



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI

2017 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2018



## **İÇERİK**

<b>AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI 2017 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI 2017 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU</b>	<b>62</b>



**AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ**  
**BAŞKANLIĞI**  
**2017 YILI**  
**SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM**  
**RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI .....	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	10
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	11
8.	EKLER.....	56





## KISALTMALAR

<b>AFAD</b>	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
<b>GBM</b>	Geçici Barınma Merkezi
<b>UNİCEF</b>	Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu United Nations International Children's Emergency Fund,
<b>UNCHR</b>	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği United Nations High Commissioner for Refugees



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

### Mali Yapı

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir.

2017 yılı Bütçesiyle Afet ve Acil Durum Başkanlığına 1.248.151.500 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine verilen ödeneğin, % 0,20'sine tekabül etmektedir.

Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Başkanlığın 2017 yılı bütçesi, yıl içinde alınan ödenekler ve yapılan tenkislerden sonra 3.333.599.451,00 TL olarak gerçekleşmiştir.

Başkanlıkça, bütçeyle verilen ödenekler dışında, UNİCEF (Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu) tarafından aktarılan kaynaklardan 15.492.074,82 TL kullanılmıştır.

Uluslararası İnsani Yardım kapsamında toplanan bağış ve yardımlardan 64.430.259,50 TL kullanılmıştır.

Başkanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Başkanlığın 2017 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

Yıl içinde alınan ödenek tutarı 3.333.599.451,00, yapılan tenkisler ise 147.870.781,00 TL'dir. Yıl içindeki ödemeler tutarı 3.185.727.726,00 TL, ertesi yıla devredilen ödenek tutarı 1.494.862,00 TL olarak gerçekleşmiştir.

### Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5018 sayılı Kanununun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun’un 49 ve 80’inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

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

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

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

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

Yönetmeliğin 310’uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311’inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali

hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Nakit Akış Tablosu olduğu; 314-316'nci maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Başkanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklara bağlı muhasebe birimleri tarafından yürütülmektedir.

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

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

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

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

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

## **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

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

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

Denetim çalışmaları; Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı merkez ve liste halinde belirtilen; Trabzon, Manisa, Konya, Gaziantep, Kilis, Kahramanmaraş İl Afet Müdürlükleri ile Kilis; Elbeyli, Öncüpınar Konteynerkenti, Kahramanmaraş Merkez Konteynerkenti, Gaziantep; Islahiye1 Çadırkenti, Nizip1 Çadırkenti ve Nizip2 Konteynerkenti, Karkamış Çadırkenti muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları ve yevmiye kayıtlarına esas belgeler ile bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler; tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuata uygunluğu açısından yürütülmüştür.

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

## **5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI**

**BULGU 1: Uluslararası Kuruluşlardan Aktarılan Kaynakların Kullanılmasının “Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik” hükümlerine göre yapılmaması**

Başkanlıkta uluslararası kuruluşlardan aktarılan kaynakların kullanılması; harcanması ve mali işlem ve olayların harcaması İnsani Yardım Harcamaları Yönergesi hükümlerine göre yürütülmekte; muhasebeleştirilme işlemleri yapılmamaktadır.

Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından aktarılan tutarların harcanmasına ilişkin mali nitelikteki işlemlerin ve olayların kaydedilmesini, sınıflandırılmasını, raporlanmasını,

karar kontrol ve hesap verme süreçlerinin oluşturulması 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49'uncu maddesi hükmüdür. Bu iş ve işlemlerin yürütülmesinde izlenecek usul ve esaslar Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik ile düzenlenmiştir.

Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmeliğin "amaç" ve "kapsam" maddesinde düzenlendiği üzere, Avrupa Birliği, uluslararası kuruluşlar veya uluslararası konsorsiyumlardan, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerine proje karşılığı aktarılan hibe niteliğindeki tutarların, izlenmesi, harcanması ve muhasebeleştirilmesi bu usul ve esaslara göre gerçekleştirilir.

Genel bütçeli kurum olan AFAD (I) sayılı cetvelde yer almakta olup uluslararası kuruluşlardan proje karşılığı aktarılan kaynakların kullanılması; harcanması ve mali işlem ve olayların muhasebeleştirilmesinde yönetmelik hükmü uygulanması gerekirken uygulanmamaktadır. Uluslararası kuruluşlardan aktarılan kaynaklara yönelik faaliyetlerin harcaması İnsani Yardım Harcamaları Yönergesi hükümlerine göre yürütülmekte; muhasebeleştirilmesi ise yapılmamaktadır.

Anılan Yönetmelik hükmünün uygulanmaması nedeniyle bütçe hesapları içinde yer verilmeyen muhasebe kayıtları (104-Proje Özel Hesabı, 106-Döviz Gönderme Emirleri, 600-Gelirler, 630-Giderler, 162 –Bütçe Dışı Avanslar) nedeniyle kurum mali tabloları gerçek bilgi üretmemektedir. Tablo bu tutardaki ve kapsamdaki harcamaları; mali işlem ve süreçleri yansıtmamaktadır.

Uluslararası kuruluşların kaynaklarından yapılan proje faaliyetlerine yönelik iş ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinin Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik hükmünce yerine getirilmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Başkanlıkta uluslararası kuruluşlardan aktarılan kaynakların kullanılmasının; İnsani Yardım Harcamaları Yönergesi hükümlerine göre yürütüldüğü, bundan sonra Uluslararası kuruluşların kaynaklarından yapılan proje faaliyetlerine yönelik iş ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinin "Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının

---

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim 6 Raporu



Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik" hükmünce yerine getirileceği bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Bundan sonraki süreçlerde Uluslararası kuruluşların kaynaklarından yapılan proje faaliyetlerine yönelik iş ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinin "Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik" hükmünce yerine getirileceği bildirilmişse de uygulamanın izlenmesi takip eden denetimlerde izlenecektir.

Bununla birlikte anılan Yönetmelik hükmünün uygulanmaması nedeniyle bütçe hesapları içinde yer verilmeyen muhasebe kayıtları (104-Proje Özel Hesabı, 106-Döviz Gönderme Emirleri, 600-Gelirler, 630-Giderler, 162-Bütçe Dışı Avanslar) nedeniyle 2017 kurum mali tabloları gerçek bilgi üretmemektedir. Tablo bu tutardaki ve kapsamdaki harcamaları; mali işlem ve süreçleri yansıtmamaktadır.

## **BULGU 2: Özel Hesap Ödenekleriyle, Bağış Yoluyla Edinilen Taşınırlar ile Bunlara İlişkin İşlemlerin Taşınır Kayıtlarının Yapılmaması**

Başkanlıkta afet ve acil ödeneğinden karşılanan; ulusal veya uluslararası kuruluşlarca yapılan bağış yoluyla edinilen; uluslararası yardım yapılmak üzere alınan teslim edilen; ve lojistik depolar için bütçe ve/veya afet acil ödeneğinden temin edilen mal ve malzemeler için taşınır kaydı yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınması esastır. Taşınırlar edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince teslim alındığında, kullanıldığında, devredildiğinde, bağışlandığında, yardım yapıldığında, kullanılamaz hale geldiğinde, yok olduğunda, arta kalanların tasfiyesinde kaydedilir. Taşınırların kaydı muhasebe sistemi ile ilişkilendirerek uygunluğu, teyidi sağlanacak şekilde yapılır ve mali tablolara yansıtılır.

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 23'üncü maddesinde "Afet ve acil durum hallerinde ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanması amacıyla sınırlı olmak üzere bu hesaptan yapılacak harcamalar, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi değildir. Aktarılan bu tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi, denetlenmesi ve alımlarda kullanılacak ihale yöntemlerine ilişkin esas ve usuller, Maliye Bakanlığı ve Başkanlıkça müştereken belirlenir." hükmü yer almaktadır.

Bu maddeye dayanılarak çıkarılan Afet ve Acil Durum Harcama Yönetmeliğinin 10'uncu maddesinde de “*Özel hesaptan yapılan harcamaların muhasebeleştirilmesinde, işlemin çeşidine göre 3/12/2014 tarihli ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve 27/12/2014 tarihli ve 29218 sayılı mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan Merkezî Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde yer alan hesaplar kıyasen uygulanır.*” denilmektedir. İlgili yönetmeliğin 29'uncu maddesinde ise özel hesap kullanılmak suretiyle temin edilen malzemelerden arta kalanların genel hükümlere göre tasfiye olunacağı belirtilmiştir.

Tasfiyesi; çıkışı genel hükümlere göre yapılacak taşınırların giriş, kullanım, devir kayıtları da genel hükümlere göre yapılacaktır. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile Merkezî Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine kıyasen kurulan muhasebe sistemi ile uyumlu olacak şekilde taşınırların kaydının yapılması gerekmektedir.

Başkanlıkta;

- Afet ve acil yardım ödeneğinden karşılanan Başkanlıkta alınan taşınırların kaydı ve bilgisi,

- 25 adet Lojistik Depolarda bulunup Lojistik Yönetim Sistemi ile takip edilen taşınırların (çadır, çadır içi malzemeler, battaniye...) kaydı,

- Geçici barınma merkezlerinde bulunan taşınırların (AFAD acil yardım ödeneğinden temin edilen malzemeler, çadır, konteynır, çadır içi malzemeler, kullanıma sunulmuş veya sunulmak üzere depolarda bekletilen makineler, ocaklar, fırınlar giyim malzemeleri ayakkabılar...) kaydı ve bilgisi,

- Geçici barınma merkezlerinde bulunan ulusal veya uluslararası kuruluşlarınca (UNİCEF, UNHCR) yapılan yardımların (bağış) kaydı ve bilgisi,

- Uluslararası yardım ve insani yardım hesaplarından karşılanan yabancı ülkelere gönderilmek üzere alınan, bekletilen ve gönderilen malzemelerin kaydı ve bilgisi bulunmamaktadır.

Başkanlıkta, İl Afet Müdürlüklerinde, Geçici Barınma Merkezlerinde mevcut taşınırların bilgisi bulunmamaktadır. Taşınırların kullanımda, devredilmiş, kullanılmaz halde olduğu bilgileri, toplam miktarı, hangi miktarda nerede bulunduğu, kimlerin sorumluluğunda olduğu bilgisi muhasebe verisi olarak da taşınır kaydı olarak da üretilmemektedir. Taşınır

kayıtları tutulmadığı ve muhasebeleştirilmediği için malzemelerden arta kalanlar da genel hükümlere göre tasfiye edilmemektedir. Bu durum muhtemel risklere açıktır.

Taşınırlara ilişkin kayıtların, kaynağına ve edinme yöntemine bakılmaksızın takip edilebilmesini ve muhasebe kayıtları ile uygunluğunun teyit edilmesini sağlayacak şekilde yapılması, Başkanlık ve taşrayı kapsayan taşınır kayıt sisteminin kurulması, kaynakların kullanılmasının etkinliğinin sağlanması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Başkanlık birimlerinin talimatlandırıldığı, 1 Temmuz 2018 tarihi itibariyle taşınır kaydı yapılmayan tüm hususların tamamlanmasının sağlanacağı bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** 1 Temmuz 2018 tarihi itibariyle taşınır kaydı yapılmayan tüm hususların tamamlanmasının sağlanacağı bildirilmişse de; uygulamanın izlenmesi takip eden denetimlerde yapılacaktır.

Bununla beraber Kamu idarelerince taşınırlar edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince teslim alındığında, kullanıldığında, devredildiğinde, bağışlandığında, yardım yapıldığında, kullanılamaz hale geldiğinde, yok olduğunda, arta kalanların tasfiyesinde kaydedilmesi gereken taşınırların kaydı, muhasebe sistemi ile ilişkilendirerek uygunluğu, teyidi sağlanacak şekilde yapılarak ve mali tablolara yansıtılması gerektiği halde yapılmamış olması nedeniyle 2017 mali tabloları gerçek bilgi üretmemektedir.

### **BULGU 3: Yazılım Alımına İlişkin Tutarın 260 Haklar Hesabına Kaydedilmemesi**

Başkanlık tarafından gerçekleştirilen "Son Kullanıcı Güvenlik Yazılımı" alımının 260 Haklar hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Merkezî Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "260 Haklar hesabı" başlıklı 194'üncü maddesinde;

*"(1) Haklar hesabı, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır"* hükmü ile

"Hesabın işleyişi" başlıklı 195'inci maddesinde;

*"(1) Haklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:*

*a) Borç*

*1) Bütçeye gider kaydıyla edinilen haklar bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaba, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir. ...” hükmü düzenlenmektedir.*

Bu durumda söz konusu uygulama ile 260 Haklar Hesabı ile 630 Giderler Hesabı tam ve doğru verileri yansıtmamaktadır.

"Son Kullanıcı Güvenlik Yazılımı" alımının 260 Haklar hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Yazılım alımına ilişkin tutarın 260 Haklar hesabına kaydedilmesi hususuna dikkat edileceği" bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında, yazılım alımına ilişkin tutarın 260 Haklar hesabına kaydedilmesi hususuna dikkat edileceği ifade edilmişse de;

Denetim görüşümüze esas olan 2017 yılı mali tablolarında bir düzeltme söz konusu olmamaktadır. Bu uygulama ile 260 Haklar hesabı başta olmak üzere, mali tablolar gerçek durumu yansıtmamaktadır.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının 2017 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Geçici Barınma Merkezi Depolarına Gelen Yardım Malzemelerinin Düzenli Bir Şekilde Kayıt Altına Alınmaması, Yardımların Dağıtımının Sistematiik Olmaması**

Geçici Barınma Merkezlerinde bulunan depolarda yapılan sayımlarda; mal ve malzemenin fiili durumu ile kaydî durumunun uyuşmadığı, kayıtlarda düzenlenen miktarlar ile depodaki mevcut sayının büyük bir farkla fazla veya eksik olduğu tespit edilmiştir. Depoda bulunan, gelen ve çıkan yardım malzemelerine ilişkin kayıtların sistematiik olmadığı, Başkanlık verileri ile irtibatlandırılmadığı, depodaki malzemelerin dağıtımına ilişkin standart uygulamanın bulunmadığı görülmüştür.

04/04/2013 tarihli ve 6548 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 91'inci maddesi ile 13/10/2014 tarihli ve 2014/6683 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı üzerine 22/10/2014 tarihli ve 29153 sayılı Resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Geçici Koruma yönetmeliğinin 37'nci maddesine dayanılarak çıkarılan Geçici Barınma Merkezlerinin Kurulması Yönetilmesi ve İşletilmesine Dair Yönerge'nin muhasebe ve satınalma hizmetleri başlıklı 3'üncü maddesinde;

*“AFAD Kart: Geçici Barınma Merkezlerinde barındırılanlara veriliip kişilere yapılan nakdi yardım işlemlerinde kredi yüklemesi yapılarak kullanılan ve gerektiğinde aynı yardım bilgilerinin girilmesinde de kullanılabilen kartı,*

*Geçici Barınma Merkezi: Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancıların toplu olarak barınma ve iaşelerinin sağlanması amacıyla kurulan merkezleri,”*

*... ifade eder.” hükmü,*

Lojistik, depo ve dağıtım hizmetleri başlıklı 26'ncı maddesinde;

*“ (1) Lojistik, depo ve dağıtım hizmetleri bürosunun görevleri;*

*a) Geçici Barınma Merkezinde bulunan demirbaş eşyaların ve sarf malzemelerine ilişkin giriş çıkış kayıtlarının tutulmasını sağlamak,*

*...*

ç) *Geçici barınma merkezine gelen malzemeleri depo etmek ve imkanlar dahilinde dağıtımını kayıt altına almak,*” hükmü,

Bilgi sistemleri ve iletişim hizmetleri başlıklı 29’uncu maddesinde;

“ (1) *Bilgi sistemleri ve iletişim hizmetleri bürosunun görevleri;*

a) *Geçici barınma merkezi yönetimi ve işleyişi ile ilgili Başkanlık tarafından uygun görülen yazılım donanım ve iletişim sistemlerinin geçici barınma merkezinde etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamak ve gerekli eğitimleri alarak son kullanıcı desteğini vermek...*” hükmü düzenlenmiştir.

Geçici Barınma Merkezi Depolarında bulunan konteynır yada çadır içi malzemeler; (battaniyeler, makineler, ocaklar, yataklar...) arasında yapılan örneklem şeklindeki sayımlarda mevcut durumun kaydi durum ile denkleşmediği tespit edilmiştir. Bu turum tutanak altına alınmıştır.

Depolarda kayıt yöntemi olarak çok farklı araçlar kullanılmaktadır. Başkanlık tarafından geliştirilen Afadkart, ardından geliştirilen AFKEN veya bunların dışında kullanıcıların kullanım kolaylığı nedeniyle tercih ettikleri fakat yeterli güvenilirliği olmayan Başkanlıkla veri akışı imkânı sunmayan “excel bilgisayar programı” kullanılmaktadır. Sistematik olmayan kişiye bağlı uygulama hataların doğmasına sebep olmaktadır. Personelin hasta olması, izinli olması gerekçeleri ile kayıtlar geriden takip edilmekte, bazen hiç kaydedilmemektedir. Depo malzeme kayıtları eksik, hatalı ve mevcut durumu yansıtan anlık gerçek bilgi üretmemektedir.

Başkanlık tarafından, içerisinde yardım, depo takip sistemi... modüllerini içeren kapsamlı bir sistem olan; “Afet Geçici Kent Yönetim Sistemini (AFKEN) uygulamaya sunulmuş, AFKEN dışında bir yazılım kullanılmaması, verilerin eksiksiz olarak doldurulması ve sürekli güncel tutulması istenmiştir. Fakat sistemin uygulanması ve tüm geçici barınma merkezlerinde hedeflenen amaçlar doğrultusunda yaygınlaşması sağlanamamıştır.

Kamp depolarında, depo sorumlusunun çoğunlukla hizmet alımı suretiyle istihdam edilen personel olması, süreklilik ve ihtisas sahibi olmayı gerektiren teknik konularda yetersiz kalması da önemli bir etkidir.

Depolarda dağıtılmayı bekleyen yardım malzemeleri miktarı; çeşidi Başkanlık’ta takip edilememektedir. Ulusal veya Uluslararası yardım kuruluşlarınca bağış yoluyla yapılan aynı yardımların bilgisi de iletilmemektedir. Böylelikle GBM’lerindeki gerçek ihtiyaçlar tespit

edilememekte Afet ve Acil Yardım Ödeneğinden aktarılan tutarlar etkin kullanılmamaktadır. Sağlıklı ihtiyaç analizleri yapılamamaktadır.

Geçici barınma merkezlerine gelen yardımların, barındırılanlara ne kadarının dağıtıldığı ne kadar kaldığının bilgisi sağlanamamaktadır. Bu durum gelinen noktada suistimallere çok açıktır. Yardım malzemelerinin dağıtımı, depo sorumlusunun uygulama yöntemine (takdirine) göre değişmektedir. Bazı geçici barınma merkezleri depo uygulamasında; bulunan depolarda yardım malzemesi dağıtımı, yardım malzemesi sayısının, barınan sayısına tamamlandığında yapılma gerekçesiyle sayı tamamlayıncaya kadar yardım malzemesinin gelmesi beklenmekte bazı depolarda ise kendilerince belirledikleri kriterlere göre yaşlılık, hasta olma durumu vs göre dağıtım ara ara gerçekleşmektedir. Bu konuda standart uygulama bulunmamaktadır.

Başkanlık tarafından her depodaki mevcudiyetlerin görüldüğü, hangi kaynaktan olursa olsun alınan malzemelere ilişkin giriş ve çıkışların anlık takip edildiği sistemin geliştirilmesi, yardım şeklinde gelen mal malzemelerin dağıtım usul ve esaslarının tespit edilmesi, standart uygulamaların geliştirilmesi buna ilişkin kontrollerin oluşturulması ve çalıştırılması kaynakların etkili ekonomik kullanılması ve takibinin üst yönetim tarafından sağlanması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Bulgunun açıklamasına ilişkin bilgilerden gerekli çıkarım sağlandığı, Geçici Koruma Yönetmeliğinde 08.01.2018 tarih ve 2018/11208 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılan değişiklik sonucu geçici barınma merkezlerinin kurulması yönetimi ve işletilmesi konusundaki sorumluluk yapılan protokol ile İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne devredilmesi nedeni ile bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak gerekli bilgilendirmenin Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne ayrıca yapılacağı bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak gerekli bilgilendirmenin Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne yapılacağı bildirilmişse de; uygulama takip eden denetimlerde izlenecektir.

Yapılan uygulama ile standart uygulamalar geliştirilememiş kaynakların etkili verimli kullanılması sağlanamamıştır. Bütün depodaki mevcudiyetlerin görüldüğü, hangi kaynaktan olursa olsun alınan malzemelere ilişkin giriş ve çıkışların anlık takip edildiği sistemin geliştirilmesi, yardım şeklinde gelen mal malzemelerin dağıtım usul ve esaslarının tespit edilmesi, standart uygulamaların geliştirilmesi buna ilişkin kontrollerin oluşturulması ve çalıştırılması kaynakların etkili ekonomik kullanılması ve takibinin sağlanması gerekmektedir.

**BULGU 2: Geçici Barınma Merkezlerinde Muhasebe İşlemlerinin Yürütülmemesi ve Sarf Evraklarının Saklanması İlişkin Belirlenmiş Standart Uygulamanın Olmaması**

Geçici Barınma Merkezlerinde muhasebe işlemleri, sarf evrakının saklanması hususunda Başkanlıkça belirlenmiş usul ve esaslar ve standart uygulamalar bulunmadığı bir kısım Geçici Barınma Merkezlerinde muhasebeleştirme işlemi yapılmazken bir kısmında kendileri tarafından satın alınmış muhasebe programı uygulanmaktadır.

04/04/2013 tarihli ve 6548 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 91'inci maddesi ile 13/10/2014 tarihli ve 2014/6683 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı üzerine 22/10/2014 tarihli ve 29153 sayılı Resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Geçici Koruma yönetmeliğinin 37'inci maddesine dayanılarak çıkarılan Geçici Barınma Merkezlerinin Kurulması Yönetilmesi ve İşletilmesine Dair Yönerge'nin "muhasebe ve satınalma hizmetleri" başlıklı 30'uncu maddesinde;

*“Muhasebe ve satınalma hizmetleri bürosunun görevleri;*

*a)Başkanlıkça geçici barınma merkezinde kullanılmak üzere afet ve acil durum faaliyetleri ödeneği tahsislerinin 6/3/2011 tarihli ve 27866 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Afet ve Acil Durum Harcamaları Yönetmeliğine uygun olarak harcanmasını sağlamak,*

*b)Başkanlığın uygun gördüğü şekilde afet ve acil durum faaliyetleri ödeneği gelir ve gider kayıtları ile maliyet cetvel kayıtlarını tutmak,...”* şeklinde düzenlenmiştir.

Yer verildiği üzere GBM'lerde muhasebe ve satın alma bürosu, Başkanlık afet ve acil yardım ödeneğinden aktarılan paraların harcanmasının usul ve esaslara uygunluğunu ve bu harcamalara ilişkin muhasebe işlemlerinin Başkanlığın belirlediği şekliyle yürütülmesini sağlamakla yükümlüdür. Anılan hükmün ifası gereği Başkanlıkça muhasebeleştirme sistemi belirlenmesi ve geçici barınma merkezlerinde standart bir muhasebe sistemi kullanılması gerekmektedir.

Ancak geçici barınma merkezlerinde farklı hatalı uygulamalar tespit edilmiştir. Başkanlıkça muhasebe sistemine ilişkin belirlenmiş usul esas olmadığından bazı geçici barınma merkezlerinde kendi geliştirdikleri bir program ile gelen ödeneğe ilişkin kayıtlar yapılmakta, bazılarında satın alınan bir program kullanılmakta bazılarında ki çoğunlukla hiçbir veri üretmeyen tablo üretmeyen birtakım kayıtlardan ibaret olmaktadır. Bu kayıtlar



muhasabe sistematiği içinde yapılmadığı, tablo üretmediği için anlamlı bir veri sunmamaktadır. Gelen ödeneklerin tutarı, harcama alanları harcama miktarı ve kalanı bu ortamda takip edilememektedir.

Muhasebe sistemi ile; gelir, gider ve varlıklar ile malî sonuç doğuran, kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü iş ve işlemlerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek bilginin sağlanması gerekmektedir.

Bu iş ve işlemlere ait sarf belgelerinin nerede saklanacağı konusunda standart bir uygulama bulunmamaktadır. Sarf belgeleri, bazı illerde geçici barınma merkezinde, bazı illerde; il müdürlüğünde veya mal müdürlüğünde olabilmektedir. İşlemlerin kayıt tarih ve sayılarını içeren defter bulunmamaktadır. Dosyalanan sarf evrak numaraları birbirini takip etmemekte araya herhangi bir gelen/giden evrak kaydı girebilmektedir. Bu durum sarf evraklarının sıhhatine manidir.

Yer verilen mevzuat hükmü gereğince, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli elde edilmesi ve kullanılmasını sağlayacak muhasebe ve evrak sisteminin kurulması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Geçici barınma merkezlerinin İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne devredilmesi nedeni ile Afet ve Acil Durum Komisyonlarının muhasebe işlemlerinin takip ve kontrollerini sağlamada yeterli olmadıklarına ilişkin bulguda tespit edilen hususlarla birlikte gerekli bilgilendirmenin Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne yapılacağı bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Geçici barınma merkezlerinin İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne devredilmesi nedeni ile Afet ve Acil Durum Komisyonlarının muhasebe işlemlerinin takip ve kontrollerini sağlamada yeterli olmadıklarına ilişkin bulguda tespit edilen hususlarla birlikte gerekli bilgilendirmenin Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne yapılacağı bildirilmişse de; uygulama izleyen denetimlerde takip edilecektir.

Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli elde edilmesi ve kullanılmasını sağlayacak muhasebe ve evrak sisteminin kurulması gerekmektedir.

### **BULGU 3: Büro Bakım Onarım Giderlerinin Hatalı Hesap Kodunda Muhasebeleştirilmesi**

Başkanlığın gayrimenkul mal bakım ve onarım giderleri ödemelerine ilişkin muhasebe işlemlerinin Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehberine uygun olarak 03.08 Büro Bakım ve Onarımı Giderleri bölümüne kaydedilmesi gerekirken, 03.07 Makine Teçhizat Bakım ve Onarım Giderlerine kaydedildiği görülmüştür.

Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber’de;

*“03.7.3.02 Makine Teçhizat Bakım ve Onarım Giderleri: 23 7 sayılı Kanuna tabi taşıtlar ile iş makinelerinin dışında kalan; - Makine, teçhizat ve demirbaşın (tefrişat hariç) her yıl bütçe kanunu ile belirlenecek tutarı aşmayan bakım, onarımı için verilecek işçilik ücretleri ile bakım ve onarım malzemeleri ve yedek parça alımları. - Bedeline bakılmaksızın, gerektiğinde sözleşme ile teknik müesseselerine ödenecek rutin bakım ve onarım giderleri ile bunlara ilişkin diğer giderler, bu bölüme kaydedilecektir .”*

*“03.8.1.01 Büro Bakım ve Onarımı Giderleri:*

*- Mülkiyeti veya intifai bedelsiz olarak Devlete ait olan taşınmaz mallardan büro olarak kullanılanlar (Mazbut vakıflara ait akar ve hayrat binalar dâhil) ve aynı amaçlarla Devlet dairelerince kiralanan binalar ile taşınmaz mallarda hizmetin gerektirdiği ve kiralayan tarafından karşılanması mutad olmayan ve her yıl bütçe kanunlarıyla belirlenecek olan tutarı geçmeyen zaruri küçük onarımlar, - Sözü edilen taşınmaz malların her yıl bütçe kanunlarıyla belirlenecek olan tutarı geçmeyen ayrı veya birlikte yapılacak kanalizasyon, boya ve badana, çatı ve asansör onarımları, - Mevcut elektrik, su, doğalgaz ve ısıtma tesisatının tevsi, bakım onarımları, - Telefon, havalandırma ve klima gibi tesislerin (telefon santralı hariç) tevsiinin gerektirdiği bina tadil ve onarımları, - Noter senedi ile kullanma hakkı bedelsiz olarak Devlete verilen taşınmaz mallardan büro olarak kullanılacak olanlar için, kullanım hakkı süresince getirebileceği kira bedeli kadar yapılacak onarımlar, bu bölüme gider kaydedilecektir. Yurt içi ve yurt dışındaki şehitliklerin her türlü onarım, bakım, idame, tertip ve tanzimi bu bölüme değil, 03.9.3.0 2 koduna gider kaydedilecektir..”* hükmü yer almaktadır.

Yer verilen düzenleme gereğince, Başkanlık tarafından gerçekleştirilen telefon, havalandırma ve klima, asansör gibi tesislerin tevsiinin gerektirdiği bakım ve onarımları işine ilişkin ödemelerin Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehberine göre 03.8 kodundan yapılması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Büro bakım onarım giderlerinin 03.8 kodundan yaptırılmasının sağlanacağı” bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında, “Büro bakım onarım giderlerinin 03.8 kodundan yaptırılmasının sağlanacağı” ifade edilmişse de;

Denetim görüşümüze esas olan 2017 yılı mali tablolarında bir düzeltme söz konusu olmamaktadır. Bu uygulama ile, 630-Gider Hesabı ve 830-Bütçe Giderleri Hesabı ekonomik ayrıntı alt kodları itibarı ile 03.7.3.02 Makine Teçhizat Bakım ve Onarım Giderleri ile 03.8.1.01 Büro Bakım ve Onarımı Giderleri tutarında doğru bilgi üretmemekte, hesaplar fiili durumu yansıtmamaktadır.

**BULGU 4: Afet ve Acil Yardım Özel Hesabından Gerçekleştirilen İş ve İşlemlerin “Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik” Hükmüne Göre Muhasebeleştirilmemesi**

Afet ve Acil Yardım Özel Hesabın muhasebeleştirilmesinde, 17/10/2017 tarih, 30213 sayılı resmi gazetede yayımlanan 01/01/2017 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe giren Kamu İdarelerine ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik hükümlerinin yerine getirilmediği görülmüştür.

Anılan Yönetmeliğin amaç ve kapsam maddesi aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir;

*“Amaç*

*MADDE 1 – (1) Bu Yönetmeliğin amacı, yılları merkezi yönetim bütçe kanunu veya diğer kanunlar uyarınca, belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi ya da projelerin desteklenmesi amacıyla oluşturulan özel hesaplardan yapılan işlemlerin muhasebeleştirilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir.*

*Kapsam*

*MADDE 2 – (1) Bu Yönetmelik genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini kapsar.*  
*(2) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 24 üncü maddesi uyarınca özel hesaplara aktarılan ve bu hesaplardan yapılan kullanımların muhasebeleştirilmesi bu Yönetmeliğin kapsamı dışındadır.*

*(3) 7/11/1985 tarihli ve 3238 sayılı Savunma Sanayi Müsteşarlığının Kurulması ve 11 Temmuz 1939 Tarih ve 3670 Sayılı Milli Piyango Teşkiline Dair Kanunun İki Maddesi ile 23 Ekim 1984 Tarih ve 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 10 uncu maddesi, 30/5/1985 tarihli ve 3212 sayılı Silahlı*

*Kuvvetler İhtiyaç Fazlası Mal ve Hizmetlerinin Satış, Hibe, Devir ve Elden Çıkarılması; Diğer Devletler Adına Yurt Dışı ve Yurt İçi Alımların Yapılması ve Eğitim Görecek Yabancı Personel Hakkında Kanununun 4 üncü maddesi, 6/6/1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununun 7 nci maddesi, 24/3/2010 tarihli ve 5978 sayılı Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 27 nci maddesi, 27/11/2007 tarihli ve 26713 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik ve 25/2/2017 tarihli ve 29990 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği kapsamındaki işlemler bu Yönetmelik hükümlerinden istisnadır.”*

Yönetmeliğin 2’nci maddesinde, kapsamda olmayıp istisna tutulan “özel hesaplar” sayılmıştır. Sayılan istisnalar dışında kalan yılları merkezi yönetim bütçe kanunu veya diğer kanunlar uyarınca belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi ya da projelerin desteklenmesi amacıyla oluşturulan tüm özel hesaplar yönetmelik kapsamına alınmıştır.

“Özel hesaba ilişkin işlemlerin muhasebeleştirilmesi” başlıklı 6’ncı maddesinde;

*“...(3)a) İlgili kamu idaresi bütçesinde tefrik edilen ödeneklerden tahakkuka bağlanarak aynı kamu idaresine ait özel hesaba aktarılan tutarlar bir taraftan 108-Diğer Hazır Değerler Hesabına borç, ilgisine göre 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabına alacak, diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir. ...”* hükmü yer almıştır.

Anılan yönetmelik ile genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesinde tefrik edilerek, belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla özel hesaplara aktarılan tutarlara ilişkin tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, muhasebeleştirme belgesi ve belgelerin muhafazası, kullanılacak kanıtlayıcı belgeler, özel hesapta kalan tutarlar ve mevcut özel hesapların devrine yönelik bir düzenleme yapılmıştır.

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un “Kaynak Yönetimi” başlıklı 23’üncü maddesinde;

*“(1) Bu Kanun kapsamındaki faaliyetlerin ifası amacıyla, Başkanlık bütçesinde afet ve acil durum faaliyetleri ödeneği tefrik edilir. Başkanlık bütçesinde gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılarak kullanılacak bu kaynaktan, Başkanlıkça uygun görülen hallerde, kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin hesaplarına da aktarma yapılabilir...”* hükmü düzenlenmiştir.

Afet ve acil yardım özel hesabı, 5902 sayılı kanun hükmü gereğince, belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla Başkanlık bütçesinden afet ve acil durum faaliyetlerine yönelik gider kaydıyla tefrik edilen ödeneklerden oluşturulmuştur.

Başkanlıkta bugüne değin, afet ve acil durum hallerinde ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanması amacıyla sınırlı olmak üzere 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmayan özel hesaptan yapılan harcamalara, iş ve işlemlere ilişkin yürütülen muhasebe sistemi Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde yer alan hesaplara kıyasen oluşturulmuştur.

Fakat bu sistem etkin kullanılamamış; geliştirilememiştir. Yürütülen iş ve işlemlere ilişkin kullanılan hesap kodları; muhasebe kayıtları sınırlı kalmıştır. Varlık hesapları gibi birçok hesap hareketlikleri kayıt altına alınmadığından, muhasebe kayıtlarından idarenin özel hesaptan temin ettiği taşınır, taşınmazlar gibi birçok iş ve işlemlere ilişkin bilgisi bulunmamaktadır. Yapılan kayıtlar, özel hesaptan il afet müdürlükleri ve il afet müdürlükleri vasıtasıyla talep eden kurumlara ve mahalli idarelere gönderilen paranın aktarılması ile başkanlıkta gerçekleştirilen satın almalara ilişkindir. Hesaplar belli bir düzen içinde tutulmamış, yapılan kayıtlar gelir, gider ve varlıklar ile malî iş ve işlemler hakkında bilgi verecek, mali tablo üretecek nitelikte ve kapsamda olmamıştır. Mevcut sistem mali tablo üretmemektedir.

Muhasebe sistemi ile 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 gerekli bilginin sağlanması gerekmektedir.

Kanun koyucu tarafından Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu E Cetveli ve özel kanunlardaki hükümler doğrultusunda, kamu idarelerindeki özel hesap harcamalarının bütçede görülmesi ve takip edilmesi, uygulama birliğinin sağlanması amacıyla getirilen düzenleme, istisna kapsamında sayılmamış olan ve bütçe dışında yürütülen Başkanlık “afet ve acil yardım özel hesabı”nı kapsamaktadır.

01/10/2017 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe giren Kamu İdarelerine ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinde, 1/1/2017 tarihi itibarıyla Muhasebe sistemi dışında tutulan özel hesaplardan, ilgili muhasebe birimi adına açılmış olan banka hesabına aktarılan

---

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim 19 Raporu

tutarlar 102-Banka Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedileceği düzenlenmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün kamu kurumlarına dağıtımli 5/12/2017 tarihli yazısında özel hesaplara ilişkin iş ve işlemlerin, Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik çerçevesinde 31/12/2017 tarihine kadar yapılması ve herhangi bir aksaklığa neden olunmaması için idareler tarafından gerekli tedbirlerin alınması bildirilmiştir.

Bu hükümlere rağmen Başkanlıkta herhangi bir işlem tesis edilmemiştir. Başkanlık mali tablolarına, özel hesaba ait banka hesabı tutarları, 500 net değer hesabı yansıtılmamıştır.

Afet ve acil yardım özel hesabından yapılan iş ve işlemlerin; Kamu İdarelerine ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelikle belirlenen usul ve esaslara göre yürütülmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Başkanlığın Hukuk Müşavirliği görüşüne göre;

7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun sonraki tarihli kanun olması ve (E) cetvelinin 79 uncu paragrafı gereğince uluslararası acil yardım özel hesabının muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesi konularında 5018 sayılı Kanun'dan muaf tutulması; 5902 sayılı Kanun'un hem özel kanun hem de sonraki tarihli kanun olması ve 23 üncü madde gereğince özel hesabın muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesi konularında 5018 sayılı Kanun'dan muaf olması nedeniyle, 5018 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmeliğin, afet ve acil durum özel hesabı, uluslararası acil yardım özel hesabı ve insani yardım hesabının muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesinde kullanılmasının hukuken mümkün olmadığı,

Başkanlığa ait Afet ve Acil Yardım Özel Hesabından yapılan harcamalar, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelere gönderilen yardımlar ve bu yardımların harcaması ile ilgili Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde yer alan hesaba kıyasen yayımlanan Yönerge çerçevesinde kurulan muhasebe programında takip edildiği,

Bununla birlikte, Maliye Bakanlığı ile anılan yönetmelik kapsamındaki "istisna hükümlerine derç edilmesi gerektiğine ilişkin" görüşmelerin devam ettiği, konu ile ilgili Başkanlıkta özel bir düzenleme çalışması yapıldığı bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kamu İdarelerine ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmeliğin 2'nci "Kapsam" maddesinin birinci bendinde; bu

yönetmeliğin genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini kapsadığı düzenlenmiş, ikinci ve üçüncü bendinde; kapsamda olmayıp istisna tutulan “özel hesaplar” sayılmıştır. Sayılan istisnalar dışında kalan yılları merkezi yönetim bütçe kanunu veya diğer kanunlar uyarınca belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi ya da projelerin desteklenmesi amacıyla oluşturulan tüm özel hesaplar yönetmelik kapsamına alınmıştır.

Kanun koyucu tarafından "özel hesap" harcamalarının bütçede görülmesi ve takip edilmesi, uygulama birliğinin sağlanması amacıyla getirilen bu düzenlemede, Başkanlık “afet ve acil yardım özel hesabı” istisna kapsamında sayılmayarak yönetmelik kapsamına alınmıştır.

Yönetmelikte, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerinden muaf olup olmadığına bakılmaksızın istisna kapsamında değerlendirilenler ikinci maddede sayılmıştır. Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı özel hesabı 5018 ve 4734 sayılı kanun hükümlerinden muaf olmasına rağmen istisna kapsamında sayıldığı için yönetmelik hükmü dışında kalmıştır. Kanun koyucu Özel Hesapları anılan yönetmelik kapsamında değerlendirmek için 5018 ve 4734 sayılı kanun hükümlerinden muaf olmasını bir ölçüt olarak almamıştır. Belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi ya da projelerin desteklenmesi amacıyla oluşturulan tüm özel hesaplar, harcamalarının bütçede görülmesi, takip edilmesi ve uygulama birliğinin sağlanması amacıyla kapsama alınmıştır.

Anılan Yönetmelik, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesinde tefrik edilerek, belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla oluşturulan özel hesapların muhasebeleştirilmesine yönelik düzenlenmiş olup afet ve acil yardım özel hesabı da, belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla Başkanlık bütçesinden uluslararası yardım faaliyetlerine yönelik gider kaydıyla tefrik edilen ödeneklerin aktarılması suretiyle oluşmaktadır.

Afet ve acil yardım özel hesabından yapılan iş ve işlemlerin, Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelikle belirlenen usul ve esaslara göre yürütülmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında Başkanlığa ait Afet ve Acil Yardım Özel Hesabından yapılan harcamaların, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelere gönderilen yardımlar ve bu yardımların harcaması ile ilgili Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi

Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde yer alan hesaba kıyasen yayımlanan Yönerge çerçevesinde kurulan muhasebe programında takip edildiği bildirilmişse de,

Bu muhasebe sistemi etkin kullanılamamış; geliştirilememiştir. Yürütülen iş ve işlemlere ilişkin kullanılan hesap kodları; muhasebe kayıtları sınırlı kalmıştır. Varlık hesapları gibi birçok hesap hareketlikleri kayıt altına alınmadığından, muhasebe kayıtlarından idarenin özel hesaptan temin ettiği taşınır, taşınmazlar gibi birçok iş ve işlemlere ilişkin bilgisi bulunmamaktadır. Yapılan kayıtlar, özel hesaptan il afet müdürlükleri ve il afet müdürlükleri vasıtasıyla talep eden kurumlara ve mahalli idarelere gönderilen paranın aktarılması ile başkanlıkta gerçekleştirilen satın almalara ilişkindir. Hesaplar belli bir düzen içinde tutulmamış, yapılan kayıtlar gelir, gider ve varlıklar ile malî iş ve işlemler hakkında bilgi verecek, mali tablo üretecek nitelikte ve kapsamda olmamıştır. Mevcut sistem mali tablo üretmemektedir.

Bu bağlamda Özel hesapların kamu idaresi hesaplarına dâhil edilerek, hesapların raporlanması, güncel kullanım tutarlarına sağlıklı ve hızlı bir şekilde erişilmesi, farklı uygulamaları ortadan kaldırarak uygulama birliği sağlanması zaruridir.

Ayrıca Başkanlığın, kapsamda olmadığını iddia etmesine rağmen yönetmelik kapsamındaki istisna hükümlerine derc edilmesine yönelik çalışmalar yürütüldüğünün ifade edilmesi çelişkili bir durumdur.

Bulguda ve yukarıda yer verilen mevzuat hükmü ve izahat sebebiyle afet ve acil yardım özel hesabından yapılan iş ve işlemlerin; Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelikle belirlenen usul ve esaslara göre yürütülmesi gerekmektedir.

**BULGU 5: Uluslararası Acil Yardım Özel Hesabından Gerçekleştirilen İş ve İşlemlerin “Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik” Hükümüne Göre Muhasebeleştirilmemesi**

Uluslararası Acil Yardım Özel Hesabı'nın muhasebeleştirilmesinde, 17/10/2017 tarih, 30213 sayılı resmi gazetede yayımlanan 01/01/2017 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe giren Kamu İdarelerine ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik hükümlerinin yerine getirilmediği görülmüştür.



Anılan Yönetmeliğin amaç ve kapsam maddesi aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir;

“Amaç

*MADDE 1 – (1) Bu Yönetmeliğin amacı, yılları merkezi yönetim bütçe kanunu veya diğer kanunlar uyarınca, belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi ya da projelerin desteklenmesi amacıyla oluşturulan özel hesaplardan yapılan işlemlerin muhasebeleştirilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir....”*

Yönetmeliğin 2’nci “Kapsam” maddesinin birinci bendinde; bu yönetmeliğin genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini kapsadığı düzenlenmiş, ikinci ve üçüncü bendinde; kapsamda olmayıp istisna tutulan “özel hesaplar” sayılmıştır. Sayılan istisnalar dışında kalan yılları merkezi yönetim bütçe kanunu veya diğer kanunlar uyarınca belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi ya da projelerin desteklenmesi amacıyla oluşturulan tüm özel hesaplar yönetmelik kapsamına alınmıştır.

“Özel hesaba ilişkin işlemlerin muhasebeleştirilmesi” başlıklı 6’ncı maddesinde;

*“...(3)a) İlgili İlgili kamu idaresi bütçesinde tefrik edilen ödeneklerden tahakkuka bağlanarak aynı kamu idaresine ait özel hesaba aktarılan tutarlar bir taraftan 108-Diğer Hazır Değerler Hesabına borç, ilgisine göre 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabına alacak, diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir ...” hükmü yer almıştır.*

Anılan yönetmelik ile genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesinde tefrik edilerek, belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla özel hesaplara aktarılan tutarlara ilişkin tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, muhasebeleştirme belgesi ve belgelerin muhafazası, kullanılacak kanıtlayıcı belgeler, özel hesapta kalan tutarlar ve mevcut özel hesapların devrine yönelik bir düzenleme yapılmıştır.

Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu E Cetveli ve özel kanunlardaki hükümler doğrultusunda kamu idarelerince özel olarak açılan banka hesapları ve bu hesaplardan yapılan mali işlemleri kapsayan Kamu İdarelerine ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik Başkanlık Uluslararası Acil Yardım Özel hesabını kapsamaktadır. Düzenleme ile aynı kapsamda olan 5018 ve 4734 sayılı kanunlardan muaf olan Özel Hesaplar, istisna maddesinde açıkça sayılarak zikredilmiştir. Bütçe Kanunu E cetvelinde düzenlenen Uluslararası Yardımlar Özel Hesabı istisna maddesinde sayılmayarak kapsama alınmıştır.

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Kaynak Yönetimi" başlıklı 23'üncü maddesinde;

*"(1) Bu Kanun kapsamındaki faaliyetlerin ifası amacıyla, Başkanlık bütçesinde afet ve acil durum faaliyetleri ödeneği tefrik edilir. Başkanlık bütçesinde gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılarak kullanılacak bu kaynaktan, Başkanlıkça uygun görülen hallerde, kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin hesaplarına da aktarma yapılabilir..."* hükmü düzenlenmiştir.

29/05/2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 10' uncu maddesinin 1' inci fıkrasının (ç) bendi ve 23' üncü maddesi ile 24/12/2016 tarihli ve 29928 sayılı 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli (E) cetvelinin 82'nci maddesine dayanılarak oluşturulan Uluslararası Yardımlar Özel Hesabına, belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla Başkanlık bütçesinden uluslararası yardım faaliyetlerine yönelik gider kaydıyla tefrik edilen ödenekler aktarılır.

Başkanlıkta, uluslararası yardım amacıyla sınırlı olmak üzere 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmayan özel hesaptan yapılan harcamaların iş ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde; "Uluslararası Acil Yardımların Yapılması Amacıyla Tefrik Edilen Ödeneğin Özel Hesaba Aktarılması, Harcanması, Muhasebeleştirilmesi ve Denetlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar"ın 18'inci maddesi gereğince Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde yer alan hesapların kıyasen uygulanacağı düzenlemiş olmasına rağmen bugüne değin "muhasebe sistemi" kurulmamış iş ve işlemler muhasebe ortamında takip kontrol edilmemiştir.

Bu kapsamda yapılan harcamaların kayıtları excel bilgisayar programında tutulmuştur. Tutarlar yıllar itibarıyla kümülatif gelmektedir, tabloda yıllık verileri ayrıştırarak görmek, iş ve işlemlerin süreci hakkında yıllık bilgi almak mümkün olmamaktadır. "Uluslararası yardım hesapları", "İnsani yardım hesapları" ve "Uluslararası Kuruluşlardan sağlanan kaynaklar" aynı tabloda düzenlenmektedir. Bu durum muhtemel risklere açıktır. Sadece işin yürütümünü sağlamak için uygulayıcıların kullandığı bu veriler mali bilgi üretmemektedir. Sistemsel bir kurgu oluşturulmadığından verilerin güvenliği sağlanamamaktadır. Öte yandan kümülatif gelen bu verilerle yıl sonu bilgilerine de ulaşılamamaktadır. Muhasebe sistemi ile; gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran

kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek bilginin sağlanması gerekmektedir

Bu bağlamda Özel hesapların kamu idaresi hesaplarına dâhil edilerek, hesapların raporlanması, güncel kullanım tutarlarına sağlıklı ve hızlı bir şekilde erişilmesi, farklı uygulamaları ortadan kaldırarak uygulama birliği sağlanması zaruridir.

01/10/2017 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girecek olan Kamu idarelerine ait özel hesaplara ilişkin işlemlerin muhasebeleştirilmesine dair Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinde; 1/1/2017 tarihi itibarıyla Muhasebe sistemi dışında tutulan özel hesaplardan, ilgili muhasebe birimi adına açılmış olan banka hesabına aktarılan tutarlar 102-Banka Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedileceği düzenlenmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün kamu kurumlarına dağıtım 5/12/2017 tarihli yazısında özel hesaplara ilişkin iş ve işlemlerin, Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik çerçevesinde 31/12/2017 tarihine kadar yapılması ve herhangi bir aksaklığa neden olunmaması için idareler tarafından gerekli tedbirlerin alınması bildirilmiştir.

Bu hükümlere rağmen Başkanlıkta herhangi bir işlem tesis edilmemiştir. Başkanlık mali tablolarına, özel hesaba ait banka hesabı tutarları, 500 net değer hesabı yansıtılmamıştır.

Uluslararası yardım özel hesabından yapılan iş ve işlemlerin, Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelikle belirlenen usul ve esaslara göre yürütülmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Başkanlığın Hukuk Müşavirliği görüşüne göre;

7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun sonraki tarihli kanun olması ve (E) cetvelinin 79' uncu paragrafı gereğince uluslararası acil yardım özel hesabının muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesi konularında 5018 sayılı Kanun'dan muaf tutulması; 5902 sayılı Kanun'un hem özel kanun hem de sonraki tarihli kanun olması ve 23' üncü madde gereğince özel hesabın muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesi konularında 5018 sayılı Kanun'dan muaf olması nedeniyle, 5018 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmeliğin, afet ve acil durum özel hesabı, uluslararası acil yardım özel hesabı ve insani yardım hesabının muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesinde kullanılmasının hukuken mümkün olmadığı,

Başkanlığa ait Afet ve Acil Yardım Özel Hesabından yapılan harcamalar, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelere gönderilen yardımlar ve bu yardımların harcaması ile ilgili Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde yer alan hesaba kıyasen yayımlanan Yönerge çerçevesinde kurulan muhasebe programında takip edildiği,

Bu bağlamda Maliye Bakanlığı ile anılan yönetmelik kapsamındaki istisna hükümlerine derç edilmesi gerektiğine ilişkin görüşmelerin devam ettiği, konu ile ilgili Başkanlıkta özel bir düzenleme çalışması yapıldığı,

Uluslararası Acil Yardım Özel Hesabından yapılan harcamaların Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu E Cetveli ve 5902 sayılı Kanunda yer alan hükümler ile Uluslararası Acil Yardımların Yapılması Amacıyla Tefrik Edilen Ödeneğin Özel Hesaba Aktarılması, Harcanması, Muhasebeleştirilmesi ve Denetlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar doğrultusunda izlendiği, takip ve kontrolün daha etkin sağlandığı bir muhasebe sisteminin uygulanmasının sağlanacağı bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kamu İdarelerine ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmeliğin 2'nci "Kapsam" maddesinin birinci bendinde; bu yönetmeliğin genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini kapsadığı düzenlenmiş, ikinci ve üçüncü bendinde; kapsamda olmayıp istisna tutulan "özel hesaplar" sayılmıştır. Sayılan istisnalar dışında kalan yılları merkezi yönetim bütçe kanunu veya diğer kanunlar uyarınca belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi ya da projelerin desteklenmesi amacıyla oluşturulan tüm özel hesaplar yönetmelik kapsamına alınmıştır.

Kanun koyucu tarafından "özel hesap" harcamalarının bütçede görülmesi ve takip edilmesi, uygulama birliğinin sağlanması amacıyla getirilen bu düzenlemede, Başkanlık "uluslararası acil yardım özel hesabı" istisna kapsamında sayılmayarak yönetmelik kapsamına alınmıştır.

Yönetmelikte, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerinden muaf olup olmadığına bakılmaksızın istisna kapsamında değerlendirilenler ikinci maddede sayılmıştır. Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı özel hesabı 5018 ve 4734 sayılı kanun hükümlerinden muaf olmasına rağmen istisna kapsamında sayıldığı için yönetmelik hükmü dışında kalmıştır. Kanun koyucu Özel Hesapları anılan yönetmelik kapsamında değerlendirmek için 5018 ve 4734 sayılı kanun hükümlerinden muaf olmasını bir ölçüt olarak almamıştır. Belirli faaliyetlerin

---

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim 26 Raporu

gerçekleştirilmesi ya da projelerin desteklenmesi amacıyla oluşturulan tüm özel hesaplar, harcamalarının bütçede görülmesi, takip edilmesi ve uygulama birliğinin sağlanması amacıyla kapsama alınmıştır.

Anılan Yönetmelik, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesinde tefrik edilerek, belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla oluşturulan özel hesapların muhasebeleştirilmesine yönelik düzenlenmiş olup Uluslararası Yardımlar Özel Hesabı da, belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla Başkanlık bütçesinden uluslararası yardım faaliyetlerine yönelik gider kaydıyla tefrik edilen ödeneklerin aktarılması suretiyle oluşmaktadır.

Uluslararası yardım özel hesabından yapılan iş ve işlemlerin, Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelikle belirlenen usul ve esaslara göre yürütülmesi gerekmektedir.

Başkanlıkta, uluslararası yardım amacıyla sınırlı olmak üzere 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmayan özel hesaptan yapılan harcamaların iş ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde; "Uluslararası Acil Yardımların Yapılması Amacıyla Tefrik Edilen Ödeneğin Özel Hesaba Aktarılması, Harcanması, Muhasebeleştirilmesi ve Denetlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın" 18'inci maddesi gereğince Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde yer alan hesapların kıyasen uygulanacağı düzenlemiş olmasına rağmen "muhasebe sistemi" kurulmamış iş ve işlemler muhasebe ortamında takip ve kontrol edilmemiştir.

Bu bağlamda Özel hesapların kamu idaresi hesaplarına dâhil edilerek, hesapların raporlanması, güncel kullanım tutarlarına sağlıklı ve hızlı bir şekilde erişilmesi, farklı uygulamaları ortadan kaldırarak uygulama birliği sağlanması zaruridir.

Ayrıca Başkanlığın, kapsamda olmadığını iddia etmesine rağmen yönetmelik kapsamındaki istisna hükümlerine derc edilmesine yönelik çalışmalar yürütüldüğünün ifade edilmesi çelişkili bir durumdur.

Bulguda ve yukarıda yer verilen mevzuat hükmü ve izahat sebebiyle uluslararası acil yardım özel hesabından yapılan iş ve işlemlerin; Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelikle belirlenen usul ve esaslara göre yürütülmesi gerekmektedir.

**BULGU 6: İnsani Yardım Hesabından Gerçekleştirilen İş ve İşlemlerin “Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik” Hükmüne Göre Muhasebeleştirilmemesi**

İnsani Yardım Hesabının muhasebeleştirilmesinde 17/10/2017 tarih, 30213 sayılı resmi gazetede yayımlanan 01/01/2017 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe giren Kamu İdarelerine ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik hükümlerinin yerine getirilmediği görülmüştür.

Anılan Yönetmeliğin amaç ve kapsam maddesi aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir;

*“Amaç*

*MADDE 1 – (1) Bu Yönetmeliğin amacı, yılları merkezi yönetim bütçe kanunu veya diğer kanunlar uyarınca, belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi ya da projelerin desteklenmesi amacıyla oluşturulan özel hesaplardan yapılan işlemlerin muhasebeleştirilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir.*

Yönetmeliğin 2’nci “Kapsam” maddesinin birinci bendinde; bu yönetmeliğin genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini kapsadığı düzenlenmiş, ikinci ve üçüncü bendinde; kapsamda olmayıp istisna tutulan “özel hesaplar” sayılmıştır. Sayılan istisnalar dışında kalan yılları merkezi yönetim bütçe kanunu veya diğer kanunlar uyarınca belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi ya da projelerin desteklenmesi amacıyla oluşturulan tüm özel hesaplar yönetmelik kapsamına alınmıştır.

“Özel hesaba ilişkin işlemlerin muhasebeleştirilmesi” başlıklı 6’ncı maddesinde;

*“(3) Özel hesaba aktarılan tutarlar aşağıda açıklanan esaslara göre muhasebeleştirilir:*

*a) İlgili kamu idaresi bütçesinde tefrik edilen ödeneklerden tahakkuka bağlanarak aynı kamu idaresine ait özel hesaba aktarılan tutarlar ...*

*c) Diğer kaynaklardan özel hesaba aktarılan tutarlar 102-Banka Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.” hükmü yer almıştır.*

Anılan yönetmelik ile genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesinde diğer kaynaklardan, belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla özel hesaplara aktarılan tutarlara ilişkin tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, muhasebeleştirme belgesi ve belgelerin muhafazası, kullanılacak kanıtlayıcı belgeler, özel hesapta kalan tutarlar ve mevcut özel hesapların devrine yönelik bir düzenleme yapılmıştır.

29/5/2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a dayanılarak hazırlanan İnsani Yardım Harcamaları Yönergesi'nin "amaç" başlıklı ikinci maddesi aşağıdaki gibidir;

*"Bu Yönergenin amacı; ulusal ve uluslararası insani yardımlar kapsamında başlatılan kampanyalar ile toplanan nakdi bağışların harcanmasına, alım ve yapım işlerinde kullanılacak yöntemlere ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir."*

Başkanlıkta ulusal ve uluslararası insani yardımlar kapsamında başlatılan kampanyalar ile toplanan nakdi bağışlardan oluşan İnsani yardım hesabından yapılan harcamalar, yürütülen mali nitelikteki iş ve işlemler muhasebeleştirilmemektedir.

Bu kapsamda yapılan harcamaların kayıtları bugüne değin "excel" bilgisayar programında takip edilmektedir. Tutarlar yıllar itibarıyla kümülatif gelmektedir, yıllık verileri görmek, iş ve işlemlerin süreci hakkında bilgi almak mümkün olmamaktadır. İnsani yardım hesapları, Uluslararası yardım hesapları ve Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların kaynaklarından kamu idarelerine proje karşılığı aktarılan hibe tutarları aynı tabloda düzenlenmektedir. Bu durum muhtemel risklere açıktır. Sadece işin yürütümünü sağlamak için uygulayıcıların kullandığı bu veriler mali bilgi üretmemektedir.

Sistemsal bir kurgu oluşturulmadığından verilerin güvenliği sağlanamamaktadır. Öte yandan kümülatif gelen bu verilerle yıl sonu bilgilerine de ulaşamamıştır. Kurulacak muhasebe sistemi ile yıllık ve önceki yılları içeren bilgilere ulaşılabilir.

Muhasebe sistemi ile; gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek bilginin sağlanması gerekmektedir

Bu bağlamda Özel hesapların kamu idaresi hesaplarına dâhil edilerek, hesapların raporlanması, güncel kullanım tutarlarına sağlıklı ve hızlı bir şekilde erişilmesi, farklı uygulamaları ortadan kaldırarak uygulama birliğinin sağlanması zaruridir.

Kanun koyucu tarafından Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu E Cetveli ve özel kanunlardaki hükümler doğrultusunda, kamu idarelerindeki özel hesap harcamalarının bütçede görülmesi ve takip edilmesi, uygulama birliğinin sağlanması amacıyla yapılan düzenleme, istisna kapsamında sayılmamış olan ve bütçe dışında yürütülen Başkanlık "insani yardım özel hesabı"nı kapsamaktadır.

01/10/2017 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girecek olan yönetmeliğin geçici 1'inci maddesinde; 1/1/2017 tarihi itibarıyla Muhasebe sistemi dışında tutulan özel hesaplardan, ilgili muhasebe birimi adına açılmış olan banka hesabına aktarılan tutarlar 102-Banka Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedileceği düzenlenmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün kamu kurumlarına dağıtım 5/12/2017 tarihli yazısında özel hesaplara ilişkin iş ve işlemlerin, Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik çerçevesinde 31/12/2017 tarihine kadar yapılması ve herhangi bir aksaklığa neden olunmaması için idareler tarafından gerekli tedbirlerin alınması bildirilmiştir.

Bu hükümlere rağmen Başkanlıkta herhangi bir işlem tesis edilmemiştir. Başkanlık mali tablolarına, özel hesaba ait banka hesabı tutarları, 500 net değer hesabı yansıtılmamıştır.

“Kamu idarelerine ait özel hesaplara ilişkin işlemlerin muhasebeleştirilmesine dair Yönetmelik” hükmü gereğince uluslararası yardım özel hesabından yapılan iş ve işlemlerin; Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelikle belirlenen usul ve esaslara göre yürütülmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Başkanlığın Hukuk Müşavirliği görüşüne göre;

7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun sonraki tarihli kanun olması ve (E) cetvelinin 79' uncu paragrafı gereğince uluslararası acil yardım özel hesabının muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesi konularında 5018 sayılı Kanun'dan muaf tutulması; 5902 sayılı Kanun'un hem özel kanun hem de sonraki tarihli kanun olması ve 23' üncü madde gereğince özel hesabın muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesi konularında 5018 sayılı Kanun'dan muaf olması nedeniyle, 5018 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmeliğin, afet ve acil durum özel hesabı, uluslararası acil yardım özel hesabı ve insani yardım hesabının muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesinde kullanılmasının hukuken mümkün olmadığı,

Bu bağlamda Maliye Bakanlığı ile anılan yönetmelik kapsamındaki istisna hükümlerine derç edilmesi gerektiğine ilişkin görüşmelerin devam ettiği, konu ile ilgili Başkanlıkta özel bir düzenleme çalışması yapıldığı,

Başkanlık İnsani Yardım Hesabından gerçekleştirilen harcamaların, İnsani Yardım Harcamaları Yönergesi hükümleri doğrultusunda izlendiği, takip ve kontrolün daha etkin sağlandığı bir muhasebe sisteminin uygulanmasının sağlanacağı bildirilmiştir.



**Sonuç olarak;** Kamu İdarelerine ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmeliğin 2’nci “Kapsam” maddesinin birinci bendinde; bu yönetmeliğin genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini kapsadığı düzenlenmiş, ikinci ve üçüncü bendinde; kapsamda olmayıp istisna tutulan “özel hesaplar” sayılmıştır. Sayılan istisnalar dışında kalan yılları merkezi yönetim bütçe kanunu veya diğer kanunlar uyarınca belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi ya da projelerin desteklenmesi amacıyla oluşturulan tüm özel hesaplar yönetmelik kapsamına alınmıştır.

Kanun koyucu tarafından "özel hesap" harcamalarının bütçede görülmesi ve takip edilmesi, uygulama birliğinin sağlanması amacıyla getirilen bu düzenlemede, Başkanlık “insani yardım hesabı” istisna kapsamında sayılmayarak yönetmelik kapsamına alınmıştır.

Yönetmelikte, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerinden muaf olup olmadığına bakılmaksızın istisna kapsamında değerlendirilenler ikinci maddede sayılmıştır. Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı özel hesabı 5018 ve 4734 sayılı kanun hükümlerinden muaf olmasına rağmen istisna kapsamında sayıldığı için yönetmelik hükmü dışında kalmıştır. Kanun koyucu Özel Hesapları anılan yönetmelik kapsamında değerlendirmek için 5018 ve 4734 sayılı kanun hükümlerinden muaf olmasını bir ölçüt olarak almamıştır. Belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi ya da projelerin desteklenmesi amacıyla oluşturulan tüm özel hesaplar, harcamalarının bütçede görülmesi, takip edilmesi ve uygulama birliğinin sağlanması amacıyla kapsama alınmıştır.

“Özel hesaba ilişkin işlemlerin muhasebeleştirilmesi” başlıklı 6’ncı maddesinde;

“(3) Özel hesaba aktarılan tutarlar aşağıda açıklanan esaslara göre muhasebeleştirilir:

b) *İlgili kamu idaresi bütçesinde tefrik edilen ödeneklerden tahakkuka bağlanarak aynı kamu idaresine ait özel hesaba aktarılan tutarlar ...*

c) *Diğer kaynaklardan özel hesaba aktarılan tutarlar 102-Banka Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.*” hükmü yer almıştır.

Anılan Yönetmelik genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin diğer kaynaklardan, belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla oluşturulan özel hesapların muhasebeleştirilmesine yönelik düzenleme olup İnsani Yardım Hesabı da belirli faaliyetlerin (insani yardımların) yapılması amacıyla kampanyalardan toplanan tutarların aktarılması suretiyle oluşmaktadır.

İnsani yardım hesabından yapılan iş ve işlemlerin, Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelikle belirlenen usul ve esaslara göre yürütülmesi gerekmektedir.

Başkanlıkta ulusal ve uluslararası insani yardımlar kapsamında başlatılan kampanyalar ile toplanan nakdi bağışlardan oluşan İnsani yardım hesabından yapılan harcamalar, yürütülen mali nitelikteki iş ve işlemler muhasebeleştirilmemektedir.

Bu bağlamda Özel hesapların kamu idaresi hesaplarına dâhil edilerek, hesapların raporlanması, güncel kullanım tutarlarına sağlıklı ve hızlı bir şekilde erişilmesi, farklı uygulamaları ortadan kaldırarak uygulama birliği sağlanması zaruridir.

Ayrıca Başkanlığın, kapsamda olmadığını iddia etmesine rağmen yönetmelik kapsamındaki istisna hükümlerine derc edilmesine yönelik çalışmalar yürütüldüğünün ifade edilmesi çelişkili bir durumdur.

Bulguda ve yukarıda yer verilen mevzuat hükmü ve izahat sebebiyle insani yardım hesabından yapılan iş ve işlemlerin; Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelikle belirlenen usul ve esaslara göre yürütülmesi gerekmektedir.

**BULGU 7: Büyükşehir Belediyeleri ile İl Özel İdareleri Tarafından Afet ve Acil Durumlar İle Sivil Savunmaya İlişkin Yatırımlar İçin Ayrılan Bütçeden Yapılacak Olan Harcamaların Gerçekleşmesinin Esas ve Usullere Uygunluğunun Takibinin Yapılmaması**

Büyükşehir belediyeleri ve il özel idarelerinin afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler için bütçelerinden yapmaları gereken harcamalar için ödenek ayrılması, harcanması, projelerin hazırlanarak Başkanlığa gönderilmesi ve Başkanlığa sunmak üzere raporların hazırlanması süreçlerinin başkanlıkça yönetilmesi ve yürütülmesine yönelik takiplerin yapılmadığı görülmüştür.

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un ek 1'inci maddesinin 5'inci fıkrası gereğince Büyükşehir Belediyesi bulunan illerde Büyükşehir Belediyesi tarafından; gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin en az binde biri oranında, diğer illerde ise İl Özel İdaresi tarafından; gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin en az yüzde biri oranında afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler kapsamında yatırım projeleri için harcama yapılır.

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un Ek 1'inci maddesinin 5'inci fıkrası ile;

*“Büyükşehir belediyesi bulunan illerde büyükşehir belediyesinin gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin en az binde biri oranında ve diğer illerde ise il özel idaresinin gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin en az yüzde biri oranında bu idarelerce, Başkanlıkça uygun görülen afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler kapsamındaki yatırım projeleri için harcama yapılır. Bu husustaki usul ve esaslar Başkanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”* hükmü getirilmiştir.

Bu kapsamda, 01/02/2015 tarih ve 29254 sayılı Resmi Gazetede “Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri Tarafından Afet ve Acil Durumlar ile Sivil Savunmaya İlişkin Yatırımlara Ayrılan Bütçeden Yapılacak Harcamalara Dair Yönetmelik” yayınlanmıştır.

Anılan Yönetmeliğin 1'inci maddesi;

*“Bu Yönetmelik, afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler kapsamındaki yatırımlar için büyükşehir belediyesi bulunan illerde büyükşehir belediyesinin gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin en az binde biri oranında ayrılan ödenek ve diğer illerde ise il özel idaresinin gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin en az yüzde biri oranında ayrılan ödeneğin harcanmasına ve ayrılan ödenek ile gerçekleştirilecek olan işler için bu idarelerce hazırlanan ve Başkanlıkça uygun görülen yatırım projelerinin kapsamının belirlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.”* hükmü,

Temel İlkeler başlıklı 4'üncü maddesi;

*“(1) Büyükşehir belediyelerinin yılı bütçesinde gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin binde biri oranında afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler kapsamındaki yatırımlar için ödenek ayrılır.*

*(2) İl özel idarelerinin yılı bütçesinde, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6 ncı maddesi kapsamında aktarılan yatırım ödeneklerinden harcanan tutarlar hariç, gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin yüzde biri oranında afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler kapsamındaki yatırımlar için ödenek ayrılır.*

*(3) Büyükşehir belediyeleri ile il özel idareleri tarafından ilgili yıl bütçelerinde afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin yatırımlarda kullanılmak üzere ayrılan ödenek tutarı bütçelerin yürürlüğe girmesinden sonraki 10 iş günü içerisinde Başkanlığa yazılı olarak bildirilir.*

(4) ***Ayrılan ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanabilmesi amacıyla büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri tarafından hazırlanan ve 200.000.-TL'yi aşan proje önerileri Başkanlığa gönderilerek uygun görüş alınır.***

(5) *Afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler kapsamındaki yatırımlar için hazırlanan ve Başkanlık tarafından uygun görülen projelere, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri tarafından ayrılan ödenekten harcama yapılır.*

(6) *Başkanlık, bu Yönetmelik kapsamında büyükşehir belediyeleri ya da il özel idarelerince ayrılan kaynakların uygun bulunan projelere kullanılması aşamasında söz konusu mahalli idarelerin talebi halinde teknik destek ya da danışmanlık desteği sağlayabilir.*”

Yatırımların izleme ve değerlendirilmesi başlıklı 9'uncu maddesi;

***“İl Müdürlükleri, bu Yönetmelik kapsamında illerinde yürütülen büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi yatırımlarının gerçekleştirmeleri hakkındaki bilgileri altı ayda bir, yatırıma konu işin bitiminde ise bir ay içerisinde sonuç raporunun Başkanlığa gönderilmesini sağlamakla yükümlüdür.”***

şeklinde düzenlenmiştir.

Bu hükümler gereğince Büyükşehir Belediyeleri ile İl Özel İdarelerine, bütçelerinde gerçekleşen son yıl bütçe giderinin Büyükşehir Belediyeleri için en az binde biri, İl Özel İdareleri için en az yüzde biri oranında, afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler kapsamında yatırımlar yapılması zorunluluğu getirilmiştir. Bu harcamaların hangi alanlarda yapılacağı, süresi, usul ve esasları, yürütülmesi ve takibi, yatırımların izleme ve değerlendirilmesi hususları yönetmelikle yukarıda yer verildiği şekliyle belirlenmiştir.

Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri Tarafından Afet ve Acil Durumlar ile Sivil Savunmaya İlişkin Yatırımlara Ayrılan Bütçeden Yapılacak Harcamalara Dair Yönetmeliğin 4'üncü maddesinin 3'üncü fıkrası gereğince; Büyükşehir Belediyeleri ile İl Özel İdareleri bütçelerinde ayrılan tutarın, bütçelerin yürürlüğe girmesinden sonraki 10 iş günü içerisinde Başkanlığa yazılı olarak bildirilmesi gerekmektedir. Ayrıca ayrılan ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanabilmesi amacıyla büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri tarafından hazırlanan ve 200.000.-TL'yi aşan proje önerilerinin Başkanlığa gönderilmesi Başkanlık tarafından da gönderilen projelerin değerlendirilmesi ve seçiminin yapılarak uygun görüş verilmesi gerekmektedir.

Başkanlıkça uygun görülen projelerin yürütülmesi ve 200.000 TL'nin altında kalan yatırımların izleme ve değerlemesinin il müdürlükleri aracılığıyla, aşan projelerin, Başkanlıkça gerçekleştirilmesi gerekmektedir. İl müdürlüklerinin, bu yönetmelik kapsamında illerde yürütülen büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi yatırımlarının gerçekleşmeleri hakkındaki bilgileri altı ayda bir, yatırıma konu işin bitiminde ise bir ay içerisinde sonuç raporunun Başkanlığa gönderilmesini sağlaması gerekmektedir.

Bu mevzuat hükmüne rağmen 2017 yılında 81 il arasından sadece “üç adet” proje değerlendirilmek üzere Başkanlığa gönderilmiş, bunlardan ikisi için değerlendirme yapılarak olumlu görüş bildirilmiş, bir tanesi ise mevzuatta belirtilen süre içerisinde gönderilmediğinden değerlendirmeye alınamamıştır.

Büyükşehir belediyeleri ve İl özel idareleri tarafından ayrılması ve harcanması gereken tutar 199.203.252,45TL iken ayrılan tutar 62.354.838,49 TL, harcanan tutar ise 22.333.970,97 TL olmuştur. Ödenek ayıran bazı illerin ayırmış oldukları ödeneği harcamadıkları, harcadıklarını ifade edenlerin harcama dökümünü Başkanlığa göndermedikleri, bazı illerin ise ayrılan ödeneği yatırım nitelikli harcamalar yerine cari nitelikte harcamalarda kullandıkları belirlenmiştir. Yatırımların gerçekleşmesi ve tamamlanan projelere ilişkin mevzuatın hükmettiği bilgilendirme ve raporlama, büyükşehir belediyeleri ile il özel idareleri tarafından yapılmamıştır.

Başkanlığın; Belediye ve İl Özel İdarelerinin Kanunun belirlediği “oranlarda” ve belirlediği “alanlarda” harcama yapılmasını teminen mevzuat ile kendisine verilen “takip” yükümlülüğünü yerine getirmesi, 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ve “Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri Tarafından Afet ve Acil Durumlar İle Sivil Savunmaya İlişkin Yatırımlara Ayrılan Bütçeden Yapılacak Harcamalara Dair Yönetmelik hükmüdür.

Başkanlığın, Yönetmelikle İl Müdürlüklerine verilen “İzleme ve Değerlendirme” görevinin yerine getirilmesi konusunda Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu’nu bilgilendirdiği, İçişleri Bakanlığı ile 81 il valiliğine (Büyükşehir belediyeleri/İl Özel İdareleri) ilgili mevzuatta yer alan hükümler de belirtilerek resmi yazı ile gerekli bilgiler istenildiği halde Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri tarafından bu görevin yerine getirilmesi konusunda eksikliklerinin bulunması nedeniyle, Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulunun 28.02.2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2017/1 sayılı Kararının 13’üncü maddesinde “5902 sayılı Kanunun Ek madde 1’in 5. fıkrası gereğince İl Özel İdareleri ve Büyükşehir

Belediyelerince ayrılması gereken bütçelerin “AFAD Başkanlığınca uygun görülen afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler kapsamındaki yatırım projeleri için kullanılması hususunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi” gerektiği yönünde kararı mevcuttur.

İl afet ve acil durum müdürlüklerinin “İzleme ve Değerlendirme” görevini yerine getirmesinde, büyükşehir belediyeleri ve il özel idarelerinin; ilgili Kanun ve Yönetmelik hükümleri ile Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu Kararı doğrultusunda hareket etmeleri gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Başkanlığın her yıl her yıl 81 il valiliği ile İçişleri Bakanlığına konu hakkında yapılması gerekenleri resmi yazı ile bildirdiğini, proje bedeli 200.000 TL'yi aşan yatırımlar için illerden gönderilenlere Değerlendirme Komisyonları aracılığıyla görüşlerinin iletildiği,

Büyükşehir belediyeleri ve il özel idarelerince afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin yatırımlar için ayrılan ödeneğin anılan Kanun ve Yönetmelik hükümlerine uygun olarak kullanılması konusunda Başkanlıkça gösterilen hassasiyetin büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri tarafından da yeterli katkı sağlanması ve desteklenmesi durumunda afet, acil durum ve sivil savunma hizmetlerine ilişkin harcamaların esas ve usullere uygun olarak takibinin yapılmasının sağlanacağı bildirilmiştir

**Sonuç olarak;** 2017 yılında 81 il arasından sadece “üç adet” proje değerlendirilmek üzere Başkanlığa gönderilmiş, bunlardan ikisi için değerlendirme yapılarak olumlu görüş bildirilmiş, bir tanesi ise mevzuatta belirtilen süre içerisinde gönderilmediğinden değerlendirmeye alınamamıştır.

Büyükşehir belediyeleri ve İl özel idareleri tarafından ayrılması ve harcanması gereken tutar 199.203.252,45 TL iken ayrılan tutar 62.354.838,49 TL, harcanan tutar ise 22.333.970,97 TL olmuştur. Ödenek ayıran bazı illerin ayırmış oldukları ödeneği harcamadıkları, harcadıklarını ifade edenlerin harcama dökümünü Başkanlığa göndermedikleri, bazı illerin ise ayrılan ödeneği yatırım nitelikli harcamalar yerine cari nitelikte harcamalarda kullandıkları belirlenmiştir. Yatırımların gerçekleşmesi ve tamamlanan projelere ilişkin mevzuatın hükmettiği bilgilendirme ve raporlama, büyükşehir belediyeleri ile il özel idareleri tarafından yapılmamıştır.

Başkanlığın; Belediye ve İl Özel İdarelerinin Kanunun belirlediği “oranlarda” ve belirlediği “alanlarda” harcama yapılmasını teminen mevzuat ile kendisine verilen “takip” yükümlülüğünü yerine getirmesi, 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının

Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ve “Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri Tarafından Afet ve Acil Durumlar İle Sivil Savunmaya İlişkin Yatırımlara Ayrılan Bütçeden Yapılacak Harcamalara Dair Yönetmeliğin 9'uncu madde hükmüdür. İl müdürlüklerinin, bu yönetmelik kapsamında illerde yürütülen büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi yatırımlarının gerçekleşmeleri hakkındaki bilgileri altı ayda bir, yatırıma konu işin bitiminde ise bir ay içerisinde sonuç raporunun Başkanlığa göndermesi, Başkanlığın, il müdürlükleri tarafından “İzleme ve Değerlendirme” görevinin yerine getirilmesini sağlaması gerekmektedir.

### **BULGU 8: Avanslarda Mahsup ve İade İşleminin Zamanında Yapılmaması**

Başkanlık tarafından temsil ağırlama harcamaları kapsamında yapılan avans ödemesine ilişkin mahsup ve iade işleminin zamanında yapılmadığı görülmüştür.

Ön Ödeme Usul ve Esaslarında (55 Sıra No'lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği);

*“Diğer hususlar*

*Madde 9 – (1) Harcama yetkilisi mutemedine verilecek avans veya adına açılacak krediler için harcama yetkilisinden alınacak harcama talimatlarında; verilecek avans veya açılacak kredi tutarı ile harcama yetkilisi mutemedinin adı belirtilir. Harcama yetkilileri, harcama yetkilisi mutemetlerine verilecek avanslarda;*

*a) Belirlenen sınırlar dahilinde olmak şartıyla, ihtiyaç tutarında avans verilmesine,*

*b) Avansın ivedi ihtiyaçlar için verildiği göz önünde bulundurularak, olağanüstü durumlar dışında alım işine, avansın verildiği tarihten itibaren en geç beş gün içinde başlanılmasına ve varsa avans artığının son harcama tarihini takip eden üç iş günü içerisinde iade edilmesine, ...” hükmü yer almaktadır.*

Buna rağmen, araç muayene ve plaka işlemlerinin gerçekleştirilmesi maksadıyla verilen avansın mahsup ve iade işleminin süresinde gerçekleştirilmediği anlaşılmaktadır.

Başkanlık tarafından yapılan ön ödeme artığının mahsup ve iade işleminin zamanında yapılması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Avanslarda mahsup ve iade işleminin zamanında yapılması hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında, “Avanslarda mahsup ve iade işleminin zamanında yapılması hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği” ifade edilmiş olup, konuya ilişkin denetim sonucunun takibi izleyen denetimlerde yapılacaktır.

### **BULGU 9: Afet ve Acil Durumlar Hakkında Kamu ve Özel Kurumlara Verilen Eğitimler İçin Görevlendirilen Personele Ek Ders Ödemesinin Hatalı Yapılması**

Afet ve acil durumlar hakkında halkı bilgilendirme, bilinçlendirme ve eğitim çalışmaları kapsamında eğitim görevlisi yardımcısı olarak görevlendirilen personele, öğretmen ve eğitim görevlileri için tespit edilen saat başı ek ders ücreti tutarının 2/3'ü kadar ek ders ücreti ödenmesi gerektiği halde tam ödendiği tespit edilmiştir.

5902 sayılı Teşkilat Kanununun 24'üncü maddesinde; diğer mevzuatta bu Kanun kapsamına giren konularla ilgili olarak Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğüne, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğüne ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğüne yapılmış olan atıfların, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığına yapılmış sayılacağı düzenlenmiştir. Bu maddeye dayanılarak "İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğüne Düzenlenen Hizmetçi Eğitim, Kurs ve Seminerler ile Benzeri Eğitim Etkinliklerinde Ücretle Okutulacak Ders Saatlerinin Sayısı, Ders Görevi Alacakların Nitelikleri ve Diğer Hususların Tespitine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı" esas alınarak ek ders ödemeleri gerçekleştirilmektedir.

Bakanlar Kurulu Kararının 4'üncü maddesinde, ücretli ders görevi, hizmetiçi eğitim, kurs, seminer, tatbikat, konferanslar ile sergi ve benzeri eğitim etkinliklerinde ders vermeye görevlendirilen eğitim görevlileri ile yardımcılara verilecek haftalık ücretli ek ders saatleri olarak, eğitim görevlisi, hizmetiçi eğitim, kurs, seminer, tatbikat, konferanslar ile sergi ve benzeri eğitim etkinliklerinde ücretli ders görevi verilenler olarak, eğitim görevlisi yardımcısı eğitimin gerektirdiği diğer hizmetlerle görevli personel olarak tanımlanmıştır.

Kararın 9'uncu maddesinde ise,

*"(1) Bu Karar kapsamında ders vermeye görevlendirilen öğretmen ve eğitim görevlilerine, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 176 ncı maddesinde, yer alan gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutar üzerinden saat başı ek ders ücreti ödenir.*

*(2) Eğitim görevlisi yardımcısı olarak görevlendirilen personele ise, öğretmen ve eğitim görevlileri için tespit edilen saat başı ek ders ücreti tutarının 2/3'ü kadar ek ders ücreti ödenir."* hükümleri yer almaktadır.

Ek ders ödemeleri incelendiğinde 9'uncu maddeye uyulmadığı, görevlendirilen eğitim ekibinin tamamına tam tutarın ödendiği anlaşılmıştır. Yapılan denetimlerde birden fazla



kişiyile görevlendirilen eğitim ekiplerinden bir kişinin eğitimi verdiği, diğerlerinin ise lojistik destek sağladığı veya eğitim alanına transferi sağlayan şoförler olduğu anlaşılmıştır. Başkanlık ve İl müdürlüklerinde yaygın olarak uygulanan mevzuata aykırı uygulama, gider hesapları nedeniyle mali tabloları etkilemektedir.

Başkanlık tarafından ilgili mevzuatta belirtildiği üzere eğitim görevlilerine ve eğitim görevlileri yardımcılara hükmedildiği şekilde ödeme yapılması, sistematik hatanın mevzuata uygunluğunun sağlanması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Başkanlığın bundan sonra yapılacak eğitim faaliyetlerinde bu hususa dikkat edilmesi ve hatalı ödemeye mahal verilmemesi hususunda merkez ve taşra birimlerinin talimatlandırıldığı, takip ve kontrolün sağlanacağı bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Başkanlık tarafından bundan sonra yapılacak eğitim faaliyetlerinde bu hususa dikkat edilmesi ve hatalı ödemeye mahal verilmemesi hususunda merkez ve taşra birimlerinin talimatlandırıldığı, takip ve kontrolün sağlanacağı bildirilmişse de; uygulamanın izlemesi takip eden denetimlerde yapılacaktır.

Hatalı uygulama sistematik ve yaygın olup merkez ve taşra birimlerinde yapılmaktadır. Bütçe gideri dolayısıyla da mali tabloların gerçek bilgi üretmesini engellemektedir.

#### **BULGU 10: Memur Yemeklerine İlişkin İhtiyaç Malzemelerinin Yemek Hesabı Yerine Bütçeden Karşlanması**

Başkanlıkta, yemek bedelinin bütçeden kullanılan ödenek ve memurlardan tahsil edilen yemek bedeli ile karşlanması gerekirken ayrıca yemek yapımında kullanılan malzemelerin de bütçeden karşılandığı görülmüştür.

Devlet memurlarına yemek verme suretiyle yapılacak yemek yardımında kurum bütçesinden sağlanacak katkı idare bütçesine konulan ödenekle sınırlıdır.

Devlet Memurlarının yiyecek yardımından hangi hallerde, ne şekilde faydalanacaklarını ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esasları belirleyen Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nin "Yemek Servisi Giderleri" başlıklı 4'üncü maddesi;

*"Yiyecek yardımının gerektirdiği giderler, yemek maliyetlerinin Ankara, İstanbul ve İzmir illeri için üçte ikisini, diğer iller için yarısını aşmamak üzere, bu Yönetmelik kapsamına dahil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konulacak ödeneklerle karşılanır.*

*Ödenek dağıtımı yemek servisi kurulacak kurumdaki memur sayısı dikkate alınmak suretiyle yapılır.*

*Yemek bedelinin bütçeden karşılanamayan kısmı yemek yiyenlerden alınır.*” hükmü,

“Yardımanın Şartları” başlıklı 5’inci maddesi;

*“Kurum bütçelerine yiyecek yardımı karşılığı olarak konulan ödenek, memurlara yemek vermek üzere kurulan yemek servisi, yardım sandığı, dernek veya bu mahiyetteki kuruluşa ödenir. (Ek cümle: 20/11/2017-2017/11180 K.) Yiyecek yardımının gerektirdiği giderler sadece yemek servisi, yardım sandığı, dernek veya bu mahiyetteki kuruluş tarafından yapılır...*

*“Yemek servisi için gerekli bina, tesis ve demirbaş eşya kurumlarca sağlanır. Bunlara karşılık memurlardan ücret alınmaz.”* hükmü,

“Yemek Servisi Hizmetleri” başlıklı 7’nci maddesi;

*“Yemek servisinin yönetiminden kurumun idari ve mali işlerle görevli birimi sorumludur. Servis hizmetleri biri müdür, biri satın alma veya ambar memuru ve biri de muhasebe memuru olmak üzere en az üç kişilik bir komisyonca yürütülür. Ayrıca hizmetin gerektirdiği diğer personel kurum içinden sağlanabilir.”*

“Yemek Maliyetinin Hesabı” başlıklı 9’uncu maddesi;

*“Bu Yönetmeliğin 4 üncü maddesinin uygulanmasında, kurum kadrolarında olup, yemek servisinde görevlendirilen personel giderleri kira, amortisman, su, elektrik ve hava-gazı giderleri yemek maliyetine dahil edilmez.”* hükmü yer almıştır.

Bu hükümler gereğince, devlet memurlarına yapılacak olan yemeğin maliyeti; yiyecek yardımından yararlanacak memur sayısına göre Başkanlık bütçesine konulan ödenek ile yemek hizmetinden faydalanan personelden karşılanacaktır. Personelden tahsil edilecek kısım; her yıl Maliye Bakanlığınca yayınlanan Bütçe Uygulama Talimatında belirlenen miktardan aşağı olmamak üzere tespit edilecektir. Hizmetin gerektirdiği personel, kurum içinden sağlanabilecektir.

Yemek servisi gelirleri, Bakanlık Bütçesi’ne konulan ödenek ile personelden tahsil edilen yemek bedelinden oluşur. Bunun dışında yemek servisi için bütçeden herhangi bir kaynak aktarılamaz; yemek malzemeleri bütçeden karşılanamaz.

Başkanlıkta, bütçeden kullanılan ödenek ve memurlardan tahsil edilen yemek bedeli dışında yemek malzemeleri de ayrıca bütçeden karşılanmaktadır.

Uygulamanın Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği hükümlerine göre düzenlenmesi ve yürütülmesi, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımının sağlanması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Başkanlığa tahsis edilen ödenek ile ek göstergelere göre memurlardan alınan yemek bedeli dışında Başkanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi personeli ile 24 saat esasına göre görev yapan personelin hafta içi akşam, hafta sonu ile resmi tatil günlerinde öğlen ve akşam yemeklerinde iaae bedeli olarak Başkanlığa 07.96.00.04-10.99.00.1-03.2.4.01 yiyecek alımları tertibine tahsis edilen ödeneğin kullanıldığı, 2018 yılı bütçesinde bu tertip için bir ödenek ayrılmadığı bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Başkanlığa tahsis edilen ödenek ile ek göstergelere göre memurlardan alınan yemek bedeli dışında Başkanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi personeli ile 24 saat esasına göre görev yapan personelin hafta içi akşam, hafta sonu ile resmi tatil günlerinde öğlen ve akşam yemeklerinde iaae bedeli olarak Başkanlığa 07.96.00.04-10.99.00.1-03.2.4.01 yiyecek alımları tertibine tahsis edilen ödeneğin kullanıldığı, 2018 yılı bütçesinde bu tertip için bir ödenek ayrılmadığı bildirilmişse de;

Başkanlıkta, 2017 uygulamasında, bütçeden kullanılan ödenek ve memurlardan tahsil edilen yemek bedeli dışında yemek malzemeleri de ayrıca bütçeden karşılanmaktadır. Yemek servisi gelirleri, Bakanlık Bütçesi'ne konulan ödenek ile personelden tahsil edilen yemek bedelinden oluşur. Bunun dışında yemek servisi için bütçeden herhangi bir kaynak aktarılamaz; yemek malzemeleri bütçeden karşılanamaz.

Uygulamanın Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği hükümlerine göre düzenlenmesi ve yürütülmesi, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımının sağlanması gerekmektedir.

**BULGU 11: Afet ve Acil Yardım Ödeneğinden Kamu Kurumları ile Mahalli İdarelere Aktarılan Tutarların Harcanması ve Artan Kısımın İadesinin Takibinin Yapılmaması**

Başkanlık özel hesabından kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin özel hesaplarına aktarılan tutarlardan mali yıl içerisinde yaptıkları harcamalar ile gerçekleştirdikleri faaliyetler ve uyguladıkları usul ve esaslar, kullanım amacı gerçekleştirildikten

sonra kalanların, “Başkanlık Özel Hesabı”na iade edilmesi ve mali yılsonu itibarıyla hesap bilgilerini bir sonraki yılın Ocak ayı sonuna kadar Başkanlığa bildirmesine yönelik takip kontrol sistemi kurulmadığı görülmüştür.

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un “Kaynak Yönetimi” başlıklı 23’üncü maddesine göre; Afet ve acil durum hallerinde ortaya **çıkan ihtiyaçların karşılanması amacıyla sınırlı olmak üzere** Başkanlık bütçesinde oluşturulan “özel hesap” tan kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin bütçelerine **gelir kaydedilmeksizin** açacakları özel hesaplarda izlenmek şartıyla aktarma yapılabilir.

Afet ve Acil Durum Harcamaları Yönetmeliği’nin “Özel Hesap” başlıklı 5’inci maddesi; ...

(3) ...*Kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idareler özel hesaplardan mali yıl içerisinde yaptıkları harcamaları, **gerçekleştirdikleri faaliyetleri** ve mali yılsonu itibarıyla **hesap bilgilerini** bir sonraki yılın Ocak ayı sonuna kadar Başkanlığa **bildirmekle yükümlüdürler.***

(4) *Özel hesaplarda **kalan tutarlar, bir sonraki yıl hesaplarına devredilir.***

(5) *Başkanlık özel hesabından kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin özel hesaplarına aktarılan tutarlardan kullanım amacı gerçekleşikten sonra kalan tutarlar ile kullanım amacı kalmadığı Başkanlıkça değerlendirilen tutarlar **Başkanlık özel hesabına iade edilir** ve bu konuda Başkanlığa bilgi verilir”*

“Kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin özel hesaplarının kullanımı” başlıklı 7’nci maddesinde;

...

(4) *(Değişik:RG-7/2/2015-29260) Özel hesaptan yapılacak harcamalarda yetki süresi üst yönetici onayının alındığı tarihten itibaren otuz gündür. Bu süre, gerektiğinde Başkanlıkça uzatılabilir.”* şeklindedir.

Acil Yardım Talebi ve Harcanmasına ilişkin çıkarılan 2016/3 sayılı Genelgede acil yardım talepleri ile ilgili yapılacak işlemler, dikkate alınacak hususlar ve acil yardımın harcanması süreci ayrıca düzenlenmiştir.

Tüm bu hükümler gereğince, İllere gönderilen acil yardım tutarları, Valilik oluru ile kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin “Acil Yardım Özel Hesabına” aktarılır. Bu şekilde aktarılan tutarlar, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin bütçelerine

gelir kaydedilmeksizin özel hesaplarda izlenir. Acil yardımın Afet ve Acil Durum Yönetmeliği esas ve usulleri doğrultusunda harcanması sağlanır. Acil yardım süresi bitiminde harcanmayan tutar Başkanlık “Acil Yardım Özel Hesabına” iade edilmelidir.

İlgili Kurum bütçesine gelir kaydedilmeyerek, Kurum Özel Hesabında tutulacak olan tutardan anılan esas ve usullere göre harcandıktan sonra artan tutar Başkanlıkça tayin edilen aslen otuz gün olup gerektiğinde uzatılabilen acil yardım süresi sonunda Başkanlığa iade edilecektir.

Uygulamada, kurumlara, mahalli idarelere gönderilen yardım tutarlarının takibine ilişkin bir sistem kurulmamıştır. Kurulmuş bir muhasebe sistemi bulunmamaktadır. İl müdürlüğü aracılığıyla talep eden kurumlara ve mahalli idarelere gönderilen yardım tutarlarının ne miktarda hangi kuruma; mahalli idareye aktarıldığını ve hangi tutarda hangi kurumdan; mahalli idareden iade edildiğini, kurumlar tarafından yapılan harcama tutarının, harcama alanının ve kullanım amacı gerçekleşikten sonra arta kalan ve iade edilen tutarın doğruluğunun değerlendirileceği bilgi akışı sağlanmamaktadır.

Başkanlığa gelen bilgi sadece il müdürlüğü tarafından tüm kurum taleplerinin toplamı bilgisidir. Nitekim iade edilen tutar da aynı şekilde kurumlar bazında değil il bazında artan tutar iadesidir. Bu tutarın; il tarafından "il bazında" aktarıldığı ve kurum bazında bilgi sahibi olunmadığı için artan para iadesinin doğruluğu da ölçülememektedir. İade edilen tutara ilişkin bilgi aynen; doğruluk teyidi yapılmadan kaydedilmektedir. Özel Hesaptan yapılan harcamaların, harcama alanları, harcama süreleri, uyguladıkları usul ve esaslar ile artan tutarın mevcudiyeti ve miktarı konusunda doğruluğun kontrolüne ilişkin kontrol mekanizmaları oluşturulmamıştır.

Bu itibarla, Başkanlık ile İl Afet Müdürlükleri arasında “Başkanlık Acil Yardım Özel Hesabından” aktarılan acil yardım tutarlarının harcanması, kullanım amacı gerçekleşikten sonra artan tutarın iadesi hususunda etkin bir takip sisteminin kurulması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Özel hesaptan gönderilen tutarlara ilişkin sürecin nasıl işlediği ve ne miktarda hangi kurumlara gönderildiği ve iade edildiği bilgisi verilmekle, bu konuda bulguda belirtilen hususlarla birlikte kurulumu tamamlanarak işleme alınan Yardım Takip Sistemi ile daha aktif takip yapılması sağlanacağı bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında sürecin nasıl işlediği ve ne miktarda hangi kurumlara gönderildiği ve iade edildiği bilgisi verilmekle, bu konuda bulguda belirtilen

hususlarla birlikte kurulumu tamamlanarak işleme alınan Yardım Takip Sistemi ile daha aktif takip yapılması sağlanacağı bildirilmiştir. Uygulama takip eden denetimlerde izlenecektir.

Uygulamada, kurumlara, mahalli idarelere gönderilen yardım tutarlarının takibine ilişkin bir sistem kurulmamıştır. İl müdürlüğü aracılığıyla talep eden kurumlara ve mahalli idarelere gönderilen yardım tutarlarının ne miktarda hangi kuruma; mahalli idareye aktarıldığını ve hangi tutarda hangi kurumdan; mahalli idareden iade edildiğini, kurumlar tarafından yapılan harcama tutarının, harcama alanının ve kullanım amacı gerçekleşikten sonra arta kalan ve iade edilen tutarın doğruluğunun değerlendirileceği bilgi akışı sağlanmamaktadır.

Başkanlığa gelen bilgi sadece il müdürlüğü tarafından tüm kurum taleplerinin toplamı bilgisidir. Nitekim iade edilen tutar da aynı şekilde kurumlar bazında değil il bazında artan tutar iadesidir. Bu tutarın; il tarafından "il bazında" aktarıldığı ve kurum bazında bilgi sahibi olunmadığı için artan para iadesinin doğruluğu da ölçülememektedir. İade edilen tutara ilişkin bilgi aynen; doğruluk teyidi yapılmadan kaydedilmektedir. Özel Hesaptan yapılan harcamaların, harcama alanları, harcama süreleri, uyguladıkları usul ve esaslar ile artan tutarın mevcudiyeti ve miktarı konusunda doğruluğun kontrolüne ilişkin kontrol mekanizmaları oluşturulmamıştır.

Bu itibarla, Başkanlık ile İl Afet Müdürlükleri arasında “Başkanlık Acil Yardım Özel Hesabından” aktarılan acil yardım tutarlarının harcanması, kullanım amacı gerçekleşikten sonra artan tutarın iadesi hususunda etkin bir takip sisteminin kurulması gerekmektedir.

**BULGU 12: Afet ve Acil Durum Mevzuatının, Kuruluş Kanunu Olan 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun İle Uyumlu Olacak Şekilde Güncellenmemesi**

Farklı Bakanlığa bağlı kurumların kapatılarak görev yetki ve sorumlulukların tek çatı altında toplanması sonucunda üç ayrı kurum uygulaması ve mevzuatına yönelik güncelleme çalışmaları yapılmamıştır.

Afetlerle ilgili olarak görev yapan; İçişleri Bakanlığı'na bağlı “Sivil Savunma Genel Müdürlüğü”, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bağlı “Afet İşleri Genel Müdürlüğü” ve Başbakanlık'a bağlı “Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü” kapatılarak 2009

yılında çıkarılan 5902 sayılı Kanun ile Başbakanlık'a bağlı "Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı" (AFAD) kurulmuş; görev, yetki ve sorumluluklar tek bir çatı altında toplanmıştır. Kamu idaresinin kuruluş, görev ve yetkileri 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir.

5902 sayılı Kanun'la yeni bir afet yönetim modeli uygulamaya konulmuştur. Getirilen model ile önceliği "Kriz Yönetimi" olan anlayış yerine önceliği "Risk Yönetimi" olan anlayışa geçilmiştir. "Bütünleşik Afet Yönetimi Sistemi" olarak adlandırılan bu model, afet ve acil durumların sebep olduğu zararların önlenmesi için tehlike ve risklerin önceden tespitini, afet olmadan önce meydana gelebilecek zararları önleyecek veya en aza indirecek önlemlerin alınmasını, afet ve acil durumlarda etkin müdahale ve koordinasyonun sağlanmasını ve afet sonrasında iyileştirme çalışmalarının bir bütünlük içerisinde yürütülmesini öngörmektedir.

Anılan üç ayrı Bakanlığa bağlı Kurumların kapatılarak görev yetki ve sorumlulukların tek çatı altında toplanması sonucunda üç ayrı kurum uygulamasının ve mevzuatının birlikte uygulama gerekliliği doğmuştur. Fakat Ülke İdari teşkilat yapısı, 5902 sayılı Kanun ile oluşturulan Kurum teşkilat yapısı ve getirilen yeni afet ve acil durum yönetim sistemi modeli ile kapatılan üç Kurum mevzuatının beraber uygulanması imkânını ortadan kaldırmıştır. Bu yüzden uygulamada sorunlarla karşılaşmaktadır.

Kapatılan kurumların ana hizmet kanunlarından olan 7269 sayılı sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun 1959 tarihli, 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu 1958 tarihli, 4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun ise 1995 tarihli olup gelinen noktaya paralel ve yeteli güncellenmemiştir. Yeni afet ve acil durum yönetim sistemi uygulayıcısı Kurum olan AFAD, kuruluşunda ve 2014 yılında teşkilat yapısında gerçekleştirilen değişikliklerden (taşra teşkilatlanması) sonra mevzuatta "Uyum" ve "Güncelleme" çalışmaları yapılmamıştır.

Karşılaşılan sorunlar Başkanlık tarafından "İkincil Mevzuatla" çözülmeye çalışılmış, ana hizmetin yürütülmesi için otuz adet Yönetmelik, Tebliğ, on yedi adet Genelge, usul esaslar, sayısız yönergeler ... çıkarılmıştır. Yama şeklinde kalıcı olmayan bu çözüm yöntemleri, sorunları çözmemiş yeni sorunları beraberinde getirmiştir. Kanunların birçok alanda tarif ettiği ve adı geçen "idari organların" mevcudiyeti kalmadığı için uygulanabilirliği de kalmamıştır.

Çatışan ve uygulaması kalmayan güncellenmeyen kanun maddeleri nedeniyle birçok konuda Başkanlık uygulaması genelge ile yürütülmektedir. 4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun'a göre Belediye ve Özel İdarelere gönderilen paralar konusunda yürütülen usul ve esaslar ile kanun maddesindeki uyumsuzluk sadece bir örnektir; Uygulamaya temel alınan Kanun hükmü, 4123 sayılı Kanun'un 4684 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi ile değişik 6'ncı maddesinin üçüncü fıkrasıdır.

“... ”

*(Değişik: 29/5/2003-4864/5 md.) Tabii afete maruz kalan yörelerdeki belediyeler ile özel idarelere, maruz kaldıkları hasar ve tahribatları gidermek amacıyla, 7269 sayılı Kanunun 20.6.2001 tarihli ve 4684 sayılı Kanunla değişik 33 üncü maddesi çerçevesinde özel hesaplarda toplanan kaynaklardan yardım yapılabilir. Bu yardımların miktarı, hasar ve tahribat oranları dikkate alınarak Maliye Bakanının uygun görüşü üzerine, Bayındırlık ve İskân Bakanınca tespit edilir.”*

Bu madde hükmünde düzenlenen yardım konusu, yardımın yapılacağı kaynak ile tebliğ ve Genelgede düzenlenen yardım konusu ve gösterilen kaynak arasında uyumsuzluk bulunmaktadır. Kanun'un hükmettiği kaynak mevzuat değişiklikleri ile ortadan kaldırılmıştır. Ayrıca kanun yardım kapsamını “hasar ve gelir kaybına uğrayanlar” diye tanımlarken Genelgede “alt yapı hasarı şeklinde düzenlenmiş ve uygulanmaktadır. Uğranılan hasar altyapı hasarı değilse anılan genelge gereği yardım yapılmamaktadır. Yapılan düzenlemelerin esas alındığı, dayanak gösterildiği kanun maddesinin uygulanabilirliği kalmadığı için mevcut kanun hükmü dışında uygulamalar yapılmaktadır.

5902 sayılı Kanun'un “Atıflar” başlıklı 24'üncü maddesinde;

*“Diğer mevzuatta bu Kanun kapsamına giren konularla ilgili olarak Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğüne, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğüne ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet işleri Genel Müdürlüğüne yapılmış olan atıflar ile Başkanlığın görev alanına giren konularda, Başbakanlığa, İçişleri Bakanlığına veya Bayındırlık ve İskan Bakanlığına yapılmış olan atıflar, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ve ilgisine göre İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerine yapılmış sayılır.”* denilmekle birlikte uygulamada işlerliği bulunmamaktadır. Çünkü bu konuda yapılan her atıf gelinen noktada diğer kurumlardaki yeni teşkilat yapılanması, değişen mevzuat nedeniyle AFAD'ın görev tanımında olmayabilmektedir. Bahse konu atıf uygulamada başka kurumların görev alanında bulunabilmektedir.



Afet ve Acil Durum Yönetimi mevzuatının 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile uyumlu olacak şekilde güncellenmesi; ana hizmet kanunları olan, 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ile 4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun hükümlerinin, Başkanlığın ve ilgili diğer kurum ve kuruluşların görev alanı çerçevesinde yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Afet ve acil durum hizmetlerinin, uygulamada yaşanan aksaklıkları bütünüyle ortadan kaldırmaya yönelik olarak kapsamlı bir bakış açısıyla güncel bir Afet ve Acil Durum Hizmetleri Kanunu'nun hazırlanması gerektiği kabul edildiği bu kapsamda çalışmaların yürütüldüğü bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Afet ve acil durum hizmetlerinin, uygulamada yaşanan aksaklıkları bütünüyle ortadan kaldırmaya yönelik olarak kapsamlı bir bakış açısıyla güncel bir Afet ve Acil Durum Hizmetleri Kanunu'nun hazırlanması gerektiği kabul edildiği bu kapsamda çalışmaların yürütüldüğü bildirilmişse de; uygulama takip eden denetimlerde izlenecektir.

Yürürlükte olan Afet ve Acil Durum Yönetimi mevzuatının 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile uyumlu olacak şekilde güncellenmesi; ana hizmet kanunları olan, 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ile 4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun hükümlerinin, Başkanlığın ve ilgili diğer kurum ve kuruluşların görev alanı çerçevesinde yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 13: İç Kontrol Sistemi Değerlendirmesinin Yapılmaması**

Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini sağlamak amacıyla idareler tarafından geliştirilen organizasyon yöntem ve süreçler ile mali ve diğer kontrollerden oluşan “iç kontrol sistemi”nin etkin işlemesi; gözetim, izleme ve buna ilişkin her türlü düzenlemelerin yapılması suretiyle sağlanır.

10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci Kısımında “iç kontrol sistemi” düzenlenmiştir. Kanununun 55'inci maddesinde iç kontrol, 56'ncı

maddesinde iç kontrolün amacı, 57'nci maddesinde iç kontrolün yapısı ve işleyişi, 58'inci maddesinde de ön mali kontrol hususlarına yer verilmiştir.

5018 sayılı Kanununun 55, 56, 57 ve 58'inci maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak 1.1.2006 tarihinde yürürlüğe giren "İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar" hakkında Yönetmeliğin 8'inci maddesinde;

".....

*İç kontrol düzenlemeleri ve iç kontrol sisteminin işleyişi, yöneticilerin görüşü, kişi ve/veya idarelerin talep ve şikâyetleri ile iç ve dış denetim sonucunda düzenlenen raporlar dikkate alınarak yılda en az bir kez değerlendirmeye tâbi tutulur ve gerekli önlemler alınır."* Hükmü yer almaktadır.

Buna göre 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol Kanunu'na dayanılarak yürürlüğe konulan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar uyarınca iç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirilmesi ve iç kontrol sistemi ile ilgili olarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği uyarınca da kamu idarelerinin sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlamaları ve bu risklere karşı alınacak önlemleri belirlemeleri sürecini içeren Risk Değerlendirme Standartlarına uygun olarak iç kontrol sisteminin, yıllık olarak değerlendirilerek "üst yönetici" ye raporlama yapılması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Bundan sonraki süreçte Başkanlıkta yılda en az bir kez iç kontrol sistemi değerlendirmesi yapılması hususunda hassas davranılacağı bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Bundan sonraki süreçte Başkanlıkta yılda en az bir kez iç kontrol sistemi değerlendirmesi yapılması hususunda hassas davranılacağı bildirilmişse de; uygulama takip eden denetimlerde izlenecektir.

#### **BULGU 14: Risk Eylem Planlarının Hazırlanmaması**

Başkanlık tarafından sistemli bir şekilde analizler yapılarak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış risklere karşı alınacak tedbirleri içeren Risk eylem Planı hazırlanmamıştır.

10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesi hükmü ile 31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesine dayanılarak Maliye Bakanlığı tarafından 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği hükümleri gereğince idareler tarafından risklere karşı alınacak önlemler belirlenerek Risk Eylem Planları oluşturulmalıdır.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği 6 no.lu standart ile risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi düzenlenmiştir;

*“ İdareler, sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlayarak değerlendirmeli ve alınacak önlemleri belirlemelidir.*

*Bu standart için gerekli genel şartlar:*

*6.1. İdareler, her yıl sistemli bir şekilde amaç ve hedeflerine yönelik riskleri belirlemelidir.*

*6.2. Risklerin gerçekleşme olasılığı ve muhtemel etkileri yılda en az bir kez analiz edilmelidir.*

***6.3. Risklere karşı alınacak önlemler belirlenerek eylem planları oluşturulmalıdır”***

Başkanlıkta Risk Eylem Planı hazırlanmamıştır. Risklerin belirlenmesi değerlendirilmesi ve alınacak önlemlerin belirlenmesi çerçevesinde eylem planları hazırlanması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Başkanlık kuruluş amaçları ile stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini ve hedeflere ilişkin faaliyetlerin sürdürülmesini tehdit eden risklerin; etkili bir şekilde yönetilmesi amacıyla 19/03/2018 tarih ve 18068 sayılı Başkanlık Makamı Olur'u ile ekte yer alan AFAD Kurumsal Risk Yönetimi Yönergesinin yürürlüğe girdiği, bu kapsamda, Risk Yönetimi Kurulu kurulduğu, her bir harcama biriminde, biri Birim Risk Yönetimi Sorumlusu olmak üzere en az üç kişiden oluşan Birim Risk Yönetimi Ekibinin kurulduğu, süreç sorumlularının belirlendiği,

Proje kapsamında tüm birimlerle risk çalışmaları yapılmaya başlandığı, çalıştaylar sonucunda yazılım üzerinden risk ve kontrol tanımları yapıldığı, risk eylem planı hazırlandığı, söz konusu çalışmalar sonucunda Başkanlığın tüm süreçleri ve birimlerini içeren risk eylem planı raporu hazırlanmış olacağı ve bundan sonraki süreçte yılda en az bir kez risk eylem planı raporu güncelleneceği bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Bundan sonraki süreçte yılda en az bir kez risk eylem planı raporu güncelleneceği bildirilmişse de, uygulama takip eden denetimlerde izlenecektir.

### **BULGU 15: İç Kontrol Eylem Planının Hazırlanmaması**

Başkanlıkta iç kontrol sistemlerini "Kamu İç Kontrol Standartları" ile uyumlu hale getirmek için yapılması gereken çalışmaları içeren "eylem planı" oluşturulmamıştır.

10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesi hükmü ile 31.12.2005 tarihli ve 26040 (3.mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesine dayanılarak Maliye Bakanlığı tarafından 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği hükümleri gereğince idareler tarafından Kamu İç Kontrol Sistemi Eylem Planı hazırlanmalıdır.

Kamu idareleri tarafından iç kontrol sistemlerini kamu iç kontrol standartları ile uyumlu hale getirmek için yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması gerekli prosedürler ile ilgili düzenlemelerin hazırlanması gerekmektedir. Bu çalışmaların etkin bir şekilde ve zamanında yürütülmesini sağlamak üzere, üst yönetici tarafından gerekli önlemler alınmalıdır.

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi ile kamu idarelerinin iç kontrol sistemlerinin Kamu İç kontrol Standartları ile uyumlu hale getirmek için yapılması gereken çalışmalar belirlenmiştir. Kamu idareleri, eylem planı oluşturma, gerekli prosedürleri ve ilgili düzenlemeleri hazırlama çalışmalarını bu rehber doğrultusunda gerçekleştirmelidir.

Başkanlıkta hazırlanmış ve uygulamaya konulmuş İç Kontrol Uyum Eylem Planı bulunmamaktadır.

Başkanlığın Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planını, anılan rehberde yer alan yöntem ve açıklamalar dikkate alınarak hazırlaması, üst yönetici onayı ile yürürlüğe konulması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** 25.12.2014 tarih ve 28457 sayılı Başkanlık Makamı Oluru ile İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu ile Eylem Planı Hazırlama Grubunun oluşturulduğu, tüm birimlerden genel katılımlı 9 adet toplantı ve ilgili dairelerle çok sayıda alt toplantı yapılarak 79 adet iç kontrol genel şartı için Başkanlık Eylem Planı Taslağı hazırlandığı, güncelleme çalışmalarının Ağustos 2018 tarihine kadar tamamlanmasının planlandığı bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Başkanlık Eylem Planı Taslağı hazırlandığı, güncelleme çalışmalarının Ağustos 2018 tarihine kadar tamamlanmasının planlandığı bildirilmişse de; uygulama takip eden denetimlerde izlenecektir.

**BULGU 16: Tabii Afet Nedeniyle Altyapı Hasarına ve Tahribata Uğrayan Belediye ve İl Özel İdarelerine Aktarılan Ödeneklerin Kullanılmasına İlişkin Kontrolleri Sağlayacak Sistemin Kurulmaması**

Başkanlıkta, Belediye / İl Özel İdarelerine, tabii afet nedeniyle meydana gelen alt yapı hasarı nedeniyle aktarılan ödeneklerin, mevzuatla tanımlanmış olan harcama alanlarında, gönderilme amaçlarına uygun kullanılmasının takibinin yapılmadığı görülmüştür.

Tabii afete maruz kalan yörelerdeki Belediyeler ve Özel İdarelere maruz kaldıkları hasar ve tahribatları gidermek amacıyla hasar ve tahribat oranları dikkate alınarak Maliye Bakanının uygun görüşü üzerine Başkanlık tarafından tespit edilen tutarda yardım yapılır.

Başkanlık bu görevini, 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 16'ncı maddesi ile Kuruma verilen afet ve acil durum faaliyetlerine ilişkin "Koordinasyon" görevi kapsamında ve Anılan Kanun'un 7'nci maddesinin a) bendinde Başkana verilen; hizmetlerin stratejik planlarına, performans ölçütlerine, hizmet kalite ve standartlarına ve bütünleşik afet yönetimi ilkesine uygun olarak yerine getirmesi görevi kapsamında gerçekleştirir. Ayrıca Üst yöneticilerin 5018 sayılı Kanun ile sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımının sağlanması, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesi, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi sorumluluğu mevcuttur.

Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair 4123 Sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinin 3'üncü fıkrası;

*"(Değişik: 29/5/2003-4864/5 md.) Tabii afete maruz kalan yörelerdeki belediyeler ile özel idarelere, maruz kaldıkları hasar ve tahribatları gidermek amacıyla, 7269 sayılı Kanunun 20.6.2001 tarihli ve 4684 sayılı Kanunla değişik 33 üncü maddesi çerçevesinde özel hesaplarda toplanan kaynaklardan yardım yapılabilir. Bu yardımların miktarı, hasar ve tahribat oranları dikkate alınarak Maliye Bakanının uygun görüşü üzerine, Bayındırlık ve İskân Bakanınca tespit edilir.*

..." şeklindedir.

Bu madde hükmüne dayanılarak çıkarılan Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan Belediyelerin ve Özel İdarelerin Yapmaları Gereken İşlemler Hakkında Tebliğ ve Acil Yardım Talebi ve Harcanmasına ilişkin çıkarılan 2016/3 sayılı Genelgede, acil yardım talepleri ve meydana gelen tabii afet nedeniyle 4123 sayılı kanun kapsamında altyapıları hasar gören Belediye/ İl Özel İdaresinin ödenek talepleri ile yapılacak işlemler düzenlenmiştir;

Bu hükümler gereğince, alt yapıları hasar gören Belediye/ İl Özel İdaresi afetin olduğu tarihten itibaren 15 gün içinde İl Afet Müdürlüğüne başvurur. Belediye sınırları içinde meydana gelen altyapılarında oluşan hasarlar için ilgili kurum ve kuruluşların teknik personeli aracılığıyla hasar keşfi yapılır ve İl Afet Müdürlüğü tarafından Başkanlığa gönderilir. Bu keşifler hazırlanırken yalnızca bahis konusu tabii afetten dolayı meydana gelen alt yapı hasarları dikkate alınır, geleceğe yönelik yatırımlar ve yeni işler yaklaşık maliyete dahil edilmez. Hazırlanan yaklaşık maliyetler hasar gören tesislerin afet öncesi durumuna getirmekle sınırlı olmalıdır. İl Afet Müdürlüğü tarafından gönderilen hasar keşifleri yaklaşık maliyet tablosu, yaklaşık maliyet cetveli ve keşif özeti Başkanlıkça değerlendirilir. Başkanlıkça tespit edilen tutarlar Maliye Bakanlığına bildirilir. Bildirilen talepler için uygun görülen tutarda Başkanlığın 07 Sermaye Transferleri hesabı aracılığıyla talep eden kurumlara ödenek aktarılır.

Kurumda, Belediye / İl Özel İdareleri tarafından talep edilen, il müdürlükleri aracılığı ile Başkanlık tarafından tespit edilen ve Maliye Bakanlığınca uygun görülen tutarda uğranılan gelir kaybı ve acil alt yapı hasarları için yapılan yardımların; gönderilmesinin ve mevzuatla tanımlanmış olan harcama alanlarında gönderilme amaçlarına uygun kullanılmasının takibine ilişkin etkin bir kontrol sisteminin kurulmadığı görülmüştür.

Kurum mali tablosunda yer alan, Başkanlık tarafından 2017 yılı itibarıyla İl Özel İdaresi 133.468.000,00 TL ve Belediyelere gönderilen yardım tutarı toplamı 194.981.650,00 TL olup Başkanlıkta bu tutardaki yardımın kullanım bilgilerine ilişkin herhangi bir bilgi belge veya raporlama mevcut bulunmamaktadır. Yapılan acil yardım tutarlarının gönderilmesinin ve mevzuatla ayrıntılı bir şekilde tanımlanmış olan harcama alanlarında, belirlenmiş usul ve esaslara göre gönderilme amaçlarına uygun olarak kullanılmasının takibine ilişkin bir kontrol sistemi bulunmamaktadır.

Teşkilat Kanunu ile Başkanlığa görev alanı ile ilgili konularda verilen Koordinasyon görevi gereği ve 5018 sayılı Kanunla verilen; Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli

şekilde elde edilmesi ve kullanımının sağlanması, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesi, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi görevleri gereği;

Süreci yukarıda izah edilen altyapı hasarlarına yönelik acil yardım tutarlarının harcanması, ödeneklerin aktarılması, kullanılması hususunda takip ve kontrolleri sağlayacak etkin bir sistemin kurulması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** 4123 sayılı Kanuna göre; Belediye ve İl Özel İdarelerinin tabii afet nedeniyle hasar gören alt yapılarının hasar keşiflerinin çıkartılması için Başkanlığın 81 İl Valiliğine; İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, İl Özel İdaresi, Karayolları, İller Bankası ve Defterdarlık personellerinden oluşan bir komisyon kurularak iş ve işlemleri yürütülmesinin istenildiği, gönderilen ödeneklerin yerinde ve etkin kullanımına yönelik olarak bu komisyonlara kontrol görevi verilmek suretiyle takibinin daha etkin yapılmasının sağlanacağı, kurulan komisyonların sonuç raporlarını Başkanlığa göndererek takibinin sağlanacağı, bununla ilgili tabii afet nedeniyle gelir kaybı ve alt yapı hasarına uğrayan belediyelerin ve özel idarelerin yapmaları gereken işlemler hakkındaki tebliğde düzenleme yapılacağı bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** 4123 sayılı Kanuna göre; Belediye ve İl Özel İdarelerinin tabii afet nedeniyle hasar gören alt yapılarının hasar keşiflerinin çıkartılması için Başkanlığımızın 08.12.2017/183171 sayılı yazısı ile 81 il Valiliğine; İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, İl Özel İdaresi, Karayolları, İller Bankası ve Defterdarlık personellerinden oluşan bir komisyon kurularak iş ve işlemleri yürütmesi istenilmiş olup, gönderilen ödeneklerin yerinde ve etkin kullanımına yönelik olarak bu komisyonlara kontrol görevi verilmek suretiyle takibinin daha etkin yapılmasının sağlanacağı, kurulan komisyonların sonuç raporlarını Başkanlığımıza göndererek takibinin sağlanacağı, bununla ilgili tabii afet nedeniyle gelir kaybı ve alt yapı hasarına uğrayan belediyelerin ve özel idarelerin yapmaları gereken işlemler hakkındaki tebliğde düzenleme yapılacağı bildirilmişse de uygulama izleyen denetimlerde takip edilecektir.

Kurum mali tablosunda yer alan, Başkanlık tarafından 2017 yılı itibarıyla İl Özel İdaresi 133.468.000,00 TL ve Belediyelere gönderilen yardım tutarı toplamı 194.981.650,00 TL olup Başkanlıkta bu tutardaki yardımın kullanım bilgilerine ilişkin bilgi belge veya herhangi bir raporlama mevcut bulunmamaktadır.

Tabii afete maruz kalan yörelerdeki Belediyeler ve Özel İdarelere maruz kaldıkları hasar ve tahribatları gidermek amacıyla hasar ve tahribat oranları dikkate alınarak Maliye

---

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim 53 Raporu

Bakanının uygun görüşü üzerine Başkanlık tarafından tespit edilen tutarda yapılan acil yardım tutarlarının gönderilmesinin ve mevzuatla ayrıntılı bir şekilde tanımlanmış olan harcama alanlarında belirlenmiş usul ve esaslara göre gönderilme amaçlarına uygun kullanılmasının takibine ilişkin etkin bir kontrol sisteminin kurulması;

Kurumun Teşkilat Kanunu ile Başkanlığa görev alanı ile ilgili konularda verilen "koordinasyon görevi" gereği ve 5018 sayılı Kanunla verilen; Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımının sağlanması, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesi, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi görevleri gereğidir.

### **BULGU 17: Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Ödemelerinden Ek Kesin Teminatın Alınmaması**

Başkanlık tarafından gerçekleştirilen hizmet alımlarına ilişkin fiyat farkı ödemelerinden ek kesin teminatın alınmadığı görülmüştür.

Fiyat farkı ödenmesi öngörülen işlerin tamamının sözleşmelerinde “Teminata İlişkin Hükümler” başlıklı maddede;

*“Ek kesin teminat:*

*Fiyat farkı ödenmesinin öngörülmesi halinde, fiyat farkı olarak ödenecek bedelin %6’sı, iş artışı olması halinde artış tutarının %6’sı oranında teminat olarak kabul edilen değerler üzerinden ek kesin teminat alınır. Fiyat farkı olarak ödenecek bedel üzerinden hesaplanan ek kesin teminat miktarı, hakedişlerden kesinti yapılmak suretiyle de karşılanabilir.”* denilmektedir.

Bu durumda söz konusu uygulama 333-Emanetler hesabı ve/veya 910-Teminat Mektupları Hesabı tam ve doğru verileri yansıtmamaktadır.

Başkanlık tarafından gerçekleştirilen ve fiyat farkı verilmesi öngörülen hizmet alımlarına, sözleşmelerin teminata ilişkin hükmünün tam olarak uygulanması, fiyat farkı ödemelerinden ek kesin teminatın alınması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Ödemelerinden Ek Kesin Teminatın Alınması hususlarına yönelik hassasiyet gösterileceği" bildirilmiştir.



**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında, hizmet alımlarına ilişkin fiyat farkı ödemelerinden ek kesin teminatın alınması hususlarına yönelik hassasiyet gösterileceği ifade edilmişse de;

Denetim görüşümüze esas olan 2017 yılı mali tablolarında bir düzeltme söz konusu olmamaktadır. Bu uygulama ile 330 Alınan depozito ve teminatlar hesabı ve 102 Banka hesabı başta olmak üzere, mali tablolar gerçek durumu yansıtmamaktadır.

## 8. EKLER

## EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

## BİLANÇO

AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2017	PASİF HESAPLAR		N Yılı 2017
<b>1 DÖNEM VARLIKLAR</b>		<b>110.591.960,95</b>	<b>3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>		<b>199.401.488,40</b>
10 HAZİR DEĞERLER		988.911,02	32 FAALİYET BORÇLARI		194.097.541,98
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-7.102,32	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI		2.740.206,28
104 PROJE ÖZEL HESABI		115.613,34	325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI		191.357.205,72
12 FAALİYET ALACAKLARI		36.196,78	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		4.556.189,53
121 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		36.196,78	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		674.094,51
13 KURUM ALACAKLARI		82.187.084,68	333 EMANETLER HESABI		3.881.594,72
131 KURUMA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI		82.187.084,68	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		85,67
14 DİĞER ALACAKLAR		1.147.849,11	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA		80,57
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		1.147.849,11	37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		147.687,02
15 STOKLAR		14.512.650,84	372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIKI HESABI		147.687,02
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		14.512.650,84	<b>4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>		<b>293.798,38</b>
16 ÖN ÖDEMELER		12.689.666,93	43 DİĞER BORÇLAR		3.854,39
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		12.689.666,93	430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		3.854,39
<b>2 DURAN VARLIKLAR</b>		<b>1.258.759.327,99</b>	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		289.944,08
22 FAALİYET ALACAKLARI		85.597,79	472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIKI HESABI		289.944,08
221 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		85.597,79	<b>5 ÖZ KAYNAKLAR</b>		<b>1.169.746.002,16</b>
23 KURUM ALACAKLARI		557.231.747,83	50 NET DEĞER		464.538.423,25
231 KURUMA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI		557.231.747,83	500 NET DEĞER HESABI		464.538.423,25
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		701.437.844,17	51 DEĞER HAREKETLERİ		10.841.110.321,86
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI		209.426.234,08	510 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI		10.841.110.321,86
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI		2.086.725,61	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		17.244.800,80
252 BİNALAR HESABI		219.537.465,42	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		17.244.800,80
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		304.394.432,94	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI		-7.118.162.477,72
254 TAŞITLAR HESABI		199.802.274,61	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)		-7.118.162.477,72
255 DEMİRBAŞLARI HESABI		237.501.020,45	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		-3.934.985.066,03
257 BİRKİMLİ AMORTİMANLAR HESABI (-)		-450.188.824,89	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUÇU HESABI (-)		-3.934.985.066,03
258 YAPILMAMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI		21.910.428,14			
259 YATIRIM AVANSLARI HESABI		1.250.000,00			
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		4.138,29			
260 HAKLAR HESABI		2.304.143,38			
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI		73.807,00			
268 BİRKİMLİ AMORTİMANLAR HESABI (-)		-2.373.842,18			
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR		0,00			
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR		0,242.202,19			
299 BİRKİMLİ AMORTİMANLAR HESABI (-)		-0,242.202,19			
<b>AKTİF TOPLAMI</b>		<b>1.369.441.288,94</b>	<b>PASİF TOPLAMI</b>		<b>1.369.441.288,94</b>
600 ÖDENEKLER BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI		37.699.899,89			
601 BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI		-3.333.599.451,29			
602 BÜTÇE ÖDENEK HAREKETLERİ HESABI		3.295.899.752,11			
610 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI		36.997.395,48			
611 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI		36.997.395,48			
603 GİDER TAHHÜTLERİ HESABI		69.517.748,05			
604 GİDER TAHHÜTLERİ KARŞILIKI HESABI		69.517.748,05			
648 BAĞKA BİRLER ADINA ÖLENEN ALACAKLAR HESABI		15.293.986,91			
649 BAĞKA BİRLER ADINA ÖLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI		15.293.986,91			

## FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

GİDERLER HESABI				3.185.677.756,95	GELİRLER HESABI				150.692.690,92
630	01		Personel Giderleri	264.302.235,88	600	01	Vergi Gelirleri	43.189.604,00	
630	01	01	Memurlar	264.266.914,19	600	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	18.538.757,50
630	01	04	Geçici Personel	35.321,69	600	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	16.494.851,80
630	02		Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	41.991.609,46	600	01	05	Damga Vergisi	8.155.694,70
630	02	01	Memurlar	41.972.835,28	600	03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.426.911,03
630	02	99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	18.774,18	600	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	54.589,70
630	03		Mal ve Hizmet Alım Giderleri	115.657.498,74	600	03	06	Kira Gelirleri	7.372.321,33
630	03	02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	18.901.645,65	600	04		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	12.427.445,51
630	03	03	Yolluklar	8.160.298,72	600	04	01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	932.080,88
630	03	04	Görev Giderleri	11.277.249,56	600	04	03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	2.141.132,01
630	03	05	Hizmet Alımları	72.939.651,45	600	04	04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	9.218.631,96
630	03	06	Temsil ve Tanıtım Giderleri	802.229,33	600	04	05	Proje Yardımları	135.604,88
630	03	07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	2.810.633,80	600	04	06	Özel Gelirler	0,00
630	03	08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	765.790,13	600	05		Diğer Gelirler	54.421.631,30
630	05		Cari Transferler	1.983.308.974,97	600	05	01	Faiz Gelirleri	10.193,91
630	05	03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	1.160.517,49	600	05	02	Kişiler ve Kurumlardan Alınan Paylar	303,96
630	05	04	Hane Halkına Yapılan Transferler	1.948.313.481,60	600	05	03	Para Cezaları	518.388,06
630	05	06	Yurtdışına Yapılan Transferler	35.834.975,58	600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler	53.892.745,37
630	07		Sermaye Transferleri	336.887.351,23	600	11		Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	31.481,43
630	07	01	Yurtiçi Sermaye Transferleri	336.887.351,23	600	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur	31.481,43
630	11		Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	10.854,16	600	25		Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	33.195.613,65
630	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Kur	10.854,16	600	25	01	Gen ButKap Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	16.200.821,52
630	12		Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	10.572.245,89	600	25	02	Özel ButKap Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	2.912.324,24
630	12	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklanan	10.510.106,87	600	25	05	Mahalli İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	14.082.387,89
630	12	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde	28.098,57					
630	12	05	Diğer Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	36.040,45					
630	13		Amortisman Giderleri	165.176.149,47					
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	163.051.459,22					
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	2.098.252,20					
<b>NET GELİR TOPLAMI :</b>								<b>150.692.690,92</b>	

630	13	03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	28.438,05
630	14		<b>İlk Madde ve Malzeme Giderleri</b>	9.816.485,86
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	2.294.343,73
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	116.622,22
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	147.340,13
630	14	04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Kaki Yağlar	851.746,87
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	863.300,78
630	14	06	Giyecek, Mefrusat ve Tuhafiyeye Malzemeleri	1.135.307,13
630	14	07	Yiyecek	215.017,27
630	14	08	İpecek	83.361,79
630	14	09	Canlı Hayvanlar	14.402,46
630	14	10	Zirai Maddeler	85.902,28
630	14	11	Yem	122.637,75
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	1.601.451,61
630	14	13	Yedek Parçalar	765.865,44
630	14	14	Nakil Vasıtaları Lastikleri	215.693,75
630	14	15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	87.555,33
630	14	16	Spor Malzemeleri Grubu	498.427,15
630	14	17	Basıncılı Ekipmanlar	7.440,34
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	712.189,83
630	15		<b>Karşılık Giderleri</b>	-48.654,69
630	15	04	Kıdem Tazminatı Karşılıkları	48.654,69
630	20		<b>Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler</b>	31.692,01
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	31.692,01
630	25		<b>Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid</b>	3.896.398,67
630	25	01	Genel Bütçeye Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	3.191.608,93
630	25	02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	6.608,30
630	25	05	Mahalli İdarelere Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	698.181,44
630	30		<b>Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler</b>	249.924.136,07
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	249.924.136,07
630	99		<b>Diğer Giderler</b>	4.053.469,85
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	4.053.469,85

GİDERLER TOPLAMI : 3.185.677.756,95

**AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ**  
**BAŞKANLIĞI**  
**2017 YILI**  
**SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM**  
**RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	62
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	62
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	63
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	63
5. GENEL DEĞERLENDİRME.....	64
6. DENETİM BULGULARI.....	66





## 1. ÖZET

Bu rapor, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının 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.

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2017 yılı Performans Programı,
- 2017 yılı İdare Faaliyet Raporu

Yapılan performans denetimi sonucunda Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının performans yönetimi sistemini ilgili mevzuat hükümlerine ve iç kontrol sistemi ilkelerine kısmen uygun şekilde oluşturduğu ve belirlemiş olduğu hedeflere ilişkin gerçekleştirmeleri ölçtüğü değerlendirilmiştir. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı performans programı ve faaliyet raporunu hazırlamakla birlikte söz konusu belgelerin mevzuat hükümlerine tam olarak uygun olması için gelişime ihtiyaç duymaktadır. Hesap verme sorumluluğun sağlanması amacıyla gösterge rakamlarının mevcut durumlarının gerçekçi olarak seçilmek suretiyle yüksek sapmalara meydan verilmemesi, faaliyet raporunun performans programı ile ilgisinin kurulması ve faaliyet raporunda performans programında yer alan hedef ve göstergelerin değerlendirilmesi, kurumun performans yönetimi sisteminin geliştirilmesinde katkı sağlayacaktır.

## 2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve

işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2017 yılı Performans Programı ve 2017 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

## 5. GENEL DEĞERLENDİRME

2017 yılı performans denetimi kapsamında Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2017 yılı Performans Programı ve 2017 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Yapılan denetim sonucunda, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının 2017 yılı Performans Programı değerlendirildiğinde programın mevcut olduğu ve zamanında yayımlandığı görülmüştür. İlgili doküman, mevzuatta öngörülen sunum kriterlerini büyük ölçüde karşılamaktadır. 2017 yılı Performans Programında Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 5 amacına yönelik yıllık hedefler belirlemiştir. 2017 yılı için kurumun 21 adet performans hedefinin ve bunlara ilişkin belirlenen 50 adet performans göstergesinin amaç ve hedeflerle ilgili, ölçülebilir ve iyi tanımlanmış olduğu tespit edilmiştir.

Kurumun 2017 yılı Faaliyet Raporu değerlendirildiğinde, raporun mevcut olduğu ancak zamanında yayımlanmadığı görülmüştür. İlgili dokümanın mevzuatta öngörülen sunum kriterlerini karşıladığı görülmüştür. Kamu idaresinin Performans Programında yer verdiği ilgili ve ölçülebilir olarak belirlenen performans hedef ve göstergelerine faaliyet raporunda da tutarlı bir şekilde yer verdiği görülmüştür.

Yürütülen performans denetimi sonucunda Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının performans yönetimi sistemini ilgili mevzuat hükümlerine ve iç kontrol sistemi ilkelerine kısmen uygun şekilde oluşturduğu, belirlemiş olduğu hedeflere ilişkin gerçekleştirmeleri büyük oranda ölçtüğü kanaatine varılmıştır.

2017 yılının kurumun Stratejik Planının son uygulama yılı olması nedeniyle 2013-2017 dönemine ilişkin genel bir değerlendirme yapılmıştır.

Bu çerçevede 2013-2017 Stratejik Planının gerçekleştirmelerine ilişkin olarak yapılan değerlendirmeler sonucunda aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

- 2013-2017 Stratejik Planı dönemine ilişkin bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri aşağıdaki tabloda belirtilmiş olup, 5 yıllık dönem içinde Kurum bütçesinin 2014 yılından itibaren % 49 oranında, bütçe gerçekleştirmelerinin ise 2013 yılından itibaren % 66 oranında arttığı anlaşılmıştır.

**Tablo 4: 2013-2017 Stratejik Planı Dönemi Bütçe Hedef ve Gerçekleşmeleri**

Yılı	Bütçe (TL)	Harcama (TL)
2013	-	1.918.787.754
2014	839.956.000	896.876.899
2015	993.414.000	3.141.020.255
2016	1.052.242.000	3.443.904.222
2017	1.248.151.500	3.185.728.670

• Kurum, misyon ve vizyonunu gerçekleştirmek üzere 2013-2017 stratejik planında 5 adet amaç, bu amaçların altında 22 hedef belirlemiştir

• Stratejik Planın yıllık uygulama dilimlerini gösteren performans programlarında ise;

- 2013 yılı Performans Programı tanzim edilmemiştir,
- 2014 yılı Performans Programında 21 performans hedefi ve performans hedeflerini ölçmek amacıyla 82 adet performans göstergesi,
- 2015 yılı Performans Programında 21 performans hedefi ve performans hedeflerini ölçmek amacıyla 74 adet. performans göstergesi,
- 2016 yılı Performans Programında 21 performans hedefi ve performans hedeflerini ölçmek amacıyla 78 adet performans göstergesi,
- Stratejik planın son yılı olan 2017 yılı Performans Programında ise 21 performans hedefi ve performans hedeflerini ölçmek amacıyla 50 adet performans göstergesi belirlenmiş ve bu göstergelerin takibi yapılmıştır.

• Stratejik Planda yer alan amaç ve hedeflere ulaşmak üzere belirlenen performans göstergelerine ilişkin gelişmeler, yıllık olarak hazırlanan performans programları ve faaliyet raporları aracılığıyla kamuoyu ile paylaşılmıştır.

• Kurum, stratejik planını hazırlarken amaçlarını üst politika belgelerine uygun şekilde belirlemiş, stratejik planda yer alan hedefleri aynı zamanda performans hedefi olarak tespit etmiştir.

Stratejik Plan dönemi sonu itibarıyla, 2017 yılı Faaliyet raporunda, Stratejik planda belirlenen hedef ve göstergelerin büyük oranda gerçekleştirildiği ve belirlenen faaliyetlerin uygulandığı kanaatine varılmıştır.

## 6. DENETİM BULGULARI

### A. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

#### **BULGU 1: Faaliyet Raporunun Mevzuatın Belirlediği Yasal Süre İçinde Yayınlanmaması**

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin ilgili mali yıla ilişkin idare faaliyet raporları üst yöneticileri tarafından izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar hazırlanır.

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 22.11.2014 tarih ve 29183 sayılı RG ile değiştirilen 11'inci maddesinde; Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin ilgili mali yıla ilişkin idare faaliyet raporları üst yöneticileri tarafından izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanacağı ve bu raporların birer örneğinin aynı süre içerisinde Sayıştay'a ve Bakanlığa gönderileceği hüküm altına alınmıştır.

Kurumda mevzuat gereği Şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanması ve Sayıştay'a gönderilmesi gereken İdare Faaliyet Raporu süresi içerisinde hazırlanmamıştır.

İdare Faaliyet Raporlarının süresi içerisinde hazırlanarak kurum üst yöneticileri tarafından izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanması ve bu raporların birer örneğinin aynı süre içerisinde Sayıştay'a gönderilmesinin gerektiği düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Faaliyet raporunun mevzuatın belirlediği yasal süre içerisinde yayımlanmasına hassasiyet gösterileceği" bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında, faaliyet raporunun mevzuatın belirlediği yasal süre içerisinde yayımlanmasına hassasiyet gösterileceği ifade edilmiş olup, konuya ilişkin denetim sonucunun izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.