



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI

2015 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2016

İÇERİK

DIŞIŞLERİ BAKANLIĞI 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
DIŞIŞLERİ BAKANLIĞI ANKARA PALAS DEVLET KONUKEVLERİ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	29

DIŞIŞLERİ BAKANLIĞI

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.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	9
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	10
8.	EKLER.....	25

KISALTMALAR

BAKANLIK	Dışışleri Bakanlığı
BE	Büyükelçilik
BK	Başkonsolosluk
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SUT	Sağlık Uygulama Tebliği

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Dışişleri Bakanlığı, 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 Dışişleri Bakanlığına 2.080.968.000 Türk Lirası ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin % 3,9 üne tekabül etmektedir.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2015 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı Türk Lirası olarak aşağıda belirtilmiştir.

Başlangıç Ödeneği	Ek Ödenek	Toplam Ödenek	Bütçe Gideri	İptal Edilen Ödenek
2.080.968.000	637.439.235,41	2.718.407.235,41	2.573.328.933,25	145.078.302,16

2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun'un E İşaretli Cetveli' nin 11'nci maddesi kapsamında, 2014 yılından devreden ödenekle birlikte toplam 14.183.322,58 Türk Lirası ödenek aktarılmış olup, yıl içinde bu tutarın 8.438.506,52 Türk Lirası harcanarak, geri kalan 5.744.816,06 Türk Lirası 2016 yılına aktarılmıştır.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5018 sayılı Kanununun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

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

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

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

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

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

Yönetmeliğin 310'uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu

idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Nakit Akış Tablosu olduğu; 314-316'ncı maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Bakanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü 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.

Dışişleri Bakanlığı 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 Resmi 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.

Denetim çalışmaları, bu çerçevede hazırlanan mali tablolarla birlikte Dışişleri Bakanlığının 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: Bakanlığın Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımında Bulunan Yurtiçi ve Yurtdışı Taşınmazların İlgili Yönetmelik Hükümlerine Göre Kaydedilmemesi, Tahsis İşlemlerinin Yapılmaması ve Bu Taşınmazların Bakanlığın Mali Tablolarında Doğru Şekilde Gösterilmemesi

Bakanlığın yurtdışı temsilciliklerin mülkiyetinde bulunan 431 adet taşınmazın Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre kaydedilmediği, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre tahsis işleminin yapılmadığı, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve ilgili muhasebe tebliğleri hükümlerine göre muhasebeleştirilip, mali tablolara doğru bir şekilde yansıtılmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Taşınır ve Taşınmaz Edinme başlıklı 45'inci maddesinde yer alan;

“Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, kamu hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda gereken nicelikte ve nitelikte taşınır ve taşınmazları, yurt içinde veya yurt dışında, bedellerini peşin veya taksitle ödeyerek veya finansal kiralama suretiyle edinebilirler. ... Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin edindiği taşınmazlar Hazine adına, diğer kamu idarelerine ait taşınmazlar ise tüzel kişilikleri adına tapu sicilinde tescil olunur. Hazine adına tescil edilen taşınmazlar Maliye Bakanlığı tarafından yönetilir. ...”

hükmü uyarınca Devlet tüzel kişiliğine dahil olan kamu idareleri adına tapuda taşınmaz tescil edilmesi mümkün değildir. Bu taşınmazlar Hazine adına tescil olunur ve mülkiyetten doğan haklar Maliye Bakanlığı tarafından kullanılır. Ayrıca 5018 sayılı Kanununun Taşınmaz Tahsisi başlıklı 47 inci maddesi:

“Kamu idareleri, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilirler. Tahsis edilen taşınmaz, amaç dışı kullanılamaz.

Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri tahsis etmeye, kamu ihtiyaçları için gerekli olmayanların tahsisini kaldırmaya Maliye

Bakanlığı; diğer taşınmazları tahsis etmeye ve tahsisini kaldırmaya ise maliki kamu idaresi yetkilidir. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin esas ve usûller Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”

hükmü ve yine 5018 sayılı Kanununun 45 ve 47’inci maddelerine istinaden yayınlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre, yurtdışı temsilciliklerin kullanımında olan taşınmazların Bakanlığa tahsisi gerekirken, mevcut 431 adet (218 adeti hizmet binası ve resmi konut, 213 adeti ise lojman) taşınmazdan 216 adetinin Hazine kayıtlarında olmadığı ve 431 adet taşınmazın tamamı için ise herhangi bir tahsis işlemi yapılmadığı görülmüştür.

Ayrıca Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte 03.06.2014 tarihinde yapılan değişiklik ile mevcut taşınmazların kayda alınması düzenlenmiştir. İlgili düzenleme ile idarenin taşınmazlarının fiili envanterinin emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanması ve fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilmesi, muhasebe birimlerinin, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 01.10.2014 tarihi itibarıyla çıkarması ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarına alması öngörülmüştür.

Yapılan incelemede, yönetmelikte bahsi geçen fiili envanter çalışmasının yapılmadığı fakat 30.09.2014 tarihinde kayıtlı taşınmazların kayıtlardan çıkarıldığı ve fiili envanter bilgisine dayanarak tekrar muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir.

Bununla beraber Bakanlık taşınmazlarına ilişkin muhasebe işlemleri incelendiğinde, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra no: 47 Amortisman ve Tükenme Payları) hükümlerine uygun olmayan işlemlerin yapıldığı görülmüştür. 258 nolu hesapta takip edilen yapılmakta olan yatırımların (hizmet binası inşaatı gibi) kesin kabulü sonrası ilgili hesaba (252 nolu binalar hesabı gibi) devredilmediği tespit edilmiştir. Ayrıca yıl içerisinde 252 nolu hesaba borç kaydı (bina alımı veya değer artırıcı işlem gibi) yapılan tüm tutarın aynı yıl içerisinde, tamamına ve tek seferde amortisman ayrılmak suretiyle işlem tesis edildiği görülmüştür. Bu uygulamalar Bakanlığın 2015 yılı mali tablolarında 252, 257 ve 258 nolu hesapların tam ve doğru görünmesini engellemiştir.

Yukarıda sayılan nedenlerden dolayı Bakanlığın taşınmazlarına ilişkin işlemlerin 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun dayanak gösterilerek yayımlanan yönetmelik hükümlerine uygun yapılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bakanlık yurtiçi teşkilatı tarafından kullanılmakta olan taşınmazlara ait ayrıntılı bilgilere ihtiyaç duyulduğu 25.04.2016 tarih ve 2016/25563001/10828139 sayılı yazı ile Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü'ne iletildiği,

Aynı yazıda anılan Genel Müdürlük tarafından yürütülmekte olan Milli Emlak Otomasyon Projesi (MEOP) kapsamında Bakanlık yurtiçi teşkilatı tarafından kullanılmakta olan taşınmazlara ilişkin veri girişi yapılabilmesini teminen taraflarına kullanıcı adı ve şifre tanımlanması talep edildiği,

Bu çerçevede, Bakanlık yurtiçi teşkilatı için anılan sisteme veri girişi yapılabilmesini teminen anılan Genel Müdürlükçe yetki tanımlaması yapıldığında ve taşınmazlara ilişkin talep edilen bilgiler Bakanlığa iletildiğinde bulguda bahse konu eksikliklerin tamamlanabileceği,

Öte yandan, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin 5'inci maddesi uyarınca, Bakanlığın yurtdışında kullanılan taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınabilmesini teminen, Bakanlıktan talep edilen bilgilerden, fiili envanteri yapılan ve güncelliğini koruyan 46 taşınmaza ait bilginin 27.04.2016 tarih ve 2016/25563001/10833095 sayılı yazı ile Dışişleri Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü'ne iletildiği,

İlaveten, muhasebe kayıtlarının tamamlanabilmesini teminen söz konusu taşınmazlara ait ayrıntılı ve güncel bilgilere ihtiyaç duyulduğu 27.04.2016 tarih ve 2016/25563001/10843298 sayılı yazı ile Milli Emlak Genel Müdürlüğü'ne iletildiği,

Milli Emlak Genel Müdürlüğü'ne iletilen yazıda özetle, Bakanlık kayıtlarında halihazırda mevcut bulunan ve 2010, 2013, 2014 ile 2015 yıllarında Milli Emlak Genel Müdürlüğü'ne resmi yazı yoluyla da iletilmiş olan verilerin güncelliği konusunda oluşan tereddüdün giderilebilmesini teminen Bakanlık yurtdışı teşkilatından genelge yoluyla verilerin kontrolü ve eksikliklerin giderilmesinin talep edileceği, güncellemelerin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi adına MEOP 'tan istifade edilmek istendiği, bu bağlamda taşınmazlara ilişkin veri girişi yapacak misyon görevlilerine yetki tanımlaması yapılması gerektiğinin iletildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Konu ile ilgili bulgu ve önerilerimizde Bakanlık ile mutabık olunduğu değerlendirilmektedir.

Bakanlığın taşınmazlarına ilişkin kayıt, tahsis ve muhasebe işlemlerinin 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun dayanak gösterilerek yayımlanan yönetmelik hükümlerine uygun yapılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

Bakanlıkça yurtiçi ve yurtdışı teşkilatı tarafından kullanılmakta olan taşınmazlara ilişkin tam ve doğru verilerin elde edilmesi amacı ile bir takım idari ve hukuki girişimlerde bulunulduğu anlaşılmaktadır. Bununla beraber rapor düzenlenme tarihi itibari ile bu girişimler nihayete ermediğinden, mevcut muhasebe sisteminde kayıtlı taşınmazlar Bakanlığın gerçek taşınmaz miktarını göstermemektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Dışişleri Bakanlığı 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 “252 Binalar Hesabı”, “257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı” ve “258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı” hariç doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Ankara Palas Devlet Konukevleri Döner Sermaye İşletmesinin Ödenmiş Sermayesinin Bakanlar Kurulu Kararı Olmaksızın Artırılması ve Bakanlık Bütçesinden İşletmeye Her Yıl Düzenli Olarak Kaynak Aktarılması

Yapılan incelemede, Ankara Palas Devlet Konukevleri Döner Sermaye İşletmesinin ödenmiş sermayesinin 2011 yılında Bakanlar Kurulu Kararı olmaksızın artırıldığı görülmüştür. Söz konusu sermaye artırımının 2011 yılı Bakanlık bütçesine tefrik edilen 500.000 TL ödeneğin Döner Sermaye İşletmesine aktarılması suretiyle yapıldığı tespit edilmiştir. Ayrıca yine her yıl düzenli olarak Bakanlık bütçesine konulan belli bir miktar ödeneğin Döner Sermaye İşletmesine aktarılması ile işletmenin genel bütçe ödenekleri ile finanse edildiği görülmüştür. 2012-2015 yılları arasında yapılan aktarmalar aşağıda gösterilmiştir

2012 yılı:	250.000 Türk Lirası
2013 yılı:	300.000 Türk Lirası
2014 yılı:	400.000 Türk Lirası
2015 yılı:	550.000 Türk Lirası

2012-2015 yılları arasında toplam 1,5 milyon Türk Lirası kaynak aktarılmıştır. Ayrıca 2016 yılında da 650.000 Türk Lirası kaynak aktarılması planlanmaktadır.

6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanununun 20'nci maddesinin 8'nci fıkrasında Ankara Palas Devlet Konukevleri Döner Sermaye İşletmesine yönelik olarak:

"Devlet konukevi olarak kullanılacak binaların kullanılması ve döner sermaye işletmeleri şeklinde işletilmesi görev, yetki ve sorumluluğu Bakanlığa aittir. Döner sermaye işletmeleri için kendi kaynaklarından karşılanmak üzere 500.000 Türk Lirası sermaye tahsis edilmiştir. Bu miktar Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulunca beş katına kadar artırılabilir. Ödenmiş sermaye tutarı tahsis edilen sermaye tutarına ulaşıncaya kadar, elde edilen dönem sonu kârları ödenmiş sermayeye eklenir. Ödenmiş sermaye tutarı tahsis edilen sermaye tutarına ulaştıktan sonra elde edilen kârlar, hesap dönemini izleyen

Nisan ayının sonuna kadar genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili muhasebe birimi hesabına yatırılır. Döner sermaye işletmelerinin yönetimi, faaliyet alanları, işleyişi, sermaye kaynakları, idari ve mali işlemleri ile gelirlerine ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığının da görüşü alındıktan sonra yürürlüğe konulan yönetmelikle belirlenir. Bakanlıkça gerekli görüldüğü takdirde, Devlet konukevinin kullanma ve işletme görev, yetki ve sorumluluğu, ihtisas alanları da göz önünde tutularak kısmen resmi veya özel diğer kuruluşlara devredilebilir."

hükmü yer almaktadır. Ayrıca yine 6004 sayılı Kanun'un "Yönetmelikler ve Teşkilata İlişkin Geçiş Süreci" başlıklı Geçici 1'inci maddesinde:

"Bu Kanunda öngörülen yönetmelikler, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren altı ay içinde Bakanlık tarafından hazırlanarak yürürlüğe konulur. Bu yönetmelikler yürürlüğe girinceye kadar, mevcut yönetmeliklerin bu Kanuna aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmasına devam olunur."

hükmü yer almaktadır.

Söz konusu hükümlere göre, Döner Sermaye İşletmesine 500.000 Türk Lirası sermaye tahsis edildiği, bu sermayenin de İşletmenin kendi kaynaklarından karşılanacağı belirtilmiştir. Bu miktar, Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulunca beş katına kadar artırılacaktır. Ancak, 2011 yılında genel ödenekten tahsis edilen 500.000 Türk Lirası ödenek ile Kanunda 500.000 Türk Lirası ile sınırlandırılmış kayıtlı sermaye tutarı, Bakanlar Kurulu Kararı olmaksızın 842.000 Türk Lirasına yükseltilmiştir. Bu nedenle, Döner Sermaye İşletmesine 500.000 Türk Lirası sermaye tahsis edilmesine ve bu sermayenin de İşletmenin kendi kaynaklarından karşılanması öngörülmesine rağmen, Bakanlık bütçesinden aktarılan ödenekle Maliye Bakanlığının uygun görüşü ve Bakanlar Kurulu Kararı olmaksızın ödenmiş sermayenin artırılmasının yasal dayanaktan yoksun olduğu değerlendirilmektedir. Bununla beraber, 6004 sayılı Kanunda Döner Sermaye İşletmesine Bakanlık bütçesinsinden sermaye tahsis edileceğine dair de herhangi bir hüküm yer almamaktadır. "Döner Sermaye İşletmelerinin sermaye ihtiyacı Genel Bütçeye konulacak ödeneklerle karşılanır." hükmü 4009 sayılı Dışişleri Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki mülga Kanunda yer almaktadır. Bu haliyle, 6004 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 13.08.2010 tarihinden itibaren, Döner Sermaye İşletmesine yapılan sermaye tahsisi mevzuata uygun değildir.

Ayrıca, her yıl Bakanlık bütçesine tefrik edilen ödeneklerin Döner Sermaye İşletmesine aktarılmak suretiyle İşletmenin finanse edilmesinin yasal zemininin olmadığı değerlendirilmektedir. 6004 sayılı Kanununun 20'nci maddesinin 8'nci fıkrasında, Ankara Palas Devlet Konukevi Döner Sermaye İşletmesine dair düzenlemeler yapılmış ve fakat ödenek aktarmasına izin veren herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Bu haliyle, 6004 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 13.08.2010 tarihinden itibaren, Döner Sermaye İşletmesine yapılan ödenek aktarımları mevzuata uygun değildir.

Kamu idaresi cevabında; Ankara Palas Devlet Konukevi İşletmesi'nin sürdürülebilir, gelir-gider dengesi kurulmuş ve kendi kaynaklarına dayalı bir mali yapıya kavuşturulması temel hedef olmakla birlikte, Devletimiz açısından özel öneme sahip bu İşletmenin mevcut mali zorluklarının aşılması amacıyla Hazine yardımı almasına imkan tanıyacak mevzuat değişikliğinin gerçekleştirilmesine yönelik çalışmalar sürdürüldüğü, Bakanlık bütçesinde öngörülen tutarda bir miktarın kamu yararı gözetilerek yardım olarak aktarılması sağlanarak, mevcut yapının işlerliğinin sürdürülmesine çalışıldığı, Bu bağlamda, 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunda gerekli değişikliğin yapılmasının hedeflendiği,

Ayrıca, Ankara Palas Konukevleri Döner Sermaye İşletmesinin ödenmiş sermayesinin iki katına çıkarılması konusunda Maliye Bakanlığı nezdinde çalışmalara başlanarak, alınacak olumlu görüşü müteakip Bakanlar Kurulu Kararı için müracaatta bulunulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Konu ile ilgili bulgu ve önerilerimizde Bakanlık ile mutabık olunduğu değerlendirilmektedir.

6004 sayılı Kanunda Döner Sermaye İşletmesine Bakanlık bütçesinden sermaye tahsis edileceğine dair de herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Bu haliyle, 6004 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 13.08.2010 tarihinden itibaren, Döner Sermaye İşletmesine yapılan sermaye tahsisi mevzuata uygun değildir. Ayrıca, her yıl Bakanlık bütçesine tefrik edilen ödeneklerin Döner Sermaye İşletmesine aktarılmak suretiyle İşletmenin finanse edilmesinin yasal zemininin olmadığı değerlendirilmektedir. 6004 sayılı Kanununun 20'nci maddesinin 8'nci fıkrasında, Ankara Palas Devlet Konukevleri Döner Sermaye İşletmesine dair düzenlemeler yapılmış ve fakat ödenek aktarmasına izin veren herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Bu

haliyle, 6004 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 13.08.2010 tarihinden itibaren, Döner Sermaye İşletmesine yapılan ödenek aktarımları mevzuata uygun değildir.

BULGU 2: Konsolosluk İşlemlerinde Uygulanacak Harç Tarife Bedellerinin Küsuratlarının Tama İbلاغ Edilmesi

Konsolosluklar tarafından tahsil edilecek harç tarife bedellerinin mahalli para cinsinden belirlenmesinde; küsuratlı kısımların, 492 sayılı Harçlar Kanunu ve diğer yasal düzenlemeler ile herhangi bir yetki verilmediği halde “verginin yasallığı” ilkesine aykırı olarak yukarıya doğru tama ibلاغ edilerek belirlendiği ve uygulandığı tespit edilmiştir.

Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğünün 31.12.2014 tarih ve 2014.85660613.7305981 sayılı yazısı ile Büyükelçilik Konsolosluk Şubeleri, ve Başkonsolosluklardan, yapacakları işlemlerde döviz cinsinden alınacak harç tarife bedellerini mahalli para cinsinden hesaplanmasına esas döviz kuru ve emsal katsayılarını dikkate alarak belirlemeleri istenmiştir. Belirlenen harç tarifeleri, Büyükelçilik Konsolosluk Şubeleri, Başkonsolosluklar ve Fahri Konsolosluklar tarafından Merkez Saymanlık Müdürlüğüne bildirilmiş ve söz konusu tarife bedelleri 01.01.2015 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Harç tarife bedellerinin mahalli para cinsinden hesaplanması sırasında ortaya çıkan küsuratlı kısmı(ondalık kesirlerinin), ufak veya madeni para azlığı veya yokluğu, işlemlerin hızlandırılması ve benzeri nedenlerle Büyükelçilik Konsolosluk Şubeleri ve Başkonsolosluklar tarafından yukarıya doğru tama ibلاغ edilerek belirlenmiş ve uygulamaya konulmuştur.

492 sayılı Harçlar Kanununun 79 uncu maddesi ile yabancı para ile tahsil edilecek harçların hesabının ne şekilde yapılacağı belirlenmiştir. Buna göre konsolosluk harçları ile Türkiye Cumhuriyeti Muvazzaf ve Fahri Konsolosluklarının yaptıkları her türlü işlemlere ait harçlar Maliye Bakanlığınca tespit ve ilan edilecek döviz kurlarına göre ve bu işlemlerle ilgili tarifelere ayrı ayrı veya birlikte emsal uygulanmak suretiyle hesap edilerek tespit edilecektir. 2015 yılı için söz konusu belirleme 30.12.2014 tarih ve 29221 sayılı Resmi Gazete ‘de yayınlanan 74 Seri Nolu Harçlar Kanunu Genel Tebliği ile yapılmıştır. Bununla beraber yabancı para ile tespit ve tahsil edilecek harç tarife bedellerinin hesaplanmasında ortaya çıkacak ve tahsilât sırasında dikkate alınmayacak küsuratlara ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Emsal katsayı ve döviz kuru uygulanması sonucunda ortaya çıkacak tarife bedellerinin küsuratlarının konsolosluk işlemlerinin yapılmasını zorlaştıracığı hususu açıktır. Ancak, söz konusu küsuratları tama iblağ etme (aşağıya ya da yukarıya doğru) uygulamasının da yasal bir zemine kavuşturulması gerekmektedir. Fiili durumda olduğu gibi tama iblağ etme yetki ve sorumluluğunun, Büyükelçilik Konsolosluk Şubeleri, Başkonsolosluklar ve Fahri Konsoloslukların uhdesinde bırakılmış olması kanunun açıkça tanımadığı bir yetkinin adı geçen birimler eliyle kullanılması anlamına gelmekte olup kanuni dayanaktan yoksundur.

Anayasanın 73 üncü maddesi, "*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir, kaldırılır*" şeklindeki verginin yasallığı ilkesi gereğince vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin yasayla düzenlenmesi zorunluluğunu öngörmektedir. Tarife bedellerinin herhangi bir yasal dayanak olmadan ve değişiklik anlamına gelebilecek şekilde yukarı doğru tama iblağ edilmesi verginin yasallığı ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

Bu husus 2013 ve 2014 yılı denetim raporlarında konu edilmiş ancak bir ilerleme sağlanamamış ve hatalı uygulama 2015 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Konsolosluk işlemlerinde uygulanan harç tarife bedellerinin tama iblağ edilmesi ile ilgili olarak uygulamanın yasal zemine kavuşturulması hususu Merkez Saymanlık Müdürlüğümüzce 03.03.2013 tarih ve 86437/24 sayılı yazımız ile Maliye Bakanlığına bildirildiği,

2013 yılı Denetim Raporuna istinaden konu yeniden 07.05.2014 tarih ve 89 sayılı yazı ile Maliye Bakanlığına iletilmiş olup düzenleme yapılması beklendiği, ancak konunun yasal düzenleme ile çözüme kavuşturulması ve sürüncemede kalmaması için Maliye Bakanlığı (Gelir İdaresi Başkanlığı) nezdinde girişimlerin devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak konu ile ilgili bulgu ve önerilerimizde Bakanlık ile mutabık olduğu değerlendirilmektedir.

Bu husus, 2013 ve 2014 yılı denetim raporunda konu edilmiş, ancak bir ilerleme sağlanamamış ve hatalı uygulama 2015 yılında da devam etmiştir.

BULGU 3: Yabancı Para Cinsinden Tahsil Edilecek Değerli Kâğıt Bedellerinin Hesaplanmasına Dair Yasal Boşluk Bulunması

Konsolosluklar tarafından tahsil edilecek Değerli Kâğıt bedellerinin mahalli para cinsinden hesaplanmasına esas emsal katsayılar ve uygulanacak döviz kurunun belirlenmediği ve uygulamaya yön verecek şekilde başka yasal bir düzenlemeye de atıfta bulunulmadığı görülmüştür.

210 sayılı Değerli Kâğıtlar Kanununun 1'inci Maddesi ile bu Kanunun kapsamına giren veya diğer kanunlarla kapsama alınacak olan değerli kâğıtların basımı, dağıtımı ve bedellerinin tahsili ile ilgili usul ve esasları ve bu kâğıtların bedellerini tespitte Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

2015 yılı içinde uygulanacak olan değerli kâğıt bedelleri 31.12.2014 tarih ve 29222 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No:40 Değerli Kağıtlar) ile belirlenmiş ancak yabancı para ile tahsil edilecek değer kâğıt bedellerinin hesaplanmasına esas emsal katsayılar ve uygulanacak döviz kuru belirlenmemiş ve uygulamaya yön verecek şekilde başka yasal bir düzenlemeye de atıfta bulunulmamıştır. Ayrıca, yabancı para ile tahsil edilecek değerli kâğıt bedellerinin hesaplanmasında ortaya çıkacak ve tahsilat sırasında dikkate alınmayacak kusurlara ilişkin de herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Yabancı para ile tahsil edilecek değerli kâğıt bedellerinin hesaplanmasına esas döviz kuru belirlenmediğinden, hesaplamaların günlük döviz kuru alınarak yapılması gibi bir durum ortaya çıkmaktadır. Günlük döviz kuru alınmasının konsolosluk işlemlerinin yapılmasını zorlaştıracığı hususu açıktır. Uygulamada, mevzuatta herhangi bir hüküm olmamasına rağmen harçlar için belirlenmiş olan döviz kuru değerli kâğıtlar için de uygulanmakta ve emsal katsayı 1 olarak alınmaktadır.

Yabancı para ile tahsil edilecek değerli kâğıt bedellerinin harç tarifeleri için öngörülmüş olan döviz kuru alınarak hesaplanması sonucu ortaya çıkacak kusurlar da harç tarifelerinde olduğu gibi tama tamamlanmaktadır. Değerli kâğıt bedellerinin kusurlu kısımlarının tama tamamlama yetki ve sorumluluğu, Büyükelçilik Konsolosluk Şubeleri ile Başkonsoloslukların uhdesinde bırakılmaktadır.

Anayasanın 73 üncü maddesi "*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir, kaldırılır.*" düzenlemesini içermekte olup öğreti ve uygulamada verginin yasallığı ilkesi olarak adlandırılan bu ilke vergi, resim, harç ve benzeri kamusal erke dayalı bütün yükümlülüklerin yasayla düzenlenmesi zorunluluğunu öngörmektedir. Bu anlamda, tarife bedellerinin herhangi bir yasal dayanak olmadan sabit bir döviz kuruna tabi tutulması ve hesaplamalar sonucu ortaya çıkan küsuratların yukarı doğru tama iblağ edilmesi "verginin yasallığı" ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

Bu husus 2013 ve 2014 yılı denetim raporlarında konu edilmiş ancak bir ilerleme sağlanamamış ve hatalı uygulama 2015 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Yabancı para cinsinden yapılacak değerli kağıt bedellerinin hesaplanması işlemlerine dair yasal boşluğun giderilmesi hususu Merkez Saymanlık Müdürlüğümüzce 07.06.2013 tarih ve 116 sayılı yazı ile Maliye Bakanlığına bildirildiği,

2013 yılı Denetim Raporuna istinaden konu yeniden 07.05.2014 tarih ve 88 sayılı yazı ile Maliye Bakanlığına iletilmiş olup düzenleme yapılması beklendiği, ancak konunun yasal düzenleme ile çözüme kavuşturulması ve sürüncemede kalmaması için Maliye Bakanlığı nezdinde girişimlerin devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Konu ile ilgili bulgu ve önerilerimizde Bakanlık ile mutabık olduğu değerlendirilmektedir.

Bu anlamda, tarife bedellerinin herhangi bir yasal dayanak olmadan sabit bir döviz kuruna tabi tutulması ve hesaplamalar sonucu ortaya çıkan küsuratların yukarı doğru tama iblağ edilmesi "verginin yasallığı" ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

Bu husus, 2013 ve 2014 yılı denetim raporunda konu edilmiş, ancak bir ilerleme sağlanamamış ve hatalı uygulama 2015 yılında da devam etmiştir.

BULGU 4: Bakanlık Merkez Teşkilatında Görevli Olan ve Yurtdışı Tayine Tabi Olmayan Personelin Düzenli Dönemler ve Süreler Halinde Yurtdışına Geçici Görevlendirilmesi

Bakanlığın, merkez teşkilatında çalışan ve yurtdışı tayine tabi olmayan personelini düzenli ve dönemler halinde yurtdışı temsilciliklerde ortaya çıkan ihtiyaçlardan bağımsız olarak yurtdışına geçici görevlendirdiği tespit edilmiştir.

2015 yılı yolluk harcamalarının Bakanlığın bütçesinde ciddi bir ağırlığının olduğu görülmüştür. 03 ekonomik kodu ile işlem gören mal ve hizmet alımlarının % 14'ü yolluk harcamalarından oluşmaktadır. Yolluk harcamalarının içinde ise yurtdışı geçici görev yolluklarının yoğun olduğu (% 58) tespit edilmiştir.

Yurtdışı geçici görev yolluklarının incelenmesinde, Bakanlığın merkez teşkilatında çalışan ve bakanlık terminolojisinde merkez memuru şeklinde ifade edilen memur, şoför, mütercim, hizmetli, işçi, bekçi, hizmetli, bilgisayar işletmeni vs. gibi kadrolarda çalışan ve asli işi Bakanlığın merkez teşkilatında görev yapmak olan personele ilişkin yoğun bir yurtdışı geçici görevlendirmenin olduğu dikkati çekmektedir. 2015 yılında 700 civarında merkez memurunun (yukarıda saydığımız kadrolar da çalışanlar gibi) yaklaşık 20 ila 40 gün arasında (ortalama 26 gün) yurtdışında geçici görevlendirildikleri tespit edilmiştir.

Geçici görevlendirmelerde, görevlendirilme ihtiyacı duyulan birimlerde yerine getirilmesi gerekli bir hizmetin veya yapılması zaruri bir işin veya ivedilik arz eden bir durumun var olması; bu iş, durum veya hizmetin yerel imkanlar ile sürdürülmesinin mümkün olmaması; görevlendirme konusu ile görevlendirilen personel arasında eğitim, tecrübe, kadro vs gibi konularda uyum olması; görevlendirme süresinin yapılacak görev ile uyumlu ve sınırlı olması bu görevlendirmelerin doğal gereğidir. Bu nokta itibariyle görevlendirilen misyonlarda, görevlendirme tarihindeki iş yoğunluğu (konsolosluk işlemleri, ağırlama, izin durumu, toplantı vs. üzerinden) ve görevlendirilen personelin eğitim ve tecrübesi beraber değerlendirildiğinde, yapılan görevlendirmelerin misyonlarda yürütülen kamu hizmeti ile ilgili olarak ortaya çıkan mevcut bir ihtiyaçtan ziyade, merkez memurların yılda en az bir defa olmak üzere düzenli aralıklar ve süreler ile yurtdışına çıkarılma amacına dönük olduğu anlaşılmaktadır. Bu tür görevlendirmeler sonucunda 2013, 2014 ve 2015 yıllarında bütçeden yapılan harcama tutarı sırası ile 5,2 milyon Türk Lirasını, 4,3 milyon Türk Lirasını ve 7,1 milyon Türk Lirasını aşmıştır.

Bu tür bir uygulama; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun, Kamu Maliyesinin Temel İlkeleri başlık 5'inci maddesinin g bendinde;

“Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.”

hükmü ve aynı Kanunun Üst Yönetici başlıklı 11'inci maddesinde;

“Üst Yöneticiler ... sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden ... sorumludur.”

hükmü ve yine konuya ilişkin 17/01/2007 tarih ve 2007/3 sayılı Tasarruf Tedbirleri konulu Başbakanlık Genelgesinin;

“... yurtdışı geçici görevlendirmelerin zorunlu hallerde yapılacağı, görev süresi ve görevli sayısının en az seviyede tutulacağı ...” açıklaması ile çelişmektedir.

Bu husus 2014 yılı denetim raporunda da konu edilmişse de, uygulama 2015 yılında da devam etmiştir.

Bu itibarla yurtdışı geçici görevlendirmelerin zorunlu bir ihtiyaç üzerine ve uygun eğitilmiş ve tecrübe personeli ile yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Yurtdışındaki temsilcilik sayısının 2000 yılında 162 iken 2016 yılında 234'e yükseldiğini, personel sayısının ise çeşitlenen görev yelpazesi de dikkate alındığında dış temsilcilik sayısındaki artışa paralel olmadığını, ilave sözleşmeli personel pozisyonu ihtiyacının hiçbirinin ilgili kurum ve kuruluşların onay vermemesi neticesinde karşılanamadığını,

Yurtdışı sözleşmeli personelin “Hastalık, doğum ve süt izni” gibi özlük haklarını kullanmalarının ve Başbakanlığın 16 Nisan 2014 tarihli, 2014/5 sayılı ve ‘Fazla Çalışma’ başlıklı Genelgesi doğrultusunda her 8 saatlik fazla mesai için bir gün izin verilmeye başlanmasının ilave personel ihtiyacını arttırdığını, geçici görevlendirme taleplerinin büyük ölçüde özellikle vatandaşlarımızın yoğun olarak bulunduğu ülkelerde faaliyet gösteren dış temsilciliklerimizin konsolosluk işlemlerindeki artıştan kaynaklandığını, mevzuat değişikliklerinin ve vize rejimi güncellemelerinin de dönemsel artışa yol açtığını, yurtdışındaki vatandaşlarımıza ülkemizdeki seçimlerde dış temsilciliklerimizde oy kullanma imkanı tanınmasının, dövizle askerlik hizmetinden yararlanma şartlarının vatandaşlarımız lehine değiştirilmesinin ve Suriye-Irak vatandaşlarına ülkemize girebilmeleri için yeniden vize alma zorunluluğu getirilmesinin de geçici görevlendirme taleplerinde artışa neden olduğunu,

Bu kapsamda, 80’i aşkın temsilciliğin 2015 yılı başında, farklı gerekçelerle, ihtiyaç duydukları unvan grubu (bilgisayar işletmeni, şoför, hizmetli vb.) ve geçici görevlendirmenin aralığı belirterek ilettikleri yazılı talepleri üzerine, geçtiğimiz yıl 14 ila 34 gün arasında değişen toplam 765 geçici görevlendirme yapıldığını, mevcut personel sayısının arttırılmasına yönelik kalıcı çözümler geliştirilmediği sürece hizmetin aksamaması için önümüzdeki yıllarda da merkez teşkilatından düzenli olarak geçici görevlendirme yapılmasının gerekeceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak konuya ilişkin Kamu İdaresi cevabının ilgili bulgu ve öneriyi karşılamadığı değerlendirilmektedir.

Zira Kamu İdaresi cevabında zikredilen farklı gerekçelerin konuyu tam olarak açıklamadığı değerlendirilmektedir. Kamu idaresi cevabında, Suriye-Irak vatandaşlarına ülkemize girebilmeleri için yeniden vize alma zorunluluğu getirilmesini ilave geçici görevlendirme gerekçeleri arasında bildirmişse de, bulgu kapsamında bahsedilen 765 merkez memuru görevlendirmesinin sadece 4 tanesi bu misyonlara ait görevlendirmelerden oluşmaktadır. Yine ilave geçici görevlendirme gerekçeleri arasında sayılan “yurtdışındaki vatandaşlarımıza ülkemizdeki seçimlerde dış temsilciliklerimizde oy kullanma imkanı tanınması” durumu ve görevlendirmeler arasında da anlamlı bir ilişki kurulamamıştır. Zira 7 Haziran genel seçimlerinden sonra, yaz aylarında da görevlendirme yoğunluğunun aynı hızda devam ettiği görülürken, bir diğer seçim tarihi olan Kasım ayı, görevlendirmelerin en düşük gerçekleştiği aylardan biri olmuştur. Ayrıca konsolosluk işlemlerindeki artışın ilave personel ihtiyacı doğurduğu bildirilmekte ise de, görevlendirilen 79 hizmetlinin hangi konsolosluk hizmetlerini yerine getirdiği / getirebildiği tartışmalıdır.

Ayrıca bu görevlendirmelere ilişkin harcırah beyannameleri incelendiğinde, görev yerlerinin farklı, görevlendirilenlerin memuriyet dereceleri farklı ve söz konusu ihtiyaç duyulan hizmetler farklı olmasına rağmen, beyannamelerdeki uçak biletleri hariç tutulduğunda kişilere ödenen tutarın yaklaşık aynı olması dikkat çekmiştir. Bu husus yapılan görevlendirmelerin iş, görev veya hizmet odaklı olmaktan ziyade zaman içerisinde işlevsellikten uzaklaşarak çalışan lehine ekonomik fayda sağlamaya yönelik bir yapıya dönüştüğü iddiasını desteklemektedir.

Bu husus 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunda konu edilmiş ancak bir ilerleme sağlanamamış ve hatalı uygulama 2015 yılında da devam etmiştir. Bu itibarla, yurtdışı geçici

görevlendirmelerin bir kısmının personel lehine ekonomik fayda sağlamaktan ziyade, zorunlu bir ihtiyaç üzerine, uygun eğitim ve tecrübeye personel ile yapılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Yurtdışı Tedavi Giderlerinin Ödenmesinde, Mevcut Mevzuatın Uygulamadaki Sorunları Gidermede Yetersiz Kalması

Yurtdışı temsilciliklerde görev ifa eden Bakanlık personeli ile bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin tedavi giderlerinin ödenmesinde, mevcut mevzuatın uygulamadaki sorunları gidermede yetersiz kaldığı görülmüştür.

Sağlık yardımları Sosyal Güvenlik Kurumunca (SGK) karşılanan genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin yurt dışındaki tedavi işlemleri, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 66'ncı ve ek 4'üncü maddesi, Genel Sağlık Sigortası Uygulamaları Yönetmelik'in 5'inci bölümü ile Sağlık Uygulama Tebliği'nin (SUT) 2.5'inci maddesi hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bu hükümlere göre, yurtdışında sağlanan sağlık hizmeti giderleri, öncelikle işveren tarafından ödendikten sonra tedavi belgelerine dayanılarak işverence SGK'dan talep edilmektedir. SGK tarafından karşılanacak tutar, yurtiçinde sözleşmeli sağlık hizmeti sunucularına tedavinin yapıldığı tarihte ödenen en yüksek tutarı geçemeyecektir. Bu tutarı aşan kısım, işveren tarafından karşılanacaktır. Kamu kurumlarınca bedeli ödenecek sağlık hizmetlerinin kapsamı, 5510 sayılı Kanun ve bu Kanuna istinaden yayımlanan yönetmelikler ve SUT'a göre SGK tarafından ödenen sağlık hizmetleri ile sınırlıdır.

Anılan mevzuata istinaden uygulamada, yurtdışı tedavi ödemelerine ait evraklar önce Bakanlık bünyesindeki Tedavi Şubesinde mevcut SUT hükümleri çerçevesinde incelenerek, kişi bazında tedavi bedellerinin ödenmesi mümkün olan kısmı tahakkuka bağlanmaktadır. Bu defa aynı tedavi evrakı 5510 sayılı Kanun' un 66'ncı maddesi uyarınca Türkiye rayici ödemelerinin (SGK bütçesinden karşılanacak tutarların belirlenmesi işleminin) yapılabilmesini teminen SGK'ya gönderilmektedir. SGK tarafından aynı tedavi evrakı aynı amaca yönelik olarak tekrar incelendikten sonra rayiç bedel karşılıkları toplu ve tek bir tutar olarak Bakanlığın bütçesine gelir kaydedilmek üzere gönderilmektedir. Yurtdışı tedavi gideri karşılığı SGK tarafından ödenen bir yıllık rayiç bedel toplamı, tedavi bütçesinin yaklaşık

yüzde % 5 veya 6' sına tekabül etmektedir. Geri kalan tedavi giderlerinin tamamı Bakanlık bütçesinden ödenmektedir.

Mevcut mevzuat hükümleri çerçevesinde yürütülen yurtdışı tedavi giderlerinin ödenmesinde, uygulamada aşağıda sayılan bazı sorunlarla karşılaşmaktadır:

A) SUT Kapsamında Yurtiçi Tedaviler İçin Öngörölmüş Olan Tedavi Usullerinin Aynı Şekilde Yurtdışında Uygulanmasının Mümkün Olmaması

Kamu kurumlarınca bedeli ödenecek sağlık hizmetlerinin kapsamı, 5510 sayılı Kanun ve bu Kanuna istinaden yayımlanan yönetmelikler ve SUT'a göre SGK tarafından ödenen sağlık hizmetleri ile sınırlıdır. Ancak ülkemizdeki sağlık uygulamalarına göre hazırlanmış olan SUT esasları, görev yapılan ülkelerin mevzuatlarıyla ve ülke uygulamaları ile örtüşmemektedir. Temsilciliklerimizin bulunduğu ülkelerin sağlık mevzuatı, tedavi ve ilaç uygulamaları ile bu uygulamalara ait belge dokümantasyonunda ciddi farklılıklar bulunmaktadır.

Örneğin, SUT'a göre bedeli ödenecek ilaçlar listesinde yer almayan bir ilacın bedelinin ödenmesi mümkün değildir. Fakat görev ifa edilen ülkenin sağlık mevzuatındaki ilaç uygulamalarındaki farklılıklar ve ilaç etkin madde vb sınıflandırmalarının ülkemizdeki ilaç sınıflandırmasıyla örtüşmemesinden kaynaklanan sebepler yüzünden bazı ilaç bedelleri ödenememektedir. Aynı şekilde, SUT'a göre ayaktan tedavilerde hastanın aynı sağlık kurumuna acil servis başvuruları hariç olmak üzere 10 gün içindeki aynı uzmanlık dalına başvurusu faturalandırılmaz iken görev ifa edilen ülkenin sağlık mevzuatında böyle bir hükmün bulunmaması tedavi giderinin ödenmesinde sıkıntı yaratmaktadır.

B) Bakanlık ve SGK arasında, Yurtdışı Tedavi Evrakının İncelenmesi ve Tedavi Giderlerinin Ödenmesi Süreçlerinde Eşgüdümü Mümkün Kılacak Bir Mekanizmanın Kurulmamış Olması

Bakanlıkça kişi bazında yapılan tedavi ödemelerinin rayiç bedel karşılıklarının Bakanlığın bütçesine gelir kaydedilmek üzere SGK tarafından topluca gönderilmesi nedeniyle, SGK'nın kişi bazında hangi sağlık hizmeti için ne miktarda rayiç bedel ödediği tespit edilememektedir. Bu durum, kişi bazında hangi sağlık hizmetlerinin karşılandığı hususunda SGK tarafından ayrıntılı bilgi verilememesi nedeniyle, tedavi yardımından faydalanan kişi tarafından ödenmesi gereken bazı sağlık hizmetlerinin Bakanlık tarafından karşılanabilmesine yol açmaktadır. Bu itibarla, yurtdışı tedavi evrakı üzerinde Bakanlık ve

SGK tarafından aynı amaca yönelik inceleme yapılmakla birlikte her iki kurum farklı sonuçlar elde edilebilmektedir. Her iki kurum tarafından yapılan ödemelerin SUT hükümleri dahilinde uyumlu olup olmadığının tespitine yönelik çalışmalar, aralarında eşgüdümü sağlayacak bir mekanizmanın mevcut olmaması nedeniyle mümkün bulunmamaktadır.

Bu husus 2014 yılı Denetim Raporunda da konu edilmişse de, uygulama 2015 yılında da devam etmiştir.

C) Mevzuatta, Yurtdışı Tedavi Giderlerinin SGK'nın Karşılacağı Türkiye Rayici Tutarını Aşan Kısımın Tamamının İşveren Tarafından Karşılanmasına İzin Verildiği Halde, Tedavi Giderlerinin Yukarı Doğru Kontrolsüz Artışını Önleyici Tedbirlerin Bulunmaması

Mevcut mevzuata göre, yurtdışında sağlanan sağlık hizmetlerinin SGK tarafından karşılanacak bedelleri, yurtiçinde sözleşmeli sağlık hizmeti sunucularına tedavinin yapıldığı tarihte ödenen en yüksek tutarı geçemeyecektir. Bu tutarı aşan kısım, işveren tarafından karşılanacaktır. Bu tür bir düzenleme, SGK tarafından karşılanacak bedeli aşan kısmın, üst tavan olmaksızın ilgili kurum tarafından ödenmesi sonucunu doğurduğu gibi aynı ülke için dahi benzer tedaviler için birbirinden çok farklı tedavi faturalarının ödenmesine yol açabilmektedir.

Yapılan incelemede, örneğin doğum giderlerinin karşılanmasında, aynı dış temsilcilikte farklı hastanelerin seçilmesi nedeniyle 6 kata varan fiyat farklarının oluştuğu görülmüştür. Mevzuatta, ülkeler bazında tedavi giderleri ile ilgili parasal üst limit konulması veya kişilerden yüzdelik bazda katılım payı alınması gibi tedavi giderlerinin yukarı doğru kontrolsüz artışını ortadan kaldırmaya yönelik önleyici tedbirlerin bulunmaması, Bakanlığın tedavi giderlerinin artışına sebep olmaktadır.

Yurtdışı tedavi uygulamalarıyla ilgili olarak ortaya çıkan eksikliklerin giderilebilmesinin ancak ilgili mevzuatta değişiklikler yapılmak suretiyle düzeltilebileceği düşünülmektedir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na 23.07.2010 tarihinde eklenen Ek 4'üncü Maddesi 'Yurtdışı Tedavi Yönetmeliği'nin çıkarılmasına cevaz vermekte ve bu yönetmeliğin Maliye Bakanlığı'nın koordinatörlüğünde, Dışişleri Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından müştereken çıkarılması gerektiği hükmü yer almaktadır. Bununla birlikte, aradan

geçen 5 yıllık süre zarfında ilgili kurumların bir araya gelmeleri suretiyle bir çalışma yürütmedikleri görülmüştür.

Mevcut mevzuat hükümleri çerçevesinde yürütülen yurtdışı tedavi giderlerinin ödenmesinde, uygulamada karşılaşılan yukarıda zikredilen sorunların giderilmesini teminen, gerekiyorsa Kanunda da değişiklikler yapılarak, yurtdışı tedavi yönetmeliğinin düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulguda yer alan hususların kabul edildiği,

Yurtdışı tedavi evrakının yerel uygulamalar dikkate alınmadan mutlak SUT hükümleri çerçevesinde incelenmesinin ve tahakkuka bağlanmasının ciddi bir sorun teşkil ettiğini,

Bakanlıkça kişi bazında yapılan tedavi ödemelerinin rayiç bedel karşılıklarının SGK tarafından topluca gönderilmesi yerine kişi bazında yapılması yönünde SGK nezdinde müteaddit girişimlerde bulunulduğunu, ancak bugüne kadar olumlu bir yanıt alınamadığını, esasen SGK'nın yaptığı ödemeleri kişi bazında bildirmiş olsa dahi, bu defa ödemenin tedavi evrakında yer alan hangi sağlık hizmetine karşılık geldiğinin ve sağlık hizmeti bazında yapılan ödemeler bakımından iki kurum arasında uyumsuzluk bulunup bulunmadığının tespitinin mümkün olmadığını, dolayısıyla eşgüdümü sağlayacak sağlıklı bir uygulamanın gerçekleştirilmesinin pratikte mümkün olmadığını,

Aynı temsilcilikte benzer tedaviler için birbirinden çok farklı tedavi faturalarının ödenmesi hususunda, mevzuatımızda sağlık kuruluşunun / hekiminin seçimini kısıtlayıcı bir hükmün bulunmadığını, ancak tedavi giderlerinin yukarı doğru kontrolsüz artışını ortadan kaldırmaya yönelik önleyici tedbirlerin söz konusu giderlerin azalmasına katkı sağlayacağını,

Bulguda tespit edilen mevzuat kaynaklı sorunların giderilebilmesinin, ancak 5510 sayılı Kanun'da yapılacak değişikliklerle ve yurtdışı tedavi yönetmeliğinin düzenlenmesi suretiyle mümkün olabileceğini, yurtdışı tedavi yönetmeliğinin çıkarılması için müteaddit girişimlerde bulunulduğunu, son olarak 10.12.2015 tarihli yazılarıyla ilgili kurumların katılımıyla bir çalışma grubu oluşturulması için Maliye Bakanlığı nezdinde girişimde bulunulduğunu,

Mevzuat kaynaklı sorunların çözüme kavuşturulması bağlamında, 5510 sayılı Kanun'un 66'ncı maddesindeki, SGK tarafından yurtdışı tedavi giderleri karşılığında rayiç

bedel ödenmesine ilişkin hükmün kaldırılarak, tedavi giderlerinin münhasıran kurumların kendi bütçelerinden karşılamasına imkan verecek bir düzenleme yapılmasının uygun olacağı düşünülüğünü ifade etmiştir.

Sonuç olarak bulgumuzda yer alan hususların kabul edildiği,

Konu ile ilgili bulgu ve önerilerimizde Bakanlık ile mutabık olduğu değerlendirilmektedir.

Mevcut mevzuat hükümleri çerçevesinde yürütülen yurtdışı tedavi giderlerinin ödenmesinde, bulguda bahsedilen ve Bakanlık ile mutabık olunan sorunların giderilmesine yönelik düzenleme yapılmasına ihtiyaç olduğu düşünülmektedir.

Öneri: 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda da değişiklikler yapılarak, yurtdışı tedavi yönetmeliğinin 5510 sayılı Kanunun ek 4 üncü maddesine istinaden Maliye Bakanlığı'nın koordinatörlüğünde, Dışişleri Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından müştereken çıkarılması gerektiği düşünülmektedir

8. EKLER Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 11.0			Adı : DİŞİLERİ BAKANLIĞI			Yılı : 2015		
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	
630		GİDERLER HESABI	2.283.682.651,05	600		GELİRLER HESABI	842.105.088,24	
630	01	Personel Giderleri	786.289.794,56	600	01	Vergi Gelirleri	656.420.920,12	
630	01	01 Memurlar	506.121.779,29	600	01	01 Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	58.327.366,33	
630	01	02 Sözleşmeli Personel	276.472.205,86	600	01	02 Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	0,00	
630	01	03 İşçiler	3.092.234,19	600	01	03 Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	8.065.601,77	
630	01	04 Geçici Personel	435.847,78	600	01	05 Damga Vergisi	6.738.580,35	
630	01	05 Diğer Personel	167.727,50	600	01	06 Harçlar	583.289.371,67	
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	65.863.194,79	600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	42.938.792,17	
630	02	01 Memurlar	26.190.648,50	600	03	01 Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	39.317.094,45	
630	02	02 Sözleşmeli Personel	39.006.268,68	600	03	06 Kira Gelirleri	3.621.697,72	
630	02	03 İşçiler	656.277,61	600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	26.731.714,23	
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	604.340.188,75	600	04	04 Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışa	7.837.235,50	
630	03	01 Üretime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	59.803,58	600	04	06 Özel Gelirler	18.894.478,73	
630	03	02 Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	31.186.289,37	600	05	Diğer Gelirler	113.626.982,75	
630	03	03 Yolluklar	78.591.751,68	600	05	01 Faiz Gelirleri	359.999,57	
630	03	04 Görev Giderleri	1.734.594,40	600	05	02 Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	173.228,59	
630	03	05 Hizmet Alımları	238.268.690,50	600	05	03 Para Cezaları	7.151.091,99	
630	03	06 Temsil ve Tanıtım Giderleri	230.652.640,21	600	05	09 Diğer Çeşitli Gelirler	105.942.662,60	
630	03	07 Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	7.733.551,89	600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	2.027.748,31	
630	03	08 Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	5.660.862,46	600	11	99 Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	2.027.748,91	
630	03	09 Tedavi ve Cenaze Giderleri	12.452.004,66	600	25	Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	358.930,06	
630	05	Cari Transferler	616.168.246,35	600	25	01 Gen Bütçeli Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	358.930,06	
630	05	02 Hazine Yardımları	550.000,00			NET GELİR TOPLAMI :	842.105.088,24	
630	05	03 Kar Amacı Götmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	1.425.396,00					
630	05	04 Hane Halkına Yapılan Transferler	132.045,07					
630	05	06 Yurtdışına Yapılan Transferler	614.060.805,28					
630	11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	341.952,24					
630	11	99 Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	341.952,24					
630	12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderleri	4.644.889,61					
630	12	01 Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklanan	4.565.205,30					
630	12	03 Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde	31.284,63					
630	12	04 Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Ret	5.195,39					

04/03/2016 12:45

Sayfa 1 / 3

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 11.0		Adı : DİŞİŞLERİ BAKANLIĞI		Yılı : 2015	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2015		PASİF HESAPLAR	
1 DÖNEN VARLIKLAR	783.880.726,92	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	211.886.851,42		
10 HAZİR DEĞERLER	305.754.800,11	32 FAALİYET BORÇLARI	26.702.109,73		
102 BANKA HESABI	57.494,10	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	25.896.556,21		
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-267.039,65	325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	805.553,52		
107 ELÇİLİK VE KONSOLOSLUK NEZDİNDEKİ PARALAR HESABI	305.964.345,66	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	180.598.538,22		
12 FAALİYET ALACAKLARI	4.392,00	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	74.261,54		
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	4.392,00	333 EMANETLER HESABI	180.524.276,68		
13 KURUM ALACAKLARI	266.837,34	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	4.586.203,47		
132 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	22.614,19	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	4.586.203,47		
137 TAKİPTEKİ KURUM ALACAKLARI HESABI	244.223,15	5 ÖZ KAYNAKLAR	1.129.235.413,07		
14 DİĞER ALACAKLAR	2.624.462,60	50 NET DEĞER	1.644.279.199,30		
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	2.624.462,60	500 NET DEĞER HESABI	1.644.279.199,30		
15 STOKLAR	26.031.381,05	51 DEĞER HAREKETLERİ	2.052.124.479,41		
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	26.031.381,05	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	2.052.124.479,41		
16 ÖN ÖDEMELER	449.198.853,82	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-1.125.590.702,83		
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	45.253.467,87	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-1.125.590.702,83		
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI	403.945.385,95	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-1.441.577.562,81		
2 DURAN VARLIKLAR	557.241.537,57	590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	34.533.957,75		
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	842.055,49	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-1.476.111.520,56		
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H	842.055,49				
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	556.269.038,47				
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	8.946.803,33				
252 BİNALAR HESABI	67.545.581,27				
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	16.655.077,62				
254 TAŞITLAR HESABI	137.303.244,83				
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	203.384.483,50				
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-387.968.345,71				
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	510.402.193,63				
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00				
260 HAKLAR HESABI	24.412.155,47				
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-24.412.155,47				
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	130.443,61				
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	68.271.995,31				
299 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-68.141.551,70				
AKTİF TOPLAMI	1.341.122.264,49	PASİF TOPLAMI	1.341.122.264,49		
Bilanço Dipnotları :					
805 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER H	403.945.385,95				

04/03/2016 12:45

Sayfa 1 / 2

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>

**DIŞIŞLERİ BAKANLIĞI ANKARA
PALAS DEVLET KONUKEVLERİ
DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ
2015 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	29
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	30
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	30
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	31
5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	32
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	33
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	34
8. EKLER.....	44

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Ankara Palas Devlet Konukevleri Döner Sermaye İşletmesi, iş ve işlemleri ile bütçesinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması, muhasebesi, kontrol ve denetimi ile muhasebe yetkililerinin niteliklerine ilişkin usul ve esaslar bakımından Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir. Söz konusu Yönetmelik hükümleri gereğince bu işletmede Tekdüzen Hesap Planı ve Muhasebe Sistemi uygulanmaktadır.

İşletmenin muhasebe hizmetleri, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 16'ncı maddesi ile Devlet Konukevleri Döner Sermaye Yönetmeliğinin 10'uncu maddesi gereğince Maliye Bakanlığınca atanan muhasebe yetkilisi tarafından yürütülmektedir.

31.12.2015 tarihli bilançoya göre, İşletmenin aktif toplamı 271.073 Türk Lirasıdır.

İşletmenin ödenmiş sermayesi 842.055 Türk Lirası olmakla birlikte, geçmiş yıl zararlar toplamı 871.658 Türk Lirası ve 2015 yılı dönem zararı 311.403 Türk Lirasıdır.

İşletmenin 2015 yılı Gelir Tablosuna göre, toplam gelir 2.241.736 Türk Lirası, toplam gider 2.553.139 Türk Lirasıdır. İşletmeye 2015 yılında Bakanlık bütçesinden 550.000 Türk Lirası ödenek aktarılmış olup, İşletmenin gelirleri arasında "Diğer Gelirler" hesabında yer almaktadır.

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,

- 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 Sayım ve Döküm Cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Gelir tablosu.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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 GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Ankara Palas Devlet Konukevleri Döner Sermaye İşletmesinin Ödenmiş Sermayesinin Bakanlar Kurulu Kararı Olmaksızın Artırılması

6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile Döner Sermaye İşletmesine ödenmiş sermaye olarak 500.000 Türk Lirası tahsis edilmesine ve bu sermayenin de İşletmenin kendi kaynaklarından karşılanması öngörülmesine rağmen Bakanlık bütçesinden aktarılan ödenekle, Maliye Bakanlığının uygun görüşü ve Bakanlar Kurulu Kararı olmaksızın, yasal dayanaktan yoksun olarak ödenmiş sermayenin 342.000 Türk Lirası artırıldığı görülmüştür.

6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanununun 20 nci maddesinin 8'nci fıkrasında Ankara Palas Devlet Konukevleri Döner Sermaye İşletmesine yönelik olarak; *"Devlet konukevi olarak kullanılacak binaların kullanılması ve döner sermaye işletmeleri şeklinde işletilmesi görev, yetki ve sorumluluğu Bakanlığa aittir. Döner sermaye işletmeleri için kendi kaynaklarından karşılanmak üzere 500.000 Türk Lirası sermaye tahsis edilmiştir. Bu miktar Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulunca beş katına kadar artırılabilir. Ödenmiş sermaye tutarı tahsis edilen sermaye tutarına ulaşıncaya kadar, elde edilen dönem sonu kârları ödenmiş sermayeye eklenir. Ödenmiş sermaye tutarı tahsis edilen sermaye tutarına ulaştıktan sonra elde edilen kârlar, hesap dönemini izleyen Nisan ayının sonuna kadar genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili muhasebe birimi hesabına yatırılır. Döner sermaye işletmelerinin yönetimi, faaliyet alanları, işleyişi, sermaye kaynakları, idari ve mali işlemleri ile gelirlerine ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığının da görüşü alındıktan sonra yürürlüğe konulan yönetmelikle belirlenir. Bakanlıkça gerekli görüldüğü takdirde, Devlet konukevinin kullanma ve işletme görev, yetki ve sorumluluğu, ihtisas alanları da göz önünde tutularak kısmen resmi veya özel diğer kuruluşlara devredilebilir."* hükmü yer almaktadır. Buna göre, Döner Sermaye İşletmesine 500.000 Türk Lirası sermaye tahsis edildiği, bu sermayenin de İşletmenin kendi kaynaklarından karşılanacağı belirtilmiştir. Bu miktar Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulunca beş katına kadar artırılabilir.

Ancak, 2011 yılında genel bütçeden tahsis edilen 500.000 Türk Lirası yedek ödenek ile Kanunda 500.000 Türk Lirası ile sınırlandırılmış kayıtlı sermaye tutarı Bakanlar Kurulu

Kararı olmaksızın 842.000 Türk Lirasına yükseltilmiştir. Dolayısıyla Döner Sermaye İşletmesine 500.000 Türk Lirası sermaye tahsis edilmesine ve bu sermayenin de İşletmenin kendi kaynaklarından karşılanması öngörülmesine rağmen Bakanlık bütçesinden aktarılan ödenekle, Maliye Bakanlığının uygun görüşü ve Bakanlar Kurulu Kararı olmaksızın, ödenmiş sermayenin 342.000 Türk Lirası artırılması yasal dayanaktan yoksun bulunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Ankara Palas Devlet Konukevleri Döner Sermaye İşletmesinin ödenmiş sermayesinin iki katına çıkarılması konusunda Maliye Bakanlığı nezdinde çalışmalara başlanarak, alınacak olumlu görüşü müteakip Bakanlar Kurulu Kararı için müracaatta bulunulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Konu ile ilgili bulgu ve önerilerimizde Bakanlık ile mutabık olduğu değerlendirilmektedir.

İlgili idarenin, işletme ödenmiş sermayesinin yetki çerçevesinde artırılması gerekmektedir. Mevcut hali ile ödenmiş sermaye hesabında kayıtlı tutardan 342.000 Türk Lirasına karşılık gelen tutarın bu hesaba kayıt edilmesinin yasal dayanağı bulunmamaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Dışişleri Bakanlığı Ankara Palas Devlet Konukevleri Döner Sermaye İşletmesi 2015 Yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tabloların "Denetim Görüşününün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı "50 Ödenmiş Sermaye" hesabı hariç doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Ankara Palas Devlet Konukevleri Döner Sermaye İşletmesinin Sürdürülebilir Bir Mali Yapıya Kavuşması İçin Tedbir Alınmaması

2015 yılı incelemelerinde Ankara Palas Devlet Konukevleri Döner Sermaye İşletmesinin mali verileri değerlendirildiğinde, İşletmenin kendi gelirleri ile giderlerini finanse edemediği, genel bütçeden ödenek aktarıldığı halde her yıl zarar ettiği ve dolayısıyla mali yapısının sürdürülebilir olmadığı tespit edilmiştir.

Döner sermaye işletmesine 2012, 2013, 2014 ve 2015 yıllarında sırasıyla 250.000, 300.000, 400.992 ve 550.000 Türk Lirası olmak üzere toplam 1.502.377 Türk Lirası Bakanlık bütçesinden ödenek aktarılmıştır. 2016 yılı için Dışişleri Bakanlığı bütçesine, İşletme bütçesine aktarılmak üzere konulan ödenek tutarı 650.000 Türk Lirasıdır. Diğer taraftan, Bakanlık bütçesinden yapılan desteğe rağmen, Ankara Palas Devlet Konukevleri Döner Sermaye İşletmesi 2012, 2013, 2014 ve 2015 yıllarında sırasıyla, 5.924, 289.683, 121.744 ve 311.554 Türk Lirası zarar etmiştir. İşletmenin bilançosunda görünen toplam geçmiş yıllar zararı 871.658 Türk Lirasıdır.

Zararın oluşmasında önemli bir faktör olarak, genel bütçeye gayrisafi hasılatından elde edilen tutarın %15'i oranındaki hazine payı olarak aktarılan 1.054.748 Türk Lirası tutar dikkat çekicidir. Döner Sermaye İşletmesi bir taraftan Bakanlık bütçesinden ödenek alarak giderlerini finanse etmeye çalışmakta, diğer taraftan elde ettiği hasılatın %15'ini tekrar genel bütçeye hazine payı olarak aktarmaktadır. Mevcut durumun, genel bütçeden yardım alarak İşletme kaynaklarını bir kanaldan beslerken, genel bütçeye hazine payı aktarmak suretiyle diğer kanaldan boşaltan bir sisteme dönüştüğü değerlendirilmektedir.

İşletmenin devamlı bir şekilde zarar etmekten kurtulmasının yolu, gelirlerinin artırılması ve buna karşın gereksiz giderlerinin azalması yolu ile gider ve gelir arasında anlamlı bir dengenin kurulmasına bağlıdır.

İşletmenin otelcilik gelirleri, konaklama gelirleri hariç tutulduğunda, işletmenin nerede ise gelirinin tamamını oluşturmaktadır. Otelcilik gelirleri ise yıllar itibarı ile sabit kalmıştır ya da önemli ölçüde artırılamamıştır. İşletme, gelirlerini hizmet vermiş olduğu hedef kitle olan kamu ve kamu dışı gerçek ve tüzel kişilerden sağlamaktadır. Kamu kurumlarına sağlanan hizmetler içerisinde başlıca hizmet alıcısı Dışişleri Bakanlığıdır. Bakanlığa sağlanan bu hizmetin tutarı, ancak sunulan hizmete Bakanlığın duymuş olduğu ihtiyaç kadar artmakta ya da sabit kalmaktadır. Bu açıdan işletmenin Bakanlığa sunmuş olduğu hizmetten elde edebileceği gelir doğal sınırına ulaşmıştır. İşletmenin diğer kamu kurumlarına ve özel kişilere hizmet sunma potansiyelini artırmadan gelirlerini artırmasının mümkün bulunmadığı düşünülmektedir.

İşletmenin diğer bir gelir grubu konaklama gelirleridir. Bu gelir grubu işletmenin mevcut konaklama potansiyeline göre çok önemsiz kalmaktadır. İşletme 2015 yılı içerisinde konaklama geliri olarak sadece 33,005 Türk Lirası gelir elde etmiştir. Oysa işletmenin 30 tane konaklama imkânı bulunan odası mevcuttur. İşletmenin sahip olduğu odaların tüm yıl kullanıma açık olması durumunda toplam 10950 gece konaklama imkânı bulunmaktadır. Konaklama geliri hasılatı, mevcut yıllık oda konaklama kapasitesi sayısına bölündüğünde gecelik oda başına hasıla sadece 3 Türk Lirası gibi mütevazı bir rakamda kalmaktadır. Konaklama gelirinin otelcilik gelirin oranla çok sembolik kalmasının ve işletme gelirlerine katkı yapamamasının çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Bu sebepler, konaklama hizmetinin öncelikli hizmetler olarak görülmemesi sonucu pazarlamaya yönelik çaba gösterilmemesi, odaların demirbaşlarının eskimiş olması ve yenileme maliyetinin işletme kaynakları ile karşılanma ihtimalinin çok düşük olması, oda hizmeti verilmesi durumunda odanın kullanımı ile artabilecek maliyetlerle hasılat arasında ne gibi bir ilişkinin ortaya çıkabileceğine ilişkin bir değerlendirmenin yapılmamış olması, mevcut personel sayısının bu hizmeti sağlayabilecek sayıda bulunmaması, fiyatlama konusunda piyasa şartlarına göre uygun bir denge kurulmaması gibi nedenlerle talebin az olması olarak sıralanabilir. İşletmenin mevcut kapasitesini kullanarak konaklama gelirlerini artırması gelir kalemlerinde artışa yol açarak işletmenin mali yapısını güçlendirebileceği düşünülmektedir.

İşletmenin en önemli gider kalemi mal ve hizmet alımı giderinden sonra gelmek üzere personel giderlerdir. 2015 yılının nisan ayından itibaren işletmenin personel giderlerini artıracak şekilde işletmeye hizmet alımı yöntemi ile toplamda 116.000 Türk Lirası ödenmek sureti ile halkla ilişkiler uzmanı alınmıştır (fiilen işletme müdürü olarak görev yapmak üzere). Bu tür bir hizmet alımı işletmenin mevcut gelirlerinde gözle görülür bir artış sağlamadığı gibi 2014 yılı zararı olan 211.000 Türk Lirası zararı 2015 yılında 311.000 Türk Lirasına çıkmıştır. Anılan hizmet alımı tutarı tek başına işletme zararında ilgili olduğu dönemde % 37 oranında bir artışa yol açmıştır. 2016 yılı içinde yine aynı hizmet alımı işi için vergiler ve asgari ücretteki artışlarla birlikte 188.000 Türk Lirası üzerinden sözleşme imzalanmıştır. İşletmenin gelirlerinde önemli bir oranda artma beklenmediği gibi, giderlerinde de azaltma yönünde tedbir alınmadığından, Bakanlık bütçesinden yapılan katkıya rağmen, zararın daha çok artması beklenmektedir.

İşletmenin 2016 yılı bilançosunda dönen varlıklar tutarı olarak 237.689 Türk Lirası, hazır değerler olarak 146.803 Türk Lirası, bankalar hesabı olarak 146.571 Türk Lirası olmak üzere likit değer olarak toplam 531.063 Türk Lirası bulunmasına rağmen bilançonun pasifinde kısa vadeli yabancı kaynaklar olarak 612.080 Türk Lirası, ticari borçlar olarak 470.135 Türk Lirası, satıcılar hesabı olarak 468.194 Türk Lirası olmak üzere toplam 1.550.000 Türk Lirası işletmenin borcu bulunmaktadır. Bu tutara diğer borç mahiyetindeki hesaplar eklendiğinde işletmenin borçluluk düzeyi çok daha artmaktadır. Bu durum işletmenin sürekliliğini tehlikeye atan bir durumdur.

İşletmede görev yapan aşçı, garson gibi personel sık sık yurt dışında yurt dışı temsilciliklerinin ihtiyacı için geçici görevle gönderilmektedir. Geçici görevle ilgili giderler işletmeye doğrudan bir maliyet yüklemeyen Bakanlık tarafından karşılanmaktadır. Fakat geçici görevli personel geçici görevde bulunduğu sürede işletmeye hizmet verememektedir. Bu sürede işletmenin duyduğu ilave garson ve aşçı ihtiyacı dışarıdan doğrudan hizmet alımı yöntemi ve ilave maliyet üstlenmek suretiyle karşılanmaktadır. Bu durum işletmenin işçilik gideri olarak maliyet üstlendiği bir personelden hizmet almak suretiyle üretim yapamaması, aksine aynı hizmeti karşılamak üzere dışarıdan hizmet satın almak sureti ile ilave maliyet

üstlenmesi anlamına gelmektedir. Bu durum işletme maliyetlerini artırıcı dolayısı ile zararını artırıcı bir etki doğurmaktadır. 2015 yılı için bu tür yurt dışı görevlendirmelerin toplam süresi 905 gündür. Bu durum tek bir işçinin 2,5 yıl işletmeye hiç hizmet sunamaması anlamına gelmekte ve bu görevlilik 2,5 yıllık ücreti kadar bir ücretin hizmet alamadan maliyet unsuru olarak üstlenilmesi anlamına gelmektedir. Kişi bazında bu şekilde bir takvim yılında 106, 86, 84 günlük görevlendirmeler dahi mevcut bulunmaktadır.

İşletmenin gelecekte karşılaşılabileceği giderler açısından risk oluşturan bir durumda, İşletmede geçmiş yıllarda hizmet etmiş bulunan sözleşmeli personelden başka kurumlara geçmiş olan personelin emekli olması durumunda yaşanmaktadır. Emekli olan bu tür personel ilgili kanun gereği talep edebileceği iş sonu tazminatının İşletmede geçen süresine ilişkin tutarı işletmeden talep etme hakkına sahiptir. Geçmiş dönemlere ilişkin bu tazminatla ilgili olarak gelecekteki muhtemel ödemeleri karşılamak amacı ile karşılık ayrılmasına ilişkin kanuni bir zorunluluk bulunmadığından muhasebede bir kaynakta ayrılması gerekmemiştir. Talep edilmesi durumunda başka bir kurumdan emekli olmuş bir personelin iş sonu tazminatı işletmenin gelirlerinden karşılanacağından, işletmenin giderlerini beklenmedik bir şekilde artırma yönünden büyük bir risk oluşturmaktadır. Bu açıdan işletmenin mali yapısının bu tür tazminatları karşılayabilecek derecede güçlü olması gerekmektedir.

Özetle mali veriler değerlendirildiğinde, Döner Sermaye İşletmesinin, kendi gelirleri ile giderlerini finanse edemediği, genel bütçeden ödenek aldığı halde her yıl zarar ettiği ve mali yapısının sürdürülebilir olmadığı anlaşılmaktadır. 2015 yılında genel bütçeden yapılan bağış ve yardım tutarı olan 550.000 Türk Lirası çıkarıldığında, İşletmenin toplam zararı 861.000 Türk Lirasına yükselmektedir. Genel bütçeden yardım alan İşletmenin, zarar etmesine rağmen gayrisafi hasılatının %15'ini genel bütçeye hazine payı olarak ödemesi, önemli bir maliyet kalemi olarak işletmenin yılsonu zararlarının daha da artmasına neden olmaktadır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, İşletmenin döner sermaye yapısına uygun olarak gelirleri ile giderlerini karşılayabilecek bir yapıya kavuşturulması için;

-Fiyat ve hizmet politikasının gözden geçirilmesi,

-İşletme giderlerini artıran ve işletme maliyetleri ile ilgili olmayan gider unsurlarının ortadan kaldırılması için gerekli tedbirlerin alınması,

-Mali yardım almadan döner sermaye işletmesi olarak faaliyetlerine devam edememesi durumunda statüsünün yeniden belirlenmesi,

- 6004 sayılı Kanunda öngörülen İşletmenin yönetimi, faaliyet alanları, işleyişi, sermaye kaynakları, idari ve mali işlemleri ile gelirlerine ilişkin usul ve esaslara ilişkin yönetmeliğin çıkarılmasının İşletmenin yasal çerçevesinin net bir şekilde çizilmesi için gerekli olduğu,

değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Ankara Palas Devlet Konukevi'nin faaliyet gösterdiği binanın erken Cumhuriyet döneminin ilk yapılarından biri olarak inşa edilen ve dönemin devlet ricali ve yabancı konukların ağırlanması amacıyla tefriş edilerek kullanılagelen müze niteliğinde bir yapı olduğu, Ulu önder Mustafa Kemal Atatürk'ün de bir süre İkamet ettiği Ankara Palas, taşıdığı manevi değer yanı sıra, tarihi ve mimari özellikleri itibarıyla ülkemizin tanıtımı açısından da bugüne kadar önemli bir değer olarak mevcudiyetini sürdürdüğü, bahse konu özellikleriyle bir prestij yapı konumundaki Ankara Palas günümüzde de ağırlama hizmetleri sunmakla. Devletimizce düzenlenen ikili ve uluslararası etkinliklere ev sahipliği yapmakta, yabancı resmi heyetlerin konaklaması amacıyla kullanılmakta, Ankara Palastan ayrıca, özel şahıs ve kuruluşlar da muhtelif organizasyon ve etkinlikler için ücreti karşılığında istifade edebildiği,

Ankara Palas Devlet Konukevi'nin Cumhuriyet dönemin devlet ricali ve yabancı konukların ağırlanması amacıyla tefriş edilerek kullanılagelen müze niteliğinde bir yapı olduğu, günümüzde de Devletimizce düzenlenen ikili ve uluslararası etkinliklere ev sahipliği yaptığı, yabancı resmi heyetlerin konaklaması amacıyla kullanıldığı, ayrıca Konukevinden

özel şahıs ve kuruluşların da muhtelif organizasyon ve etkinlikler için ücreti karşılığında istifade edebildiği,

Ankara Palas Devlet Konukevi İşletmesi'nin sürdürülebilir, gelir-gider dengesi kurulmuş ve kendi kaynaklarına dayalı bir mali yapıya kavuşturulması temel hedefi oluşturmakla birlikte, faaliyet gösterdikleri sektör nedeniyle kayda değer gelir sağlayabilen ve sundukları hizmet nedeniyle özel sektör işletmeleriyle rekabet edebilen diğer Döner Sermaye işletmelerinden farklı olarak Ankara Palas Devlet Konukevinin özgün yapısı ve sunduğu hizmetlerin niteliği itibariyle gelir-gider dengesi kurulacak düzeyde gelir elde edilebilecek, emsal konaklama ve ağırlama mekanları ile rekabet edebilecek alt yapı ve konuma sahip olmadığı, nitekim gelir elde etme amacıyla her türlü hizmet talebine olumlu cevap verilmesi halinde yapının tarihi ve kültürel dokusunun bozulması riskinin mevcut bulunduğu,

Bakanlığın bu hassasiyetleri göz önünde bulundurarak, Ankara Palas'ın özellikli durumunu bozmayacak bir yönetim tarzı ve arayışı içerisinde bulunduğu, bu bağlamda Maliye Bakanlığı ile gelirler üzerinden ödenen %15 payın kaldırılması, görevli personelin Bakanlığımız kadrolarına alınması, elektrik, su ve yakıt giderlerinin Bakanlığımız bütçesinden karşılanması gibi birçok hususun kalıcı ve yasal bir zemine kavuşturulması için görüşmeler yapıldığı, ancak bugüne kadar sonuç alınamamış olduğu, Devletimiz için son derece değerli bu kültür varlığının devam ettirilmesi için Bakanlığın bütçesinde öngörülen tutarda bir miktarın kamu yararı gözetilerek yardım olarak aktarılması sağlanarak, işlerliği sürdürülmeye çalışılmış olunduğu.

Ankara Palas Devlet Konukevi'nin gelir elde eden döner sermaye işletmesi sisteminden ziyade, mimari yapısı ve bir dönemi temsil eden kültür mirası kimliğinin dikkate alınmasının yerinde olacağı ifade edilmiş ve öte yandan, bugüne kadar yapılan hazine yardımı aktarımlarının mevzuata uygun hale getirilmesine yönelik çalışmaların sürdürüldüğü, bu çerçevede, 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunda gerekli değişikliğin yapılması ve konuya kalıcı çözüm bulunmasının hedeflendiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Ankara Palas Devlet Konukevleri Döner Sermaye İşletmesinin tarihsel, kültürel değeri ve ülkemizin tanıtımı konusunda yüklenmiş olduğu misyon öncelikli olmakla beraber bu değerlerin korunması ve taşınmış olduğu misyonun yerine getirebilmesi ancak döner sermaye olarak gelir gider dengesinin anlamlı bir şekilde kurularak sürdürülebilir bir mali yapıya kavuşması ile mümkün olabilecektir. İşletmenin mali yapısındaki dengesizlik 2014 yılı denetim raporunda da konu edilmiştir. İlgili idare 2014 yılı raporuna konu ile ilgili vermiş olduğu cevapta yapmış olduğumuz tespitlerle aynı mahiyette tespitlerde bulunmuştur. Verilen cevapta aynen “Devletimiz ve Bakanlık için önemli bir işlevi yerine getiren Ankara Palas’ın sürdürülebilir bir mali yapıya kavuşturulması, söz konusu hizmetlerde aksama yaşanmaması açısından zaruret taşıdığını, İşletme’nin gelir olarak elde ettiği maddi değerın yaklaşık %40’lık gibi büyük bir bölümü Hazine kesintisi ve diğer vergiler sebebiyle Hazine’ye iade ettiğini, anılan kesintiler sebebiyle, Ankara Palas’ın piyasadaki rekabet imkanını koruyamadığını, personel maaşları, emeklilik tazminatları ve cari giderlerden sonra bilançosunun aktif ve pasif değerleri ya başabaş gelmekte ya da bütçesinin açık verdiğini, Döner Sermaye İşletmesi olması sebebiyle Bakanlık bütçesinden de herhangi bir maddi destek sağlayamadığını, öte yandan, her yıl ilave Hazine yardımı sağlansa da, son derece mütevazı boyutlardaki bu katkının Ankara Palas’ın mali dengesini sürdürmesini sağlayamadığını, sayılan gerekçeler sebebiyle, Ankara Palas’ın kendisiyle aynı hizmeti veren diğer özel ve resmi işletmelerle rekabet edemediğini, bu hususun ise mali açıdan bir kısır döngü yarattığını” ifade etmiştir. 2015 yılı raporuna verilen cevapta ise Ankara Palas Devlet Konukevi'nin gelir elde eden döner sermaye işletmesi sisteminden ziyade, mimari yapısı ve bir dönemi temsil eden kültür mirası kimliğinin dikkate alınmasına vurgu yapılmış olup öte yandan, bugüne kadar yapılan hazine yardımı aktarımlarının mevzuata uygun hale getirilmesine yönelik çalışmalar sürdürüldüğü, bu çerçevede, 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunda gerekli değişikliğin yapılması ve konuya kalıcı çözüm bulunmasının hedeflendiği ifade edilmiştir.

Bulgu kısmında yapılan çeşitli tespitler işletmenin hangi sebeplerle mali yapısının sürdürülemez olduğuna ilişkin özet değerlendirmeleri içermektedir. İşletmenin mali yapısının

düzelmesini sağlayabilecek işletmecilikle ilgili idari tedbirlerin alınması ve mevzuat yönünden işletmenin misyonunu yerine getirebilecek bir hukuki yapıya kavuşturmasının gereğine inanılmaktadır. Öte yandan Ankara Palas Devlet Konukevinin tarihsel, kültürel ve devletin temsil fonksiyonuna hizmet etme yönündeki sürekliliğinin sağlanmasının ancak içinde faaliyet gösteren tek işletme olan döner sermaye işletmesinin mali gücü ölçüsünde, mevcut binanın fiziki kalitesine ve kapasitesini iyileştirmeye yönelik yapabileceği katkı ile mümkün olabileceği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Ankara Palas Devlet Konukevleri Döner Sermaye İşletmesine İlişkin Yönetmeliğin Çıkarılmamış Olması

6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunda öngörülen İşletmenin yönetimi, faaliyet alanları, işleyişi, sermaye kaynakları, idari ve mali işlemleri ile gelirlerine ilişkin usul ve esaslara ilişkin yönetmeliğin henüz çıkarılmadığı görülmüştür.

6004 sayılı Kanun'un 20'nci maddesinin 8'nci fıkrasında Döner Sermaye İşletmesine yönelik olarak;

"" Devlet konukevi olarak kullanılacak binaların kullanılması ve döner sermaye işletmeleri şeklinde işletilmesi görev, yetki ve sorumluluğu Bakanlığa aittir. Döner sermaye işletmeleri için kendi kaynaklarından karşılanmak üzere 500.000 Türk Lirası sermaye tahsis edilmiştir. Bu miktar Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulunca beş katına kadar artırılabilir. Ödenmiş sermaye tutarı tahsis edilen sermaye tutarına ulaşıncaya kadar, elde edilen dönem sonu kârları ödenmiş sermayeye eklenir. Ödenmiş sermaye tutarı tahsis edilen sermaye tutarına ulaştıktan sonra elde edilen kârlar, hesap dönemini izleyen Nisan ayının sonuna kadar genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili muhasebe birimi hesabına yatırılır. Döner sermaye işletmelerinin yönetimi, faaliyet alanları, işleyişi, sermaye kaynakları, idari ve mali işlemleri ile gelirlerine ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığının da görüşü alındıktan sonra yürürlüğe konulan yönetmelikle belirlenir. Bakanlıkça gerekli görüldüğü takdirde, Devlet konukevinin kullanma ve işletme görev, yetki ve sorumluluğu,

ihhtisas alanları da göz önünde tutularak kısmen resmi veya özel diğer kuruluşlara devredilebilir." hükmü,

Aynı Kanunun "Yönetmelikler ve teşkilata ilişkin geçiş süreci" başlıklı geçici 1'nci maddesinde ise,

" Bu Kanunda öngörülen yönetmelikler, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren altı ay içinde Bakanlık tarafından hazırlanarak yürürlüğe konulur. Bu yönetmelikler yürürlüğe girinceye kadar, mevcut yönetmeliklerin bu Kanuna aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmasına devam olunur." hükmü,

yer almaktadır.

Ankara Palas Devlet Konukları Döner Sermaye İşletmesinin yönetimi, faaliyet alanları, işleyişi, sermaye kaynakları, idari ve mali işlemleri ile gelirlerine ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığının da görüşü alındıktan sonra yürürlüğe konulacak yönetmelikte düzenlenmesi gerekmektedir.

6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun 13.07.2010 tarih ve 27640 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanmasına ve anılan yönetmeliğin de Kanun'un yayımı tarihinden itibaren altı ay içinde Maliye Bakanlığının da görüşü alındıktan sonra Bakanlık tarafından hazırlanarak yürürlüğe konulması öngörölmüş olmasına rağmen, bu yönetmelik henüz yayımlanmamıştır. İşletmenin mali yapısı da dikkate alındığında, söz konusu yönetmeliğin hazırlanarak yürürlüğe konulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Ankara Palas Devlet Konukları Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğine ilişkin taslağın Bakanlıkça hazırlanarak Maliye Bakanlığına iletildiği, Maliye Bakanlığından alınan görüşler uyarınca gözden geçirilen metin anılan Bakanlığın nihai onayına sunulacağı ve yürürlüğe konulması sürecinin en kısa sürede tamamlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Konu ile ilgili bulgu ve önerilerimizde Bakanlık ile mutabık olduğu değerlendirilmektedir.

Bakanlığın Ankara Palas Devlet Konukevleri Döner Sermaye İşletmesinin yönetimi, faaliyet alanları, işleyişi, sermaye kaynakları, idari ve mali işlemleri ile gelirlerine ilişkin usul ve esaslarını düzenleyen Ankara Palas Devlet Konukevleri Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin tamamlanarak yürürlüğe konulması gerekmektedir.

8. EKLEREK 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ BALANCI		2015	
Aktif		Pasif	
Döner Hesa Kodu : 1010601			
İçerik Adı : Devlet Konukevleri			
Aktif			
1 DÖNER SERMAYE HESAPLARI	237.668,34	3 KISA VADELİ YATIRIM KAYNAKLARI	642.000,98
10 FAZLİ DEĞERLER	140.000,00	30 İÇİŞİ BORÇLULAR	470.135,47
100 KASA HESABI	231,10	301 SATIQLAR HESABI	480.114,47
102 BANKALAR HESABI	140.371,11	303 ALINAN DEĞERLEME VE TERİMLER HESABI	1.941,00
12 TİCARİ ALACAKLAR	30.000,00	34 ALINAN AVANSLAR	14.000,00
120 ALACIK AT HESABI	30.000,00	340 ALINAN SİPARIŞ AVANSLARI HESABI	51.000,00
13 DEĞER ALACAKLARI	1.670,44	35 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	87.945,12
135 PERSONEL DEM ALACAKLARI HESABI	1.670,44	361 ÖDENECEK VERGİ VE FİNANSMAN HESABI	21.217,78
15 İSTİKLAL	24.760,22	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİMLERİ HESABI	20.310,26
150 İLK MUHUR VE MALZEME HESABI	24.760,22	362 ÖDENECEK DÖNER SERMAYE YÜKÜMLÜLÜKLERİ HESABI	46.417,08
18 GELECEK AYLIK ALACIK GİDERİLER VE GELİR TA-HAKKUKLARI	24.760,22	5 ÖZ KAYNAKLAR	251.000,00
180 GELİRLER AYRINTILI GİDERİLER HESABI	15.700,92	50 ÖDENMİŞ SERMAYE	242.000,40
19 DİĞER DÖNER YATIRIMLAR	19.760,92	500 SERMAYE HESABI	842.000,40
190 DEVREDEDEN KALAN DEĞER VERGİSİ HESABI	0,00	500 GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI	87.945,98
20 FİNANSMAN VE SERMAYE FONLARI HESABI	7.959,05	500 GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI HESABI (1)	87.945,98
200 FİNANSMAN VE SERMAYE FONLARI HESABI	7.959,05	59 DÖNER NET KAPITANLARI	311.403,17
22 TİCARİ ALACAKLAR	33.334,00	591 DÖNER NET ZARAR HESABI (1)	311.403,17
220 VERİLEN İHTİZAT VE TERİMLER HESABI	6.400,10		
225 İMADİ DURAN VARLIKLAR	6.400,10		
263 TESLİM İMZA VE ÇIKIŞ HESABI	26.997,50		
265 DEVİR BAŞLIĞI HESABI	4.887,37		
267 BİRLİKLEŞTİRİLMİŞ ALACIKLAR HESABI (1)	75.939,45		
	53.942,29		
	271.077,93		
		Toplam :	271.077,93

Sayıştay Başkanı
Seyit Ahmet Güner

Atilla KOCAGÖZ
Başbakanlık Sayıştay Başkanı

15032016

DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ GELİR İNCELEMESİ

İşletme Kodu / Adı : 1101001 / Diğer Konukevleri

	2015	2014
A- BRÜT SATIŞLAR	2.241.886,42	2.000
1- Yurt İçi Satışlar	1.690.189,91	2.000
2- Yurt Dışı Satışlar	0,00	2.000
3- Diğer Gelirler	551.285,51	2.000
B- SATIŞ İNDİMLERİ (-)	0,00	0,00
1- Satışın İndirimi (-)	0,00	0,00
2- Satış İskontoları (-)	0,00	0,00
3- Diğer İndirimler (-)	0,00	0,00
C- NET SATIŞLAR	2.241.886,42	0,00
D- SATIŞLARA İLİMLİ VERGİ (-)	1.688.278,11	0,00
1- Satılan Malların Maliyeti (-)	0,00	0,00
2- Satılan Yurt Dışı Malların Maliyeti (-)	0,00	0,00
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)	1.688.278,11	0,00
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)	0,00	0,00
BRÜT SATIŞ KARI VE ZARARI	573.228,91	0,00
E- FAALİYET GİDERLERİ (-)	614.702,18	0,00
1- Amortisman ve Depolama Giderleri (-)	0	0,00
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	0,00	0,00
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	614.702,18	0,00
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	-211.254,17	0,00
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KAZANLAR	151,00	0,00
1- Faiz Gelirleri	0,00	0,00
2- Kurumsal Yatırımların Karşılıkları	0,00	0,00
3- Menkul Kıymet Satış Karları	0,00	0,00
4- Kambiyo Karları	0,00	0,00
5- Reseptör, Fahi Gelirleri	0,00	0,00
6- Diğer Olağan Gelir ve Karlar	151,00	0,00
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR (-)	0,00	0,00
1- Kurulun Giderleri (-)	0,00	0,00
2- Menkul Kıymet Satış Zararları (-)	0,00	0,00
3- Kambiyo Zararları (-)	0,00	0,00
4- Reseptör Fahi Giderleri (-)	0,00	0,00
5- Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)	0,00	0,00
OLAĞAN KARI VEYA ZARARLARI	-211.254,17	0,00
H- OLAĞAN DIŞI GELİR VE KAZANLAR	0,00	0,00
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları	0,00	0,00
2- Diğer Olağan Dışı Gelir ve Karlar	0,00	0,00
I- OLAĞAN DIŞI GİDER VE ZARARLARI (-)	0,00	0,00
1- Çeşitli Kurum Gelir ve Zararları (-)	0,00	0,00
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
3- Diğer Olağan Dışı Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	-211.254,17	0,00
J- DÖNEM KARI VERGİSİ VE DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI (-)	0,00	0,00
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	-211.254,17	0,00

AYRIM AYRIM DENETİM RAPORU
15/02/2015

15/02/2015

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>