULGU 8: Performans Programının “II-Performans Bilgileri B- Amaç ve Hedefler” Bölümünde Amaçlara Yer Verilmemesi**

Savunma Sanayii Müsteşarlığının 2015 yılı Performans Programı incelendiğinde, “Amaç ve Hedefler” bölümünde amaçlara yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde çıkarılan Performans Programı Hazırlama Rehberinin “EK-1 Performans Programının Şekli ”bölümünün “İçindekiler-“II-Performans Bilgileri B- Amaç ve Hedefler”” kısmında; “İdarenin stratejik planında yer alan misyon, vizyon, amaç ve hedeflerine kısaca yer verilir.” denilmiştir.

Buna göre performans programının “Amaç ve Hedefler ” kısmında stratejik planda yer alan misyon, vizyon ve amaçlara yer verilmelidir.

Ancak, SSM'nin 2015 yılı Performans Programı incelendiğinde, “Amaç ve Hedefler” bölümünde belirtilmesi gereken amaçlara yer verilmemiş, misyon ve vizyon ise programın üst yönetici sunuşundan sonra ifade edilmiştir.



Bu çerçevede, söz konusu kısmın Performans Programı Hazırlama Rehberinde belirtilen şekilde hazırlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Müşteşarlığımıza ilişkin Misyon, Vizyon ve Stratejik Amaçlara Performans Programının çeşitli bölümlerinde yer verilmekle birlikte önümüzdeki yıllarda rehberine uygun şekilde bir akış içinde yer verilmesi için gerekli hassasiyet gösterilecektir. " ifadesine yer verilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresi cevabında bulgumuzda bahsedildiği gibi Misyon, Vizyon ve Stratejik Amaçlara önümüzdeki yıllarda rehberine uygun şekilde bir akış içinde yer verilmesi için gerekli hassasiyet gösterileceği belirtmiştir. Bulgumuza konu olan bu husus müteakip denetimlerde izlemeye alınacaktır.

**BULGU 9: Performans Programının Faaliyet Maliyetleri Tablolarının (Tablo 2) Her Faaliyet İçin Doldurulmaması, Tablolarda Faaliyet Maliyetlerinin Karşılandığı SSDF Kaynaklarına ve Açıklamalar Bölümüne Yer Verilmemesi**

Savunma Sanayii Müsteşarlığının 2015 Yılı Performans Programında yer alan "II- Performans Bilgileri C- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler" bölümündeki Faaliyet Maliyetleri Tablosunun (Tablo 2) her faaliyet için doldurulmadığı, tablolarda faaliyet maliyetlerinin karşılandığı SSDF kaynaklarına ve açıklama bölümlerine yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde çıkarılan Performans Programı Hazırlama Rehberinin " Tanımlar" bölümünde Faaliyet, belirli bir amaca ve hedefe yönelen, başlı başına bir bütünlük oluşturan, yönetilebilir ve maliyetlendirilebilir üretim veya hizmetler olarak tanımlanmıştır.

Rehberin "EK-1 Performans Programının Şekli "bölümünün "II- Performans Bilgileri C- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler" kısmında;

*"Öncelikle her bir performans hedefi için hazırlanmış olan Tablo 1'e yer verilir. Bu tablonun ardından:*

*-Program döneminde ilgili performans hedefinin belirlenmesinin nedenleri ile belirlenen performans hedefinin temel politika ve öncelikler ile ilişkisi,*

*-Performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını değerlendirmek üzere belirlenen performans göstergeleri ile bu göstergelerin belirlenmesinin nedenleri,*

*-Performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler hakkında detaylı ve açıklayıcı bilgiler,*

*-Faaliyetlerin kaynak ihtiyacının nasıl tespit edildiği,*

*gibi hususlar ile açıklanmasında yarar görülen diğer hususlara yer verilir.*

*Bu açıklamaların ardından ilgili performans hedefi ile ilişkili faaliyet maliyetleri tablosu/tablolari (Tablo 2) yer alır.” denilmiştir.*

Faaliyet Maliyetleri Tablolarına ( Tablo 2) ilişkin “Açıklama 2” ile açıklamalar bölümünde ilgili faaliyetin kapsamı, gerekçesi ve önemine ilişkin bilgiler ile faaliyet maliyetinin hesaplanmasına ilişkin hususlara yer verileceği belirtilmiştir

SSM'nin 2015 yılı Performans Programı incelendiğinde, Faaliyet Maliyetleri Tabloları (Tablo 2) Programın Performans Hedefi Tablosunda (Tablo 1) belirtilen faaliyetlerinin bir kısmı için hazırlanmadığı, tablo hazırlanan faaliyetlerin maliyetlerinin karşılandığı SSDF kaynaklarının belirtilmediği ve faaliyet maliyetleri tablolarında açıklama bölümlerine yer verilmediği tespit edilmiştir.

Bu kapsamda, performans programında yer alan faaliyet maliyetleri tablolarının programda belirtilen her faaliyet için hazırlanması, faaliyetlerin tüm maliyetlerinin açıklanması ve Faaliyet Maliyetleri Tablosundaki (Tablo 2) açıklama bölümünün Performans Programı Hazırlama Rehberine uygun olarak düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Performans Programı için baz alınan stratejik planlama döneminde faaliyetlerin belirlendiği, ancak uygulama takvimi olarak her faaliyetin gerçekleştirileceği yıllar farklı belirlendiği, dolayısıyla gerçekleştirme dönemine girilmemiş ya da gerçekleştirilmiş faaliyetlere ilgili yıl Performans Programında yer verilmediği ifade edilmiştir. Faaliyetlerin maliyetlendirilmesine ilişkin olarak, SSDF kaynaklarına ilişkin söz konusu planlamalar gizli olarak yürütüldüğünden yer verilmediği, SSDF'nin bütçe dışı ve gizli olarak yürütülmesine karşılık performans programlarının sadece özel bütçeye bağlı kalması tutarsızlığı ve uygulamadaki zorlukların Maliye Bakanlığı ile sözlü olarak paylaşıldığı, Maliye Bakanlığı tarafından konunun farkında olduğu, önümüzdeki yıllarda

program bütçeye geçileceği, Savunma Sanayii Müsteşarlığının içinde bulunduğu durumun ilgili dönemde özel olarak değerlendirileceği cevabı alındığı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde çıkarılan Performans Programı Hazırlama Rehberinin “*Tanımlar*” bölümünde Faaliyet, belirli bir amaca ve hedefe yönelik, başlı başına bir bütünlük oluşturan, yönetilebilir ve maliyetlendirilebilir üretim veya hizmetler olarak tanımlanmıştır.

Rehberin “*EK-1 Performans Programının Şekli*” bölümünün “*II- Performans Bilgileri C- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler*” kısmında;

*“Öncelikle her bir performans hedefi için hazırlanmış olan Tablo 1’e yer verilir. Bu tablonun ardından:*

*-Program döneminde ilgili performans hedefinin belirlenmesinin nedenleri ile belirlenen performans hedefinin temel politika ve öncelikler ile ilişkisi,*

*-Performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını değerlendirmek üzere belirlenen performans göstergeleri ile bu göstergelerin belirlenmesinin nedenleri,*

*-Performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler hakkında detaylı ve açıklayıcı bilgiler,*

*-Faaliyetlerin kaynak ihtiyacının nasıl tespit edildiği,*

*gibi hususlar ile açıklanmasında yarar görülen diğer hususlara yer verilir.*

*Bu açıklamaların ardından ilgili performans hedefi ile ilişkili faaliyet maliyetleri tablosu/tablolari (Tablo 2) yer alır.”* denilmiştir.

İdare cevabında uygulama takvimi olarak her faaliyetin gerçekleştirileceği yıllar farklı belirlendiği, dolayısıyla gerçekleştirme dönemine girilmemiş ya da gerçekleştirilmiş faaliyetlere ilgili yıl performans programında yer verilmediğini ifade etmişse de, 2015 yılı performans programında performans hedefleri tablosunda (Tablo 1) belirttiği faaliyetler için faaliyet maliyetleri tablosu (Tablo 2) hazırlamamıştır. Söz konusu faaliyetlere ilişkin ilgili yılda bir gerçekleşme olmadıysa bu faaliyetlere performans programında hiç yer verilmemesi gerekmektedir.

Faaliyet maliyetleriyle ilgili olarak ise, kamu idareleri hazırladığı stratejik planda yer verdiği tüm amaç ve hedefleri gerçekleştirmek üzere belirlediği faaliyetler için ihtiyaç duyduğu kaynağa yine stratejik planında ve performans programında yer vermesi gerekmektedir. Eğer faaliyetleri gerçekleştirmek için ihtiyaç duyulan kaynak belirlenemiyor veya açıklanamıyorsa bu amaç ve hedeflere stratejik planda ve performans programında yer verilmemelidir. Bu şekilde maliyetlerin ve kaynakların belirtilmediği bir stratejik plan ve performans programı ile bütçe arasında sağlıklı bir bağlantı kurulmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, İdarenin yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümleri çerçevesinde performans programında yer verdiği her faaliyet için maliyet tablosu düzenleyip faaliyetlerin maliyetlerini belirlemesi gerektiği düşünülmektedir.

**BULGU 10: Performans Programının İdare Performans Tablosu (Tablo 3) ve Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosunda (Tablo 4) kullanılacak Toplam Kaynak miktarının Gösterilmemesi**

Savunma Sanayii Müsteşarlığının 2015 yılı Performans Programında “II-Performans Bilgileri D- İdarenin Toplam Kaynak İhtiyacı” bölümünde yer alan İdare Performans Tablosu (Tablo 3) ve Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosunda (Tablo 4) kullanılacak toplam kaynak miktarının gösterilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde çıkarılan Performans Programı Hazırlama Rehberinin “EK-1 Performans Programının Şekli” bölümünün “II- Performans Bilgileri D-İdarenin Toplam Kaynak İhtiyacı” kısmında;

*“Faaliyetlerin maliyetleri, genel yönetim giderleri ve diğer idarelere transfer edilecek kaynaklardan oluşan idarenin toplam kaynak ihtiyacına ilişkin açıklamalara yer verilir. Bu açıklamaların ardından Tablo 3 ve Tablo 4’e yer verilir.”* denilmiştir.

Bu kapsamda SSM'nin 2015 yılı Performans Programı incelendiğinde, İdare Performans Tablosu (Tablo 3) ve Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosunda (Tablo 4) programda belirtilen faaliyetler için kullanılacak SSDF kaynakları belirtilmediği için toplam maliyetlere

yer verilmediği ve idarenin toplam kaynak ihtiyacının net olarak gösterilmediği tespit edilmiştir.

Buna göre, performans programında yer alan İdare Performans Tablosu (Tablo 3) ve Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosunun (Tablo 4) Performans Programı Hazırlama Rehberine uygun olarak tüm maliyetleri gösterecek şekilde düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** SSDF kaynak planlaması ilgili mevzuatı gereğince gizli olarak yürütüldüğünden tablolara yansıtılmadığı, dolayısıyla toplam maliyet rakamları içinde gösterilemediği belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanununun “*Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*” başlıklı 9 uncu maddesinde “*Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.*

*Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.*

...

*Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar.*

*Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. ” ifadeleri yer almaktadır.*

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde çıkarılan Performans Programı Hazırlama Rehberinin “*EK-1 Performans Programının Şekli*” bölümünün “*II- Performans Bilgileri D-İdarenin Toplam Kaynak İhtiyacı*” kısmında;

*“Faaliyetlerin maliyetleri, genel yönetim giderleri ve diğer idarelere transfer edilecek kaynaklardan oluşan idarenin toplam kaynak ihtiyacına ilişkin açıklamalara yer verilir. Bu açıklamaların ardından Tablo 3 ve Tablo 4’e yer verilir.”* denilmiştir.

Bu kapsamda bahsi geçen mevzuat hükümlerinde belirtildiği gibi Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Bütçelerini ise stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamak durumundadırlar. Toplam maliyetlerin performans programında belirtilmesi kamu idarelerinin bütçelerinin hazırlanması ve performans esaslı bütçeleme sisteminin sistematikliğini oluşturan stratejik plan, performans programı ve bütçe arasındaki bağ kurulabilmesi için gerekli olan bir durumdur. Eğer amaç ve hedefleri gerçekleştirmek için belirlenen faaliyetlerin maliyetleri belirlenemiyor veya açıklanamıyorsa ve bu sebeple toplam maliyet belirlenemiyorsa, bu amaç ve hedeflere stratejik planda ve performans programında yer verilmemelidir.

Sonuç olarak, SSM'nin performans programının ilgili tablolarında mevzuatta belirtildiği şekilde toplam kaynak ihtiyacına yer vermesi gerektiği düşünülmektedir.

#### **BULGU 11: Performans Programının Performans Hedefi Tablolarında (Tablo 1) belirtilen Performans Hedeflerinin Bir Kısımının Çıktı ve Sonuç Odaklı Olmaması**

Savunma Sanayii Müsteşarlığının 2015 yılı Performans Programında yer alan *“II- Performans Bilgileri C- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler”* bölümündeki Performans Hedefi Tablolarında (Tablo 1) belirtilen performans Hedeflerinden *“S&H ciro su içerisinde yan sanayi payı ortalama % 30 olacaktır”* ve *“2016 yılında S&H sanayii 2 Milyar \$ ihracat, 8 Milyar \$ ciro gerçekleştirilecektir”* hedefleri idarenin ürettiği mal ve hizmetlerle ilgili bulunmadığından çıktı ve sonuç odaklı olarak görülmemiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin *“Tanımlar”* başlıklı 3 üncü maddesinde performans hedefinin tanımı, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefleri olarak yapılmıştır.

Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde çıkarılan Performans Programı Hazırlama Rehberinin “Tanımlar” bölümünde performans hedefi, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefleri olarak tanımlanmıştır.

SSM'nin 2015 yılı Performans Programı incelendiğinde, Performans Hedefi Tablosunda (Tablo 1) yer alan performans hedeflerinden “S&H cirosu içerisinde yan sanayi payı ortalama % 30 olacaktır” ve “2016 yılında S&H sanayii 2 Milyar \$ ihracat, 8 Milyar \$ ciro gerçekleştirilecektir “ hedefleri idarenin ürettiği mal ve hizmetlerle ilgili olmadığı düşünüldüğünden söz konusu hedeflerin çıktı ve sonuç odaklı olmadığı değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda, performans hedeflerinin Yönetmelikte ve Rehberde belirtildiği gibi idarelerin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefler olarak belirlenmesinin doğru olacağı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Savunma Sanayii Müsteşarlığının 3238 Sayılı Kanun çerçevesinde ihtiyaç makamlarının modernizasyonu ve yerli savunma sanayiinin geliştirilmesi sorumluluğuna sahip olduğu, her iki sorumluluğunu da savunma sanayii sektörü ve sektördeki firmalar eliyle gerçekleştirdiği, sadece idari ihtiyaçlarına yönelik bir performans programı hazırlanmasının yerinde olmayacağı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin “*Tanımlar*” başlıklı 3 üncü maddesinde performans hedefinin tanımı, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefleri olarak yapılmıştır.

Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde çıkarılan Performans Programı Hazırlama Rehberinin “*Tanımlar*” bölümünde performans hedefi, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefleri olarak tanımlanmıştır.

İdare cevabında 3238 Sayılı Kanun çerçevesinde ihtiyaç makamlarının modernizasyonu ve yerli savunma sanayiinin geliştirilmesi sorumluluğuna sahip olduğu, her

iki sorumluluğunu da savunma sanayii sektörü ve sektördeki firmalar eliyle gerçekleştirdiği belirtmiş ancak söz konusu hedeflerin idarenin ürettiği mal ve hizmetlerle doğrudan ilgili olmadığından, idareden çok diğer aktörlerin ürettikleri mal ve hizmetlerle ilgili olduğu düşünüldüğünden çıktı ve sonuç odaklı olmadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, performans hedeflerinin Yönetmelikte ve Rehberde belirtildiği gibi idarenin stratejik planında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladığı çıktı-sonuç odaklı hedefler olarak belirlenmesinin gerektiği düşünülmektedir.

**BULGU 12: Performans Programının Performans Hedefi Tablolarında (Tablo 1) Belirtilen Performans Hedeflerinin Göstergelere Yer Verilmediği İçin Ölçülebilir Bulunmaması**

Savunma Sanayii Müsteşarlığının 2015 yılı Performans Programında yer alan “*II- Performans Bilgileri C- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler*” bölümündeki Performans Hedefi Tablolarında (Tablo 1) belirtilen performans hedeflerinin göstergelere yer verilmediği için ölçülebilir olmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde çıkarılan Performans Programı Hazırlama Rehberinin “*Tanımlar*” bölümünde performans hedefi, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefleri olarak tanımlanmıştır. Performans göstergeleri ise kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar olarak ifade edilmiştir.

Rehberin “*EK-1 Performans Programının Şekli*” bölümünün “*II- Performans Bilgileri C- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler*” kısmında;

“*Öncelikle her bir performans hedefi için hazırlanmış olan Tablo 1’e yer verilir. Bu tablonun ardından:*

*-Program döneminde ilgili performans hedefinin belirlenmesinin nedenleri ile belirlenen performans hedefinin temel politika ve öncelikler ile ilişkisi,*



*-Performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını değerlendirmek üzere belirlenen performans göstergeleri ile bu göstergelerin belirlenmesinin nedenleri,*

*-Performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler hakkında detaylı ve açıklayıcı bilgiler,*

*-Faaliyetlerin kaynak ihtiyacının nasıl tespit edildiği,*

*gibi hususlar ile açıklanmasında yarar görülen diğer hususlara yer verilir.*

*Bu açıklamaların ardından ilgili performans hedefi ile ilişkili faaliyet maliyetleri tablosu/tablolari (Tablo 2) yer alır.”* denilmiştir.

SSM'nin 2015 yılı Performans Programı incelendiğinde, Performans Hedefi Tablosunda (Tablo 1) yer alan performans hedefleri gösterge belirtilmediği için ölçülebilir olarak değerlendirilememiştir.

Bu sebeple, performans hedeflerinin ölçülebilirliğinin sağlanabilmesi için Yönetmelik ve Rehberde belirtildiği gibi performans göstergelerine yer verilmesinin doğru olacağı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Performans Programında rehberde uygun olarak herhangi bir göstergeye ilişkin önceki yıl gerçekleşmesi, içinde bulunulan ve sonraki yıla ilişkin tahmine yer verilmesi gerektiği halde, Müsteşarlık bünyesinde planın izlemesinin farklı bir yöntemle yapılmakta olduğu, bazen bir göstergenin yıllara sari olmayıp, sonraki yılda başka bir göstergeyle takip edilebildiği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde çıkarılan Performans Programı Hazırlama Rehberinin “Tanımlar” bölümünde performans hedefi, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefleri olarak tanımlanmıştır. Performans göstergeleri ise kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar olarak ifade edilmiştir.

Rehberin “EK-1 Performans Programının Şekli ”bölümünün “II- Performans Bilgileri C- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler” kısmında;

*“Öncelikle her bir performans hedefi için hazırlanmış olan Tablo 1’e yer verilir. Bu tablonun ardından:*

*-Program döneminde ilgili performans hedefinin belirlenmesinin nedenleri ile belirlenen performans hedefinin temel politika ve öncelikler ile ilişkisi,*

*-Performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını değerlendirmek üzere belirlenen performans göstergeleri ile bu göstergelerin belirlenmesinin nedenleri,*

*-Performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler hakkında detaylı ve açıklayıcı bilgiler,*

*-Faaliyetlerin kaynak ihtiyacının nasıl tespit edildiği,*

*gibi hususlar ile açıklanmasında yarar görülen diğer hususlara yer verilir.*

*Bu açıklamaların ardından ilgili performans hedefi ile ilişkili faaliyet maliyetleri tablosu/tablolari (Tablo 2) yer alır.”* denilmiştir.

Kamu idaresi cevabında performans programında göstergelere yer verilmesi gerektiğini, ancak Müsteşarlık bünyesinde planın izlemesinin farklı bir yöntemle yapılmakta olduğunu, bazen bir göstergenin yıllara sari olmayıp, sonraki yılda başka bir göstergeyle takip edilebildiğini ifade etmişse de söz konusu durumun performans programında ölçülebilir göstergelere yer vermeye engel olmadığı, ilgili gösterge yıllara sari olmasa da mevzuatta belirtildiği şekliyle değiştirilip yeni göstergenin performans programında yer alabileceği düşünülmektedir.

Sonuç olarak, performans hedeflerinin ölçülebilirliğinin sağlanabilmesi için Yönetmelik ve Rehberde belirtildiği gibi ölçülebilir performans göstergelerine yer verilmesinin doğru olacağı düşünülmektedir.

### **BULGU 13: Performans Programının Performans Hedefi Tablolarında (Tablo 1) belirtilen Performans Hedeflerinin Stratejik Planda Yer Alan Hedeflerin Yıllık Dilimlerini Oluşturmaması**

Savunma Sanayii Müsteşarlığının 2015 yılı Performans Programında yer alan “II- Performans Bilgileri C- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler” bölümündeki Performans Hedefi Tablolarında (Tablo 1) belirtilen performans hedeflerinin stratejik planda

yer alan hedeflerin yıllık dilimlerini oluşturmadığı 2012 yılından beri her performans programında aynı performans hedeflerinin belirlendiği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinde performans hedefinin tanımı, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefleri olarak yapılmıştır.

Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde çıkarılan Performans Programı Hazırlama Rehberinin “Tanımlar” bölümünde performans hedefi, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefleri olarak tanımlanmıştır.

Rehberin “EK-1 Performans Programının Şekli ”bölümünün “II- Performans Bilgileri C- Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler” kısmında;

*“Öncelikle her bir performans hedefi için hazırlanmış olan Tablo 1’e yer verilir. Bu tablonun ardından:*

*-Program döneminde ilgili performans hedefinin belirlenmesinin nedenleri ile belirlenen performans hedefinin temel politika ve öncelikler ile ilişkisi,*

*-Performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını değerlendirmek üzere belirlenen performans göstergeleri ile bu göstergelerin belirlenmesinin nedenleri,*

*-Performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler hakkında detaylı ve açıklayıcı bilgiler,*

*-Faaliyetlerin kaynak ihtiyacının nasıl tespit edildiği,*

*gibi hususlar ile açıklanmasında yarar görülen diğer hususlara yer verilir.*

*Bu açıklamaların ardından ilgili performans hedefi ile ilişkili faaliyet maliyetleri tablosu/tablolari (Tablo 2) yer alır.”* denilmiştir.

Performans Hedefi Tablolarına (Tablo 1) ilişkin “Açıklama 1” bölümündeki “Performans Hedefi” kısmında; performans hedefi bölümünde ilgili performans hedefine yer

verileceği, açıklamalar kısmında söz konusu hedeflerin belirlenme amaçlarına ve performans hedefinin gerekçelerine kısaca değinileceği belirtilmiştir. Daha kapsamlı açıklamalara ise performans programının metin kısmında yer verileceği belirtilmiştir.

SSM'nin 2015 yılı Performans Programı incelendiğinde, Performans Hedefi Tablosunda (Tablo 1) yer alan performans hedeflerinin Stratejik Planda yer alan hedeflerin yıllık dilimlerini oluşturmadığı, 2012 yılından beri her performans programında aynı performans hedeflerinin belirlendiği görülmüştür.

Sonuç olarak, performans hedeflerinin Yönetmelikte ve Rehberde belirtildiği gibi stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere ulaşmak için program döneminde gerçekleştirilmesi planlanan çıktı-sonuç odaklı hedefler olarak belirlenmesinin doğru olacağı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Savunma Sanayii Müsteşarlığının 3238 Sayılı Kanun çerçevesinde ihtiyaç makamlarının modernizasyonu ve yerli savunma sanayiinin geliştirilmesi sorumluluğuna sahip olduğu, her iki sorumluluğunu da savunma sanayii sektörü ve sektördeki firmalar eliyle gerçekleştirdiği, sadece idari ihtiyaçlarına yönelik bir performans programı hazırlanmasının yerinde olmayacağı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinde performans hedefinin tanımı, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefleri olarak yapılmıştır.

Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde çıkarılan Performans Programı Hazırlama Rehberinin “Tanımlar” bölümünde performans hedefi, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefleri olarak tanımlanmıştır.

İdarenin verdiği cevabın bulguda bahsedilen performans programında yer alan performans hedeflerinin stratejik planda yer alan hedeflerin yıllık dilimlerini oluşturmadığı, 2012 yılından beri her performans programında aynı performans hedeflerinin belirlendiği hususuyla ilgili bulunmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri çerçevesinde performans hedeflerinin stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere ulaşmak için program döneminde gerçekleştirilmesi planlanan çıktı-sonuç odaklı hedefler olarak belirlenmesinin doğru olacağı düşünülmektedir.

### **C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

#### **BULGU 14: İdare Faaliyet Raporunda “Genel Bilgiler” Başlığı Altında İdarenin Dış Denetim Raporlarında Yer Alan Tespit ve Değerlendirmelerine Yer Verilmemesi.**

Savunma Sanayii Müsteşarlığının 2015 yılı Faaliyet Raporunda, “Genel Bilgiler” başlığı altında dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’in “Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Kapsamı” başlıklı 18 inci maddesinin “a” bendinde “Genel Bilgiler” başlığı altında, “ İdarenin misyon ve vizyonuna, teşkilat yapısına ve mevzuatına ilişkin bilgilere, sunulan hizmetlere, insan kaynakları ve fiziki kaynakları ile ilgili bilgilere, iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere kısaca yer verilir.” denilmiştir.

SSM'nin 2015 yılı Faaliyet Raporunda ise “Genel Bilgiler” başlıklı bölümünün söz konusu kısımda dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere yer verilmediği tespit edilmiştir.

Bu kapsamda, faaliyet raporunun "Genel Bilgiler" bölümünün Yönetmelikte belirtilen bilgileri içerecek şekilde hazırlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Bu tespit 2016 Yılı Faaliyet Raporu hazırlama çalışmalarında dikkate alınacaktır." ifadesine yer verilmiştir.

**Sonuç olarak** İlgili Kamu İdaresi cevabında bulgumuzda bahsedilen hususun 2016 Yılı Faaliyet Raporu hazırlama çalışmalarında dikkate alınacağını belirtmiştir. Bulgumuza konu olan bu husus müteakip denetimlerde izlemeye alınacaktır.

**BULGU 15: İdare Faaliyet Raporunda “Mali Bilgiler” Başlığı Altında Bütçe Hedef ve Gerçekleşmeleri ile İlgili Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerine, Varlık ve Yükümlülüklerle, Yardım Yapılan Birlik, Kurum ve Kuruluşların Faaliyetlerine İlişkin Bilgilere, İç ve Dış Mali Denetim Sonuçları Hakkında Özet Bilgiler ile Temel Mali Tabloların Bir Kısımına Yer Verilmemesi**

Savunma Sanayii Müsteşarlığının 2015 yılı Faaliyet Raporunda, “Mali Bilgiler” başlığı altında bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile ilgili meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkında özet bilgilere yer verilmediği ve temel mali tablolardan yalnızca “Özel Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosu”na yer verildiği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin “Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Kapsamı” başlıklı 18 inci maddesinin “Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler” başlıklı "c" bendinin “Mali Bilgiler” başlıklı 1 inci bölümünde, kullanılan kaynaklara, meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verileceği, ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alacağı belirtilmektedir.

SSM'nin 2015 yılı Faaliyet Raporunun söz konusu bölümünde bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile ilgili meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkında özet bilgilere yer verilmediği ve temel mali tablolardan yalnızca “Özel Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosu”na yer verildiği tespit edilmiştir.

Bu nedenle, söz konusu bölümün Yönetmelikte belirtilen bilgileri içerecek şekilde düzenlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Bu bulgu kapsamında Yıllık Faaliyet Raporu'nun bütçe, hedef ve gerçekleşmeleri ile ilgili olarak, Müsteşarlığın 5018 sayılı Kanuna göre stratejik plan ve performans programı/planı hazırlamakla yükümlü kılındığı, teorik olarak yapılan bütün harcamaların stratejik planda bir yeri, performans programında bir bütçe karşılığı olmak

zorunda olduğu, ancak Savunma Sanayii Destekleme Fonu (SSDF) Maliye Bakanlığı tarafından genel bütçe kapsamı dışında tutması neticesinde, hazırlanan performans programının bütçe karşılığı tam olarak gerçeği yansıtmadığı, ayrıca SSDF kanalı ile finanse edilen Projelerin tutarı On Yıllık Temin / Tedarik Programı (OYTEP) ve Savunma Sanayii İcra Komitesi (SSİK) Kararları çerçevesinde “GİZLİ” gizlilik derecesinde harcanmakta olduğu, harcamaların detayına ilişkin kamuoyuna bilgi verilemediği belirtilmiştir. Mevzuat gereği, kamu idareleri Kalkınma Planı, Hükümet Programı, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Yıllık Programı stratejik planlarını hazırlarken esas almaları gerektiği için, Hükümet Programında yer alan Helikopter, Tank, Uçak, gemi v.b. vizyon projeleri ile sanayileşme hedeflerinin yer aldığı bir Stratejik Plan hazırlandığı ifade edilmiştir. Bunun yanında Kamu idarelerince hazırlanacak performans programları hakkında yönetmelik gereğince Milli Savunma Bakanlığı kapsam dışında tutulurken, aynı Bakanlığa bağlı Müsteşarlığın bu dokümanı hazırlama zorunluluğu bir çelişkiyi en başta ortaya koyduğu belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin “*Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Kapsamı*” başlıklı 18 inci maddesinin “*Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler*” başlıklı "c" bendinin “*Mali Bilgiler*” başlıklı 1 inci bölümünde, kullanılan kaynaklara, meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verileceği, ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alacağı belirtilmektedir.

2015 yılı Faaliyet Raporunda kullanılan SSDF kaynaklarına yer verildiği için kamu idaresinin cevabında belirttiği hususların bulgu konusu edilen bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile ilgili meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkında özet bilgilere ve temel mali tablolara yer vermesine engel teşkil etmediği düşünülmektedir.

Sonuç olarak, söz konusu bölümün Yönetmelikte belirtilen bilgileri içerecek şekilde düzenlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

**BULGU 16: İdare Faaliyet Raporunda “Performans Bilgileri” Başlığı Yerine “Faaliyet Bilgileri” Başlığının Yer Alması ve Bu Başlık Altında Performans Programında Yer Alan Performans Hedef ve Göstergelerinde Meydana Gelen Sapmalara ile Nedenlerine Yer Verilmemesi.**

Savunma Sanayii Müsteşarlığının 2015 yılı Faaliyet Raporunda, “Performans Bilgileri” başlığı yerine “Faaliyet Bilgileri” başlığına yer verildiği, söz konusu başlık altında performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinde meydana gelen sapmalara ve nedenlerine yer verilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kanununun 41 inci maddesinin 5 inci fıkrasında; “İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.” ifadesine yer verilmiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin “Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Kapsamı” başlıklı 18 inci maddesinin "c" bendinin “Performans Bilgileri” başlıklı 2 nci bölümünde, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verileceği belirtilmiştir.

SSM'nin 2015 yılı Faaliyet Raporunun söz konusu kısımda performans programında yer alan performans hedef ve göstergeleri ile ilgili yıl içinde yapılan faaliyetlere ve belirlenen performans göstergeleri ile ilgili gerçekleştirmelere yer verilmiş, hedefler ve gerçekleştirmeler arasında meydana gelen sapmalara ve nedenlerine yer verilmediği tespit edilmiştir.

Bu kapsamda, söz konusu bölümün Yönetmelikte belirtilen bilgileri içerecek şekilde hazırlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Stratejik Planda yer alan amaç ve hedeflerin ekseriyeti SSDF ile ilişkili olduğu için faaliyet raporunun sadece özel bütçe ile ilişkilendirilen performans programı ile sınırlı tutulmasının kamuoyunun doğru olarak bilgilendirilmemesi sonucunu doğuracağı değerlendirilmesinde bulunulduğu ifade edilmiştir.



**Sonuç olarak** 5018 sayılı Kanununun 41 inci maddesinin 5 inci fıkrasında; “*İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.*” ifadesine yer verilmiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin “*Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Kapsamı*” başlıklı 18 inci maddesinin "c" bendinin “*Performans Bilgileri*” başlıklı 2 nci bölümünde, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verileceği belirtilmiştir.

2015 yılı Faaliyet Raporunda kullanılan SSDF kaynaklarına yer verildiği için idarenin cevabında bahsettiği hususların bulgu konusu edilen hedefler ve gerçekleştirmeler arasında meydana gelen sapmalara ve nedenlerine yer verilmemesi durumuna sebep olmayacağı düşünülmektedir. Söz konusu durumun stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerin ekseriyetinin SSDF ile ilişkili olmasından ziyade ölçülebilir hedef ve performans göstergelerinin belirlenmemesinden kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, söz konusu bölümün Yönetmelikte belirtilen bilgileri içerecek şekilde hazırlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

#### **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>