



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KALKINMA BAKANLIĞI

2014 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2015

İÇİNDEKİLER

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

KISALTMALAR

DAP	Doğu Anadolu Projesi
DMO	Devlet Malzeme Ofisi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
KAYS	Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi
KHK	Kanun Hükümünde Kararname
KKGÖ	Kurumsal Kapasite Geliştirme Ödeneği
KMYK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KOSGEB	Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
MYK	Mesleki Yeterlilik Kurumu
ÖEB	Ödeme Emri Belgesi
SODES	Sosyal Destek Programı
SODES-BİS	Sosyal Destek Programı Bilgi Sistemi
TSE	Türk Standartları Enstitüsü
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
YÖK	Yükseköğretim Kurulu

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Kalkınma Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2014 Yılı Bütçesiyle Bakanlığa 1.256.282.000 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin % 0,01'ine tekabül etmektedir.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2014 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir:

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Kod	Açıklama	Bütçe Ödeneği (TL)	Yıl Sonu Ödenek Toplamı (TL)	Yıl Sonu Harcama Toplamı (TL)
	Toplam	1.256.282.000,00	790.302.287,00	774.303.980,33
01	Personel Giderleri	49.519.300,00	49.322.421,00	46.289.299,62
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Gideri	5.982.700,00	5.957.146,00	5.655.953,79
03	Mal ve Hizmet Alımları	18.627.000,00	18.336.700,00	16.143.190,71
05	Cari Transferler	37.284.000,00	26.860.420,00	26.859.820,00
06	Sermaye Giderleri	41.344.000,00	18.866.900,00	12.956.772,90
07	Sermaye Transferleri	1.103.525.000,00	670.958.700,00	666.398.943,31

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5018 sayılı Kanununun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve

yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.” denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanununun 49 ve 50’nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

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

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

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

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

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

Bakanlığın muhasebe hizmetleri Kalkınma Bakanlığı Merkez Saymanlığı tarafından yürütülmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve

mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

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

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

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, muhasebe ve raporlama sisteminin kurulması için, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslara 8.12.2013 tarih ve 28845 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici maddede, hesap dönemi sonunda verilecek defter, mali tablo ve belgelerden bütçe giderleri ve ödenekler tablosu ve taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli dışında, düzenlenmesi gereken diğer mali raporların Sayıştay'a gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere üç yıl ötelenmiştir.

Bu nedenlerle Bakanlığa ilişkin denetimlerimiz, hazırlanması gereken temel mali raporların düzenlenememesi sebebiyle, bütçe giderleri ile taşınırlara ait işlemlerin mevzuata uygunluğuna dönük olarak gerçekleştirilmiştir.

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”da 8 Aralık 2013 tarihinde yapılan değişiklikle eklenen Geçici 1’inci maddesi uyarınca, Kamu İdaresi tarafından 2014 yılına ilişkin olarak Sayıştay’a sunulan bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli ile “Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde belirlenen çerçevede gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin, kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ilişkin yapılan denetimi sonucunda tespit edilen hususlar ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerine ilişkin değerlendirmeler “Tespit ve Değerlendirmeler” bölümünde gösterilmiştir. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara yargılamaya esas raporda yer verilecek olup TBMM’nin bilgisine sunulacak önemde başka bir husus bulunmamaktadır.

6. TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: SODES Ödeneklerinin Kullanımının Bakanlık Tarafından Anlık ve Doğru Olarak İzlenememesi ve Ödeneklerin Kullanımı ile İlgili Olarak Usul ve Esaslar'da Yeterli Düzenlemenin Bulunmaması

Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.6.0.00-1-07.1 tertibinde yer alan transfer ödeneği, Sosyal Destek Programı (SODES) kapsamında öncelikle Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ve Doğu Anadolu Projesi (DAP) kapsamındaki iller olmak üzere Kalkınma Bakanlığı tarafından oluşturulacak usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek illerde istihdamın artırılması, sosyal içermenin, spor, kültür ve sanatın geliştirilmesi, SODES programının yürütülmesine yönelik kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ile SODES'in değerlendirilmesi, izlenmesi ve tanıtımına yönelik faaliyetler için valilik veya kalkınma ajansları tarafından kullanılmaktadır. SODES kapsamındaki il sayısı 2014 yılı sonu itibari ile 34' e ulaşmıştır.

2010 yılı dâhil 2013 yılı sonuna kadar SODES kapsamında desteklenmesi uygun bulunan projeler için Kalkınma Bakanlığı tarafından aktarılan ödenek tutarı, kurumsal kapasite geliştirme ödeneği dahil 759.675.230 TL olmuştur. 2014 sonu itibari ile SODES-BİS (SODES kapsamındaki projelerin elektronik ortamda alınması, değerlendirilmesi, izlenmesi ve raporlanması gibi süreçlerin tamamını kapsayan bilgi sistemi) üzerinden harcama miktarı olarak görünen tutar 632.769.984,49 TL'dir. Gönderilen ödenek ile harcanan ödenek arasındaki farkın (759.675.230 – 632.769.984,49) SODES-BİS'te 126.905.245,51 TL olarak yer alması gerekirken, 204.536.328,04 TL olarak görüldüğü anlaşılmıştır. Sistemde görünen rakam ile fiili durum arasındaki bu fark; fiilen projeler için harcanmış fakat SODES-BİS sistemine girilmemiş tutar ile gönderilen ödenekten harcanmayıp 2015 yılında mahsup edilecek tutardan oluşmaktadır.

2014 yılında bütçeye 220.000.000 TL ödenek konulmasına rağmen herhangi bir aktarma yapılmamıştır. 2015 yılında ise, SODES programı için bütçeye 231.000.000 TL ödenek konulmuştur.

2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporu ile tespit edilip izlemeye alınan ve aşağıda ayrıntıları belirtilen hususlarla ilgili olarak idarenin 2014 yılı içerisinde herhangi bir düzeltici işlem tesis etmediği görülmüştür:

1.1. SODES kapsamında Valiliklerce açılan özel hesaplarda belirli bir dönemde kullanılmamış olan ve mevduat olarak bekleyen tutarlar Kalkınma Bakanlığınca anlık ve doğru olarak izlenememektedir.

SODES-BİS Programı üzerinden yapılan incelemede, proje ve kurumsal kapasite geliştirme ödeneği adı altında illere gönderilen ödenekten kullanılan miktarın, fiilen kullanılan miktarı yansıtmadığı görülmüştür.

Valiliklerce ve proje yürütücüleri tarafından periyodik olarak SODES-BİS sistemine girilmesi istenilen bilgilerin bu sisteme zamanında ve uygun bir şekilde girilmesini sağlayıcı kontrol mekanizmaların kurulmaması, Kalkınma Bakanlığı tarafından ödeneklerin izlenmesini güçleştirmektedir.

Hâlbuki 2013 Yılı SODES Uygulama Usul ve Esasları'nın 9'uncu maddesinin 4'üncü fıkrası gereğince Valiliklerin SODES-BİS aracılığı ile Aralık, Nisan ve Ağustos ayı sonunda ödenek bakiyelerini Bakanlığa bildirme yükümlülükleri bulunmaktadır. Uygulamada bu bildirim sağlıklı bir şekilde yapılmadığı ve bu verilere Kalkınma Bakanlığınca ilave yöntemlerle (telefon, mail vs.) ulaşılmaya çalışıldığı; bu durumun, Usul ve Esaslar'ın aynı maddesinde öngörülen, SODES ödeneklerinin yılı içinde kullanılmayan kısmının bir sonraki yılın ödeneğinden mahsup edilebilmesi işlemini de güçleştirdiği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, ödenek tutarının anlık ve doğru olarak Bakanlık tarafından izlenemiyor olması, genel bütçe açısından bir maliyet unsuru oluşturmaktadır. Şöyle ki; genel bütçeden sağlanan ödeneklerin vergi geliri dışında faiz ödenerek borçlanma yöntemi ile de finanse edilebileceği düşünüldüğünde, bu maliyeti en aza indirebilmek için; SODES-BİS sistemine anlık ve doğru veri girişi yapılmalı ve Bakanlıkça ödenek transferinin her bütçe dönemi için bir kez değil, nakde ihtiyaç duyulan makul periyodlarla yapılması sağlanmalıdır.

1.2. Bakanlık bütçesinden Valiliklere aktarılan proje ödenekleri ile kurumsal kapasite ödeneklerinin (Valilik SODES birimlerinin cari giderlerinin) muhasebeleştirilmesi ile ilgili Usul ve Esaslar'da yeterli düzenleme bulunmamaktadır.

Usul ve Esaslar'ın 14'üncü maddesinde proje harcamalarının muhasebeleştirilmesi ile ilgili hüküm bulunmakla birlikte bu hüküm sadece proje yürütücülerinin tutacakları muhasebe kayıtları ile ilgili olup, valiliklerce açılan özel hesaplardan proje yürütücülerine yapılan

ödemeler ile SODES birimlerinin cari giderleri için yapılacak harcamaların muhasebeleştirilmesi ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durumun (Tablo 2'de de görüleceği üzere) iller arasında farklı uygulamalara yol açtığı; bazı illerin muhasebe yolu ile işlemlerini kayıt altına alırken, diğer illerin muhasebe dışı kayıt yöntemleri ile kendi işlemlerini izlediği görülmüştür.

Yine aynı maddede proje yürütücüsünün tabi olduğu muhasebe sistemine göre projeye ilişkin hesapların kayıtlarını tutması öngörülmüştür. Bu hüküm muhasebe açısından çeşitliliğe cevaz vermekte olup gerektiğinde tüm bir il için muhasebe verilerinden elde edilmiş konsolide raporların elde edilmesine engeldir.

Gerek Valilikler gerekse proje yürütücüleri için standart bir muhasebe sisteminin öngörülmemiş olması hususunun, harcamaların muhasebe yolu ile izlenmesini imkânsız hale getirdiği düşünülmektedir.

Tablo 2: SODES Harcamalarının Muhasebe Kayıtlarına İlişkin Örnekler

VALİLİK	SODES HARCAMALARININ MUHASEBE KAYDI	AÇIKLAMA
Adıyaman, Aksaray, Batman, Bayburt, Bingöl, Elazığ, Erzincan, Iğdır, Kilis, Mersin, Siirt, Şırnak Valiliği	Ödemeler ilişkin muhasebe kayıtları tutulmamaktadır. Proje harcamalarının takibi için kendi oluşturduğumuz excel kayıtları mevcuttur.	Vali'nin veya Vali Yardımcısının imzası ile doğrudan bankadan yapılıyor
Diyarbakır, Erzurum Valiliği	Sodes muhasebe programı olmadığından herhangi bir muhasebe kaydı tutulmamaktadır.	Yapılan harcamalara ait ödeme dosyası muhafaza edilmektedir. Ödemeler Vali'nin ödeme emri ile doğrudan bankadan yapılmaktadır.
Gümüşhane Valiliği	Harcamalar ile ilgili muhasebe programı kullanılmamaktadır. SODES proje hesabı faiz geliri, banka ödemeleri ve hesap hareketleri ayrıca Kurumsal Kapasite Geliştirme Ödeneği hesap hareketleri hem Excel'de hem de Banka Hesap defter kayıtları ile tutulmaktadır.	Tüm Ödemeler SODES'ten sorumlu Vali Yardımcımızın teklifi, Sayın Valimizin Onayı ve Vali Yardımcısı imzalı banka ödeme talimatı ile gerçekleştirilmektedir.
Hakkâri, Tunceli, Yozgat Valiliği	Bilgisayarda oluşturulan Excel Tabloları ile kayıtlar tutulmaktadır. Banka hesap ekstreleri ve excel kayıt bilgileri doğrultusunda SODES-Bis üzerinden projelerin finansman tablolarına veri girişleri yapılmaktadır.	Kurumsal Kapasite Geliştirme ödemeleri ve proje hesaplarına yapılan ödemeler SODES'ten sorumlu Vali Yardımcımızın imzasıyla ödeme yazıyla bankadan yapılmaktadır.

1.3. Valilik özel hesapları ile proje yürütücülerine ait banka hesaplarının faiz gelirleri Bakanlık tarafından izlenememektedir.

Usul ve Esaslar'ın “*Proje Harcamalarına İlişkin Özel Hükümler*” başlıklı 13'üncü maddesinin 10 numaralı bendinde;

“Projeye ait banka hesabında oluşan faiz ve benzeri gelirler proje yürütücüsü tarafından kullanılamaz ve projenin tamamlanmasını müteakip Valilik hesabına aktarılır.” denilmektedir.

SODES-BİS üzerinden yapılan incelemede; proje hesaplarına işletilen faizler ve bu projelerde kullanılmayan tutarlar gelir olarak kaydedilmelerine rağmen ne kadarının faiz geliri ne kadarının kullanılmayan ödenekten iade olduğu şeklinde bir ayırımı tabi tutulmadığı görülmüştür.

SODES projelerine ilişkin iade ve faiz gelirleri proje bazlı olarak sisteme ayrı ayrı girilmesine rağmen, Bakanlıkça iade ve faiz gelirleri toplu gelir olarak izlenebilmektedir. İade ve faiz gelirlerinin SODES-BİS yazılımı üzerinden proje bazlı olarak izlenmesi mümkün değildir.

Diğer taraftan Valiliklerce açılan özel hesaplara ilişkin elde edilen nemalar da SODES-BİS üzerinden izlenememektedir.

Yukarıda ifade edilen hususlar Kalkınma Bakanlığı tarafından yapılacak izlemeyi güçleştirmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 2.1, 2.2 ve 2.3 sayılı bulgularda ifade edilen konuların halihazırda kullanılan ortak bir muhasebe sisteminin olmamasından kaynaklandığı, 2015 yılı SODES Uygulama Usul ve Esasları'na yeni bir düzenleme (Madde 14) eklenerek Valiliklerin ortak bir muhasebe sistemi içinde gerekli kayıtları tutmasının öngörüldüğü, bu düzenlemenin yürürlüğe girmesiyle Bakanlığın, denetim raporunda tespit edilen hususları daha etkin bir şekilde izleyebileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Bakanlık, SODES kapsamında kullanılan kamu kaynağının doğru ve zamanlı olarak izlenmesini sağlayacak düzenlemeleri en kısa sürede yürürlüğe koyarak, kamu kaynağının kullanılmasındaki genel esasları belirleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 7 ve 8'inci maddelerindeki hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık anlayışına uygun mekanizmanın kurulmasını sağlamalıdır.

BULGU 2: Kalkınma Bakanlığınca Mesleki Yeterlilik Kurumuna (MYK) Aktarılan Üyelik Aidatının, MYK Tarafından Mevzuat Hükümlerine Aykırı Olarak Belirlenmesi

5544 sayılı MYK Kanunu'nun "*Kurumun Organları*" başlıklı 5'nci maddesinde; Kurumun; Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve hizmet birimlerinden oluştuğu;

"*Genel Kurul*" başlıklı 6'ncı maddesinde ise Genel Kurulun,

a) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığından iki üye.

b) Millî Eğitim Bakanlığından üç üye.

c) Avrupa Birliği Bakanlığından bir üye.

ç) Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığından bir üye.

d) Çevre ve Şehircilik Bakanlığından bir üye.

e) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığından bir üye.

f) Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığından bir üye.

g) Gümrük ve Ticaret Bakanlığından bir üye.

ğ) Kalkınma Bakanlığında bir üye.

h) Kültür ve Turizm Bakanlığında bir üye.

ı) Maliye Bakanlığında bir üye.

i) Sağlık Bakanlığında bir üye.

j) Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığında bir üye.

k) Üniversitelerin çalışma ekonomisi, işletme ve meslekî eğitim ile ilgili alanlarından Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenecek üç öğretim üyesi.

l) Türkiye İş Kurumundan bir üye.

m) Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığından bir üye.

- n) Türk Standartları Enstitüsünden bir üye.
- o) Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinden dört üye.
- ö) Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonundan dört üye.
- p) Türkiye Ziraat Odaları Birliğinden iki üye.
- r) Türkiye Seyahat Acenteleri Birliğinden bir üye.
- s) Türkiye İhracatçılar Meclisinden bir üye.
- ş) En çok üyeye sahip üç işçi sendikaları konfederasyonunun her birinden en az bir üye olmak üzere sahip oldukları üye sayılarına oranla toplam yedi üye.
- t) En çok üyeye sahip işveren sendikaları konfederasyonundan üç üyeden oluşacağı hükme bağlanmıştır.

Kanun'un "Gelirler" başlıklı 26'ncı maddesine göre Kurumun gelirleri şunlardır:

"a) Bu Kanunun 6'ncı maddesinin 1'nci fıkrasında belirtilen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, işçi ve işveren konfederasyonları ile diğer kuruluşların Genel Kuruldaki her bir temsilcisi için, olağan Genel Kurulun yapıldığı tarihte geçerli olan aylık brüt asgari ücretin yirmi katını geçmemek üzere, miktarı Genel Kurulca belirlenen aidatlar.

b) Kurumun Genel Kurula sunulan bütçesinden, bu maddenin (a) bendine göre belirlenen aidatlar düşüldükten sonra kalan kısım üzerinden 6'ncı maddenin 1'nci fıkrasında belirtilen her bir Bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşu için eşit miktarda belirlenen aidatlar.

..."

Madde metninden de anlaşılacağı üzere, bakanlık, kurum ve kuruluşlar için Kanun'un 26'ncı maddesinin (b) bendinde belirtilen üyelik aidatları; Genel Kurula sunulan bütçeden Kanun'un 26'ncı maddesinin (a) bendi gereği 22 üye için belirlenen aidatlar düşüldükten sonra kalan kısım üzerinden eşit miktarda belirlenmektedir.

MYK Strateji Başkanlığından alınan bilgiye göre; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, işçi ve işveren konfederasyonları ile diğer kuruluşların (22 Üye) 2014 yılı toplam aidat miktarı MYK'ca 449.460,00 TL olarak belirlenmiştir.

2014 MYK bütçesi olarak belirlenen 11.448.000,00 TL'nin Kanun'un 22'nci maddesinin (a) bendi gereği 22 üye için belirlenen aidatlar düşüldükten sonra kalan kısım olan (11.448.000,00 TL - 449.460,00 TL) 10.998.540,00 TL'sinin (10.998.540,00/17) 646.972,00 TL olarak Kanun'un 6'ncı maddesinde sayılan 17 kamu kurum ve kuruluşu ile bakanlığın her birinin ödemesi gereken aidat olarak belirlenmiştir. Ancak Maliye Bakanlığı bütçe hazırlama aşamasında ödenecek aidat tutarının 560.000,00 TL olmasına karar vermiş ve bu tutar üzerinden aidat ödemesi yapılmıştır.

Kanun'un "Bütçe" başlıklı 28'inci maddesinin 1'inci fıkrasında "*Kurumun gelirlerinin giderlerini karşılama esastır. Kurum gelirleri bir bankada açılacak hesapta tutulur. Bu gelirlerden hesap yılı sonuna kadar harcanmayan paralar Maliye Bakanlığına bildirildikten sonra Kurumun ertesi yıl gelir hesabına aktarılır ve takip eden Genel Kurul üyelik aidatları gelir fazlası dikkate alınarak belirlenir.*" denilerek üyelik aidatlarının hesabında izlenecek usul belirlenmiştir. Buna göre, 2014 yılı MYK üyelik aidatları belirlenirken 2012 hesap yılında harcanmayıp -Maliye Bakanlığına bildirildikten sonra- Kurumun ertesi yıl gelir hesabına aktarılan paralar takip eden Genel Kurul'da gelir fazlası olarak dikkate alınmalıydı. Ancak 31.10.2013 tarihli Genel Kurul toplantısında gelir fazlası bulunup bulunmadığı ve varsa katkı paylarının hesabından önce dikkate alınıp alınmadığına ilişkin bir açıklama bulunmamaktadır.

2012 yılı Kurum kesin mizanında 102 Banka Hesabı borç bakiyesi 5.367.576,15 TL'dir. 2014 tarihinde toplanan Genel Kurulda, üyelik aidatı belirlenirken; 2012 yılsonu itibariyle harcanamayıp gelir fazlası olarak ertesi yılın gelir hesabına aktarılması gereken 5.367.576,15 TL'nin dikkate alınması gerekmekteydi.

2014 yılında yukarıda belirtilen açıklamalar ışığında 2012 yılından devreden gelirler (harcanamayan paralar) dikkate alınarak üyelik aidatı belirlense idi tahsil edilecek aidat aşağıdaki gibi olmalıydı:

- 2014 MYK bütçesi 11.448.000,00-TL
- 2014 yılı için 22 üyeden (26.maddenin "a" bendi uyarınca) 449.460,00-TL aidat
- 11.448.000,00 TL - 449.460,00-TL=10.998.540,00-TL
- 10.998.540,00 -5.367.576,15-TL (2012 gelir fazlası) = 5.630.963,85-TL
- 5.630.963,85 TL /17= 331.233,16-TL (26. maddenin "b" bendi uyarınca her bir Kamu kurum ve kuruluş ve Bakanlık payı)

Halbuki 2014 yılında her bir üyeden alınan aidat 560.000 TL olmuştur.

MYK Kanunu'nun yukarıda anılan 28'inci maddesinin 1'inci fıkrası hükmü karşısında, MYK'ca 2014 yılı için Kalkınma Bakanlığında üyelik aidatının 560.000 TL olarak tahsil edilmesi hususunun, mevzuatta öngörülen aidat hesabına açıkça aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; MYK üyelerinin üyelik aidatları MYK Genel Kurulu tarafından belirlenmektedir MYK üyesi olan Bakanlığın 2014 yılı üyelik aidatının 5544 sayılı Kanun'un 26'ncı ve 28'inci maddeleri gereğince MYK Genel Kurulu tarafından belirlendiği, Bakanlığın 2014 yılı üyelik aidatını ödemekle mükellef olduğu, ancak söz konusu bulgu ile ilgili olarak Mesleki Yeterlilik Kurumuna bilgi verildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak 5544 sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu'nun 26 ve 28'inci maddeleri MYK Genel Kurulu'na üyelik aidatı belirleme yetkisi verirken, aynı maddelerle bu yetkinin sınırları çizilmiştir. Dolayısıyla Genel Kurul üyelik aidatlarını belirlemede sınırsız bir takdir yetkisine sahip değildir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Hesap Verme Sorumluluğu*" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Bulgu konusu husus Kalkınma Bakanlığı dahil 17 kamu kurum ve kuruluşunu ilgilendirdiği için; üyelik aidatlarının Kanunun 26 ve 28'inci maddelerine uygun olarak MYK Genel Kurulu tarafından belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

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>