



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BAŞBAKANLIK

2012 YILI DENETİM RAPORU

EYLÜL 2013

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06100 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<http://www.sayistay.gov.tr>

Bu rapor, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca yürütölen dözzenlilik denetimi sonucu hazırlanmıŐtır.

İÇİNDEKİLER

BAŞBAKANLIK HAKKINDA BİLGİ.....	1
KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI.....	3
DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU.....	4
SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	4
DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	4
DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	5
DENETİM GÖRÜŞÜ	6

BAŞBAKANLIK HAKKINDA BİLGİ

Başbakanlığın Görevleri 10.10.1984 tarih ve 3056 sayılı “Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”da belirtilmiştir.

En yüksek Devlet memuru olan Müsteşar, Başbakanlık Teşkilatının Başbakandan sonraki üst amiri olup, 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" gereğince Başbakanlığın üst yöneticisidir.

Başbakanlık Merkez Teşkilatı, 2012 yılı sonu itibarıyla kadrolu, sözleşmeli ve geçici personel olmak üzere toplam 2.137 kişi ile hizmet vermiştir.

2007-2012 döneminde toplam personel sayısı %0,9 oranında; kadrolu ve geçici personel sayıları da sırasıyla %3,8 ve %2,2 oranında azalmıştır. Sözleşmeli personel sayısı ise %8,7 oranında artmıştır. Sözleşmeli personel sayısındaki artışın nedeni, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğüne bağlı (İstanbul'daki) Osmanlı Arşivleri Daire Başkanlığında bulunan (Osmanlı İmparatorluğuna ait) Osmanlıca her türlü arşiv malzemesinin tasnifi, Türkçeye çevrilmesi, değerlendirilmesi gibi özel bilgi ve ihtisas gerektiren alanlarda çalıştırılmak üzere alınan Arşiv Uzmanı sayısındaki artıştan kaynaklanmaktadır. 2011 yılı içinde Devlet Bakanlıklarının kaldırılması nedeniyle geçici personel sayısında belirgin azalış yaşanmıştır.

Başbakanlığın Mali Yapısı: 29/12/2011 tarih ve 28157 (Mükerrer) Sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 6260 sayılı 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Başbakanlığa toplam 861.757.000 TL ödenek tahsis edilmiştir.

Başbakanlık 2012 yılı bütçesi, bir önceki yıla (2011 yılı bütçesi 5.115.222.000 TL) nazaran önemli miktarda azalış göstererek 861.757.000 TL olmuştur. Bunun sebebi teşkilat yapılarındaki düzenlemeler nedeniyle Başbakanlığa bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlara yapılan transferlerin çoğunluğunun 2012 yılından itibaren doğrudan ilgili hizmet bakanlıklarınca gerçekleştirilmekte olmasıdır. Transfer kalemlerindeki azalışlar nedeniyle diğer ödenek türlerinin bütçe içindeki oranları artmıştır. Düzenlemeler öncesi cari transferler ve sermaye transferleri tertiplerine konulan ödenekler, Başbakanlık bütçesinde %90 düzeyinde iken 2012 yılı içerisinde bu oran %29.13 olarak gerçekleşmiştir. Başbakanlık bütçesinden halen yardım alan bazı kuruluşlar bulunmakta olup, yardımlar bu kuruluşların mevzuatlarında yer alan hükümler gereğince gerçekleştirilmektedir.

2011 ve 2012 yıl sonu itibarıyla bütçe gerçekleştirmelerine ilişkin özet bilgi Tablo 1’de gösterilmiştir.

Tablo 1: Başbakanlık 2011-2012 Dönemi Bütçe Gerçekleşmeleri Özeti (TL)

Gider Türü	Gerçekleşme Miktarı (TL)		Gerçekleşme Oranı (%)	
	2011	2012	2011	2012
Personel Gideri	70.121.906	78.924.806	96,76	99,81
Sosyal Güv. Kurumu Devlet Primi Giderleri	9.864.668	10.617.345	97,55	96,88
Mal ve Hizmet Alım Gideri	457.354.597	765.302.471	150,70	192,24
Cari Transferler	3.745.415.072	410.568.651	119,70	187,84
Sermaye Gideri	111.237.948	165.355.376	61,33	109,37
Sermaye Transferi	1.528.523.204	8.855.000	107,74	229,70
Toplam	5.922.517.395	1.439.623.648	115,78	167,06

Yukarıdaki tabloda yer alan gerçekleşme oranlarından bazıları, %100'den fazla çıkarak ödenek üstü harcama yapılmış gibi gözükmektedir. Bu durum, gerçekleşme tutarının yıl sonu ödeneği ile değil de yılbaşı ödeneği (KBÖ) ile oranlanmasından kaynaklanmaktadır.

Başbakanlığın 2012 yılı harcamalarının yıl sonu toplam ödeneğe oranı ise %95'tir. Harcama kalemleri itibarıyla söz konusu oranlar; personel giderlerinde %99,8, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan devlet primi giderlerinde %96,9, mal ve hizmet alımlarında %99,2, cari transferlerde %99,3, sermaye giderlerinde %72,6 ve sermaye transferlerinde %94,6 olarak gerçekleşmiştir.

Örtülü ödenek giderleri Başbakanlık Özel Kalem Müdürlüğü bütçesi altında bütçeleştirilmekte ve ayrıca gösterilmektedir. Ulusal ya da uluslararası ölçekte meydana gelebilecek ve örtülü ödenek harcamasını gerektirecek gelişmelerin önceden öngörülmesi mümkün olmadığından, bütçe yılı başında bu ödenek için bütçede bir tertip açılmakta ve bu tertibe sembolik bir 'iz ödenek' konulmaktadır. İz ödenek uygulaması, bir 'başlangıç ödeneği tahmini' değil, bütçe tekniği açısından bir tertip açılmasıdır. Yıl içerisinde ulusal veya uluslararası ölçekte ortaya çıkan devlet ihtiyaçlarının gerektirdiği ölçüde aktarma yapılarak bütçeden bu yöntemle harcama yapılmaktadır. Bu nedenle başlangıçta tahmin edilen bütçe ile yılsonunda gerçekleşen bütçe karşılaştırması Başbakanlık için söz konusu değildir.

10.04.1967 tarih ve 852 sayılı "Başbakanlık Basımevi Döner Sermaye İşletmesi Kuruluşu Hakkında Kanun" uyarınca kurulmuş olan "Başbakanlık Basımevi Döner Sermaye İşletmesi" Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak İşletme Müdürlüğü tarafından yönetilmektedir.

KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

Sayıştay tarafından 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8 inci maddesine dayanılarak hazırlanan "Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar"ın Defter, Mali Tablo, Belge ve Bilgilerin Çeşitleri, Verilme Yeri ile Süresi ve Usullerine ilişkin düzenlemeler içeren İkinci Bölümünde kamu idarelerince Sayıştay Başkanlığına ve istenmesi halinde ilgili denetçisine verilecek olan defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri sayılmış, süre ve usullere ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

5018 sayılı Kanunda mali raporların düzenlenmesine imkân verecek bir muhasebe sistemi kurulması öngörülmüş; kamu hesaplarının ise yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla idarenin her türlü faaliyet ve işlemlerinden oluşacak şekilde tutulacağı belirtilmiştir.

Uygulamada, Muhasebe Hizmetleri Maliye Bakanlığınca yürütülen genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulmuş bir muhasebe sistemi ve kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemleri ile garantilerin ve yükümlülüklerin kaydedildiği kamu hesapları bulunmamaktadır.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün Sayıştay Başkanlığına bilgi amaçlı göndermiş olduğu "Kamu İdaresi Hesapları" konulu, 29.02.2012 tarih ve B.07.0.MGM.0.41/010-07-01 sayılı yazısı ile "Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar"da yer verilen defter, mali tablo, belge ve bilgilere esas yevmiye kayıtlarının kurumsal bazda 2013 yılbaşından itibaren kaydedilmesine başlanacağı ifade edilmiştir. Ancak hâlihazırda söz konusu Esaslar çerçevesinde kurumsal bazda gönderilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilere esas yevmiye kayıtları Sayıştaya ibraz edilememiştir.

Sonuç olarak, 2012 yılı denetimine ilişkin "Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar" ın 5 inci maddesine göre dönem sonunda verilecek olan mali tablo, defter ve belgeler Sayıştay Başkanlığı'na ve ilgili denetçisine sunulamamıştır. Dolayısıyla, denetimimiz, esas olarak aynı Usul ve Esasların 8 inci maddesi kapsamında istenen diğer bilgi ve belgeler dikkate alınarak yürütülmüş ve sonuçlandırılmıştır.

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 Sayıştay'a 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.

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 bildirmekle sorumludur.

DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 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 doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek amacıyla yürütülmektedir.

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; denetim prosedürleri ve teknikleri uygulanması ve risk değerlendirmesi yoluyla gerçekleştirilir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların içerisinde üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilir.

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.

Ancak bu hususlarla ilgili 2012 yılı denetimine ilişkin olarak denetimi yürütmek ve denetim görüşü oluşturabilmek için “Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar” ın 5 inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay’a verilecek defter, tablo ve belgeler kamu idaresi yönetimi tarafından kurumsal bazda sağlanamamıştır.

DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

MALİ RAPOR VE TABLOLARI ETKİLEYEN BULGULAR

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar’ ın 5 inci maddesinde belirtilen ve hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgeler ibraz edilememiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 49 uncu maddesinde, Muhasebe sisteminin; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kuruluş yürütülmesi ve kamu hesaplarının, 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 tutulması öngörülmüştür. Anılan Kanunun 61 inci maddesinde de Genel Bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe hizmetlerinin Maliye Bakanlığınca yürütüleceği ve gerekli bilgi ve raporları düzenli olarak kamu idarelerine vereceği, hüküm altına alınmıştır.

Kurumsal bazda düzenlenecek temel mali tablolar olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosu öncelikle kamu idaresi yöneticilerini bilgilendirecektir. Ayrıca bu tablolar denetime sunulacak ve kamuoyuna açıklanacaktır.

Kanunda öngörülen amaç böyle iken, görüş vermemize esas temel mali tabloları üretecek olan Maliye Bakanlığınca kurulan muhasebe sistemi (Say2000İ), genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için kurumsal bazda Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunu doğru bir şekilde üretmemektedir. Maliye Bakanlığı Sayıştay denetimine esas olacak tüm mali

tabloların oluşturulabilmesine imkan verecek yevmiye kayıtlarının, kurumsal bazda, 2013 yılı itibariyle kaydedilmesine başlanacağını beyan etmiştir.

Bu konu genel bütçe kapsamındaki tüm kamu idarelerini ilgilendirmesi nedeniyle daha ayrıntılı olarak Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda açıklanmıştır.

DENETİM GÖRÜŞÜ

Denetim görüşü oluşturabilmek için gerekli mali rapor ve tablolar ile ilgili bilgi ve belgeler yukarıda “Kamu İdaresi Mali Tabloları” ve “Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” başlıkları altında açıklandığı üzere, kamu idaresi yönetimi tarafından sağlanamadığı için Başbakanlığın 2012 yılına ilişkin mali rapor ve tabloları hakkında görüş bildirilememektedir.