



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**TAPU VE KADASTRO GENEL
MÜDÜRLÜĞÜ
2015 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ağustos 2016

İÇERİK

TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ TAPU VE KADASTRO DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	31
TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	51

**TAPU VE KADASTRO GENEL
MÜDÜRLÜĞÜ**

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	12
8.	EKLER.....	24

KISALTMALAR

- DÖSİM : Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü
- e-Devlet : Devlet tarafından vatandaşlara verilen hizmetlerin elektronik ortamda sunulmasını amaçlayan sanal platform
- HGK : Harita Genel Komutanlığı
- KİK : Kamu İhale Kurumu
- SGB.net : Maliye Bakanlığı, daha iyi yönetilebilir bir yapı oluşturmak amacıyla tüm mali ve mali olmayan işlemlerini elektronik ortama taşımak üzere uygulamaya koyduğu bilişim sistemi projesi
- SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu
- TAKBİS : Tapu Kadastro Bilgi Sistemi
- TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi
- TKGM : Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
- TÜRKSAT : Türksat Uydu Haberleşme ve Kablo TV İşletme A.Ş.
- UYAP : Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi
- VEDOP : Vergi Dairesi Otomasyon Projesi

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, 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. 2015 yılı bütçesiyle Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne 775.866.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar merkezi yönetim bütçesinin % 0,15'ine tekabül etmektedir.

Ayrıca Genel Müdürlük faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan döner sermaye işletmesinden aktarılan kaynaklar da dâhil diğer yerlerden temin edilen 239.217.692,00 TL ile 47.000.000,00 TL dış proje kredisi kullanılmıştır.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün temin ettiği kaynakların toplamı 980.904.864,00 TL, harcaması ise 932.588.725,00 TL'dir.

Genel Müdürlükçe sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre kurumun 2015 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

EKONOMİK SIN.	BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİ (TL)	TOPLAM ÖDENEK (TL)	HARCAMA (TL)
Personel Giderleri	486.437.000,00	489.023.000,00	488.991.477,00
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	109.819.000,00	110.333.000,00	110.347.050,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	20.390.000,00	60.544.703,00	59.656.261,00
Cari Transferler	4.800.000,00	4.800.000,00	384.000,00
Sermaye Giderleri	154.420.000,00	316.204.161,00	273.209.937,00
TOPLAM	775.866.000,00	980.904.864,00	932.588.725,00

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 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.” denmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek malî 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 esastır. Malî yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu İdaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm malî 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; malî 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 malî 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'ncı maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklar ve mal müdürlükleri tarafından yürütülmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetim, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla tasarlanmıştır. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara bu raporda değil yargılamaya esas raporda yer verilmektedir.

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

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

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

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

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

kurumsal bazda Sayıştaya gönderilmiştir.

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

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

Birimlere ait faaliyet sonuçları konsolide edilmeden birleştirildiği için bilançoda, aynı anda olumlu ve olumsuz faaliyet sonucu ortaya çıkmaktadır. Farklı muhasebe birimleri tarafından gerçekleştirilen işlemler yıl sonu itibarıyla konsolide edilemediğinden, verilen tablolar farklı birimlerce hazırlanan veri setlerinin alt alta toplamlarından oluşmaktadır. Bu nedenle yukarıda Sayıştaya verildiği belirtilen tablolar, farklı muhasebe birimlerince oluşturulan yevmiye kayıtlarının bir araya getirilmiş halidir.

Denetim çalışmaları, bu çerçevede hazırlanan mali tablolarla birlikte Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel, belgeler, yevmiye kayıtları, yevmiye kayıtlarına esas belgeler ve bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler esas alınarak bu belgelerin tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluğu açısından yürütülmüştür.

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne Tahsis Edilmiş Olan Taşınmazlar Kurumun Mali Tablolarında Görünmemektedir.

Genel bütçeli bir kurum olan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, kendisine tahsis edilmiş olan taşınmazların, “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” hükümlerine göre envanterini çıkarması, “Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” hükümlerine göre de muhasebe kayıtlarına alınmasını ve kurum mali tablolarında görünmesini temin etmesi gerekirken bu işlemleri gerçekleştirilmemiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in;

“Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5’inci maddesinde;

“(1) Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.

....

(6)Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemleri; kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılır....”;

“Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar” başlıklı 6’ncı maddesinde;

“(1) Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim ve personel;

a)Kayıtların mevzuata uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını ve bu kayıtlara ilişkin bilgisayar programı, defter ve belgelerin denetime hazır şekilde muhafaza edilmesini sağlamakla,

b)Herhangi bir nedenle görevlerinden ayrılmaları durumunda kayıt, defter ve belgelerini devir ve teslim etmek, göreve başladıklarında devir ve teslim almakla,

c)(Değişik: 3/6/2014-2014/6455 K.) Yapılan kayıt ve işlemlerden dolayı harcama yetkililerine karşı sorumlu olup, bu Yönetmelik ve ilgili mevzuatı gereğince harcama yetkilisi

adına hazırlayacakları Ek 1 'deki Kayıt Planına göre oluşturulan formları, en geç yedi gün içinde muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimine ve mali hizmetler birimine; işlemin yapıldığı ayı takip eden ay sonuna kadar, Aralık ayı içinde işlem yapılanlar ise aynı ayın sonuna kadar, maliki kamu idaresine göndermekle,

yükümlüdür.”;

“Kayıt şekli” başlıklı 7’nci maddesinde;

“(1) Kamu idareleri;

...

d) Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6’daki “Sınırlı Aynı Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu’nda”,

yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutarlar.

(2) Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur...”;

“Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler” başlıklı Geçici 1’inci (Değişik: 3/6/2014-2014/6455 K.) maddesinde;

“(1)Yönetmeliğin 5 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve aşağıdaki şekilde kayıtlara alınır:

a)Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30/9/2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir.

b) Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 1/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar.

(2)Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2016 tarihine kadar tamamlanır.” hükümleri bulunmaktadır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin,

130, 131 ve 132'nci maddelerinde;

“250 Arazi ve arsalar hesabı

MADDE 130 – (1) Bu hesap, kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır.

251 Yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabı

MADDE 131 – (1) Bu hesap, herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır.

252 Binalar hesabı

MADDE 132 – (1) Bu hesap, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır.”, denilmekte,

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin,

“25 Maddi duran varlıklar” başlıklı 169'uncu maddesinde;

“(1) Maddi duran varlıklar hesap grubu, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunların birikmiş amortismanlarının izlenmesi için kullanılır...” denilmekte,

“Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 170'inci maddesinde;

“(1) Maddi duran varlıklar hakkında; Taşınır Mal Yönetmeliği, Türk Silahlı Kuvvetleri, Millî İstihbarat Teşkilatı ve Emniyet Genel Müdürlüğü Taşınır Mal Yönetmeliği ve 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin ilgili hükümleri ile aşağıdaki hükümlere göre işlem yapılır:

a) Maddi duran varlıkların hesaplara alınması;

1) Edinilen maddi duran varlıklar, maliyet bedeli ile hesaplara alınır. Maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde faiz hariç yapılan her türlü gider ilave edilir. Bağış veya hibe

olarak edinilen maddi duran varlıklar varsa bilinen değeriyle, yoksa değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeriyle hesaplara alınır.

2) Tahsis edilen taşınmazlardan, Hazineye ait olanlar milli emlak birimlerince, diğer kamu idarelerine ait olanlar ise yetkili birimlerce muhasebe birimlerine bildirilerek gerekli kayıtların yapılması sağlanır.

3) Kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlar, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanlar yardımcı hesaplar itibarıyla izlenir.

4) Taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtları kapatılır.

...

11) Henüz kayıtlara alınmamış olan maddi duran varlıklardan herhangi bir nedenle elden çıkarılanlar, öncelikle elden çıkarma değerleriyle, ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınır.”

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuatta belirtildiği üzere, kendisine taşınmaz (bina, arsa, arazi, yer altı - yer üstü düzenleri, sınırlı aynî haklar gibi) tahsis edilen kurumların öncelikle bu taşınmazları, “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” hükümlerine göre kayıt altına alması, müteakiben de ilgili muhasebe birimine bildirerek “Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” hükümlerine göre taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınmasını sağlaması gerekmektedir.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne tahsis edilmiş olan ve kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin yukarıda açıklanan envanter işlemleri ve muhasebe işlemlerinin yapılmaması nedeniyle Bilançonun “25 Maddi Duran Varlıklar” hesap grubu gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Genel Müdürlüğümüze tahsis edilmiş olan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" taşınmazların, hükümlerine göre envanterinin çıkartılmadığı, "Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği" hükümlerine göre de muhasebe kayıtlarına alınarak kurum mali tablolarında görünmesinin temin edilmediği tespitine yer verilmiş olup 2016 mali yılı sonuna kadar eleştirilen hususların ikmal edilerek Genel Müdürlüğümüz bilançosunun "25 Maddi Duran Varlıklar" hesap grubunun gerçek

durumu yansıtır hale getirilecektir.” denmektedir.

Sonuç olarak; kamu idaresinin cevabında 2016 mali yılı sonuna kadar, eleştirilen hususların ikmal edilerek Genel Müdürlük bilançosunun "25 Maddi Duran Varlıklar" hesap grubunun gerçek durumu yansıtır hale getirileceği belirtilmekte, ancak 2015 yılı işlemlerine ilişkin açıklama yapılmamaktadır.

Bulguda açıklandığı üzere, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne tahsis edilmiş olan ve kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin envanter işlemleri ve muhasebe işlemlerinin yapılmaması nedeniyle Bilançonun “25 Maddi Duran Varlıklar” hesap grubu gerçek durumu göstermemektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve “Denetimin Dayanağı Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde açıklanan çerçevede ekte sunulan mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı “Maddi Duran Varlıklar” hesap alanı hariç, doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Kurumsal Bazda Üretilen Mali Tablolarda "600 Gelirler" Hesabı İçinde Yer Alan Tapu Harçları Gelirleri Gerçek Durumu Göstermemektedir.

Faaliyet sonuçları tablosunda gelir olarak görünen harç tutarı, Genel Müdürlüğün 2015 yılı içinde gerçekleştirdiği tapu harcına esas işlemlerinden elde edilmesi ve gelir olarak kaydedilmesi ön görülen tapu harcı tutarının % 0,15'i kadardır.

Kamu mali yönetiminin genel çerçevesini belirleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda kamu hesaplarının muhasebeleştirilmesi usulü düzenlenmiş, kamu idaresi itibariyle mali raporların düzenlenmesine imkân verecek bir muhasebe sistemi kurulması öngörülmüştür.

Buna paralel olarak 01.01.2015 tarihinde yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 310'uncu maddesinde "*Kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresi bir kurumsal birimdir. (2) Kapsama dâhil her kurumsal birim bir mali raporlama birimidir.*" denilmiş ve 311'inci maddesinde de mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından mali hizmetler birim yöneticileri ve üst yöneticiler sorumlu tutulmuştur. 313'üncü maddesine göre ise mali raporlamada her bir kamu idaresi itibariyle düzenlenecek temel mali tablolar, genel bütçeli kurumlar için bilanço ve faaliyet sonuçları tablosu olarak sayılmıştır.

Yine aynı Yönetmeliği'nin "Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"(1) Genel yönetim muhasebesinde faaliyet sonuçları tablosu ilkelerinin uygulaması aşağıda açıklanmıştır:

a) Kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemleri, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izlenir. Gelir ve gider hesapları, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsustur.

b) Gerçekleşmemiş gelir veya giderler gerçekleşmiş gibi ya da gerçekleşenler gerçek tutarından farklı gösterilemez. Belli bir dönem ya da dönemlerin gerçeğe uygun faaliyet sonuçlarını göstermek için, dönem ya da dönemlerin başında ve sonunda hesap kesimi

işlemleri yapılır... ” hükümleri yer almıştır.

Bu kapsamda Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün 2015 yılı için aylık olarak ve hesap dönemi sonunda üretilen ve denetime sunulan defter ve mali tabloları (birleştirilmiş veriler defteri, bilanço, faaliyet sonuçları tablosu) incelenmiş ve bu defter ve mali tablolarda 1.6.4.1 ekonomik kodlu tapu harçlarının gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

Genel Müdürlükten alınan bilgilere göre, Türkiye genelinde 2015 yılında tapu müdürlüklerinde 7.710.390 adet işlem yapılmış olup bu işlemlere ait 9.122.986.064,00 TL tutarında harcın tahsil edilmesi öngörülmektedir. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün 2015 yılı faaliyet sonuçları tablosunda yer alan harçların toplam tutarı ise 14.329.346,72 TL'dir. Dolayısıyla Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün mali tablosunda yer alan harçların toplam tutarı, tahsil edilmesi öngörülen tapu harçları tutarının %0,15'i oranındadır. Uygulamada tapu müdürlüklerinde yapılan işlemlere ilişkin harç tutarları vergi daireleri tarafından gerçekleştirilen, düzeltme, red ve iade işlemleri ve bunlara ilişkin muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü VEDOP sistemine herhangi bir kurumsal kod kullanılmadan kaydedilmektedir. VEDOP sisteminde yer alan tapu harçlarına ilişkin tahakkuk, tahsilat, v.b. kayıtlar Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü tarafından görülememekte olup Genel Müdürlüğün defter ve mali tablolarında yer almamaktadır.

Hâlbuki Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinin son fıkrasında “... genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin hesap planında yer verilen tüm hesaplara kayıt yapılırken kurumsal kod kullanılması zorunludur.” denilmekte olup ayrıca Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 27/4/2015 tarihli Genel Yazı'sında da Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği kapsamında kurumsal bazda mali tabloların oluşturulabilmesi için genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin hesap planında yer alan tüm hesaplara kayıt yapılırken kurumsal kod kullanılması gerektiği, bu çerçevede tahsil edilen gelirlerin ilgili kamu idaresinin kurumsal koduyla muhasebeleştirilmesi gerektiği kamu idarelerine hatırlatılmıştır.

Ancak kurumsal kod kullanılmadan muhasebeleştirilen tapu harçları Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün mali tablolarına yansımamakta ve “600 Gelirler” hesabı olması gerekenden daha düşük görünmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Kurumsal bazda üretilen mali tablolarda "600 gelirler" hesabı içinde yer alan tapu harçları gelirlerinin gerçek durumu yansıtmadığı tespitine yer

verilmiştir.

Bilindiği üzere Genel Müdürlüğümüz 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli I sayılı cetvelde genel bütçeli kurumlar arasında yer almaktadır. Bu itibarla Genel Müdürlüğümüz muhasebe hizmetleri Maliye Bakanlığınca yürütülmektedir. Maliye Bakanlığı (Muhasebat Genel Müdürlüğü) 27/4/2015 tarihli Genel Yazılarında özetle; "Maliye Bakanlığı birimlerinin ortak çalışmalarıyla bütçe gelirleri hesabının yardımcı hesap kodları itibarıyla gelirlerin hangi idarelerin kurumsal koduna gelir kaydedileceğine dair cetvel oluşturulduğu, tahsil edilen gelirlerin cetvelde belirlenen idarelerin kurumsal koduyla muhasebeleştirilmesi gerektiği" belirtilmiş, yazı dağıtımli olarak ilgili İdarelerle birlikte muhasebe birimlerine de intikal etmiştir. 2015 mali yılı faaliyet sonuçları tablosunda gelir olarak görünen harç tutarının, Genel Müdürlüğümüzün 2015 yılı içinde gerçekleştirdiği tapu harcına esas işlemlerden elde edilmesi ve gelir olarak kaydedilmesi ön görülen tapu harcı tutarının %0,15'i kadar olması, tapu harçlarının kaydına yönelik ihdas edilen yardımcı hesap kodunun (01.06.04.01) muhasebe birimlerinde geç kullanılmaya başlanması olduğu düşünülmekte olup konu 2016 mali yılında takip edilecektir." denmektedir.

Sonuç olarak; tapu harçları vergi daireleri ve mal müdürlükleri tarafından tahsil edilmektedir. Vergi daireleri tarafından tahsil edilen tapu harçları, düzeltme, red ve iade işlemleri ve bunlara ilişkin muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü VEDOP sistemine herhangi bir kurumsal kod kullanılmadan kaydedilmektedir. VEDOP sisteminde yer alan tapu harçlarına ilişkin tahakkuk, tahsilat, v.b. kayıtlar Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü tarafından görülememekte olup Genel Müdürlüğün defter ve mali tablolarında yer almamaktadır. Mal müdürlükleri tarafından tahsil edilen tapu harçlarında ise hatalı kodlar kullanılmaktadır. Bu nedenlerle Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün mali tablolarında "600 Gelirler" hesabı olması gerekenden daha düşük görünmektedir.

Öneri:

VEDOP sisteminde tapu harçlarına ilişkin yapılan işlemlerin Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün mali tablolarında görünmesinin sağlanması, mal müdürlüklerinde yapılan işlemlerin ise doğru bir şekilde mali tablolara yansıtılması gerekmektedir.

BULGU 2: Devletin Kusursuz Sorumluluğunda Bulunan “Tapu Sicilinin Tutulmasından Doğan Zararlar”ın Önlenmesine Yönelik Kontrol Ortamının İyileştirilmesi Gereği.

Tapu sicilinin hatalı tutulmasından meydana gelen zararlarda Devletin sorumluluğu hukuk sistemimizde “kusursuz sorumluluk” olarak bilinen sorumluluk türüdür. Türk Medeni Kanunu'nun 1007'nci maddesinde; *“Tapu sicilinin tutulmasından doğan bütün zararlardan Devlet sorumludur. Devlet, zararın doğmasında kusuru bulunan görevlilere rücu eder. Devletin sorumluluğuna ilişkin davalar, tapu sicilinin bulunduğu yer mahkemesinde görülür.”* denmektedir.

Tapu sicilinin tutulmasından doğan zararın anlamı, bu sicil tutulmasında, görevlilerin bilerek veya bilmeyerek uygulanması gereken mevzuat hükümlerine aykırı işlemleri veya ihmalleri sonucu bir hakkın kaybına sebep olmalarıdır. Zikredilen hükümde, Devletin sorumluluğunda kusur aranmaz. Devletin sorumluluğu için aranacak koşullar özetle, ortada tapu sicillerinin tutulmasından ötürü bir zararın olması, zararla tapu sicilinin tutulması arasında bir nedensellik bağının (illiyet bağının) bulunması ve zararın tapu sicilinin hukuka aykırı biçimde tutulmasından doğmasıdır.

Tapu sicilinin tutulmasından görülen zarar için açılan tazminat davalarının Devlet aleyhine sonuçlanması üzerine, tapu sicil görevlilerinin kusuru var ise, bu memurlar aleyhine Borçlar Kanunu'nun 73'üncü maddesine göre ödeme tarihinden itibaren 2 yıl içinde “rücu davası” açılmaktadır. Ancak devletin her halde 10 yıl içinde memura rücu davası açma hakkı bulunmaktadır. Tapu sicil görevlilerinin kusuru ise, ya tazminata ilişkin mahkeme kararında belirtilmekte, ya da müfettiş veya muhakkik incelemesi sonucunda belirlenmektedir.

Yapılan incelemede; 2011-2015 yılları arasında tapu sicilinin hatalı tutulmasından dolayı 86 adet tazminat davası açıldığı, açılan bu davaların sonucunda devletin 9.990.858,00 TL tazminat ödemeye mahkûm edildiği, bu tutarın 1.282.230,89 TL'si için rücu davası açıldığı görülmüştür. Memur personel hakkında açılan rücu davalarının büyük bir kısmının da sahte işlem veya belgelerden kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Öte yandan İdarenin, sık karşılaştığı ve hazineye mali yük getiren hukuki ihtilaflarla ilgili olarak özel gayret göstererek bu mali yüklerin önemli bir kısmının bertaraf edilebileceği değerlendirilmektedir. Somut örnek olarak; tapu sicilinin tutulmasında hukuka aykırılığın bulunmaması durumunda, Devletin sorumlu tutulmaması gerektiği yönünde yargı kararları bulunmaktadır. Buna Yargıtay 4'üncü Hukuk Dairesinin 18.10.2005 tarih, 2004/12650 Esas ve 2005/11104; 27.01.2000 tarih, 2000/18 Esas, 2000/545 Kararları örnek verilebilir. Söz

konusu kararlara göre; zarar verici eylem, tapu sicilinin tutulmasından değil, gerçek kişi olan davalıların hukuka aykırı olan ağır kusurlarından kaynaklanmışsa, örneğin davaya konu taşınmazın satışı sahte nüfus belgesi, sahte vekâletname ile yapılmışsa bu durumda hukuka aykırı olan eylem ile zarar arasındaki illiyet bağı, zarar görenin veya üçüncü kişinin ağır kusuru yahut beklenmeyen bir nedenden dolayı kesilmiş olduğundan Medeni Kanunun 1007'nci maddesinde öngörülen zarardan bahsedilemez.

Dolayısıyla, tapu iptaline ilişkin dava dosyasında zararlandırıcı sonucun ortaya çıkmasında bir üçüncü kişinin veya kurumun (noter, nüfus müdürlüğü gibi) ağır kusuru varsa, hakları ihlal edilmiş olan vatandaşların açmış olduğu davalarda husumetin bu şahıslara ve kurumlara yöneltilmesi, ayrıca rücu davalarının sadece kusurlu memurlar aleyhine değil; sahte işlem veya belgelerin düzenlendiği kurumlar (noterler, nüfus müdürlükleri gibi) aleyhine de açılması gerekmektedir.

Sonuç olarak tapu sicilinin tutulmasına ilişkin memurların bilerek ya da bilmeyerek yaptığı hatalı işlemler, Devlet hazinesine, ilgili memurlara, işlemde etkilenen üçüncü kişilere ve TKGM'nin iş süreçlerine önemli yükler ve ekonomik kayıplar getirmektedir. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nce tapu sicilinin hatalı tutulmasından kaynaklanan kurumsal ve sosyal maliyeti azaltmak için hatalara yol açabilecek risklerin analiz edilerek daha etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulmasının, özellikle sahte işlem ve belgelerin önlenmesi konusunda gerekli önlemlerin alınmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle;

Sahte vekâletname ve veraset belgeleriyle tapu sicilinde yapılan işlem ve tescillerden doğan zararların kusursuz (tehlike) sorumluluk hali olduğundan bahisle sahte belgelere dayansa dahi tapu kütüğündeki yanlışlık ile zarar arasında illiyet bağının bulunduğu yönünde Yargıtay kararlarının da bulunduğu (YHGK 11.07.2007 t., 2007/4-422 E. 2007/536 K.; YHGK 5/10/1995 t. E.4/58 K.64 ; YHGK 29/6/1977 t., 1974-845 E. 655 K. ; Yargıtay 4.HD 14/10/2010 t., 2009/4034 E. 2010/10219K.), bu gerekçeyle sahte belgelere dayanılarak tapu sicilinde yapılan işlem ve tescillerden devletin sorumlu tutulması gerektiği, doktrinde de bu yönde görüşlerin olduğu, bu durumun mahkemece veya müfettişlerce tapu memurlarının sahte belgeler üzerinde gerekli kontrolleri yapıp yapmadığı hususlarını değerlendirilerek kusur oranlarının belirlenmesine ve haklarında rücu davası açılmasına engel teşkil etmediği belirtilmiştir.

Öte yandan sahtecilik girişimlerinin önlenmesi için çeşitli çalışmalar yapıldığı, bu doğrultuda;

1)Telefonla ve gerekmesi halinde resmi yazı ile teyit mekanizmasının işletildiği (noter, mahkeme, icra, belediye vb.),

2)TAKBİS ile entegre çalışan sistemler ile elektronik yazışma sistemleri üzerinden teyit alındığı (MERNİS, DASK, Elektronik Doküman/Belge Yön. Sis. vb.),

3)Bankalarla "Elektronik İpotek Terkini" işlemlerinin başlatıldığı,

4)Tapu Sicili Tüzüğü'ndeki "Belgelerin Elden Takibi ve Şekli" başlıklı 88. madde ile; “(1) Kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, mahkemeler, icra müdürlükleri, bankalar ve özel hukuk tüzel kişileri tarafından düzenlenen aynî veya kişisel hakkı sona erdirecek nitelikteki belgeler, tapu işlemi için elden ibraz edilemez. Bu belgeler 7201 sayılı Kanun hükümlerine göre müdürlüklere tebliğ edilir. (2) Birinci fıkra gereğince, tapu işlemlerine yönelik düzenlenen belgelerde silinti, kazıntı ve çıkıntı yapılamaz." hükmü getirildiği bu şekilde sahteciliğin önüne geçmek için tapu sicilindeki aynî veya kişisel hakkı sona erdirecek nitelikteki belgelerin elden takibi yasaklanarak, resmi tebligat yolu ile gönderilmesi halinde işleme alınması yönünde düzenleme yapıldığı,

5) 1431 sayılı ve "Sahtecilik Olaylarına Karşı Alınması Gerekli Tedbirler" konulu Genelge kapsamında gerekli ayrıntılı açıklamalar yapılarak sahtecilikle ilgili hususlar personelin bilgisine sunulduğu,

6) 2013/3 (1740) sayılı "İzleme Sistemleri" konulu Genelge ile; Sahteciliğin önlenmesi amacıyla sadece akit noktalarını izleyen kamera görüntülerinin 1 yıl, akit noktalarını görüntüleme dışında kullanılan diğer kamera görüntülerinin ise 2 ay süreyle sistemin kurulu bulunduğu birim amiri ya da birim amirinin görevlendireceği personel tarafından yedeklenmesi sağlandığı,

7) Çipli ve şifreli kimlik kartlarının kullanımının yaygınlaştırılması için çalışmalar yapıldığı,

8) Noterler Birliği ile vekâletnamelerin, Adalet Bakanlığı ile de UYAP üzerinden mahkeme kararları ve vaset belgelerinin kontrolünün/teyidinin sağlanabilmesi yönünde görüşmeler yapıldığı, Sahtecilikten kaynaklı tazminat taleplerinin önlenmesi için özellikle söz konusu kurumlar ile veri paylaşımının ve belgelerin teyit edilmesi mekanizmasının önemli olduğu,

9) Tapu müdürlüklerinde sahteciliğe konu olduğu tespit edilen evrakların ülke çapında kontrolünün sağlanabilmesi için sahte evrak kayıt sisteminin kurulması çalışmalarının yapıldığı,

10) Müfettişlerce inceleme ve ön incelemelerde mali sorumluluk değerlendirmesi yapılırken 3. kişilerin veya diğer kurumların (Noter, Nüfus Müdürlüğü, Belediye, Serbest Harita Mühendisliği, Emlakçı vb.) belge işlem veya uygulamalardan doğabilecek hazine/kamu zararlarındaki sorumlulukların da değerlendirilerek raporlarda T.C. Kimlik Numaraları ile adreslerinin belirtilmesinin ileride rücu davalarındaki sorumlularını belirlemede önem arz ettiği ve düzenlenecek raporlarda bunlara yer verilmesini temin etmek üzere Teftiş Kurulu Başkanlığınca 2016/29 no'lu duyurunun yapıldığı belirtilmekte; Ayrıca;

“Türk Medenî Kanunu'nun 1007 nci maddesi uyarınca Hazine aleyhine açılan davalarda gerek TKGM birimlerinin, gerekse Maliye Bakanlığı birimlerinin (Muhakemat Müdürlüğü veya Hazine Avukatlıklarının) azamî hassasiyet gösterdikleri, yapılması gereken usulî ve esasa ilişkin itirazları yaptıkları gözlenmiştir. Tazminatın ödenmesini müteakip var ise, kusurlu personel, üçüncü kişi veya kurum gerekli rücu işlemleri onlara karşı yürütülmektedir.

Sorumluluğun dayanağının tehlike –kusursuz- sorumluluğu olması ve kapsamının geniş olması neticesinde büyük oranda İdare aleyhine neticeler doğmaktadır. Şayet, sorumluluğun türü ve kapsamı ile ilgili bir yasal değişiklik yapılması öngörülür ise, İdaremizin destek sağlayacağı ve katkıda bulunacağı hususları açıktır.

Sahtecilikten kaynaklı tazminat taleplerinin önlenmesi açısından, noterler ve mahkemeler ile veri paylaşımı yapılmalı ve söz konusu belgelerin teyit edilmesi sistem üzerinden yapılmalıdır.” denmektedir.

Sonuç olarak; kamu idaresi cevabında özellikle sahtecilik ve sahte belgeden kaynaklanan tazminat taleplerine karşı alınan ve alınabilecek tedbirler üzerinde durulmaktadır. Bir kısım çalışmaların ise henüz tamamlanmadığı ifade edilmektedir.

Cevapta, Türk Medenî Kanunu'nun 1007'nci maddesinde tanımlanan kusursuz sorumluluk kavramının çok geniş olması nedeniyle büyük oranda İdare aleyhine neticeler doğduğu ve şayet, sorumluluğun türü ve kapsamı ile ilgili bir yasal değişiklik yapılması öngörülür ise, TKGM'nin katkıda bulunabileceği belirtilmektedir.

Devletin kusursuz sorumluluğunda bulunan, tapu sicilinin hatalı tutulmasından kaynaklanan tazminat taleplerinin en aza indirilmesi hedefinin, kurumun bazı birimlerinin hassasiyetiyle ya da münferit çabalarla yakalanması olanağı bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında belirtilen, sahtecilikten kaynaklı tazminat taleplerine karşı alınan tedbirlerin ve çalışması devam eden tedbirlerin hayata geçirilmesinin, “tapu sicilinin hatalı tutulmasından” kaynaklanan kurumsal ve sosyal maliyetlerin azaltılmasına yönelik iç kontrol ortamının iyileşmesine katkı yapacağına şüphe yoktur.

Bulguda da belirtildiği üzere, 2011-2015 yılları arasında tapu sicilinin hatalı tutulmasından dolayı 86 adet tazminat davası açılmış olup (devam eden davalar hariç), açılan bu davaların sonucunda Devlet 9.990.858 TL tazminat ödemeye mahkûm edilmiş, bu tutarın 1.282.230 TL’si için rücu davası açılmıştır. Buna göre, tapu sicilinin tutulmasından kaynaklanan tazminat ödemelerinin %87’lik kısmı ile ilgili olarak her hangi bir tarafa kusur tevcih edilmediği anlaşılmaktadır.

Devletin kusursuz sorumluluğunda bulunan “tapu sicilinin tutulmasından doğan zararlar”ı oluşturan hataların muhtemel kaynakları ve önleme mekanizmalarının, kurumsal iç kontrol yapılandırma metodolojisine sadık kalınarak belirlenmesi ve izleme mekanizmasının kurulmasıyla, söz konusu kurumsal ve sosyal zararların azaltılabileceği değerlendirilmektedir.

TKGM’nin merkez ve taşra teşkilatında yürütülen denetim sürecinde, söz konusu bulgu ile ilgili olarak gözlenen ve kurumun iş süreçlerine değer katacağı düşünülen öneriler şu şekilde özetlenebilir:

- Tapu sicil müdürlüklerinde, tapu sicil işlemlerinin her aşamasında çalışan personelin gerek mevzuat bilgisinin ve mesleki teknik bilginin, gerekse iletişim becerilerinin üst seviyede olması gerekmektedir. Tapu sicili hizmetlerini yürüten personelin bir “meslek uzmanlığı” anlayışıyla yetiştirilmesinin, hatalı işlem riskini azaltacağı hizmet kalitesini ise artıracığı düşünülmektedir.

- Taşra teşkilatında ortaya çıkan hukuki ihtilaflara, kurumun kendi uzman personeli ile zamanında müdahil olabilmesi için bölge müdürlüklerinde hukuk müşaviri ve/veya avukat istihdam edilmesinin önemli olduğu düşünülmektedir.

BULGU 3: İç Kontrol Sistemi Yapılandırma Çalışmaları Tamamlanmamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri ve ilgili alt mevzuatı gereğince yapılması gereken, iç kontrol sistemi yapılandırma çalışmaları henüz tamamlanmamıştır.

5018 Kanunun "İç Kontrol Sistemi" başlıklı beşinci kısmının 55, 56 ve 57'inci maddelerinde iç kontrol sisteminin tanımı, amaçları, yapısı ve işleyişine ilişkin esaslar belirlenmiştir.

"İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik" in "İç kontrolün temel ilkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinde iç kontrolün temel ilkeleri belirlenmiştir.

5018 sayılı Kanunun 55'inci maddesinin 2'nci fıkrasında, mali yönetim iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemlerin Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirleneceği, geliştirileceği ve uyumlaştırılacağı; ayrıca bu kurumların, sistemlerin koordinasyonunu sağlayacağı ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verecekleri aynı fıkrada belirtilmiştir.

Maliye Bakanlığı tarafından, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yayınlanmıştır. Bu tebliğ ile kamu idareleri tarafından, iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartları'na uyumunu sağlamak üzere yapılması gereken çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedür ve ilgili düzenlemelerin hazırlanması çalışmalarının 31.12.2008 tarihine kadar tamamlanması, söz konusu çalışmaların etkili bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere idarelerin üst yöneticileri tarafından gerekli önlemlerin alınması istenmiştir.

Yine Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 02.12.2013 tarihli ve 10775 sayılı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Genelgesi'nin 12'nci maddesinde; Eylem planlarını Maliye Bakanlığına göndermeyen kamu idareleri ile eylem planlarını yeniden hazırlayacak kamu idarelerinin genelgede yer alan açıklamalar doğrultusunda en geç 31.12.2014 tarihine kadar Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi çerçevesinde hazırlayacakları Eylem Planlarını üst yöneticinin onayını müteakip on iş günü içinde Bakanlığa göndermeleri istenmiştir.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünde iç kontrol sisteminin yapılandırılması çalışmaları 18.01.2013 tarihli Genel Müdürlük onayı ile başlatılmıştır. Bu kapsamda 2013-2014 yılları İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planını hazırlayarak Maliye Bakanlığına göndermiş olup İç kontrol İzleme ve Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur.

İç kontrol izleme ve değerlendirme kurulunun Haziran 2015 tarihli iç kontrol sistemi izleme ve değerlendirme raporu ile Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının Haziran 2015 tarihli iç kontrol sistemi değerlendirme raporunda, eylem planında öngörülen iç kontrol sistemi yapılandırma çalışmalarının devam etmekte olduğu ve Maliye Bakanlığınca yayınlanan Kamu İç Kontrol Rehberi'ne uygun olarak iç kontrolün temel 5 unsurunun tamamlanmadığı belirtilmektedir.

İç kontrol sisteminin yapılandırılması ve işleyişi konusunda sorumluluk üst yöneticiye yani genel müdüre aittir. 5018 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinde ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde belirtildiği üzere; üst yöneticilerin, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden sorumlu oldukları ve bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirmeleri öngörülmektedir.

Yukarıda belirtilen hususlarla birlikte, yapılan inceleme ve değerlendirmeler sonucunda, kurumun iç kontrol ve risk yönetim sistemine ilişkin aşağıdaki tespitler yapılmıştır;

- 1- Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.
- 2- İç kontrol sisteminin anlaşılması ve benimsenmesine yönelik kurum içinde genel kapsamlı eğitimler düzenlenmiştir.
- 3- Etik davranış ilke ve kurallarına ilişkin tüm personele bilgilendirme yapılmış, etik sözleşmesi personel tarafından imzalanmıştır.
- 4- Personelin performans değerlendirmesine ilişkin, 17'nci (Eskişehir) Bölge Müdürlüğünde pilot çalışma yapılmakta olup, tüm genel müdürlük bünyesine yaygınlaştırılması planlanmaktadır.
- 5- Ön mali kontrol işlemleri Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı İç Kontrol Şube Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir. 2015 yılı içinde gerçekleştirilmiş olan ön malî kontroller sonucunda, uygun görüş verilmeyen işlem bulunmamaktadır.
- 6- TKGM'de iş süreçleri ve iş tanımları hazırlanmıştır. Ancak, iç kontrol sisteminin yapılandırılması süreci, risk odaklı bir çalışmayı gerektirmektedir. Yapılandırma sürecinin önemli bir aşaması olan, iş süreçlerinde çalışan personelin katılımıyla odak gruplarında risklerin belirlenme ve değerlendirilmesi çalışması yapılmamıştır.

- 7- Kamu iç kontrol rehberinde belirtildiği üzere, kurumsal risk yönetimi kapsamında stratejik hedefler, kurumlar arası ilişkiler, TBMM ile ilişkiler, medya ve kamuoyu beklentilerinin karşılanması hususlarına yönelik riskler belirlenmiş olması gerekirken belirlenmemiştir.
- 8- Kamu İdaresi, riskleri belirlenmediği için, risklerin bertaraf edilmesi için gereken kontroller de (mevzuatın ön gördüğü kontroller dışında) hazırlanmamıştır.

Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı'nın, Maliye Bakanlığınca yayınlanan Kamu İç Kontrol Rehberi doğrultusunda uygulanması ve bu kapsamda iç kontrol sisteminin yapılandırılmasında temel unsur, güncel risk değerlendirmesinin yapılması, uygulama sonuçlarının iç kontrol izleme ve değerlendirme kurulu tarafından izlenmesi ve güncellenerek üst yönetici onayı ile dinamik sürecin işletilmesidir.

Daha önce iş tanımları yapılmış olan tüm iş süreçlerinde çalışan personelin katılımı ile oluşturulacak odak gruplarda yapılacak çalışmalarla, kurumun iç ve dış risklerinin ve bunlara ilişkin kontrollerin belirlenmesine yönelik olarak, planda yer alan eylemlerin öncelikle uygulanması uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; “Maliye Bakanlığı ile Dünya Bankası arasında imzalanan hibe anlaşma çerçevesinde Kamu Mali Yönetimi Reformu Uygulamalarının Desteklenmesi Projesi (EK-1) resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kamu kurumlarında kamu mali kontrol çerçevesi ile ilgili farkındalık düzeyinin yükseltilmesi ve kapasitelerinin desteklenmesi amacıyla yürütülen bu proje ile Kasım 2016 tarihine kadar;

- İç kontrol standartlarının güncellenmesi ve iç kontrol kılavuzunun revize edilmesi,
- Risk yönetimi kılavuzunun hazırlanması ve kamu idareleri için bir risk yönetim yazılımının geliştirilmesi hedeflenmektedir.

Mükerrer işlemlerin yapılmaması için Maliye Bakanlığının pilot uygulamalarının sonuçlanması ve tüm kamu idarelerine yaygınlaştırılmasının beklenmesi daha uygun olacağı düşünülmektedir.” denmektedir.

Sonuç olarak; kamu idaresi cevabında, Maliye Bakanlığının pilot uygulamalarının sonuçlanması ve tüm kamu idarelerine yaygınlaştırılmasının beklenmesinin daha uygun olacağının düşünüldüğü belirtilmektedir.

Kamu idaresinin, Maliye Bakanlığının yürüttüğü proje çalışmalarının ve pilot uygulamaların sonuçlarını beklemek yerine, yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine uygun olarak işlem tesis etmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

Bulguda açıklandığı üzere, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün iç kontrol sisteminin, 5018 sayılı Kanun ile ikincil mevzuatının ön gördüğü temel şartları taşımadığı değerlendirilmektedir.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 27.75		Adı : TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ		Yıl : 2015			
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2015		PASİF HESAPLAR		N Yılı 2015	
1 DÖNEN VARLIKLAR		67.509.289,48		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		55.332.120,37	
10 HAZİR DEĞERLER		-139.211,40		32 FAALİYET BORÇLARI		3.587.880,70	
102 BANKA HESABI		3.154,83		320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI		1.248.885,84	
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-142.366,03		325 NAKIT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI		2.338.994,86	
12 FAALİYET ALACAKLARI		170.780,90		33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		50.846.306,67	
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI		52.071,89		330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		9.877.877,43	
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI		103.925,35		333 EMANETLER HESABI		41.168.629,24	
128 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		14.783,66		36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		897.933,00	
14 DİĞER ALACAKLAR		671.541,90		361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI		840.530,83	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		671.541,90		362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA		57.402,37	
15 STOKLAR		44.282.058,41		5 ÖZ KAYNAKLAR		51.728.735,85	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		44.282.058,41		50 NET DEĞER		-62.451.946,68	
16 ÖN ÖDEMELER		22.524.092,25		500 NET DEĞER HESABI		-62.451.946,68	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		22.387.149,44		51 DEĞER HAREKETLERİ		1.443.390.974,89	
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI		5.000,00		519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI		1.443.390.974,89	
168 PROJE ÖZEL HESABINDAN VERİLEN AVANS VE AKREDİTİFLE		131.942,81		57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		5.009,90	
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR		27,42		570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		5.009,90	
197 SAYIM NOKSANLARI HESABI		27,42		58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI		-665.872.321,03	
2 DURAN VARLIKLAR		39.551.566,74		580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-665.872.321,03	
22 FAALİYET ALACAKLARI		22.484,60		59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		-663.342.981,23	
228 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		22.484,60		590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI		8.207.513,03	
24 MALİ DURAN VARLIKLAR		4.000.000,00		591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)		-871.550.494,26	
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H		4.000.000,00					
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		35.520.782,38					
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		17.699.159,85					
254 TAŞITLAR HESABI		29.484.074,52					
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		218.439.430,87					
257 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-258.786.813,36					
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI		28.675.636,81					
259 YATIRIM AVANSLARI HESABI		9.293,89					
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		0,00					
260 HAKLAR HESABI		1.370.472,66					
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI		1.131.601,00					
268 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-2.502.073,66					
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR		8.299,76					
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR		13.518.697,70					
299 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-13.510.397,94					

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 27.75		Adı : TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ		Yıl : 2015	
AKTİF TOPLAMI		107.060.856,22	PASİF TOPLAMI		107.060.856,22
Bilanço Dipnotları :					
906 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER H	5.000,00				
907 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI	5.000,00				
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	28.074.045,82				
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	28.074.045,82				
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	26.339.004,74				
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	26.339.004,74				
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	25.533.413,20				
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HES	25.533.413,20				

TABLO 1.2 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 27.75			Adı : TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ			Yılı : 2015											
Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ			Cari Yıl (N)			Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ			Cari Yıl (N)		
630			GİDERLER HESABI		1.034.935.397,82	600			GELİRLER HESABI		371.592.416,59						
630	01		Personel Giderleri		488.992.868,53	600	01		Vergi Gelirleri		99.435.800,44						
630	01	01	Memurlar		425.616.750,12	600	01	01	Gelir ve Kazanç Uzerinden Alınan Vergiler		46.145.276,85						
630	01	02	Sözleşmeli Personel		3.314.231,05	600	01	02	Mülkiyet Uzerinden Alınan Vergiler		110,00						
630	01	03	İşçiler		44.643.422,15	600	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri		32.285.394,42						
630	01	04	Geçici Personel		15.418.465,21	600	01	05	Damga Vergisi		6.675.672,44						
630	02		Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		110.347.688,40	600	01	06	Harçlar		14.329.346,72						
630	02	01	Memurlar		97.882.508,08	600	01	09	Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler		0,01						
630	02	02	Sözleşmeli Personel		380.354,83	600	03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri		1.055.559,56						
630	02	03	İşçiler		9.564.467,91	600	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri		3.355,32						
630	02	04	Geçici Personel		2.512.648,82	600	03	04	Kurumlar Hasılatı		0,03						
630	02	99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları		7.708,76	600	03	05	Kurumlar Karları		144,27						
630	03		Mal ve Hizmet Alım Giderleri		56.892.755,31	600	03	06	Kira Gelirleri		1.049.330,49						
630	03	01	Üretime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları		0,02	600	03	09	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri		2.729,45						
630	03	02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları		6.294.507,97	600	04		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler		264.372.875,07						
630	03	03	Yolluklar		6.019.023,72	600	04	01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar		95.249,23						
630	03	04	Görev Giderleri		6.234.433,51	600	04	02	Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan		424.565,86						
630	03	05	Hizmet Alımları		37.266.475,36	600	04	03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar		20.998.073,40						
630	03	06	Temsil ve Tanıtma Giderleri		128.374,10	600	04	04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla		242.156.773,16						
630	03	07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım		312.083,77	600	04	05	Proje Yardımları		698.213,42						
630	03	08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri		631.343,82	600	05		Diğer Gelirler		6.403.370,47						
630	03	09	Tedavi ve Cenaze Giderleri		6.513,04	600	05	01	Faiz Gelirleri		56.890,11						
630	05		Cari Transferler		384.000,00	600	05	02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar		935,00						
630	05	03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler		384.000,00	600	05	03	Para Cezaları		589.752,33						
630	11		Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri		0,04	600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler		5.755.793,03						
630	11	99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri		0,04	600	11		Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri		23.696,12						
630	12		Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler		22.985.867,64	600	11	99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri		23.696,12						
630	12	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklanan		22.940.233,28	600	25		Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel		301.114,93						
630	12	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde		8.468,58	600	25	01	Gen BütKap Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel		285.278,84						
630	12	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Ret		750,00	600	25	02	Özel BütKap Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel		4.223,96						
630	12	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid		36.415,78	600	25	03	Düz ve Den Kur Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel		7.736,50						
630	13		Amortisman Giderleri		71.341.993,97	600	25	04	Sosyal Güv Kur Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel		2.530,43						

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
Kurum Kodu : 27.75			Adı : TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ		Yılı : 2015				
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	70.589.652,29	600	25	05	Mahalli İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	1.345,20
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	715.143,92					
630	13	03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	37.197,76					
630	14		İlk Madde ve Malzeme Giderleri	24.153.537,79					
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	18.650.843,91					
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	31.905,01					
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	12.763,74					
630	14	04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	1.674.340,16					
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	644.619,98					
630	14	06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri	364.601,27					
630	14	07	Yiyecek	2.860,81					
630	14	08	İçecek	54.796,87					
630	14	10	Zirai Maddeler	7.408,80					
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	1.636.224,23					
630	14	13	Yedek Parçalar	723.863,23					
630	14	14	Nakil Vasıtaları Lastikleri	55.945,34					
630	14	15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	188.674,30					
630	14	17	Basınçlı Ekipmanlar	295,00					
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	104.395,14					
630	20		Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	31.164,98					
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	31.164,98					
630	25		Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid	1.284.895,39					
630	25	01	Genel Bütçe Kap Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	1.128.238,62					
630	25	02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	11.420,42					
630	25	03	Düz ve Den Kurumlarına Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	0,02					
630	25	05	Mahalli İdarelere Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	145.236,33					
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	258.181.928,33					
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	258.181.928,33					
630	99		Diğer Giderler	338.697,44					
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	338.697,44					
					NET GELİR TOPLAMI :				371.592.416,59

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 27.75	Adı : TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	Yılı : 2015
--------------------	--	-------------

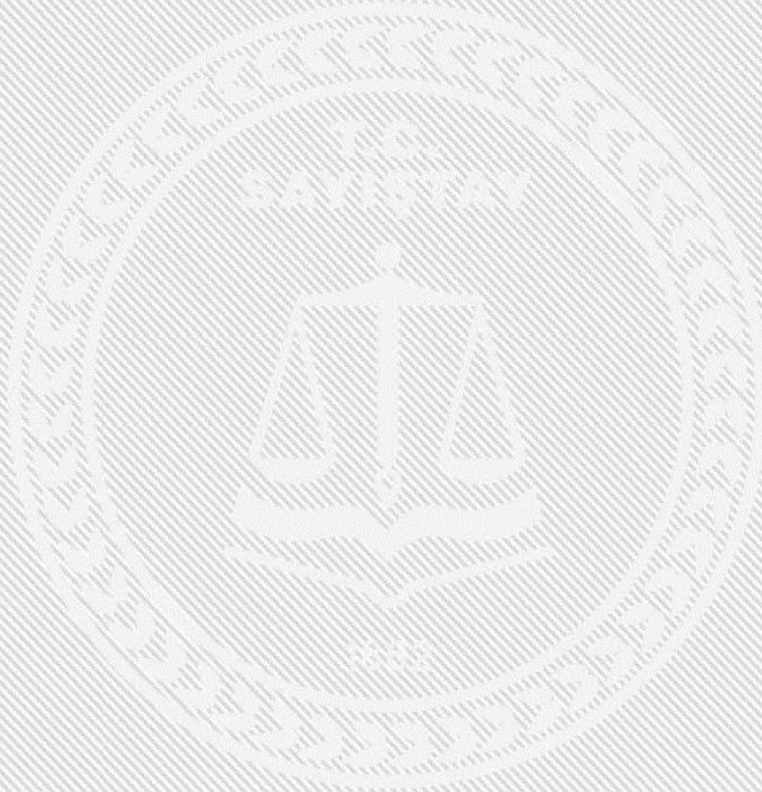
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
-----------------	--------------	--------------	-----------------	--------------	--------------

GİDERLER TOPLAMI : 1.034.935.397,82

GİDERLER TOPLAMI (A)	1.034.935.397,82				
GELİRLER TOPLAMI (B)	371.592.416,59				
İNDİRİM ;İADE;İSKONTO TOPLAMI (C)	0,00	NET GELİR (D= B- C)	371.592.416,59	FAALİYET SONUCU D- A	-663.342.981,23

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

**TAPU VE KADASTRO GENEL
MÜDÜRLÜĞÜ TAPU VE KADASTRO
DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ
2015 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	31
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	32
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	33
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	33
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	35
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	36
7.	EKLER.....	45

KISALTMALAR

DÖSİM	:Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü
e-Devlet	:Devlet tarafından vatandaşlara verilen hizmetlerin elektronik ortamda sunulmasını amaçlayan sanal platform
HGK	:Harita Genel Komutanlığı
KHK	:Kanun Hükmünde Kararname
KİK	:Kamu İhale Kurumu
SGK	:Sosyal Güvenlik Kurumu
TAKBİS	:Tapu Kadastro Bilgi Sistemi
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
TKGM	:Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
TUSAGA-AKTİF	:Geliştirilmiş gerçek zamanlı kinematik prensipleriyle sabit GPS referans sisteminin kurulması ve hücresel dönüşüm parametrelerinin belirlenmesini sağlayan sistem
VEDOP	:Vergi Dairesi Otomasyon Projesi

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü, mali işlemlerinde Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olup; uygulanan muhasebe sistemi belirtilen mevzuatta da öngörülen tahakkuk esaslı muhasebe sistemidir.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü'nün 2015 yılı toplam Bütçesi; 715.000.000.000,00 TL'dir. 2015 yılsonu bütçe giderleri tutarı aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere toplam 375.943.552,05 TL'dir.

HESAP KODU	HESAP ADI	BÜTÇE (TL) (Ek Bütçe Sonrası)	GERÇEKLEŞME (TL)
830.01	PERSONEL GİDERLERİ	212.610.016,98	155.297.983,00
830.02	SOS. GÜV.KUR. DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	11.912.700,00	6.118.927,32
830.03	MAL VE HİZMET ALIMLARI	179.434.283,02	69.589.663,49
830.05	CARİ TRANSFERLER	128.100.000,00	76.431.888,73
830.06	SERMAYE GİDERLERİ	182.943.000,00	68.505.089,51
	GENEL TOPLAM	715.000.000,00	375.943.552,05

İşletmenin aktif toplamı 543.147.036,42 TL'dir. Bunun %96,8'i (526.039.701,55TL) dönen varlıklar, %3,2'sini ise (17.107.334,87 TL) duran varlıklar oluşturmaktadır. Pasif toplamının %10,2'sini (55.726.849,78) kısa vadeli yabancı kaynaklar, %89,2'sini (487.420.186,64 TL) ise öz kaynaklar oluşturmakta olup işletmenin dönem net karı 181.129.868,82 TL'dir.

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,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- İle, DÖSİM merkez teşkilatına ait aşağıda belirtilen belgeler;
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli,

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve gelir tablosuna verilecektir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü'nün 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Genel İdare Esaslarına Göre Yürütülen Genel Bütçe Faaliyetlerine İlişkin Giderler Döner Sermaye Bütçesinden Karşılanmaktadır.

Genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetlere ilişkin bazı ödemelerin döner sermaye bütçesinden karşılanması döner sermaye işletmelerinin kuruluş amaçlarıyla örtüşmemektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu'nun 2003 yılında yürürlüğe girmesiyle birlikte getirilen yeni kamu mali yönetim sisteminin en önemli unsurlarından birisi de bütçe ve muhasebe uygulamalarında birlik ve bütünlük sağlanarak hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi yönündeki temel düzenlemelerdir.

Döner sermaye işletmelerinin bu yeni kamu mali yönetim sistemi içerisinde bir zemine oturtulması amacıyla Kanun'un geçici 11'inci maddesinde bir düzenleme yapılmış ve önce 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edilmeleri hüküm altına alınmışken daha sonra yapılan değişiklikler ile döner sermaye işletmelerinin tasfiyesinden vazgeçilerek 31.12.2010 tarihine kadar yeniden yapılandırılmalarına karar verilmiştir. Yeniden yapılandırma çerçevesinde de Maliye Bakanlığınca 2007 yılı başından geçerli olmak üzere Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği yayımlanmıştır. Bu yönetmelikle döner sermaye işletmelerinin bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması, muhasebesi, kontrol ve denetimi ile muhasebe yetkililerinin niteliklerine ilişkin usul ve esaslarla ilgili düzenlemeler yapılarak 5018 sayılı Kanun paralelinde uygulamalar getirilmiştir. Ancak bu düzenlemeler 5018 sayılı Kanun'un temel ilkelerinden biri olan bütçe birliğinin sağlanmasında, kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin olarak belirlenen genel esaslardan mali saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesinde yeterli olmamıştır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin (b) fıkrasında döner sermaye "*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine kanunlarla verilen asli ve sürekli kamu görevlerine bağlı olarak ortaya çıkan ve genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetlerin sürdürülebilmesi için, kamu idaresine bağlı olarak kurulmuş işletmelere tahsis edilen sermaye*" şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere döner sermaye işletmelerinin kuruluş amacı, genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan mal

ve hizmet üretimidir. Bundan da anlaşılabilir fiyatlandırılabilir nitelikteki mal ve hizmet üretimi ve satımıdır.

Bu kapsamda 6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Döner sermaye işletmesi" başlıklı 8'inci maddesi, Genel Müdürlüğün ürettiği her türlü tapu, kadastro, harita ve arşiv bilgi ve belgeleri ile sunduğu hizmetlerden gelir elde etmek üzere merkez veya bölge müdürlükleri bünyesinde döner sermaye işletmeleri kurmasına yetki vermektedir. Ancak yine aynı maddenin üçüncü bendinde;

"...

Genel Müdürlük faaliyetlerinin gerektirdiği araç, gereç, satın alma, bakım, onarım, yapım, sigorta, kiralama, araştırma, tanıtım, temsil, eğitim giderleri, yurtdışında yürütülecek proje giderleri, kadastro hizmetlerinin yapılması, yenilenmesi, güncellenmesi ve her türlü harcamalar döner sermaye gelirlerinden karşılanabilir.

..." denilerek, uygulamada döner sermaye işletmesinin, elde ettiği gelirlerinden kuruluş amacı doğrultusunda faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere yaptığı giderlerini karşılamanın yanı sıra daha çok genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olan genel bütçe faaliyetleri için yapılan giderleri karşılaması durumu ortaya çıkmaktadır.

Döner sermaye işletmesinin yılsonunda gerçekleşen bütçe gideri toplamı 552.200.365,46 TL'dir. Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere, bu tutarın 182.624.106,11 TL'si döner sermaye işletmesinin faaliyetleri için yapılmakta, kalan 369.576.259,35 TL ise Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün genel bütçe ile karşılanması gereken ihtiyaçları için kullanılmaktadır. Dolayısıyla döner sermaye işletmesinin giderlerinin % 67'si genel bütçe faaliyetleri için yapılan giderler olmaktadır.

ÖDEMELER	DÖSİM	GENEL BÜTÇE	TOPLAM
Personel Ödemeleri	44.893.012,38	160.132.615,10	205.025.627,48
SGK Ödemeleri	8.501.414,42	0,00	8.501.414,42
Tüketime Yönelik Mal Ve Malzeme Alımları	367.355,30	26.372.048,39	26.739.403,69
Yolluklar	518.642,34	19.302.501,14	19.821.143,48
Görev Giderleri	6.659,39	22.430,06	29.089,45
Hizmet Alımları	3.248.975,99	31.863.458,62	35.112.434,61
Temsil Ve Tanıtma Giderleri	0,00	5.971.703,87	5.971.703,87

Menkul Mal, Gayri maddi Hak Alım Ve Onarım Giderleri	156.660,68	11.642.939,97	11.799.600,65
Gayrimenkul Mal Bakım Ve Onarım Giderleri	0,00	1.850.444,89	1.850.444,89
Cari Transferler	124.782.780,61	0,00	124.782.780,61
Mamul Mal Alımları	0,00	23.059.594,81	23.059.594,81
Lisans Alımları	148.605,00	750,00	149.355,00
Ödenek Aktarımları		89.357.772,50	89.357.772,50
TOPLAM	182.624.106,11	369.576.259,35	552.200.365,46

Dolayısıyla yeni kamu mali yönetim sistemi kurulurken başlangıçta kaldırılması planlandığı için sisteme dahil edilmemeleri, ancak varlıkları devam ederek sistemdeki yerlerinin belirsiz hale gelmesi ve 5018 sayılı Kanun ve yeni kamu mali yönetim anlayışı ile tam olarak uyum sağlayamamaları nedenleriyle döner sermaye işletmelerine amacı ve faaliyet alanı dışında gider yapma olanağı verilebilmektedir. Böylece döner sermaye bütçelerinin kamu idarelerinin ikinci bir bütçesi gibi kullanılması söz konusu olmaktadır.

Buna göre, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından verilen bütçe yetkisi ve raporlanan bütçe uygulama sonuçları, giderlerin bir kısmını içermekte, döner sermaye kaynaklarından karşılanan giderleri Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından verilen bütçe yetkisi dışında gerçekleştirmekte ve hesap verme sorumluluğu kamu idaresi temelinde yerine getirilememektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Genel bütçe ile karşılanması gereken giderler ilgili bütçe kalemlerinde yeterli ödenek bulunmaması ve ilgili harcama birimlerinin ödenek bulunmadığına ilişkin talep yazılarına ve yönetmeliğimizin Giderler başlıklı 7'nci maddesine istinaden döner sermaye bütçesinden karşılanmıştır.” denmektedir.

Sonuç olarak; döner sermaye işletmelerinin kuruluş amacı, genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan fiyatlandırılabilir nitelikteki mal ve hizmet üretimi ve satışlarıdır. Ancak bulguda ve kamu idaresi cevabında bahsedilen düzenlemeler ile döner sermaye işletmelerine amacı ve faaliyet alanı dışında gider yapma olanağı verilebilmekte böylece döner sermaye bütçelerinin kamu idarelerinin ikinci bir bütçesi gibi kullanılması söz konusu

olabilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun bütçe ve muhasebe uygulamalarında birlik ve bütünlük sağlanarak hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi yönündeki temel prensiplerini ortadan kaldırıcı sonuçlar doğuran söz konusu düzenlemeler, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından verilen bütçe dışında giderler yapılmasına sebep olmakta ve bütçe hakkının tam olarak gerçekleşmesine de engel teşkil etmektedir.

Öneri:

5018 sayılı Kanun ile benimsenen performans esaslı bütçeleme sisteminin temelini oluşturan plan-program-bütçe bağının etkin bir şekilde kurulması için genel bütçe ödeneklerinin yetersiz olması durumunda döner sermaye bütçesi kullanılması yerine ödeneklerin artırılması yoluna gidilmelidir. Döner sermaye işletme bütçelerinin ikinci bir bütçe gibi kullanılmasına neden olan düzenlemelerin gözden geçirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 2: İşletme Tarafından Gerçekleştirilen Giderler Ön Mali Kontrole Tabi Tutulmamaktadır.

Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen alımlar ön mali kontrole tabi tutulmamaktadır.

İç kontrol sistemine ilişkin olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "İç Kontrol Sistemi" başlıklı beşinci kısmının 55, 56 ve 57'nci maddelerinde iç kontrol sisteminin tanım, amaç ve yapısı açıklanmıştır. Kanun'un 55'inci maddesinde iç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.

İç kontrolün bir unsuru olan ve mali işlemlere yönelik kontrol faaliyetlerinin tamamını

kapsayan ön mali kontrol ise Kanun'un 58'inci maddesinde;

“Ön malî kontrol, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsar.

Ön malî kontrol süreci, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girişilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur.

Kamu idarelerinde ön malî kontrol görevi, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür.

Harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgarî kontroller, malî hizmetler birimi tarafından ön malî kontrole tâbi tutulacak malî karar ve işlemlerin usûl ve esasları ile ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığınca belirlenir. Kamu idareleri, bu standart ve yöntemlere aykırı olmamak şartıyla bu konuda düzenleme yapabilir.”

şeklinde düzenlenmiştir.

Kanun'un yukarıda alınan maddelerinden anlaşılacağı üzere, ön mali kontrol; bütçe esasına göre değil idare ve yönetsel sorumluluk esasına göre kurulması gereken iç kontrolün önemli bir unsurudur. Üst yöneticinin sorumluluğu çerçevesinde yürütülmesi gereken ön mali kontrol görevi, harcama birimleri ve mali hizmetler birimi tarafından birlikte yerine getirilir. İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak için idarelerde ön mali kontrol yapılmalıdır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 11'inci maddesinde, işletmelerde kontrol ve denetimin amacı düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 12'nci maddesinde de ön malî kontrolün harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontrolleri kapsadığı ve ön malî kontrol görevinin idarelerin yönetim sorumluluğu çerçevesinde harcama birimleri tarafından yerine getirileceği düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kanun'da ön mali kontrolün mali hizmetler birimi ve harcama birimleri tarafından yerine getirileceği belirtilirken Yönetmelikte ön mali kontrolün sadece harcama birimleri tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; gelir, gider ve varlık yükümlülüklerin, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesi için İşletmenin iş ve işlemlerinin 5018 sayılı Kanun'da belirtilen şekilde ön mali kontrole tabi tutulması gerekmektedir. Ancak İşletme tarafından yapılan ve ön mali kontrol kapsamında olan giderler

ve işlemler ön mali kontrole tabi tutulmamaktadır. Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde sadece harcama birimleri tarafından yerine getirilecek ön mali kontrol düzenlenmiş olsa da Yönetmeliğin 599'uncu maddesinde bu Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hâllerde, 5018 sayılı Kanun kıyasen uygulanır denildiğinden döner sermayeli işletmelerde ön mali kontrol hem mali hizmetler birimi tarafından hem de harcama birimi tarafından yerine getirilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; “Müdürlüğümüzün harcama birimleri tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarına ilişkin evraklar üzerinde Bütçe birimiz tarafından muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulması, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere harcama birimlerince gerçekleştirilen ve ödeme aşamasına gelen mal ve hizmet alımına yönelik evraklar üzerinde ön incelemeler yapılmakta, tahakkukları oluşturulmakta ve ödeme için Saymanlık Müdürlüğüne gönderilmektedir. Ön mali kontrol görevi Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 12. maddesi çerçevesinde Bütçe servisimiz tarafından idame edilmektedir.” denmektedir.

Sonuç olarak; kamu idaresi cevabında Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 12'nci maddesi çerçevesinde ön mali kontrol işleminin yapıldığı belirtilmektedir. Ancak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda ön mali kontrolün mali hizmetler birimi ve harcama birimleri tarafından yerine getirileceği hüküm altına alınmışken Yönetmelik'e göre ön mali kontrol sadece harcama birimleri tarafından yerine getirilmektedir. Dolayısıyla Yönetmeliğin 12'nci maddesi çerçevesinde yapılan ön mali kontrol sadece harcama birimlerini kapsamakta mali hizmetler biriminin kontrolünü kapsamamaktadır.

Öneri:

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ön mali kontrole ilişkin hükümlerinin 5018 sayılı Kanun'a uygun olarak düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 3: Yevmiye Defterinde Yevmiye Numaraları Sıralı Olarak Birbirini Takip Etmemektedir.

Döner sermaye işletme birimlerinin muhasebe kayıtlarında,, yevmiye numaralarının sıra takip etmediği, yevmiye numaraları arasında boşluklar bırakılarak, ileri tarihlerde bu boş yevmiye numaralarına kayıt yapıldığı görülmüştür.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 40'ıncı Maddesinde;

“Kayıt düzeni ve kayıt düzeltilmesi

Madde 40 - (1) İşletmelerin muhasebe birimleri, muhasebe işlemlerini, gerçekleşme sırasına göre düzenli bir şekilde hesap dönemi başında '1'den başlamak üzere hesap döneminin sonuna kadar numaralandırarak kaydederler...” ,

57'nci maddesinde;

“Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları

Madde 57 - (1) Muhasebe işlemleri, yevmiye tarihi ve müteselsil sıra numarasına göre maddeler hâlinde önce yevmiye defterine kaydedilir; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı hesap defterlerine sistemli bir şekilde dağıtılır.

(2) Muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında "1"den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilir. Yevmiye defteri, büyük defter ve yardımcı hesap defterleri kayıtlarında bu yevmiye tarih ve numaraları esas alınır.”

denmektedir.

Yevmiye numaralarının sıra takip etmemesi, yevmiye numaraları arasında boşluklar bırakılarak sonraki tarihlerde boş bırakılan yevmiye numaralarına kayıt yapılması yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırılık oluşturmaktadır.

Genel Müdürlük Merkez Döner Sermaye İşletmesinin aşağıda örnek olarak gösterilen üç günlük yevmiye kayıtları, söz konusu uygulamayı ortaya koymaktadır. Bu uygulama merkez ve taşra döner sermaye birimlerinde yıl boyunca yaygın olarak gözlenmektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne aykırı olan bu uygulama, DMIS sisteminin ve dolayısıyla mali tabloların güvenilirliğini zedelemektedir.

Yevmiye Tarihi	Yevmiye No	Borç	Alacak
13.01.2015	55	11.823,73	11.823,73
	56	13.327,82	13.327,82
	57	177,00	177,00
	58	116,50	116,50
	59	0,25	0,25
	267	3.687.269,33	3.687.269,33
	268	243,38	243,38
	269	1.979.398,45	1.979.398,45
	270	4.684,57	4.684,57
	271	1.020.537,22	1.020.537,22
	272	688.600,26	688.600,26
	273	685.816,36	685.816,36
	274	14.201.226,94	14.201.226,94
	275	14.196.000,00	14.196.000,00
14.01.2015	67	9.352,96	9.352,96
	68	17.127,78	17.127,78
	276	244,00	244,00
	277	685.912,83	685.912,83
	278	930.680,66	930.680,66
	279	3.877.958,16	3.877.958,16
	280	5.050,67	5.050,67
	281	1.999.395,65	1.999.395,65
	282	15.143.106,64	15.143.106,64
	283	686.662,83	686.662,83
	284	15.137.000,00	15.137.000,00
15.01.2015	69	206,50	206,50
	70	11.084,75	11.084,75
	285	5.385,45	5.385,45
	286	1.938.173,49	1.938.173,49
	287	244,30	244,30
	288	1.009.767,27	1.009.767,27
	289	3.816.087,17	3.816.087,17

	290	693.101,63	693.101,63
	291	688.559,42	688.559,42
	292	16.259.940,50	16.259.940,50
	293	16.208.000,00	16.208.000,00

Kamu idaresi cevabında; “Sayıştay raporunun bulgu 3 bölümü, Saymanlık Müdürlüğümüz tarafından cevaplandırılmış olup, anılan müdürlüğün cevabı aşağıya çıkarılmıştır.

a) Tapu ve Kadastro İşletme Müdürlüğüne bağlı olarak kurulan 22 Bölge İşletme birimlerinin yılsonu hesap kapatma işlemlerini geciktirmelerinden dolayı Saymanlık Müdürlüğümüzün yıl sonu işlemlerinin gecikmesine neden olmuştur. Ancak, bu süre zarfında müdürlüğümüzce rutin olarak yapılan ödemeler (memur, işçi maaşları, ek ödemeler vs.) ile banka gelir evrakları manuel olarak yapılmış daha sonra sisteme dahil edilirken günlük tarih sırası takip edilmeden onay verilmiştir. Bu nedenle yevmiye tarihleri sıraları arasında farklılıklar meydana gelmiştir.

b) Yevmiye numaraları arasında boşluk bulunmamaktadır. Yevmiye numaraları sistem tarafından otomatik verilmektedir.” denmektedir.

Sonuç olarak; kamu idaresinin cevabının (a) bendinde yevmiye numaraları arasında neden boşluk bulunduğu gerekçesi açıklanmaya çalışılmakta, (b) bendinde ise yevmiye numaraları arasında boşluk bulunmadığı belirtilmektedir.

Bulgumuzda, Kurum tarafından Sayıştay denetimine sunulan Merkez Döner Sermaye İşletmesinin yevmiye defterinden üç günlük yevmiye kayıtları örnek olarak verilmiştir. Görüldüğü üzere 13.01.2015 tarihli kayıtlar 55’ten 59’a kadar sıralı gitmekte, 59’dan sonra 267’ye sıçramakta, 275’e kadar sıralı gitmektedir. 14.01.2015 tarihinde ise 67, 68 yevmiye numaralarından sonra 276’dan devam etmektedir. Bu örnekler yevmiye defterinde çok yaygın olarak bulunmaktadır.

Bu durum Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ne aykırıdır.

7. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2015 YILI GELİR TABLOSU

	2014		2015	
	Önceki Dönem TL	Kr	Cari Dönem TL	Kr
A- BRÜT SATIŞLAR	655.975.310	91	748.402.601	10
1- Yurtiçi Satışlar	655.973.357	73	748.248.472	97
2- Yurtdışı Satışlar				
3- Diğer Gelirler	1.953	18	154.128	13
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	1.097.651	08	3.595.323	05
1- Satıştan İadeler (-)	1.095.419	69	3.590.644	62
2- Satış İskontoları (-)				
3- Diğer İndirimler (-)	2.231	39	4.678	43
C- NET SATIŞLAR	654.877.659	83	744.807.278	05
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	239.735.626	61	253.822.080	18
1- Satılan Mamuller Maliyeti (-)				
2- Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)				
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)	239.735.626	61	253.822.080	18
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)				
BRÜT SATIŞ KARI VE ZARARI	415.142.033	22	490.985.197	87
E- FAALİYET GİDERLERİ (-)	239.175.390	36	241.095.405	74
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)				
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)				
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	239.175.390	36	241.095.405	74
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	175.966.642	86	249.889.792	13
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR	17.373.567	60	34.829.166	83
1- İştiraklerden Temettü Gelirleri				
2- Bağlı Ortaklıklardan Temettü Gelirleri				
3- Faiz Gelirleri	16.971.014	46	34.667.272	74
4- Komisyon Gelirleri				
5- Konusu Kalmayan Karşılıklar				
6- Menkul Kıymet Satış Karları				
7- Kambiyo Karları				
8- Reeskont Faiz Gelirleri				

T.C. Sayıştay Başkanlığı

9- Faaliyetle İlgili Diğer Olağan Gelir ve Karlar	402.553	14	161.894	09
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR (-)	0	21		
1- Komisyon Giderleri (-)				
2- Karşılık Giderleri (-)				
3- Menkul Kıymet Satış Zararları (-)				
4- Kambiyo Zararları (-)				
5- Reeskont Faiz Giderleri (-)				
6- Diğer Olağan Gider ve Zararlar	0	21		
H- FİNANSMAN GİDERLERİ (-)				
1- Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri (-)				
2- Uzun Vadeli Borçlanma Giderleri (-)				
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	193.340.210	25	284.718.958	96
I- OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	6.699.406	15	255.933	91
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları			143.977	10
2- Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	6.699.406	15	111.956	81
J- OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)	38.437.657	13	58.562.556	84
1- Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)				
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	93.877	59	1.265.532	86
3- Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	38.343.779	54	57.297.023	98
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	161.601.959	27	226.412.336	03
K- DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞ.YAS. YÜK. KARŞILIKLARI (-)	32.321.529	83	45.282.467	21
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	129.280.429	44	181.129.868	82

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

**TAPU VE KADASTRO GENEL
MÜDÜRLÜĞÜ**

2015 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	51
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	52
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	52
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	53
5. GENEL DEĞERLENDİRME	54
6. DENETİM BULGULARI.....	58

1. ÖZET

Bu rapor, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün 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.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirilmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2015 - 2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2015 yılı Performans Programı,
- 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Denetimlerden elde edilen bilgi, belge ve bulgular çerçevesinde;

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün 2015-2019 dönemini kapsayan Stratejik Planı'nın mevcut olduğu ve zamanında hazırlandığı ancak şekil ve içerik bakımından ilgili mevzuatta belirtilen hususları tam olarak karşılamadığı, 2015 mali yılı Performans Programı'nın stratejik plana göre hazırlandığı ancak zamanında ilgili Bakanlıklara gönderilmediği, şekil ve içerik bakımından da ilgili mevzuatta belirtilen hususları tam olarak karşılamadığı bu nedenle stratejik plan ve performans programı için raporlama gerekliliklerine kısmen uyulduğu değerlendirilmektedir. 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu'nun ise zamanında hazırlandığı ve sunum kriterlerini karşıladığı sonucuna varılmıştır.

Performans bilgisinin içeriği kapsamında yapılan değerlendirme sonucunda, her üç doküman ile ilgili “Denetim Bulguları” bölümünde gösterildiği üzere tespitler yapılmış olup, bu çerçevede performans bilgisinin içeriği ile ilgili mevzuatında yer alan yönetmelik ve rehberlere kısmen uyulduğu, faaliyet sonuçlarının ölçümünü yapan veri kayıt sistemlerinin incelenmesi neticesinde de performans bilgisinin ölçülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesini sağlamak üzere performans hedefi veya göstergeye yönelik tüm performans bilgisinin toplandığı, analiz edildiği ve üretildiği süreç olarak tanımlanan sağlıklı bir veri kayıt

sisteminin bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Bu kapsamda Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünde stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları hazırlanmakla birlikte söz konusu belgelerin mevzuat hükümlerine uygunluğunun sağlanması için geliştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkesi gereğince öncelikle performans bilgisinin toplanması, analiz edilmesi ve raporlanmasına ilişkin sağlıklı bir veri kayıt sisteminin kurulmasının, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunda yer alan bilgilerin, açık, anlaşılır, detaylı ve yeterli bir şekilde raporlanmasının ve belirlenen performans göstergelerinin iyi tanımlanmasının gerektiği düşünülmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

Bu çerçevede, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Denetim, yukarıda sayılan belgeler üzerinden kamu idaresinin raporlama gerekliliklerine uyumunun, bu belgelerde sunulan performans bilgisinin ve performans bilgisinin üretilmesi için kullanılan veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiştir. Bu değerlendirmeler için kullanılan kriterler aşağıda yer alan Tablo 1, Tablo 2 ve Tablo 3'te görülmektedir.

Tablo 1: Raporlama Gerekliliklerine Uygunluk Kriterleri	
Mevcudiyet	Plan, program ve raporların yayımlanıp yayımlanmadığı
Zamanlılık	Plan, program ve raporların yasal süre içinde yayımlanıp yayımlanmadığı
Sunum	Plan, program ve raporlarının ilgili mevzuatla belirlenen usullere uyumlu olup olmadığı

Tablo 2: Performans Bilgisinin İçeriğine Yönelik Kriterler		
Stratejik Plan ve Performans Programı	İlgililik:	Hedefler, göstergeler ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması
	Ölçülebilirlik:	Performans programlarındaki hedeflerin ve göstergelerin ölçülebilir olması
	İyi tanımlanma:	Hedefin açık ve net bir tanımının olması
Faaliyet Raporu	Tutarlılık:	Hedeflerin, denetlenen idarenin planlama ve raporlama dokümanlarında (göstergeler ve alt hedefler dâhil) tutarlı olarak kullanılması
	Doğrulanabilirlik:	Raporlanan değerlerin, temel veri kayıt sistemlerinin çıktısıyla tutarlı olması
	İkna edicilik/ Geçerlilik:	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınması ve sapmayı açıklayan nedenlerin geçerli/ inandırıcı olması

Tablo 3: Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesine Yönelik Kriterler

Güvenilirlik	Veri kayıt sistemlerinin, gerçekleştirmeleri tam ve doğru şekilde ölçerek faaliyet raporunda güvenilir veri sunuyor olması
---------------------	--

2015-2019 Stratejik Planı'nda 3 adet stratejik amaç, bu amaçları gerçekleştirmeye yönelik 13 adet stratejik hedef ve 26 adet strateji belirlenmiştir. Stratejik planda stratejik amaç ve hedeflerin yanı sıra aynı zamanda 14 adet performans hedefi ve bunları ölçmeye yönelik 57 adet performans göstergesi de belirlenmiştir. Stratejik planda belirlenen ve 2015 yılı Performans Programında yer alan 14 adet performans hedefinin 13'ü stratejik hedeflerle aynıdır.

Stratejik planın zamanında hazırlanıp yayımlandığı ancak durum analizi ile amaç ve hedeflerin bağlantısı açık bir şekilde ortaya konulmaması, bir önceki stratejik planın değerlendirmesinin yapılmaması ve bazı stratejilerin amaç ve hedeflere nasıl ulaşılacağını göstermemesi sebepleriyle sunum kriterini kısmen karşıladığı değerlendirilmektedir.

Stratejik planın incelenmesi kapsamında stratejik hedeflerin ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterleri açısından değerlendirmesi yapılmıştır. Buna göre, stratejik planda yer alan 13 adet stratejik hedeften 4 adedi ilgililik kriterini karşılamamaktadır. İlgililik kriterini karşılayan 9 adet stratejik hedef, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterlerini de karşılamaktadır.

2015 yılı Performans Programı mevcut olmakla birlikte bütçe teklifleriyle birlikte Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığına gönderilmemiştir. Ayrıca performans göstergelerinin bir önceki yıl gerçekleşme verileri ile içinde bulunulan yıla ilişkin tahmin verileri hatalı girilmiştir. Bu nedenle performans programının zamanlılık ve sunum kriterlerini kısmen karşıladığı kanaatine ulaşılmıştır.

Stratejik planın değerlendirilmesinde amaçla ilgisiz olduğu tespit edilen hedeflere ilişkin performans programındaki performans hedef ve göstergeleri değerlendirmeye tabi tutulmamıştır. Değerlendirilen 10 adet performans hedefinden 1 adedi ve 49 adet performans göstergesinden 2 adedi ilgililik kriterini karşılamamaktadır. 9 adet performans hedefi ve ilgililik kriterini karşılamayan 1 adet performans hedefine ilişkin belirlenen 6 adet performans göstergesi ile 2 adet ilgililik kriterini karşılamayan performans göstergesi dışında kalan 41 adet performans göstergesi ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterleri açısından değerlendirilmiş

olup, 19 adet performans göstergesinin iyi tanımlama kriterini karşılamadığı kanaatine ulaşılmıştır. Performans programında oran olarak ifade edilen göstergelerin büyük kısmının iyi tanımlanmamış olması söz konusu göstergelerin sağlıklı bir şekilde izlenip değerlendirilebilmesi için tekrar ele alınarak farklı anlamaya mahal vermeyecek şekilde daha net tarif edilmesinin gerekliliğini ortaya koymaktadır.

2015 yılı İdare Faaliyet Raporu'nun mevcudiyet, zamanlılık ve sunum kriterleri açısından rapor gerekliliklerine uygun olduğu değerlendirilmektedir. İdare faaliyet raporunda 14 adet performans hedefi ile 57 adet performans göstergesine ilişkin performans bilgisi yer almaktadır. Bunlardan performans programında yer alan ve ilgililik ile ölçülebilirlik kriterlerini karşılayan 9 performans hedefi ile 41 performans göstergesi değerlendirilmiştir. Buna göre, 9 stratejik hedef ve 41 performans göstergesi tutarlılık kriterini karşılamaktadır. Ancak Genel Müdürlükte sağlıklı bir veri kayıt sistemi bulunmadığından faaliyet raporunda yer alan performans bilgisinin veri kayıt sisteminden elde edilen son verilerle uyumlu olmasını ifade eden doğrulanabilirlik değerlendirmesi yapılamamıştır. Performans hedeflerinde meydana gelen pozitif sapmaların nedenlerine ilişkin açıklamalara idare faaliyet raporunda yer verilmemesi sebebiyle geçerlilik/ikna edicilik kriterine ise kısmen uyulduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Performans bilgisinin ölçülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesini sağlamak üzere performans hedefi veya göstergeye yönelik tüm performans bilgisinin toplandığı, analiz edildiği ve üretildiği süreç olarak tanımlanan sağlıklı bir veri kayıt sistemi bulunmamaktadır. Genel Müdürlükte performans hedef ve göstergelerini ölçmek için Maliye Bakanlığı tarafından geliştirilmiş olan “SGB.Net” sistemine veri girişi yapılmaktadır. Ancak performans göstergelerinin ölçümlerinin nasıl yapılacağı belirlenmediğinden, gerçekleşme verileri sorumlu personel tarafından manuel olarak sisteme işleniş aşamasında, toplanmasına ve analiz edilmesine ilişkin yazışma veya raporlama süreçleri ile doğruluğuna ilişkin kontrol mekanizmaları bulunmadan beyan üzerine sisteme girildiğinden sağlıklı bir veri kayıt sisteminden söz edilememektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarını hazırlamakla birlikte söz konusu belgelerin mevzuat hükümlerine uygunluğunun sağlanması için geliştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkesi gereğince öncelikle performans bilgisinin toplanması, analiz edilmesi ve raporlanmasına ilişkin sağlıklı bir veri kayıt sisteminin kurulmasının, stratejik plan, performans programı ve

faaliyet raporunda yer alan bilgilerin, açık, anlaşılır, detaylı ve yeterli bir şekilde raporlanmasının ve belirlenen performans göstergelerinin iyi tanımlanmasının gerektiği düşünölmektedir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Bir Önceki Stratejik Planın Değerlendirmesinin Yapılmaması

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü 2015-2019 Stratejik Planı'nda bir önceki stratejik planın değerlendirmesi yapılmamıştır.

Stratejik planın hazırlandığı tarihte yürürlükte olan 28.07.2011 tarihli ve 28008 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ'in ve yine bu tebliğden sonra yürürlüğe giren 30 Nisan 2015 tarihli ve 29342 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan aynı adlı tebliğin "Stratejik Plan Hazırlama Sürecinde Uyulması Gereken Genel Hususlar" başlığı altında;

"...

İkinci ve daha sonraki stratejik planını hazırlayacak kamu idareleri için, yürürlükteki stratejik planın uygulanmış olan dönemine ilişkin hedef ve göstergeler bazında gerçekleşme düzeyi ile başarı ve başarısızlık nedenlerini içeren özet değerlendirme bölümüne yeni hazırlanacak plan içinde yer verilecektir. Bir önceki plandan temel farklılıklar ve bu farklılıkların nedenleri açıklanacaktır. Ayrıca, daha önce Kalkınma Bakanlığınca kamu idarelerine gönderilmiş olan taslak stratejik plan değerlendirme raporlarında yer alan öneri ve uyarılar dikkate alınacaktır." ifadesi yer almaktadır.

Buna göre kamu idarelerinin yeni plan hazırlık çalışmaları başlamadan önce yürürlükteki stratejik planın uygulanmış olan dönemine ilişkin hedef ve göstergeler bazında gerçekleşme düzeyi ile başarı ve başarısızlık nedenlerini içeren ayrıntılı bir çalışma yapmaları ve bu çalışmaların özet değerlendirmesine, bir önceki plandan temel farklılıklar ve bu farklılıkların nedenlerine yeni stratejik planda yer vermeleri gerekmektedir. Ancak Genel Müdürlüğün 2015-2019 Stratejik Planının hazırlanma aşamasında böyle bir çalışma yapılmamıştır. Stratejik planda yer alan 2010-2014 Stratejik Plan Hedef İzleme ve Değerlendirme başlığı altında 2013 yılına ilişkin performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme verilerinin bulunması ise yukarıda bahsedildiği içerikte bir önceki stratejik planın değerlendirilmesi anlamına gelmeyeceği açıktır.

Halbuki bir önceki stratejik planın değerlendirilmesinin ve yeni stratejik planda bunun dikkate alınmasının, kurumun gelişimini, varsa geçirmiş olduğu değişimleri, stratejik

planlamaya ilişkin deneyimlerini görmesini sağlayarak daha doğru ve uygulanabilir bir stratejik plan yapılmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “2010-2014 yılı Stratejik Planının değerlendirilmesi 2015-2019 yılı stratejik planında “2010-2014 STRATEJİK PLAN HEDEF İZLEME VE DEĞERLENDİRME” başlığı altında tablolar yardımıyla ortaya konulmuş ve açıklanmaya çalışılmıştır.

Ancak, yeterli bulunmadığı düşünülerek soru konusu edildiğinden bir sonraki plan döneminde açıklamalarınız yönünde düzenlenecektir.” denmektedir.

Sonuç olarak; kamu idaresi cevabında bir sonraki stratejik plan döneminde bulgu konusu hususun dikkate alınacağını belirtmiştir. Bulgu konusu husus sonraki yıl denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 2: Durum Analizi İle Amaç Ve Hedeflerin Bağlantısının Açık Bir Şekilde Ortaya Konulmaması

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü 2015-2019 Stratejik Planı'nda durum analizi ile amaç ve hedeflerin bağlantısı açık bir şekilde ortaya konulmamıştır.

Stratejik planlama sürecinin ilk adımı olan durum analizi ile kamu idaresinin tarihsel gelişimi, yasal yükümlülükleri, faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerinin neler olduğu, hedef kitlesi ve faaliyetlerinden olumlu/olumsuz yönde etkilenenlerinin analizi, sahip olduğu kaynakları, kurumsal kültürü, faaliyet gösterdiği ortamın ve dış koşulların analizi ortaya konularak geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejiler geliştirilmektedir.

Genel Müdürlüğün 2015-2019 Stratejik Planı'nda durum analizi kapsamında tarihsel gelişim anlatılmış, yetki görev ve sorumluluklar belirtilmiş; kurum içi analiz, paydaş analizi ve çevre analizleri yapılmıştır. Ancak kamu idaresinin “neredeyiz ”sorusuna cevap olarak yaptığı bu çalışmaların sonuçlarının değerlendirilmesi yapılmamış, stratejik konuların, amaç ve hedeflerin belirlenmesine ne ölçüde yansıdığı tespit edilmemiştir.

Nitekim stratejik planın hazırlandığı tarihte yürürlükte olan 28 Temmuz 2011 tarihli ve 28008 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik

Planlara Dair Tebliğ’de ve yine bu tebliğden sonra yürürlüğe giren 30 Nisan 2015 tarihli ve 29342 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan aynı adlı tebliğde; “Stratejik Plan Hazırlama Sürecinde Uyulması Gereken Genel Hususlar” başlığı altında kamu idarelerinin hazırlayacakları stratejik planlarda durum analizi ile amaç ve hedeflerin bağlantısı açık bir şekilde gösterilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü 2015-2019 Stratejik Planı'nda durum analizi ile amaç ve hedeflerin bağlantısı açık bir şekilde ortaya konulmamasının, durum analizi ile elde edilmek istenen kamu idaresinin kendisini ve çevresini daha iyi tanımasına yardımcı olunarak stratejik planın sonraki aşamalarından daha sağlıklı sonuçlar elde edilmesi amacının gerçekleşmesine engel teşkil edeceği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *“Stratejik planlama sürecinin ilk adımı olan durum analizi, kuruluşun “neredeyiz?” sorusuna cevap verir. Kuruluşun geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için öncelikle, mevcut durumda hangi kaynaklara sahip olduğunu ya da hangi yönlerinin eksik olduğunu, kuruluşun kontrolü dışındaki olumlu ya da olumsuz gelişmeleri değerlendirmesi gerekir. Dolayısıyla bu analiz, kuruluşun kendisini ve çevresini daha iyi tanımasına yardımcı olarak stratejik planın sonraki aşamalarından daha sağlıklı sonuçlar elde edilmesini sağlamaktadır.*

Durum analizinde kuruluşun yasal yükümlülükleri çerçevesinde yürüttüğü faaliyetler ve sunduğu hizmetler ortaya konulur. Kuruluşun, kalkınma planları, sektörel ve bölgesel plan ve programlar ile kuruluş kanunundan kaynaklanan yetki, görev ve sorumlulukları ifade edilir. Kuruluş tarafından sunulan hizmetlerin genel hedef ve politikalara uygunluğu, hizmet sunum süreçleri ve hizmet kalitesi, bu alanda benimsenen genel stratejiler, kuruluşun hangi kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içinde çalıştığı/çalışması gerektiği gibi hususlar değerlendirilir. Denilmekte olup planımızda söz konusu tüm hususlara yer verildiği düşünülmektedir.

2015-2019 yılı Stratejik planının Kalkınma Bakanlığı değerlendirme raporunun durum analizi ile ilgili bölümünde kurum kültürü dışında herhangi bir eksik tespit edilmemiş ve akabinde değerlendirme raporu doğrultusunda düzenleme yapılmıştır.” denmektedir.

Sonuç olarak; kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa ilişkin yeterli bir

açıklama yapılmamıştır. Bulguda da belirtildiği üzere; Genel Müdürlüğün 2015-2019 Stratejik Planı'nda durum analizi kapsamında tarihçe, yetki görev ve sorumluluklar, mevzuat analizi, kurum içi analiz, kurum kültürü, paydaş analizi ve çevre analizi başlıkları altında açıklamalar yapılmakla birlikte, bu çalışmaların sonuçlarının değerlendirilmesi yapılmamış, stratejik konuların, amaç ve hedeflerin belirlenmesine ne ölçüde yansıdığı tespit edilmemiştir. Söz konusu başlıklar altında değerlendirme yapılmadan salt bilginin yer alması durum analizinden beklenen faydanın sağlanmasına engel olacaktır. Zira “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ’de de değinildiği üzere; kamu idarelerinin hazırlayacakları stratejik planlarda durum analizi ile amaç ve hedeflerin bağlantısının açık bir şekilde ortaya konulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Kalkınma Bakanlığının taslak stratejik plan değerlendirme raporunda durum analizine ilişkin kurum kültürü dışında herhangi bir eksiklik tespit edilmediği, bu eksikliğin de giderilerek stratejik planın hazırlandığı ifade edilmiştir.

Sayıştayın performans denetimi raporuna konu edilebilecek hususların, Kalkınma Bakanlığının kamu idaresinin taslak stratejik planını değerlendirmek üzere hazırlamış olduğu raporla sınırlı olmadığı açıktır. Bununla birlikte, Kalkınma Bakanlığının raporunda kurum kültürüne ilişkin eksikliklerin yanında, paydaş analizi, güçlü ve zayıf yönler başlıklarına ilişkin de birçok eksikliklerin bulunduğu ilişkin ifadeler de yer almaktadır.

Bu itibarla, stratejik planda durum analizi ile amaç ve hedeflerin bağlantısının açık bir şekilde gösterilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 3: Kamu İdaresinin Amaç ve Hedeflerine Nasıl Ulaşılacağını Gösteren Stratejilerden Bazılarının Bu Niteliği Taşımaması

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü 2015-2019 Stratejik Planı'nda 3 adet stratejik amaç ve bunları gerçekleştirmeye yönelik 13 adet stratejik hedef, hedeflerin altında da uygulanacak stratejiler belirlenmiştir. Ancak bu stratejilerden bazıları strateji niteliği taşımamakta, kamu idaresinin amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını göstermemektedir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu’nda;

“Stratejiler, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren kararlar bütünüdür. Etkili stratejiler olmaksızın amaç ve hedeflere ulaşmak mümkün değildir.

Stratejiler belirlenirken kuruluşun kaynakları ve farklı alanlardaki yetkinliği göz önünde bulundurulmalıdır. Strateji ve hedeflerin karşılıklı uyumu kontrol edilmelidir. Kurumsal stratejiler oluşturulurken kullanılacak yöntemlerden biri “Kritik Sorular Yöntemi”dir. Kritik sorular yöntemi ile amaç ve hedeflere ulaşmada karşılaşılan sorunlar belirlenip bu sorunları en aza indirmeye yönelik stratejiler geliştirilebilir.” denmektedir.

Yine Kılavuz’a göre stratejilerin oluşturulması için cevaplanması gereken sorular aşağıda yer almaktadır: □

- Amaç ve hedeflere ulaşmak için neler yapılabilir? □
- Olası sorunlar nelerdir ve bu sorunları nasıl aşabiliriz? □
- Amaç ve hedeflere ulaşmak için izlenebilecek alternatif yol ve yöntemler nelerdir? □
- Alternatiflerin maliyetleri, olumlu, olumsuz yönleri nelerdir?

Buna göre Kılavuz'da stratejilerin ne anlama geldiği ve nasıl oluşturulacağı açıklanmıştır. Genel Müdürlüğün 2015-2019 Stratejik Planı incelendiğinde; bazı stratejilerin amaç ve hedeflere nasıl ulaşılacağını göstermesi gerekirken bu niteliği taşımadıkları görülmüştür. Buna göre, Kılavuz'da tanımlanan şekilde belirlenmeyen stratejilerin listesi aşağıdaki tabloda yer almaktadır. Tablonun “değerlendirme” sütununda stratejilerin hangi açıdan Kılavuz’a uygun olmadıkları açıklanmaktadır.

Stratejik Hedefler	Uygulanacak Stratejiler	Değerlendirme
Kadastro yapımı yönü ile sorunlu olan birimler ile tescil harici alan olarak bırakılan (ormanlar dahil) yerlerin kadastroğunu yapmak, güncellemek ve yenilemek.	Kadastro yapımı yönü ile sorunlu olan birimler ile tescil harici alan olarak bırakılan yerlerin kadastroğunu yapmak, güncellemek ve yenilemek.	Hedefe nasıl ulaşılacağını göstermemekte olup hedef ile aynı olarak belirlenmiştir.
	Müşteri memnuniyet oranını sürekli artırmak.	Müşteri memnuniyet oranını sürekli artırmak ile kadastro yapmak, güncellemek ve yenilemek hedefine ulaşmak arasında mantıksal bir bağ bulunmadığından hedefe nasıl ulaşılacağını göstermemektedir.

Bilişim alanında sistem ve veri güvenliğinin artırılması.	Tapu ve kadastro bilgi sisteminin iş sürekliliğini sağlamak.	Bilgi sisteminin iş sürekliliğini sağlamak ile sistem ve veri güvenliğinin artırılması hedefine ulaşmak arasında mantıksal bir bağ bulunmadığından hedefe nasıl ulaşılacağını göstermemektedir.
	Sistem ve veri güvenliğini sağlamak.	Hedefe nasıl ulaşılacağını göstermemekte olup hedef ile aynı olarak belirlenmiştir.
Çalışan memnuniyeti, motivasyonu ile sosyal etkinlik ve dayanışmayı artırmak.	Çalışan memnuniyeti ve motivasyonunu artırmak.	Hedefe nasıl ulaşılacağını göstermemekte olup hedef ile aynı olarak belirlenmiştir.
Merkez ve taşra arşivlerini iyileştirmek.	Merkez ve taşra arşivlerini iyileştirmek.	Hedefe nasıl ulaşılacağını göstermemekte olup hedef ile aynı olarak belirlenmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “*Bilindiği gibi, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Stratejik Planların hazırlanmasında koordinasyon ile görevlendirilmiştir.*

Kurumumuzun teknik bir kurum olması nedeniyle birçok alanda uzman görüşlerine itiraz edilememekte olup, belirtilen yöntemler kabul edilmek durumunda kalınmaktadır.

Kalkınma Bakanlığının Bolu ilinde düzenlemiş olduğu Strateji Birimleri ile ilgili toplantıda bu konudan muzdarip birçok kurum bu tür konular ile ilgili sızlanmalarını dile getirmişlerdir.

Yine de daha dikkatli olunmaya çalışılacaktır.” denmektedir.

Sonuç olarak; kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa katılmakla birlikte Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının stratejik planların hazırlanmasında koordinasyon ile görevlendirildiği, teknik bir kurum olması nedeniyle birimlerden gelen görüşlere itiraz edilemediği ifade edilmektedir.

Bulgu cevabında, kurumsal görüşten ziyade Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı görüşünün yer aldığı anlaşılmaktadır. Oysa Kamu idaresine cevaplandırılmak üzere gönderilen denetim raporunun birim bazında değil Kamu İdaresi Yönetimi olarak cevaplanması beklenmektedir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda da açıklandığı üzere, stratejik planda yer alan stratejilerin kamu idaresinin amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösterir nitelikte olmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Stratejik Planda Yer Alan 4 Adet Stratejik Hedefin İlgililik Kriterini Karşılammaması

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda hedeflerin amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar olduğu, ayrıca yeterince açık ve anlaşılabilir ayrıntıda, ölçülebilir, sonuca odaklanmış ve zaman çerçevesinin belli olmasının, iddialı fakat imkansız olmamasının gerektiği belirtilmiştir.

A) Stratejik Planda yer alan “Tapu, kadastro ve harita verilerini üretmek, niteliği ile hizmetlerin kapsam ve kalitesini artırarak iyileştirmek” amacının gerçekleştirilmesine yönelik belirlenen hedeflerden birisi de “Vergilendirme amaçlı küme değerlendirme sisteminin kurulması ve yönetiminin sağlanması”dır. Bu hedefe ulaşmak için belirlenen stratejiler ise şunlardır:

- Taşınmazların vergiye esas değerlerinin tespit edileceği uygulama çalışmalarını yapılması,
- Uygulama gerçekleştirilecek alanlara ilişkin Değer Bilgi Bankası oluşturulması,
- Kentsel dönüşüm alanı olarak ilan edilen bölgelerde değer artış kazancı hesaplamaya yönelik uygulama gerçekleştirilmesi.

Stratejik Amaç	Stratejik Hedef
Tapu, kadastro ve harita verilerini üretmek, niteliği ile hizmetlerin kapsam ve kalitesini artırarak iyileştirmek.	Vergilendirme amaçlı küme değerlendirme sisteminin kurulması ve yönetiminin sağlanması.

6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2'nci maddesinde Genel Müdürlüğün görev ve yetkileri tadadi olarak sayılmıştır. Buna göre Genel Müdürlüğün, taşınmazların vergiye esas değerlerinin tespit edilmesine

yönelik herhangi bir görev ve yetkisi bulunmamaktadır. Taşınmazların değerlerinin tespiti için yetkili olan kurum ve kuruluşlar ile değerlendirme usulleri, değerlemenin amacına göre farklı mevzuatlar ile düzenlenmiştir. Taşınmazların vergiye esas değerleri 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre takdir komisyonları tarafından tespit edilmektedir.

Bu bağlamda, hedefe ulaşmak üzere uygulanacak stratejilerde belirtildiği üzere Genel Müdürlüğünün kendi bünyesinde taşınmazların vergiye esas değerlerini tespiti yönelik çalışma yaparak, tespit edilen değerlere ilişkin Bilgi Bankası oluşturulması Genel Müdürlüğün yasalarla verilmiş görevleri kapsamında değildir.

Söz konusu hususlar birlikte değerlendirildiğinde; “Vergilendirme amaçlı küme değerlendirme sisteminin kurulması ve yönetiminin sağlanması” olarak ifade edilen stratejik hedefin ulaşılabilir bir hedef niteliği taşımasından dolayı “Tapu, kadastro ve harita verilerini üretmek, niteliği ile hizmetlerin kapsam ve kalitesini artırarak iyileştirmek” amacının gerçekleştirilmesine yönelik olarak ilgililik kriterini sağlamadığı değerlendirilmektedir.

B) Stratejik planda yer alan “Kurumsal kapasiteyi geliştirmek” amacının gerçekleştirilmesine yönelik belirlenen hedeflerden “Kurumun amaçlarını daha iyi gerçekleştirmesini, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını sağlamak amacıyla teftiş, araştırma, inceleme, ön inceleme, soruşturma ve özel denetim faaliyetlerini yürütmek” ile “İhtiyaç nedeniyle birim açılması veya kapatılması” hedefleri sonuca odaklanmış, amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik alt amaçlar olmaktan ziyade faaliyet niteliğinde olduklarından dolayı Kılavuzda açıklanan hedef niteliğini taşımamaktadırlar. Dolayısıyla “Kurumsal kapasiteyi geliştirmek” amacının gerçekleştirilmesine yönelik olarak ilgililik kriterini sağlamadıkları değerlendirilmektedir.

Stratejik Amaç	Stratejik Hedef
Kurumsal kapasiteyi geliştirmek.	Kurumun amaçlarını daha iyi gerçekleştirmesini, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını sağlamak amacıyla teftiş, araştırma, inceleme, ön inceleme, soruşturma ve özel denetim faaliyetlerini yürütmek.
	İhtiyaç nedeniyle birim açılması veya kapatılması.

C) Stratejik planda yer alan “Kurumsal kapasiteyi geliştirmek” amacının gerçekleştirilmesine y3nelik belirlenen “Lisanslı b3roların hizmetlerinde kalite devamlılığını sağlatmak” hedefi ile amaç arasında mantıksal bir bağ kurulamamaktadır. Lisanslı harita kadastro m3hendisleri ve b3roları Tapu ve kadastro Genel M3d3rl3đ3 b3nyesinden bağımsız çalışan 3zel kuruluşlardır. Tapu ve Kadastro Genel M3d3rl3đ3 bu b3rolara y3nelik lisanslama, denetim ve eğitim faaliyetleri y3r3tmektedir. S3z konusu b3roların hizmet kalitesini artırmak ile Tapu ve Kadastro Genel M3d3rl3đ3n3n kurumsal kapasitesinin geliştirilmesi arasında mantıksal bir bağ kurulamamasından dolayı ilgililik kriterini sağlamadığı değerlendirilmektedir.

Stratejik Amaç	Stratejik Hedef
Kurumsal kapasiteyi geliştirmek.	Lisanslı b3roların hizmetlerinde kalite devamlılığını sağlatmak.

Kamu idaresi cevabında; “A- Tapu ve Kadastro Modernizasyon Projesi (TKMP), Tapu ve kadastro hizmetlerinin etkinliğini ve kalitesini arttırmak amacıyla, T3rkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası arasında 9 Haziran 2008 tarihinde imzalanan 135 milyon Avro tutarındaki 7537-TU No’lu kredi anlaşması, 2008/13886 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak 13 Ağustos 2008 tarihi itibariyle y3r3rl3đe girmiş Milletlerarası Antlaşmadır.

Anayasanın 90. maddesinin son fıkrasında “Usul3ne g3re y3r3rl3đe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun h3km3ndedir.” denmektedir

Gayrimenkul Değerleme TKMP’nin 4. bileşenidir. Bu nedenle Gayrimenkul Değerleme faaliyeti ile ilgili proje kapsamında 3ng3r3len çalışmalar yapılırken, Kanun h3km3ndeki Milletlerarası Antlaşma h3k3mleri gereği, Stratejik Plan’da yer alan “Vergilendirme Amaçlı K3me Değerleme Sisteminin Kurulması ve Y3netilmesi” performans hedefinin altına Değer Tespiti Yapılan Taşınmaz Sayısı ile ilgili performans g3stergesi konulmuştur. B3ylece Projede 3ng3r3len hedef kapsamında çalışmalar y3r3t3lerek tamamlanmış ve TKMP’ nin ilk fazı 31.12.2015 tarihi itibariyle başarıyla tamamlanmıştır.

Ayrıca: 23/01/2016 tarihli, 29602 Sayılı (m3kerrer) Resmi Gazete’de yayınlanan 2016 Yılı Programı’nın 448 numaralı tedbiri “Gayrimenkul Değerleme Sistemi oluşturulmasına

yönelik yasal, idari ve teknik altyapı gereksinimleri belirlenecektir” hükmünde olup, Kalkınma Bakanlığı'nın 01/04/2016 tarihli, 44489265-602.03-E.1347 sayılı yazısı ile, 448 nolu tedbirin izlenmesinin gerçekleştirilmesi görevi Kurumumuza verilmiştir.

2016 yılı onuncu kalkınma planının (2014-2018) 2016 yılı Programında 309-3013 sayfalarda Mekansal Gelişme ve Planlama başlığı altında yer almaktadır.

B- Kurumsal Kapasiteyi Geliştirmek stratejik amacının gerçekleştirilmesine yönelik olarak Teftiş Kurulu Başkanlığınca stratejik hedef olarak belirlenen “Kurumun Amaçlarını Daha İyi Gerçekleştirmesini, Mevzuata, Plan ve Programa Uygun Çalışmasını Sağlamak Amacıyla Teftiş, Araştırma, İnceleme, Ön İnceleme, Soruşturma ve Özel Denetim Faaliyetlerini Yürütmek.” hedefi stratejik amaca uygundur. Çünkü bu hedef ile “Genel Müdürlüğümüzün amaçlarını daha iyi gerçekleştirmesi, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını sağlamak, her türlü faaliyet, proje ve birimin gelecekte daha iyi sonuçlar elde etmesi ile hata ve noksanlıkların en aza indirilmesine, verilen hizmetin kalitesinin arttırılmasına, hizmetleri olumsuz etkileyebilecek hususların önceden belirlenerek gerekli tedbirlerin alınmasına yönelik çözüm önerileri geliştirmek amacıyla Genel Müdürlüğümüzün merkez ve taşra teşkilatının her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, araştırma, inceleme, ön inceleme, soruşturma ve özel denetim işlerini yürütmek” amaçlanmıştır.

Yeni birimlerin açılması kurumsal kapasiteyi arttıracığı değerlendirilmekte olup, diğer birimlerin üzerindeki ağır yükün bir nebze de olsa paylaşılmasını sağlanacaktır. Bu anlamda yeni birimlerin açılması veya işlevini yitirmiş birimlerin ise kapatılmasının amaca hizmet edeceği değerlendirilmektedir.

C- Lisanlı Harita Kadastro Mühendislik Bürolarının faaliyetleri ile talebe bağlı işlemler bu bürolar tarafından yürütülmektedir. Bu sayede Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü kadastro çalışmalarının tamamlanması ve yenilenmesi çalışmalarına ağırlık vererek asli görevlerinin tamamlanması için gerekli personel, zaman ve donanıma sahip olması anlamı taşımaktadır.” denmektedir.

Sonuç olarak A) Kamu idaresi cevabında, 3 Ağustos 2008 tarih ve 26956 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Tapu ve Kadastro Modernizasyon Projesi Andlaşması'nın dördüncü bileşeninin “Gayrimenkul Değerlemesi” başlığı olduğu ve stratejik planda yer alan “Vergilendirme amaçlı küme değerlendirme sisteminin kurulması ve yönetiminin sağlanması” hedefinin bu başlık ile ilgili faaliyetleri içerdiği belirtilmiştir. Ancak projenin

“Gayrimenkul Değerlemesi” başlığı altında yer alan faaliyetler stratejik hedef ile örtüşmemektedir.

Söz konusu proje andlaşmasının “Gayrimenkul Değerlemesi” başlığı altında aşağıdaki faaliyetler yer almaktadır:

1. Türkiye Cumhuriyeti’nde Avrupa uygulamaları ile tutarlı bir gayrimenkul değerlendirme için politika seçeneklerinin ve kurumsal seçeneklerin geliştirilmesi.

2. Seçilen iki belediyede yerel emlak vergisi sistemi için, toplu gayrimenkul değerlendirme pilot uygulamalarının yapılması ve kılavuz hazırlanması.

3. TKGM bünyesinde, merkezi hükümet kuruluşlarında ve yerel yönetimlerde gayrimenkul değerlemesine yönelik temel kapasitenin geliştirilmesi için eğitimlerin sağlanması, seminer ve çalıştayların düzenlenmesi ve kamu kuruluşlarından, paydaş kuruluşlardan ve seçilen üniversitelerden seçilen kişilerin mezuniyet sonrası eğitimi.

Buradan da anlaşılacağı üzere yapılması gereken Avrupa uygulamaları ile tutarlı bir gayrimenkul değerlendirme için politika seçeneklerinin ve kurumsal seçeneklerin geliştirilmesi ve pilot uygulamalar ile bu çalışmaların test edilerek kılavuz hazırlanmasıdır. Nitekim kamu idaresinin cevabında belirttiği gibi 2016 Yıllık Programı 448 nolu tedbirde “Gayrimenkul Değerleme Sistemi oluşturulmasına yönelik yasal, idari ve teknik altyapı gereksinimleri belirlenecektir” denilerek gayrimenkul değerlemesine yönelik politika oluşturulmasından bahsedilmektedir. Dolayısıyla bulguda da belirtildiği üzere Genel Müdürlüğün taşınmazların vergiye esas değerlerini tespit etmesi, tespit edilen değerlere ilişkin Bilgi Bankası oluşturulması gibi faaliyetler Genel Müdürlüğün yasalarla verilmiş görevleri kapsamında olmamakta ancak gayrimenkul değerlemesine ilişkin politika oluşturulması amacıyla yapılacak çalışmalar olarak değerlendirilebilecektir.

Bu kapsamda “Vergilendirme amaçlı küme değerlendirme sisteminin kurulması ve yönetiminin sağlanması” olarak ifade edilen stratejik hedef ulaşılabılır bir hedef niteliği taşımasından dolayı “Tapu, kadastro ve harita verilerini üretmek, niteliği ile hizmetlerin kapsam ve kalitesini artırarak iyileştirmek” amacının gerçekleştirilmesine yönelik olarak ilgililik kriterini sağlamamaktadır.

Söz konusu stratejik hedefin Tapu ve Kadastro Modernizasyon Projesi Andlaşması’nda ve 2016 Yıllık Programında gayrimenkul değerlemesine ilişkin yapılması öngörülen hususları içerek şekilde düzenlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

B) Kamu idaresi cevabında “Kurumun amaçlarını daha iyi gerçekleştirmesini, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını sağlamak amacıyla teftiş, araştırma, inceleme, ön inceleme, soruşturma ve özel denetim faaliyetlerini yürütmek.” ve “İhtiyaç nedeniyle birim açılması veya kapatılması.” şeklinde ifade edilen stratejik hedeflerin kurumsal kapasiteyi geliştirmek stratejik amacının gerçekleştirilmesini nasıl sağlayacakları açıklanmıştır. Ancak bulguda belirtilen söz konusu hedeflerin amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik alt amaçlar olmaktan ziyade faaliyet niteliğinde oldukları, dolayısıyla Kılavuzda açıklanan hedef niteliğini taşımadıkları anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında söz konusu hedeflerin çıktı ve sonuç odaklı değil faaliyet niteliğinde olduklarına yönelik herhangi bir açıklama ise yapılmamıştır.

C) Kamu idaresi cevabında, Lisanlı Harita Kadastro Mühendislik Bürolarının hizmet kalitesinin artmasının Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün kadastro çalışmalarının tamamlanması ve yenilenmesi çalışmalarına ağırlık vererek asli görevlerinin tamamlanması için gerekli personel, zaman ve donanımına sahip olmasını sağlayacağı belirtilmiştir.

Ancak bulguda da belirtildiği üzere Lisanslı Harita Kadastro Mühendisleri ve Büroları Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü bünyesinden bağımsız çalışan özel kuruluşlardır. Kadastro Müdürlüklerince yürütülmekte iken 5368 sayılı Lisanslı Harita Kadastro Mühendisleri ve Büroları Hakkında Kanun ile lisanslı bürolara devredilen tescile tâbi olmayan, aplikasyon, parselin yerinde gösterilmesi ile tescile tâbi olan, cins değişikliği, arzî irtifak hakkı tesisi veya terkini ve birleştirme işlemlerine yönelik talebe bağlı hizmetler lisanslı harita kadastro mühendislik bürolarınca yerine getirilmektedir. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü bu bürolara yönelik lisanslama, denetim ve eğitim faaliyetleri yürütmektedir. Söz konusu büroların hizmet kalitesini artırmak ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün kurumsal kapasitesinin geliştirilmesi arasında mantıksal bir bağ kurulamamaktadır.

Lisanslı bürolara yönelik lisanslama, denetim ve eğitim faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesinin stratejik planda ayrı bir amaç olarak yer almasının uygun olacağı düşünülmektedir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 5: Performans Göstergelerinden Oran Olarak İfade Edilenlerden 19 Tanesinin İyi Tanımlama Kriterini Karşılammaması

Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne göre kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen performans göstergelerinin bu amaçları yerine getirmek için iyi tanımlanmış olması gerekmektedir.

Performans programında yer alan ve oran olarak ifade edilen göstergelerden bazıları iyi tanımlama kriterini karşılamamaktadır. Oran iki nicelik arasındaki bağlantıyı göstermek için kullanılan bir ölçüdür. Ancak tabloda gösterilen performans göstergelerinde oranlanacak olan iki niceliğin tam olarak ne olduğu anlaşılammamaktadır. Örneğin, yeni sistem merkezi kurulumunun tamamlanma oranı/yıl göstergesi buna ilişkin modüller var onların tamamlanma oranı mı, birden çok yerde kurulacak da onların oranı mı gibi birçok anlama gelebilecektir. Benzer şekilde fiziki şartları iyileştirilen ofis (büro) oranı/yıl göstergesinde ofis (büro) ne anlama geliyor, merkez ve taşra dâhil bina bazında kullanım alanları mı kastediliyor anlaşılmmamaktadır.

Bu bağlamda, performans göstergelerinin sağlıklı bir şekilde izlenip değerlendirilebilmesi için iyi tanımlanmaları gerekmektedir.

Performans Hedefi	Performans Göstergesi
Tapu ve Kadastro Bilgi Sisteminin İş Sürekliliği, Veri Güvenliği Ve Yazılım Yenilenmesini Sağlamak	Yeni sistem merkezi kurulumunun tamamlanma oranı/yıl
	Felaket kurtarma merkezi kurulumunun tamamlanma oranı/yıl
	Verilerin farklı lokasyonda yedeklenme oranı/yıl
	TSE EN ISO 27001 Bilgi güvenliği yönetim sisteminin kurulum oranı/yıl(*)
	Yenilenen yazılım oranı/yıl
Elektronik Ortamda Kaliteli ve Hızlı Hizmet Sunmak	Bilgilendirme sistemi kurulan müdürlük oranı/yıl
	Sıramatik ve bilgilendirme sistemi kurulan müdürlük oranı/yıl
	Elektronik arşive geçen müdürlük oranı/yıl

	TC Kimlik numara girişlerinin tamamlanma oranı/yıl
	E-arşive geçilen taşınmaz oranı/yıl
	Yetkili kurumlarla yapılacak toplantı oranı/yıl
Çalışan Memnuniyeti, Motivasyonu İle Sosyal Etkinlik ve Dayanışmayı Artırmak	Ödüllendirme yapılan personel oranı/yıl
	Fiziki şartları iyileştirilen ofis (büro) oranı/yıl
Merkez ve Taşra Teşkilatının Mevcut Fiziki Yapısını İyileştirmek	İyileştirme yapılan taşra hizmet binası oranı/yıl
	İyileştirme yapılan merkez hizmet binası oranı/yıl
	Yeni yapılan hizmet binaları oranı/yıl
İnsan Kaynakları Yönetimini Geliştirmek	Eğitime katılan personel oranı/yıl
	Etik eğitime katılan personel oranı/yıl
	İç tetkikleri tamamlanan merkez ve taşra birimleri oranı/yıl
Merkez ve Taşra Arşivlerini İyileştirmek	Arşivleri standartlar konusunda kontrol edilen bölge, tapu ve kadastro müdürlüğü oranı/yıl

Kamu idaresi cevabında; “2016 yılı performans Programı çalışmalarının bitirilmesi ve yayınlanması nedeniyle 2017 yılı Performans Programı çalışmalarında gerekli düzenlemeler yapılacaktır.” denmektedir.

Sonuç olarak; kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmekte olup, bulgu konusu hususlar ilgili yıl denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 6: Performans Hedeflerinden 1 Tanesinin, Performans Göstergelerinden 2 Tanesinin İlgililik Kriterini Karşılama

A) Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde performans hedefi, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir şeklinde tanımlanmıştır. Yine Rehberde performans hedeflerinin, stratejik hedefleri gerçekleştirmeye yönelik, hedeflerle ilgili olması gerektiği belirtilmiştir. “Kadastro yapımı yönü ile sorunlu olan birimler ile tescil harici alan olarak bırakılan (ormanlar dahil) yerlerin kadastrounu yapmak, güncellemek ve

yenilemek” hedefine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirilmesi planlanan “Müşteri memnuniyet oranını sürekli artırmak” şeklinde ifade edilen performans hedefi stratejik hedef ile ilgili değildir. Belirli hedeflere yönelik müşteri memnuniyeti ölçülmek isteniyorsa bu performans göstergeleri yoluyla yapılabilecektir.

Stratejik Hedef	Performans Hedefi
Kadastro yapımı yönü ile sorunlu olan birimler ile tescil harici alan olarak bırakılan (ormanlar dahil) yerlerin kadastrounu yapmak, güncellemek ve yenilemek.	Müşteri memnuniyet oranını sürekli artırmak

B) Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek ve değerlendirmek üzere performans göstergelerinin belirleneceği ifade edilmekte, göstergelerin, hedefe ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne ölçüde ulaşıldığını ölçme, izleme ve değerlendirmeye yönelik olarak belirlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Performans programında yer alan “Kadastro yapımı yönü ile sorunlu olan birimler ile tescil harici alan olarak bırakılan (ormanlar dahil) yerlerin kadastrounu yapmak, güncellemek ve yenilemek” performans hedefini ölçmeye yönelik belirlenen “Mevzuat kapsamında eğitim verilen Bölge Müdürlüğü sayısı ”performans göstergesi hedef ile ilgili değildir. Nitekim eğitim verilen Bölge Müdürlüğü sayısının kadastro yapmak, güncellemek, yenilemek hedefini ölçemeyeceği açıktır.

Benzer şekilde performans programında yer alan “İnsan kaynakları yönetimini geliştirmek” performans hedefini ölçmeye yönelik belirlenen “İç denetim programında yer alacak denetim, inceleme, araştırma ve eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilme oranı/yıl” performans göstergesi hedef ile ilgili değildir. İnsan kaynakları faaliyetlerinden ayrı bir faaliyet olan iç denetimin kapsamındaki faaliyetlerin gerçekleşme oranı insan kaynakları yönetiminin gelişiminin ölçülmesine yönelik olmamaktadır.

Performans Hedefi	Performans Göstergesi
Kadastro yapımı yönü ile sorunlu olan birimler ile tescil harici alan olarak bırakılan	Mevzuat kapsamında eğitim verilen Bölge Müdürlüğü sayısı

(ormanlar dahil) yerlerin kadastrasını yapmak, güncellemek ve yenilemek.	
İnsan kaynakları yönetimini geliştirmek	İç denetim programında yer alacak denetim, inceleme, araştırma ve eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilme oranı/yıl

Kamu idaresi cevabında; “Ülke kadastrasının güncellenmesi ve yenilenmesi çalışmaları, 3402 sayılı Yasanın 22/a maddesi kapsamında Başkanlığımız tarafından yürütülen faaliyetler ve projeler altında gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle söz konusu faaliyetlerden elde edilen çıktılar ilgili mevzuatına uygun, kaliteli, güncel ve güvenilir olmasını sağlamak için, Ülke genelinde standart oluşturmak amacıyla öncelikle çalışmaların başlangıcında bu çalışmaları bizzat yürütecek taşra teşkilatında (Bölge Müdürlükleri/Kadastro Müdürlükleri) görevli teknik personele mesleki ve teknik mevzuat konusunda eğitimler verilmektedir.

Bu çalışmaların ileriki safhalarında ise elde edilen sonuçların karşılaştırılması, Bölgeler arası uygulama farklılarından kaynaklanan sorunların değerlendirilmesi ve ortak çözüm üretilmesi amacıyla ara dönem değerlendirme çalışmaları düzenlenmektedir. Mevzuata ve standartlara uygunluk ile uygulama birlikteliği adına yapılan denetim, kalite kontrol ve eğitim faaliyetleriyle tüm personele ulaşılmış olup, bu çalışmalar neticesinde kaliteli bir uygulama (yenileme, güncelleme ve sayısallaştırma) yapılması hedeflenmiş ve büyük oranda hedeflere ulaşılmıştır.

Bu nedenle; Kadastro yapımı yönüyle sorunlu olan birimler ile tescil harici alan olarak bırakılan yerlerin kadastrasını yapmak, güncellemek ve yenilemek performans hedefi altında yer alan Mevzuat kapsamında eğitim verilen Bölge Müdürlüğü sayısı performans göstergesi yukarıda detayları açıklanan ve bu amaçla yürütülen faaliyetleri kapsamakta olup, bu performans hedefine ulaşabilmek için ilgili teknik mevzuata yönelik eğitimlerin verilmiş olması gerekmektedir.

İnsan Kaynakları Yönetimini Geliştirmek Performans hedefi ile İç denetim programında yer alacak denetim, inceleme, araştırma ve eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilme oranı/yıl performans göstergesi üzerinde izleyen yıla ilişkin çalışma

yapılacaktır. Ancak, performans hedefinin içinde geçen eğitim faaliyetini de dikkate almak gerekmektedir.” denmektedir.

Sonuç olarak; A) Kamu idaresi cevabında bulgunun “A” bendi ile ilgili herhangi bir cevap yer almamaktadır.

B) Kamu idaresi cevabında “Kadastro yapımı yönü ile sorunlu olan birimler ile tescil harici alan olarak bırakılan (ormanlar dâhil) yerlerin kadastroğunu yapmak, güncellemek ve yenilemek” performans hedefini ölçmeye yönelik belirlenen “Mevzuat kapsamında eğitim verilen Bölge Müdürlüğü sayısı ”performans göstergesinin hedef ile ilgili olmadığı yönündeki tespite yönelik olarak hedefte belirtilen faaliyetlerden elde edilen çıktılarının ilgili mevzuatına uygun, kaliteli, güncel ve güvenilir olmasını sağlamak ve ülke genelinde standart oluşturmak amacıyla çalışmaların başlangıcında bu çalışmaları bizzat yürütecek taşra teşkilatında (Bölge Müdürlükleri/Kadastro Müdürlükleri) görevli teknik personele mesleki ve teknik mevzuat konusunda eğitimler verildiği, bu kapsamda da göstergenin hedef ile ilgili olduğu ifade edilmiştir.

Ancak söz konusu performans hedefinde ifade edildiği gibi kadastro yapmak, güncellemek ve yenilemek farklı bir konu, kamu idaresinin cevabında belirtildiği gibi bu faaliyetlerden elde edilen çıktılarının kaliteli, güncel, mevzuata uygun olması farklı bir konudur. Dolayısıyla eğitim verilen Bölge Müdürlüğü sayısının kadastro yapmak, güncellemek, yenilemek hedefini ölçemeyeceği açıktır.

Kadastro yapmak, güncellemek ve yenilemek gibi faaliyetlerden elde edilen çıktılarının kaliteli, güncel, mevzuata uygun olmasının ayrı bir hedef olarak belirlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında “İnsan kaynakları yönetimini geliştirmek” performans hedefini ölçmeye yönelik belirlenen “İç denetim programında yer alacak denetim, inceleme, araştırma ve eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilme oranı/yıl” performans göstergesinin hedef ile ilgili olmadığı yönündeki tespite iştirak edildiği belirtilmektedir.

İç denetçilerin eğitilmesine yönelik düzenlenen faaliyetlerinin söz konusu hedefin ölçülmesine yönelik bir gösterge olabileceği düşünülmektedir.

Bulgu konusu hususlar sonraki yıl denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 7: Performans Programında Göstergelerin Dönemler İtibariyle Gerçekleşme Verilerinin Hatalı Yer Alması

Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne göre her bir performans hedefi için ayrı ayrı performans hedefi tablosu doldurulmakta ve tablonun performans göstergelerine ilişkin kısımda söz konusu performans hedefini ölçmek için belirlenen göstergelere yer verilmektedir. Bir önceki yıl gerçekleşme verileri (t-1), içinde bulunulan yıla ilişkin tahmin verileri (t) ve program dönemine ilişkin tahmin verileri (t+1) sütunlarında gösterilmektedir.

Ancak performans programında yer alan bütün göstergelerin bir önceki yıl gerçekleşme verileri (t-1) "0" olarak görünmekte, içinde bulunulan yıla ilişkin tahmin verileri (t) ise göstergelerin o yıla ait tahminlerini içermemekte mevcut durumda kümülatif toplamlarını içermektedir. Bu durumda göstergeler hem geçmiş dönemlerle hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; *"Başkanlıkların SGB.Net sistemi üzerinden yapılan veri girişleri sonrası konsolide edilmesi gereken bazı verilerin Maliye Bakanlığı e-Bütçe sistemine girilmesi sırasında sehven hatalı girişin yapıldığı anlaşılmıştır. Veri girişlerinde azami dikkat ve titizliğe riayet edilecektir."* denmektedir.

Sonuç olarak; kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususlara iştirak edilmiş olup, bu hususlar sonraki yıl denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 8: Performans Programının, Bütçe Teklifleriyle Birlikte Maliye Bakanlığı Ve Kalkınma Bakanlığına Gönderilmemesi

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'in "Performans programının ilgili idarelere gönderilmesi ve kamuoyuna açıklanması" başlıklı 7'nci maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında;

"(1) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, performans programlarını bütçe teklifleri ile birlikte Bakanlığa ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına gönderirler."

(2) *Performans programları kamu idarelerinin bütçe tekliflerine ilişkin olarak Bakanlık ve Devlet Planlama Teşkilatında yapılan bütçe görüşmelerinde değerlendirilir.*

... ”denmektedir.

Bu kapsamda performans programı bütçe teklifi ile birlikte Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığına gönderilmemiştir. Dolayısıyla stratejik plan ile bütçe arasında bağlantı kurulmasını sağlayacak olan performans programı bütçeleme sürecine dâhil edilememiştir.

Kamu idaresi cevabında; *“Maliye Bakanlığı e-bütçe “Bütçe Yönetim ve Enformasyon Sistemi” Stratejik Plan ve Performans Bütçe gibi modüllerle tüm Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Performans ve Analitik Bütçe hazırlık çalışmalarına destek olmaktadır.*

Söz konusu sisteme yapılan her türlü veri girişi kim tarafından, hangi süreyle, ne zaman gibi kriterlerle her zaman sorgulanabilmekte ve girişi yapılan veriler anında kurumun sektör uzmanı tarafından görülebilmektedir.

Bu nedenle stratejik plan ve bütçe arasında bağlantıyı sağlayacak performans programı bütçeleme sürecine her zaman dahil edilmekte olup tek eksiğimiz kanıt anlamında yazışma yapılmamış olmasıdır.” denmektedir.

Sonuç olarak; kamu idaresi cevabında ifade edildiği gibi; Performans programının e-bütçe sistemi üzerinden Maliye Bakanlığı tarafından istenilen zamanda görülebilmesi Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre Maliye Bakanlığına gönderildiği anlamına gelmemektedir. Ayrıca performans programının Kalkınma Bakanlığına gönderilmemesi hususunda kamu idaresince herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

“Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” hükümleri gereği, performans programının bütçe teklifi ile birlikte Maliye Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına gönderilmesi gerektiği düşünülmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 9: İdare Faaliyet Raporunda Performans Hedeflerinde Meydana Gelen Pozitif Sapmaların Nedenlerine İlişkin Açıklamalara Yer Verilmemesi

Genel Müdürlüğün 2015 yılı Faaliyet Raporu'nda performans hedeflerindeki gerçekleştirmelerin hedeflenenden fazla olması durumunda sapmaların nedenlerine ilişkin açıklamalar bulunmamaktadır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinin iki numaralı alt bendine göre, faaliyet raporu içerisinde performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerinin açıklanması gerekmektedir.

Genel Müdürlüğün 2015 yılı Faaliyet Raporu'nda performans hedeflerinin gerçekleşme durumuna ilişkin “başarılı”, “makul” ve “iyileştirilmeli” şeklinde tanımlama yapılmaktadır. “İyileştirilmeli” şeklinde tanımlananlarda gerçekleşen hedeflenenden daha az olmaktadır ve bu durumda meydana gelen sapmanın nedenleri açıklanmıştır. Ancak gerçekleşmenin hedeflenenden fazla olması durumunda “başarılı” şeklinde tanımlama yapılmış ve meydana gelen pozitif sapmanın nedenleri açıklanmamıştır.

Tablo 6: 2015 Yılı Faaliyet Raporu'nda “Geçerlilik / İkna Edicilik” Kriterine Uymayan Hedef ve Göstergeler					
Hedefi	Göstergesi	Açıklama	Hedeflenen Gösterge Düzeyi	Yılısonu Gerçekleşme Düzeyi	Gerçekleşme Durumu
1		Kadastro Yapımı Yönü ile Sorunlu Olan Birimler ile Tescil Harici Alan Olarak Bırakılan Yerlerin Kadastroğunu Yapmak, Güncellemek ve Yenilemek.			
	1	Güncelleme ve yenileme yapılan parsel sayısı/Adet	500,000.00	668,323.00	Başarılı
	4	Orman kadastrounun tamamlanma oranı/yıl/Yüzde	80.00	100.00	Başarılı
4		Harita ve Harita Bilgilerini Üretmek ve Paylaşmak.			
	17	TUSAGA-Aktif kullanıcı sayısındaki artış oranı/Yüzde	2.00	22.00	Başarılı
	23	Yenilenen yazılım oranı/yıl/Yüzde	30.00	30.00	Başarılı
6		Elektronik ortamda Kaliteli ve Hızlı Hizmet Sunmak.			
	29	E-arşive geçilen taşınmaz oranı/yıl/Yüzde	10.00	13.00	Başarılı
7		Çalışan Memnuniyeti, Motivasyonu İle Sosyal Etkinlik ve Dayanışmayı Artırmak.			
	32	Ödüllendirme yapılan personel oranı/yıl/Yüzde	2.00	2.45	Başarılı

	33	Fiziki şartları iyileştirilen ofis (büro) oranı/yıl/Yüzde	20.00	104.00	Başarılı
	35	Tanıtım amaçlı hazırlanan proje ve diğer faaliyetler sayısı/yıl/Adet	26.00	27.00	Başarılı
	36	Düzenlenen kongre, panel veya seminer sayısı/Adet	1.00	2.00	Başarılı
8		Merkez ve Taşra Teşkilatının Mevcut Fiziki Yapısını İyileştirmek.			
	37	İyileştirme yapılan taşra hizmet binası oranı/yıl/Yüzde	20.00	158.00	Başarılı
	39	Yeni yapılan hizmet binaları oranı/yıl/Yüzde	20.00	99.00	Başarılı
9		İnsan Kaynakları Yönetimini Geliştirmek.			
	40	Eğitime katılan personel oranı/yıl/Yüzde	10.00	23.20	Başarılı
	42	Yabancı dil eğitimi alan personel sayısı/yıl/Adet	5.00	13.02	Başarılı
	47	Düzenlenen etik eğitimi sayısı/yıl/Adet	10.00	20.00	Başarılı
	48	Etik eğitime katılan personel oranı/yıl/Yüzde	10.00	15.00	Başarılı
10		Merkez ve Taşra Arşivlerini İyileştirmek.			
	54	Onarım ve restorasyonu tamamlanmış belge sayısı/yıl/Adet	3,500.00	5,784.00	Başarılı
13		Yurt Dışı İlişkileri Geliştirmek Amacıyla Eş Değer Kurumlarla İşbirliği Yapmak.			
	60	İşbirliği yapılan kurum veya ülke sayısı/Adet	1.00	5.00	Başarılı

Yukarıdaki tabloda yer alan göstergelerin gerçekleşme durumlarına ilişkin meydana gelen pozitif sapmaların nedenlerinin açıklanmaması dolayısıyla geçerlilik/ikna edicilik kriterini karşılamadıkları değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Genel Müdürlüğümüzün Mevcut Stratejik Planı ve buna istinaden hazırlanan performans programları Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan SGB.Net programı üzerinden birimler tarafından bilgiler işlenerek raporlaması yapılmaktadır. Ayrıca ilgili birimler tarafından yapılan veri girişleri Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı tarafından konsolide edilerek yine Maliye Bakanlığının hazırlamış olduğu e-bütçe sistemine girilmektedir.

Maliye Bakanlığı sistemi SGB.Net ve e-bütçe sistemlerine kurumumuz tarafından müdahale edilememektedir. Mevcut veriler girilirken bilgi, belge ve evraklardan elde edilen verilerden yapılmaktadır. Raporda değinilen durum kurumumuz tarafından da tasvip edilmemekle beraber hata payını minimum seviyede tutmaya gayret gösterilmektedir.” denmektedir.

Sonuç olarak; kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, bulgu konusu hususlar sonraki yıl denetimlerinde izlenecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 10: Performans Bilgisinin İzlenmesi .e Değerlendirilmesine İlişkin Sağlıklı Bir Veri Kayıt Sisteminin Bulunmaması

Veri kayıt sistemi bir performans hedefi veya göstergeye yönelik tüm performans bilgisinin toplandığı, analiz edildiği ve üretildiği sürecin tamamıdır. Herhangi bir performans hedefi veya göstergeye ilişkin gerçekleşmenin ölçülmesi ve raporlanabilmesi için bu ölçümün nasıl yapılacağı belirlenmiş olması gerekir. Veri kayıt sistemi performansın ölçümüne yönelik belirlenmiş bir yazışma süreci olabileceği gibi, ilgili göstergeye yönelik gerçekleşme sonuçlarını gösteren detaylı bir bilişim programı da olabilir.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünde performans hedef ve göstergelerini ölçmek için kullanılan veri kayıt sistemi Maliye Bakanlığı tarafından geliştirilmiş olan “SGB.Net” sistemidir. Ancak verilerin söz konusu sisteme işlenmesine ilişkin süreçler incelendiğinde, veri kayıt sisteminin yukarıda bahsedilen nitelikleri taşımadığı görülmüştür.

Uygulamada her birim sorumlu oldukları göstergelere ilişkin gerçekleşme verilerini üçer aylık dönemler itibarıyla sorumlu personel tarafından manuel olarak sisteme girmektedir. Manuel olarak sisteme girilen verilerin sisteme işleniş aşamasında, toplanmasına ve analiz edilmesine ilişkin yazışma veya raporlama süreçleri ile doğruluğuna ilişkin kontrol mekanizmaları bulunmamakta olup veriler beyan üzerine sisteme girilmektedir. Söz konusu personel nezdinde verilerin kaynağına ilişkin bir belge bulunmamakta, dolayısı ile verilerin doğruluğu kurum içi kontrole tabi tutulamamaktadır.

Öte yandan faaliyet raporunda yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme verileri e-bütçe sistemi üzerinden raporlanmaktadır. SGB.Net sisteminde yer alan göstergelere ilişkin gerçekleştirmeler yine manuel olarak strateji birimi tarafından tekrardan e-bütçe sistemine girilmekte ve bu aşamada birden fazla birimi ilgilendiren gösterge verilerinin nasıl toplulaştırılacağı, toplulaştırılan verilerin nasıl kontrol edileceğine yönelik herhangi bir iç düzenleme bulunmamaktadır.

Halbuki Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'in 4'üncü maddesinin 6'ncı bendinde de belirtildiği üzere üst yönetici ve harcama yetkilileri, performans programlarının hazırlanmasında ihtiyaç duyulacak her türlü bilgi ve verinin toplanması ile analiz edilmesi için gerekli ortam, yapı ve süreçleri oluşturmakla sorumludurlar.

Bu bağlamda Genel Müdürlükte performans bilgisinin ölçülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik sağlıklı bir veri kayıt sisteminin bulunmaması, kamu idaresinin kendi içinde faaliyet sonuçlarını doğru ölçmesine engel teşkil edebileceği gibi, üst yönetici ve harcama yetkililerince hesap verme sorumluluğu çerçevesinde hazırlanan ve kamuoyuna duyurulan faaliyet raporlarında da yer alan bilgilerin doğruluğu ve güvenilirliği açısından önemli riskler doğuracaktır.

Kamu idaresi cevabında; *“Maliye Bakanlığı sistemi olan e-Bütçeye girişler esnasında hedeflerde meydana gelen negatif yönlü sapmaların sapma nedenleri açıklayıcı olması bakımından girilmekte olup, gerçekleşen hedeflerin pozitif yönlü sapmaların ise hedefe ulaşıldığı değerlendirilmesi nedeniyle herhangi bir açıklama girilmemektedir. Yeni dönemde bu hususa özellikle dikkat edilecektir.”* denmektedir.

Sonuç olarak; kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup düzeltmelerin yapılıp yapılmadığı sonraki yıl denetimlerinde incelenecektir.

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