



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2022



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇERİK

TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ TAPU VE KADASTRO DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	26



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**TAPU VE KADASTRO GENEL
MÜDÜRLÜĞÜ**

2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
1.1. Mevzuat ve Görevler.....	1
1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları	3
1.3. Mali Yapı	4
1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi	7
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7. DENETİM BULGULARI.....	14
8. EKLER.....	25

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1:Personelin İstihdam Şekline Göre Dağılımı	4
Tablo 2:Bütçe Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri	5
Tablo 3:Bütçe Gelirleri.....	6
Tablo 4:Cins Tashihi Yapılmayan Taşınmazlar	23

KISALTMALAR

İKİYK	: İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
TAKBİS	: Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi
TKGM	: Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
TKYS	: Taşınır Kayıt ve Yönetim Sistemi
VEDOP	: Vergi Daireleri Tam Otomasyon Projesi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Kurumsal Bazda Üretilen Mali Tablolarda “Gelirler” Hesabı İçinde Yer Alan Tapu Harçları Gelirlerinin Gerçek Durumu Göstermemesi
2. Döner Sermayeden Karşılana Değer Artırıcı Nitelikteki Bakım ve Onarım Giderlerinin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
3. Döner Sermayeden Karşılana Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Aynı Muhasebe Birimine Bağlı Harcama Birimleri Arasında Yapılan Taşınır Mal Devirlerinde Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının Kullanılması
2. Tapu Harcı ile Döner Sermaye Ücretinden Muaf ve İstisna Olan Bazı İşlemlerin Tespit Edilmesinde Hata Yapılması
3. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Ülkemizde ilk Tapu Teşkilatı 21 Mayıs 1847 tarihinde Defterhane-i Amire Kalemî adıyla kurulmuş ve Cumhuriyete kadar çeşitli isimler altında görevini sürdürmüştür. Cumhuriyetten sonra, 1924 yılında Tapu Umum Müdürlüğü kurulmuştur. Bu teşkilat bünyesine 1925 yılında 658 sayılı Kanunla kadastro birimi ilave edilmiştir. Cumhuriyet sonrasında sırasıyla Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Başbakanlık ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren kurum, halihazırda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlı olarak çalışmalarını sürdürmektedir.

Kurumun teşkilat kanunu olan 6083 sayılı Tapu ve Kadaströ Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun 10.01.2010 tarih ve 27781 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yürürlüğe girene kadar uygulanmıştır.

02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 6083 sayılı Tapu ve Kadaströ Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun hükümlerinin büyük bölümü mülga hale gelmiştir.

15.07.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak aynı gün yürürlüğe giren 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Genel Müdürlüğün teşkilatı ile görev ve yetkileri yeniden belirlenmiş ve Genel Müdürlük, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlı idare olarak düzenlenmiştir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 480'inci maddesinde, Genel Müdürlüğün görev ve yetkileri;

- Devletin sorumluluğu altındaki tapu sicillerinin düzenli bir biçimde tutulmasını, taşınmazlarla ilgili her türlü akitli ve akitsiz tapu işlemleri ile tescil işlerinin yapılmasını, siciller üzerindeki değişikliklerin takibini, denetlenmesini, sicil ve belgelerin arşivlenerek korunmasını sağlamak,

- Ülkenin kadastrounu yapmak, değişiklikleri takip etmek, tapu planlarının yenilenmesini ve güncellenmesini sağlamak, bunlara ilişkin kontrol ve denetim hizmetlerini yürütmek,

- Büyük ölçekli kadastral ve topografik haritaların üretilmesi amacı ile jeodezik altyapı, havadan fotoğraf alımı, 1/5000 ve daha üst ölçekli fotogrametrik ve yersel harita üretim hizmetlerini yapmak veya yaptırmak, kontrol etmek, denetlemek ve temel prensipleri tespit etmek,

- Mekansal bilgi sistemi altyapısını ve harita üretim izleme merkezini oluşturmak, verilerden gerçek ve tüzel kişiler ile kamu kurum ve kuruluşlarının faydalanmasını sağlamak, coğrafi bilgi sistemleri konusunda verilecek görevleri yapmak,

- Yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilerin ülkedeki tapu ve kadastro ile ilgili işlemlerini yapmak, Türkiye Cumhuriyeti uyruklu gerçek ve tüzel kişilerin yurt dışındaki taşınmazları ile ilgili hak ve menfaatlerini korumak, devletlerarası emlak müzakerelerine katılmak,

- Görev alanıyla ilgili konularda, diğer ülkeler ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yaparak müşterek projeler planlamak, yürütmek,

- 16.06.2005 tarih ve 5368 sayılı Lisanslı Harita Kadastro Mühendisleri ve Büroları Hakkında Kanun hükümlerine göre harita ve kadastro mühendislik bürolarına lisans vermek, bu büroların faaliyet usul ve esaslarını belirlemek ve denetlemek,

- Taşınmaza yönelik aracılık faaliyetlerini düzenlemek, lisans vermek, bu faaliyetlerin usul ve esaslarını belirlemek ve denetlemek,

- Genel Müdürlüğün görev, hizmet ve faaliyetleri ile ilgili olarak diğer kamu kurum ve kuruluşları ile meslek kuruluşlarınca uyulacak esasları belirlemek, koordinasyonu sağlamak,

- Taşınmazların toplu değerlendirme yöntemleriyle değerini belirlemek, değer bilgi merkezini kurmak, yönetmek ve değer haritalarının üretilmesi ile güncel tutulmasını sağlamak,

- Kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğer görevleri yerine getirmek,

şeklinde belirlenmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Genel Müdürlük merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından oluşur.

Genel Müdür, Genel Müdürlüğün en üst amiri olup, Genel Müdürlüğü temsil eder. Genel Müdüre yardımcı olmak üzere üç genel müdür yardımcısı bulunmaktadır.

Merkez teşkilatı hizmet birimleri şunlardır;

- Tapu Dairesi Başkanlığı
- Kadastro Dairesi Başkanlığı
- Harita Dairesi Başkanlığı
- Yabancı İşler Dairesi Başkanlığı
- Arşiv Dairesi Başkanlığı
- Taşınmaz Değerleme Dairesi Başkanlığı
- Teftiş Kurulu Başkanlığı
- İç Denetim Birimi Başkanlığı
- Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı
- Personel Dairesi Başkanlığı
- Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
- Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı
- Hukuk Müşavirliği

Genel Müdürlük taşra teşkilatı, 24 Bölge Müdürlüğü ile bunlara bağlı 973 Tapu Müdürlüğü ve 81 Kadastro Müdürlüğünden meydana gelmektedir. Kadastro müdürlükleri illerde, tapu müdürlükleri, merkez ilçe ve diğer ilçelerde kurulmuştur.

05.02.2019 tarih ve 30677 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 30 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre, Genel Müdürlük yurtdışı teşkilatı kurmaya yetkilendirilmiş olup, buna istinaden yurtdışı teşkilatı olarak Berlin Tapu ve Kadastro Temsilciliği kurulmuştur.

2021 yılı sonu itibarıyla Genel Müdürlük merkez ve taşra teşkilatında toplam 18.541 personel istihdam edilmektedir. Bu personelin istihdam şekline göre dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir;

Tablo 1: Personelin İstihdam Şekline Göre Dağılımı

İstihdam Şekli	657 4/A Memur	657 4/B Sözleşmeli Personel	657 4/D İşçi	Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel	Döner Ser. Sürekli İşçi (696 KHK)	Genel Toplam
Genel Müdürlük Birimi	861	22	75	9	192	1.159
Bölge Müdürlüğü	879	47	134	-	202	1.262
Kadastro Müdürlüğü	3.898	49	540	-	154	4.641
Tapu Müdürlüğü	8.458	1.909	531	-	581	11.479
Genel Toplam	14.096	2.027	1.280	9	1.129	18.541

Tabloda görüleceği üzere, Genel Müdürlüğün merkez teşkilatında toplam 1.159 personel; taşra teşkilatında ise 1.262'si bölge müdürlüklerinde, 4.641'i kadastro müdürlüklerinde ve 11.479'u tapu müdürlüklerinde olmak üzere toplam 18.541 personel görev yapmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Genel Müdürlük, 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. 2021 yılı bütçesiyle Genel Müdürlüğe 1.290.815.000,00 TL tutarında ödenek tahsis edilmiş, yıl içinde yapılan aktarma işlemleri

sonrası yıl sonu ödeneği 1.730.768.628,80 TL olmuştur. Söz konusu ödeneğin 1.565.012.718,77 TL'si harcanmış ve yıl sonu harcama düzeyi revize ödeneğin %90,42'si olarak gerçekleşmiştir.

Genel Müdürlüğün 2021 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 2: Bütçe Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri

Gider Çeşidi	2021 Başlangıç Ödeneği (TL)	2021 Yılı Revize Ödeneği (TL)	31.12.2021 İtibarıyla Harcama Tutarı (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
01 Personel Giderleri	937.952.000,00	978.467.000,00	965.279.263,61	98,65
02 SGK Devlet Prim Giderleri	210.273.000,00	217.876.000,00	212.975.552,91	97,75
03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	26.866.000,00	109.585.492,58	70.505.963,52	64,34
05 Cari Transferler	6.923.000,00	6.947.082,40	6.933.026,40	99,98
06 Sermaye Giderleri	108.801.000,00	417.893.053,82	309.318.912,33	74,02
-Genel Bütçe	72.490.000,00	46.413.756,00	45.373.907,79	97,76
-Döner Sermaye Kaynağı	-	70.047.067,11	58.166.197,04	83,04
-Orman Genel Müdürlüğünden Aktarılan Kaynaklar	-	135.121.230,71	64.468.206,60	47,71
-Dış Kredi (Sermaye Giderleri Toplamına Dahildir)	36.311.000,00	166.311.000,00	141.310.600,90	84,97
Genel Toplam	1.290.815.000,00	1.730.768.628,80	1.565.012.718,77	90,42

Tabloda görüleceği üzere, Genel Müdürlük faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan döner sermaye işletmesinden 70.047.067,11 TL kaynak temin edilmiş ve bu kaynağın 58.166.197,04 TL'si kullanılmıştır. Döner Sermaye İşletmesinden temin edilen kaynaklar ve Orman Genel Müdürlüğü ile yapılan protokol kapsamında şartlı bağış ve yardım şeklinde gelen ödenekler ilgisine göre 03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri ile 06 Sermaye Giderleri ekonomik koduna kaydedilmiştir.

Ayrıca, Dünya Bankasından 36.311.000,00 TL tutarında dış kredi tahsis edilmiş, yıl içinde bu tutara 130.000.000,00 TL eklenerek toplam 166.311.000,00 TL ödenek oluşmuştur. Yıl sonu itibarıyla bu ödeneğin 141.310.600,90 TL'si harcanmıştır.

Genel Müdürlüğün, 2021 yılı bütçe gelirleri toplamı ise 1.998.273.354,28 TL tutarında gerçekleşmiş olup, 2021 yılı ekonomik ayrıma göre bütçe gelirleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 3:Bütçe Gelirleri

Ekonomik Kodlar	Bütçe Gelirinin Türü	2021 Yılı Tutarı (TL)
800	Bütçe Gelirleri Hesabi	2.062.370.544,15
01	Vergi Gelirleri	1.338.208.868,84
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	808.602,48
04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	257.156.694,55
05	Diğer Gelirler	466.196.309,28
06	Sermaye Gelirleri	69,00
810	Bütçe Gelirlerinden Ret Ve İadeler Hesabi	64.097.189,87
01	Vergi Gelirlerinden Ret ve İadeler	62.917.351,04
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinden Ret ve İadeler	24.428,73
05	Diğer Gelirlerden Ret ve İadeler	1.155.410,10
Net Bütçe Gelirleri Toplamı		1.998.273.354,28

Tabloya göre, 2021 yılı gerçekleşen bütçe gelirleri toplamı olan 2.062.370.544,15 TL tutarın 1.338.208.868,84 TL'si vergi gelirleri, 808.602,48 TL'si teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, 257.156.694,55 TL'si alınan bağış ve yardımlar ve 466.196.309,28 TL'si de diğer gelirlerden oluşmaktadır. Yıl sonunda bütçe gelirlerinden ret ve iadeler toplamı 64.097.189,87 TL olup, net gelirler toplamı ise 1.998.273.354,28 TL tutarında gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Genel Müdürlük mali işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri aynı 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 ve kamu idaresinin 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 yayımlanmasına ilişkin usul ve esasların 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.

Yönetmelik'in 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, Nakit Akış Tablosu, Öz Kaynak Değişim Tablosu ve Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu olduğu; 314-316'ncı maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Genel Müdürlüğün muhasebe hizmetleri; merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada defterdarlıklar ve mal müdürlüklerine bağlı muhasebe birimleri tarafından yürütülmektedir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Öz kaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN 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 mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 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. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde, üst yöneticilerin, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve Kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumlu oldukları ve bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmektedir.

Genel Müdürlüğün 2021 yılı denetimi çerçevesinde, kurum iç kontrol sistemine ilişkin aşağıdaki tespit ve değerlendirmeler yapılmıştır:

Genel Müdürlük bünyesindeki her daire başkanlığı ayrı bir harcama birimidir. Her daire başkanlığının yetki ve sorumluluk alanındaki mali işlemler, daire başkanlıkları içinde ayrı süreçler halinde işlemektedir.

Merkez ve taşra birimlerinde iş akış şemaları ve talimatları oluşturulmuş ve kanun ve genelge değişikliklerine göre revize edilerek güncel tutulması sağlanmıştır.

Kurumda etik eğitimleri verilmektedir. Daha önce yapılmış etik eğitimleri TKGM Web sitesi Etik Komisyonu bölümünde yer alan "Eğitimler" ana başlıklı kısmında güncel olarak yer almaktadır.

Kurumda, iç kontrol sisteminin oluşturulması ve Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumun sağlanması için 2009 yılından itibaren Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planları hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur.

Kurum İç Kontrol Eylem Planı kapsamında yürütülen faaliyetler şunlardır:

- Kuruma ait 2020-2021 yılı İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanarak 24.01.2020 tarih ve 305326 sayılı olur ile uygulamaya geçilmiştir. Uyum Eylem Planının Ocak-Haziran ve Temmuz-Aralık dönemlerini içeren izleme ve değerlendirme çalışmaları yapılmış ve eylem planı formatında Üst Yöneticiye raporlanmıştır.

- İdare faaliyet raporu hesap verebilirlik ve mali saydamlık çerçevesinde hazırlanmış ve yayımlanmıştır.

- İç kontrol sisteminin oluşturulması ve geliştirilmesi için gerçekleştirilen faaliyetler ile sistemin işleyişi, etkinliği ve etkililiği konusundaki değerlendirmelerin yer aldığı "2020 yılı İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu" İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu (İKİYK) üyelerinin görüşleri de alınarak hazırlanmış olup 23.06.2021 tarih ve 1667119 sayılı yazı ile Üst Yöneticinin onayına sunulmuştur.

- Üst Yönetici tarafından onaylanan İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu 26.06.2021 tarih ve 1704674 sayılı yazı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Birimine gönderilmiştir.

- İç Kontrol Birimi tarafından Ocak ayında düzenlenen toplantıda risk yönetimi

hakkında eğitim verilmiş olup, 2020 yılı TKGM Kurumsal Risk Yönetimi Çalışmalarının genel değerlendirmesi yapılmıştır.

- İlgili Başkanlıklara risklerinin tespit edilmesi konusunda eğitim verilmiştir.

- TKGM 2021 yılı riskleri, ilgili Başkanlıklarca tespit edilmiştir. 2021 yılı içinde Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı koordinasyonunda risklerin gözden geçirilmesi ilgili Başkanlıklarca yapılmıştır. Tespit edilen riskler yeniden gözden geçirilerek genel değerlendirme yapılmıştır. 15.03.2022 tarih ve 4388241 sayılı yazı ile Genel Değerlendirme yapılarak hazırlanan Konsolide Risk Raporu Genel Müdürlük Makamına sunulmuştur.

- Her yıl Birim Faaliyet Raporu ve İdari Faaliyet Raporu hazırlama çalışmaları kapsamında İç Kontrol Güvence beyanı imzalanmaktadır.

Etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması, sistemin değerlendirilmesi ve raporlanması ile ilgili işlemler İKİYYK ile Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı koordinasyonunda yapılmaktadır. Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının iç kontrol sistemine yönelik olarak yerine getirdiği görevler, üst yönetici tarafından onaylanan Genel Müdürlük kamu iç kontrol standartlarına uyum eylem planları aracılığıyla yerine getirilmektedir.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ve Genel Müdürlük Ön Mali Kontrol Yönergesi çerçevesinde 2021 yılı gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin mali karar ve işlemler İç Kontrol Birimi tarafından; Genel Müdürlük bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, ayrıntılı harcama programları, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer ilgili mali mevzuat hükümlerine uygunluk yönlerinden, ön mali kontrole tabi tutulmuştur.

2021 yılı içerisinde Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının İç Kontrol Birimince;

- Merkez ve taşra birimlerinden gelen mali konular ile ilgili 6 adet görüş yazısına cevap verilmiştir.

- Başkanlıkta görevli personele ait aylık maaş ödemeleri, geçici/sürekli görev yollukları gerekli kontrole tabi tutularak, ödeme işlemlerinin gerçekleşmesi sağlanmıştır.

- Çeşitli daire başkanlıklarından Başkanlığa intikal ettirilen 73 adet sözleşme tasarısı ve taahhüt evrakı üzerinde ön mali kontrol yapılarak, bunlarla ilgili Başkanlık görüşünü içeren uygun görüş yazıları yasal süresi içerisinde ilgili daire başkanlıklarına gönderilmiştir.

- Çeşitli daire başkanlıklarına ait 738 adet ödeme emri belgesi ön mali kontrole tabi tutularak ödeme işleminin gerçekleştirilmesini teminen ilgili daire başkanlığına gönderilmiştir.

- Genel Müdürlük merkez ve taşra teşkilatlarına ait 837 adet ödenek gönderme belgesi ve 69 adet tenkis belgesi üzerinde ön mali kontrol işlemi yapılmıştır.

- 1 adet seyahat kartı listesinin ön mali kontrolü yapılarak bu husustaki görüş ilgili Başkanlığa yazılı olarak bildirilmiştir.

- 1 adet yan ödeme cetvelinin ön mali kontrolü yapılarak, ilgili Başkanlığa gönderilmiştir

Kurumun, iç kontrol sisteminin sürdürülebilirliğinin sağlanması ve bu sistemden yönetim ve çalışanlarca beklenen sonuçların elde edilebilmesi için; iç kontrol sisteminin izlenmesi, izlemenin iç kontrol eksikliklerini ortaya çıkarabilecek kalitede gerçekleştirilebilmesi, tespit edilen iç kontrol eksikliklerinin giderilerek sistemin sürekli olarak güçlendirilmesi gerekmektedir.

İç kontrol sisteminin belirli dönemlerde değerlendirilmesi ve gerekli önlemlerin tespit edilerek uygulamaya dâhil edilmesi, sistemin etkinliğinin sağlanması açısından son derece önemlidir. İç kontrol sisteminin değerlendirilmesi, Kurumun amaç ve hedeflerine ulaşma konusunda sistemin beklenen katkıyı sağlayıp sağlamadığının iç kontrol bileşenleri özelinde incelenmesi ve sistemin iyileştirmeye açık alanlarının tespit edilerek düzeltici önlemlerin belirlenmesine katkı sağlayacaktır. Kurumda iç kontrol sisteminin temelini oluşturmayı amaçlayan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı uygulanmakla birlikte iç kontrol sisteminin güçlendirilmesi, risk yönetimi ve sistemin izlenmesi odaklı iç kontrol faaliyetlerine devam edilmektedir.

Bütçe uygulaması ve muhasebeleştirilmesi aşamalarının stratejik yönetim sürecine dahil edilmesinde, yılı içerisinde hangi faaliyet için ne kadar harcama yapıldığını takip edebilecek ve performans esaslı bütçeleme sisteminin temelini oluşturan "plan-program-bütçe bağı"nın etkin bir şekilde kurulmasına katkı sağlayacak "Program e-Bütçe" uygulamasına 2021 yılı içinde geçilmiştir.

Kurumda iç kontrol sisteminin tamamlayıcı unsuru olan iç denetim birimi bulunmakta olup, iç denetim birimine 15 iç denetçi kadrosu verilmiş bulunmakla birlikte, iç denetim biriminde fiilen 1 Başkan ve 7 iç denetçi olmak üzere toplam 8 iç denetçi görev yapmaktadır.

(1 iç denetçi başka bir kurumda geçici görevdedir.) 2021 yılında gerçekleştirilen denetim faaliyetleri sonucunda 14 iç denetim raporu tanzim edilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Kurumsal Bazda Üretilen Mali Tablolarda “Gelirler” Hesabı İçinde Yer Alan Tapu Harçları Gelirlerinin Gerçek Durumu Göstermemesi

Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi (TAKBİS) kayıtlarına göre tahsil edilen Tapu Harçları gelirlerinin Faaliyet Sonuçları Tablosu verileri ile karşılaştırıldığında gerçek durumu göstermediği tespit edilmiştir.

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

Bu doğrultuda, 01.01.2015 tarihinde yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 310’uncu maddesinde “(1)Kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresi bir kurumsal birimdir. (2) Kapsama dâhil her

kurumsal birim bir mali raporlama birimidir” denilmiş ve 311’inci maddesinde de mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından mali hizmetler birim yöneticileri ve üst yöneticiler sorumlu tutulmuştur. 313’üncü maddesine göre ise mali raporlamada her bir kamu idaresi itibariyle düzenlenecek temel mali tablolar, genel bütçeli idareler için bilanço ve faaliyet sonuçları tablosu olarak sayılmıştır.

Aynı Yönetmelik’in “Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri” başlıklı 6’ncı maddesinde;

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

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

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

Bu kapsamda, Genel Müdürlüğün 2021 yılı için aylık olarak ve hesap dönemi sonunda üretilen ve denetime sunulan defter ve mali tabloları (birleştirilmiş veriler defteri, bilanço, faaliyet sonuçları tablosu) incelenmiş ve bu defter ve mali tablolarda tapu harçlarının gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

TAKBİS kayıtlarına göre, 2021 yılında tapu müdürlüklerinde yapılan işlemlere ait 24.319.817.314,00 TL tutarında harç geliri tahsil edilmiştir. Genel Müdürlüğün 2021 yılı gelirlerin ekonomik sınıflandırması tablosunda yer alan harçların toplam tutarı ise 1.258.308.878,25 TL’dir. Dolayısıyla, Genel Müdürlüğün mali tablosunda yer alan harçların toplam tutarı, tahsil edilen tapu harçları tutarının yaklaşık %5.17’i oranındadır.

Uygulamada, tapu müdürlüklerinde yapılan işlemlere ilişkin harç tutarları vergi daireleri tarafından gerçekleştirilen, düzeltme, ret ve iade işlemleri ve bunlara ilişkin muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü Vergi Daireleri Tam Otomasyon Projesi (VEDOP) sistemine herhangi bir kurumsal kod kullanılmadan kaydedilmektedir. VEDOP sisteminde yer alan tapu

harçlarına ilişkin tahakkuk, tahsilat vb kayıtlar Genel Müdürlük tarafından görülememekte olup, Genel Müdürlüğün defter ve mali tablolarında yer almamaktadır.

Hâlbuki, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinin son fıkrasında “... genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin hesap planında yer verilen tüm hesaplara kayıt yapılırken kurumsal kod kullanılması zorunludur.” denilmektedir. Ayrıca, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 27.04.2015 tarihli Genel Yazısı'nda da Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği kapsamında kurumsal bazda mali tabloların oluşturulabilmesi için, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin hesap planında yer alan tüm hesaplara kayıt yapılırken kurumsal kod kullanılması ve bu çerçevede tahsil edilen gelirlerin ilgili kamu idaresinin kurumsal koduyla muhasebeleştirilmesi gerektiği kamu idarelerine hatırlatılmıştır.

2016, 2017, 2018, 2019 ve 2020 yılları Sayıştay Denetim Raporunda da mali tablolarda gelirler hesabı içinde yer alan tapu harç gelirlerinin gerçek durumu göstermediği belirtilmiş olmasına rağmen, kurumsal kod kullanılmadan muhasebeleştirilen tapu harçları Genel Müdürlüğün mali tablolarına yansıtılmamakta ve 600-Gelirler Hesabı ve 800-Bütçe Gelirleri Hesabı olması gerekenden daha düşük görünmektedir.

Bu itibarla, TAKBİS kayıtlarına göre tahsil edilen Tapu Harçları gelirlerinin Faaliyet Sonuçları Tablosu verileri ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Döner Sermayeden Karşılanan Değer Artırıcı Nitelikteki Bakım ve Onarım Giderlerinin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Genel Müdürlük envanterinde kayıtlı maddi duran varlıkların değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak şekilde döner sermaye bütçesinden yapılan harcamaların, duran varlıkların değerine ilave edilmediği tespit edilmiştir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin “Döner sermaye işletmesi” başlıklı 487'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, Genel Müdürlük faaliyetlerinin gerektirdiği araç, gereç, satın alma, bakım, onarım, yapım, sigorta, kiralama, araştırma, tanıtım, temsil, eğitim giderleri, yurt dışında yürütülecek proje giderleri, kadastro hizmetlerinin yapılması, yenilenmesi, güncellenmesi ve her türlü harcamalar döner sermaye gelirlerinden karşılanabileceği belirtilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "25 Maddi Duran Varlıklar" başlıklı 169'uncu maddesinde, bu hesap grubunun; kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar, bunların birikmiş amortismanları ile ayrılan değer düşüklüğü karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş ve "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 170'inci maddesinin (b) bendinde de maddi duran varlıklar için yapılan değer artırıcı harcamaların neler olduğu açıklanmıştır.

Mezkur Yönetmeliğin "Hesabın Niteliği" başlıklı 175'inci maddesine göre, 252-Binalar Hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dahil olmak üzere kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılmaktadır. "Hesabın işleyişi" başlıklı 176'ncı maddesinde de, muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre, kamu idaresinin kullanımında bulunan binalar, edinme tarihindeki maliyet bedelleri ile 252-Binalar Hesabına kaydedilmelidir. Söz konusu varlıkların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılması amacı ile yapılan değer artırıcı harcama tutarlarının da bu varlıkların kayıtlı değerlerine ilave edilmesi gerekmektedir.

Söz konusu varlıkların giderleştirilmesi ise kendilerinden beklenen yararlanma süresi içerisinde amortisman ayırmak sureti ile yapılmalıdır.

Diğer yandan, amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra no'lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesinin üçüncü fıkrasında ise, 34.000,00 TL'yi aşan tutarların değer artırıcı harcama olarak kabul edileceği düzenlenmiştir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ilgili hükmü uyarınca, döner sermaye bütçesinden Genel Müdürlük giderlerini finanse edebilmektedir. Her ne kadar, Döner Sermaye İşletmesi tarafından bedeli ödenmiş olsa da maddi duran varlığın değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak nitelikteki harcamaların, takip edilmesi ve yapım süreci tamamlandığında Genel Müdürlük envanterinde kayıtlı olan maddi duran varlığın değerine eklenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Döner Sermaye İşletmesi Yönetim Kurulu Kararı ile transfer veya doğrudan giderleri ödeme şeklinde Genel Müdürlüğün harcamaları karşılanmaktadır. Yönetim Kurulu Kararı doğrultusunda döner sermaye bütçesinden hizmet binası bakım ve onarım giderleri gerçekleştirilmekte, ancak ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda değer artırıcı harcama niteliği olan bu tutarlar ilgili varlığın kayıtlı değerine ilave edilmemektedir.

2021 yılı içerisinde döner sermaye bütçesinden Genel Müdürlük envanterinde yer alan maddi duran varlıkların ömürlerini uzatacak ve verimlerini artıracak şekilde toplam 8.331.501,02 TL tutarında tadilat ve bakım-onarım harcaması yapılmış olmakla birlikte bu tutarlar, Genel Müdürlük mali tablolarında 252 no.lu hesapta izlenmemiştir.

Bu itibarla, Genel Müdürlük envanterinde yer alan taşınmazlar için Döner Sermaye İşletmesi tarafından karşılanan değer artırıcı harcamaların ilgili taşınmazın değerine eklenmek üzere Genel Müdürlük tarafından muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Döner Sermayeden Karşılanan Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Genel Müdürlüğün faaliyetlerinde kullanılmak üzere bedeli döner sermaye bütçesinden karşılanmak üzere edinilen ve herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan bilgisayar yazılımı, programı, kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkilerin 260-Haklar Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 260-Haklar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 194'üncü maddesine göre, 260-Haklar Hesabı, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılmaktadır.

Diğer yandan, amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra no'lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde, Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesap Grubunda izlenen varlıklar için amortisman oranının % 100 olacağı belirtilmiştir. Anılan mevzuat hükümlerine göre, bilgisayar yazılım lisansı ve patent gibi varlık alımlarının maddi olmayan duran varlık grubuna kaydedilmesi ve aynı yıl sonunda bu varlıkların tamamı için amortisman ayrılması gerekmektedir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Döner sermaye işletmesi" başlıklı 487'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, Genel Müdürlük faaliyetlerinin gerektirdiği araç, gereç, satın alma, bakım, onarım, yapım, sigorta, kiralama, araştırma, tanıtım, temsil, eğitim giderleri, yurtdışında yürütülecek proje giderleri, kadaströ hizmetlerinin yapılması, yenilenmesi, güncellenmesi ve her türlü harcamalar döner sermaye gelirlerinden karşılanabileceği belirtilmiştir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ilgili hükmü uyarınca, döner sermaye bütçesinden Genel Müdürlük faaliyetlerinin gerektirdiği satın alma kapsamında hak niteliğinde alım giderleri finanse edebilmektedirler. Her ne kadar, Döner Sermaye İşletmesi tarafından bedeli ödenmiş olsa da hak niteliğindeki alımların 260 no.lu hesaba kaydedilerek Genel Müdürlük muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Döner Sermaye İşletmesi Yönetim Kurulu Kararı ile transfer veya doğrudan giderleri ödeme şeklinde Genel Müdürlüğün harcamaları karşılanmaktadır. Yönetim Kurulu Kararı doğrultusunda Genel Müdürlük harcama birimlerinde kullanılmak üzere döner sermaye bütçesinden hak niteliğinde alım yapılmakta ve bu tutarlar döner sermaye işletmesi tarafından doğrudan gider kaydedilmektedir. Genel Müdürlük muhasebe kayıtlarında ise herhangi bir işlem yapılmamaktadır.

2021 yılında işletme bütçesinden karşılanmak üzere toplam 56.963.092,96 TL tutarında bilgisayar yazılımı, programı, kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkilerin alındığı, ancak bu harcamaların 260 no'lu hesapta izlenmediği ve dolayısıyla yıl sonunda amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, bedeli döner sermayeden karşılanan bilgisayar yazılımı, programı, kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkilere ilişkin alımların, Genel Müdürlük muhasebe kayıtlarında izlenmesi ve dönem sonunda amortisman ayırma işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olmayan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Aynı Muhasebe Birimine Bağlı Harcama Birimleri Arasında Yapılan Taşınır Mal Devirlerinde Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının Kullanılması

Merkez Saymanlık Muhasebe Müdürlüğü bünyesinde bulunan Genel Müdürlük harcama birimleri arasında yapılan taşınır mal devirlerinde mevzuata aykırı olarak 511-Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının kullanıldığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabına ilişkin 186'ncı maddesinde;

“Aynı muhasebe biriminden hizmet alan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile diğer kamu idarelerinin harcama birimleri arasında bedelsiz olarak devredilen amortisman tabi maddi duran varlıklar, kayıtlı değerleri üzerinden ilgili maddi duran varlık hesabına borç ve alacak, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarları bu hesaba borç ve alacak kaydedilir.” düzenlemesi yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in “511 Muhasebe birimleri arası işlemler hesabı” başlıklı 364'üncü maddesinde; muhasebe birimleri arası işlemler hesabını, aynı bütçeli kamu idarelerine ait muhasebe birimlerinin birbirlerine gönderdikleri veya birbirlerinden aldıkları para ve kıymetler ile birbirleri adına nakden veya mahsuben yaptıkları tahsilat ve ödemelerin izlenmesi için kullanılacağı,

“Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 365'inci maddesinde; kamu idaresine ait stoklar ile maddi duran varlıkların farklı muhasebe birimlerinden hizmet alan aynı kamu idaresinin harcama birimlerine gönderilmesine ilişkin işlemlerin Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabı aracılığıyla yapılacağı,

“Hesabın işleyişi” başlıklı 366'ncı maddesinde ise; Kamu idaresinin farklı muhasebe birimlerinden hizmet alan harcama birimleri arasındaki stok veya maddi duran varlık aktarımlarının, gönderen birimin muhasebe birimince bu hesaba borç, ilgili varlık hesaplarına alacak kaydedileceği,

Hüküm altına alınmıştır.

Kamu idaresi cevabında Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Merkez Saymanlık Müdürlüğü görüşlerine yer vererek söz konusu işlemlerin doğru olduğunu belirtmiş olsa da belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, aynı muhasebe biriminden hizmet alan ve aynı kamu idaresine bağlı harcama birimleri arasındaki bedelsiz devirlerde bedelsiz olarak devredilen amortisman tabi maddi duran varlıklar, kayıtlı değerleri üzerinden ilgili maddi duran varlık hesabına borç ve alacak, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarları da 257-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabına borç ve alacak kaydedilecektir.

511-Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabı ise farklı muhasebe birimlerinden hizmet alan aynı kamu idaresine bağlı harcama birimleri arasındaki bedelsiz devirlerde kullanılabilir.

Ancak, 2020 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verildiği üzere, Merkez Saymanlık Müdürlüğü bünyesinde bulunan ve aynı muhasebe biriminden hizmet alan Genel Müdürlük harcama birimleri arasında yapılan taşınır mal devirlerinde mevzuata aykırı bir şekilde 511-Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının kullanıldığı görülmüştür.

Dolayısıyla, aynı muhasebe birimi bünyesinde bulunan harcama birimleri arasında olan taşınır mal devirlerinde amortisman tabi maddi duran varlıkların, kayıtlı değerleri üzerinden ilgili maddi duran varlık hesabına borç ve alacak, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarlarının da 257- Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabına borç ve alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Tapu Harcı ile Döner Sermaye Ücretinden Muaf ve İstisna Olan Bazı İşlemlerin Tespit Edilmesinde Hata Yapılması

Tapu Müdürlükleri tarafından gerçekleştirilen muafiyet ve istisna kapsamında olan bazı işlemlerde, tapu harcı ve döner sermaye ücretinin tespitinde hata yapıldığı görülmüştür.

492 sayılı Harçlar Kanunu'nun 57'nci maddesinde Tapu ve kadastro işlemlerinden bu kanuna bağlı (4) sayılı tarifede yazılı olanların, tapu ve kadastro harçlarına tabi olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Kanununun 59'uncu maddesinde ise harçtan istisna olan işlemler sayılmış ve bunlara ilave olarak özel kanunlarda yer alan muafiyet ve istisnalara ilişkin hükümlerin saklı olduğu belirtilmiştir.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün tapu ve kadastro tekniği ile ilgili işlemlerini standartlaştırarak Tapu Sicil ve Kadastro Müdürlüklerinde yürütülen işlemlerin mevzuata uygun bir şekilde ve bilgisayar ortamında yürütülmesini sağlamak üzere geliştirilen sistem TAKBİS (Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi)'dir.

Tapu ve kadastro işlemlerine ilişkin olarak kanunlarla düzenlenen muafiyet ve istisnaların bazıları TAKBİS sisteminde tanımlanmıştır.

Ancak sistemde tanımlı olmayan istisna ve muafiyetlerin varlığı durumunda, personel tarafından gerekli incelemeler yapıldıktan sonra söz konusu işlem için manuel olarak sistemde muafiyet veya istisna tanımlanmaktadır. Sistemde tanımlı olmayıp, personel tarafından manuel olarak muafiyet ve istisna tanımlanan bazı işlemlerde hata yapıldığı görülmüştür.

Belirtilen hususlar çerçevesinde, Tapu ve Kadastro Bilgi Sisteminde;

- Personelin inisiyatifini ortadan kaldırarak işlemlerin yasal mevzuata uygunluğunu kontrol edecek,
 - Personelin yaptığı işlem ile ilgili riskini ortadan kaldıracak,
 - Daha etkin kontrol ve uyarı mekanizmalarının oluşturulması
- Gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne, Hazine tarafından tahsis edilmiş olan taşınmazların bir kısmının mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmadığı, bunların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınmadığı ve cins tashihlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinin (b) bendinde;

"Cins tashihi: Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi," olarak tanımlanmıştır.

"Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinin ikinci fıkrasında;

"Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin mali yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır."

"Kayıt değişikliği işlemleri" başlıklı 11'inci maddesinde;

"Kadastro, imar, ifraz, tevhid, cins tashihi, yüzölçüm değişikliği, kat mülkiyeti tesisi, kamuya terk gibi nedenlerle taşınmazda meydana gelebilecek değişikliklerde kayıtlar kapatılıp oluşan taşınmazlar esas alınarak yeni kayıt tesis edilir."

Terkin, satış, devir gibi mülkiyeti sona erdiren durumlarda sona eriş nedeni açıklanarak kayıt kapatılır.”

Hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemede, 2020 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da tespit edildiği üzere Hazine mülkiyetinde olup Genel Müdürlüğe tahsisli taşınmazlardan aşağıdaki tabloda gösterilenlerin 2021 yılında da mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 4:Cins Tashihi Yapılmayan Taşınmazlar

İli- İlçesi	Birimi	Ada Parsel No	Mevcut Kullanım Şekli	Tapuda Kayıtlı Hali
Ankara Etimesgut/Sincan	Sincan- Etimesgut Tapu Müd. ve Kad. Birimleri	4209-1	Hizmet Binası	Arsa
Van-İpekyolu	Van Bölge Müd. Yeni Hizmet Binası	298-132	Hizmet Binası	Arsa
Sivas-Merkez	Sivas Bölge Müd. Ve Tapu ve Kadastro Müdürlükleri	6072-1	Hizmet Binası	Arsa

Cins tashihi işlemlerinin yapılmaması ve söz konusu taşınmazların mevcut kullanım şekilleri itibariyle ilgili taşınmaz cetvellerine kaydedilmemesi, mali tablolarda 250-Arazi ve Arsalar Hesabı ile 252-Binalar Hesabının gerçek durumu yansıtmamasına yol açmaktadır.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne, Hazine tarafından tahsis edilmiş olan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının malik idare tarafından birbirine uygun hale getirilmesi için;

- Kullanıcı idare konumunda olan Genel Müdürlük tarafından durum tespitinin tamamlanıp malik idareye yazı ile bildirilmesi,
- Cins tashihi işlemlerinin yapılması ve bu durumun Genel Müdürlük kayıtları ile taşınmazları tahsis eden “Malik idarenin” kayıtlarına güncel değerler üzerinden alınması gerekmektedir.

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

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

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Aynı Muhasebe Birimine Bağlı Harcama Birimleri Arasında Yapılan Taşınır Mal Devirlerinde Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının Kullanılması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu yapılmıştır.
Kurumsal Bazda Üretilen Mali Tablolarda “Gelirler” Hesabı İçinde Yer Alan Tapu Harçları Gelirlerinin Gerçek Durumu Göstermemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu yapılmıştır.



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**TAPU VE KADASTRO GENEL
MÜDÜRLÜĞÜ TAPU VE KADASTRO
DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ
2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	35
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	39
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	40
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	40
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	41
6. DENETİM BULGULARI.....	41
7. EKLER.....	47

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1:Personel İstihdam Şekline Göre Dağılımı	36
Tablo 2:İşletme Müdürlüğü 2021 Yılı Bütçe Gideri.....	37
Tablo 3:İşletme Müdürlüğü 2021 Yılı Bütçe Geliri.....	38

KISALTMALAR

GNSS	: Küresel Navigasyon Uydu Sistemi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MYS	: Mali Yönetim Sistemi
TUSAGA-AKTİF	: Türkiye Ulusal Sabit GNSS Ağı - Aktif

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Afet Riski Altındaki Alanlarla İlgili Tutarların Hatalı Muhasebeleştirilmesi
2. İşletmenin Alacaklarıyla İlgili Kesin Veriye Ulaşamaması ve Tahsili Şüpheli Hale Gelen Alacakların Şüpheli Ticari Alacaklar Hesabında Takip Edilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması ve Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabının Kullanılmaması
2. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

05.11.2010 tarihli ve 6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 8'inci maddesine dayanılarak Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulan Döner Sermaye İşletmesinin yönetimi, faaliyet alanları, işleyişi, sermaye kaynakları, her türlü idari ve mali işlemleri ile gelir ve giderlerine ilişkin usul ve esaslar 28.01.2012 tarihli ve 28187 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.

Diğer taraftan, Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 487'nci maddesinde Genel Müdürlüğün, ürettiği her türlü tapu, kadastro, harita ve arşiv bilgi ve belgeleri ile sunduğu hizmetlerden gelir elde etmek üzere merkez veya bölge müdürlükleri bünyesinde döner sermaye işletmeleri kuracağı düzenlenmiştir.

Kararname'nin 87'nci maddesinin dördüncü fıkrasında, döner sermaye işletmelerinin yönetimi, faaliyet alanları, işleyişi, sermaye kaynakları, her türlü idari ve mali işlemlerine ilişkin usul ve esasların Hazine ve Maliye Bakanlığının da görüşünün alınarak çıkartılan yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir.

28.01.2012 tarihli ve 28187 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve halen yürürlükte olan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'ne göre;

İşletme Müdürlüğünün faaliyet alanları şunlardır:

a) Sipariş almak sureti ile her türlü harita, kadastro, değişiklik işlemleri ve bunlarla ilgili teknik hizmet üretmek, uygulamak, idari işlemleri yapmak veya bunların üretim hizmetine katılmak.

b) Genel Müdürlükçe üretilmiş olan her türlü tapu, kadastro, harita ve hava fotoğrafı, arşiv bilgi ve belgeleri ile benzeri hizmetleri sunmak.

c) Eğitim amaçlı hizmet sunmak.

ç) Uçaklar dahil olmak üzere her türlü üretim araç ve gereçlerini kiraya vermek.

d) Teknik hizmetlere ilişkin proje ve araştırma çalışmaları yapmak, personel için eğitim amaçlı kurslar ve seminerler düzenlemek.

e) Tanıtma ve yayın hizmetleri vermek.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Döner Sermaye Teşkilatı, İşletme Müdürlüğü ve bölge işletme birimlerinden oluşmaktadır.

Döner sermaye hizmetleri; Yönetim Kurulu, Genel Müdür, İşletme Müdürü, Harcama Yetkilisi, gerçekleştirme görevlileri, taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi, taşınır konsolide görevlisi ile diğer kamu görevlileri tarafından yürütülmektedir. Bölge işletme hizmetleri; bölge işletme kurulu, bölge müdürü, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlileri, taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi ve diğer kamu görevlileri tarafından yürütülmektedir.

Yönetim Kurulu; Genel Müdür veya Genel Müdürün belirleyeceği bir Genel Müdür Yardımcısı başkanlığında, Birinci Hukuk Müşaviri, Strateji Geliştirme Daire Başkanı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanı, İşletme Müdürü ile teklifi görüşülen Daire Başkanından oluşmaktadır.

Kurumda çalışan personelin istihdam şekline göre sayıları aşağıdaki gibidir:

Tablo 1: Personel İstihdam Şekline Göre Dağılımı

Birim	657S. Kanun'a göre Kadrolu Memur	657/4-B Döner Sermaye Sözleşmeli Personel	657/4-D Döner Sermaye İşçi	Döner Sermaye Sürekli İşçi (696 KHK)	Genel Toplam
Genel Müdürlük Birimi	104	2	74	188	368
Bölge Müdürlüğü	77	3	59	202	341
Kadastro Müdürlüğü	76	1	155	153	385
Tapu Müdürlüğü	271	1.451	213	583	2.518
Genel Toplam:	528	1.457	501	1.126	3.612

Tabloda görüleceği üzere, 2021 yılı sonu itibarıyla İşletme Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatında 528 kadrolu memur, 1.457 sözleşmeli personel (657/4-B kapsamında), 501 İşçi (657/4-D kapsamında) ve 1.126 Sürekli İşçi (696 KHK kapsamında) olmak üzere toplam 3.612 personel istihdam edilmektedir.

İşletme Müdürlüğü, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlı olan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü bünyesinde faaliyet göstermekte olup, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile bütçe işlemleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü ile muhasebe ve kesin hesap işlemleri, Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile Hazine arazileri, 2B kadastro ve yabancıların mülk edinme işlemleri, Gelir İdaresi Başkanlığı ile de tapu harcı tahsilatları konularında ilişki içerisinde bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

İşletme Müdürlüğünün bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması ve muhasebe ile kontrol ve denetimi Hazine ve Maliye Bakanlığınca yürürlüğe konulan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

İşletmenin ekonomik değer ifade eden işlemlerinin muhasebe kayıtlarına alınması ve bu kayıtların raporlanması sürecinin gerçekleştirilmesi amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesindeki Mali Yönetim Sistemi (MYS) Programı kullanılmaktadır.

Aşağıdaki tablolarda görüleceği üzere, İşletme Müdürlüğünün 2021 yılı gider toplamı 1.709.678.720,20 TL, gelir toplamı da 1.820.410.868,19 TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 2: İşletme Müdürlüğü 2021 Yılı Bütçe Gideri

Giderin Çeşidi	2021 Yılı Verilen Ödenek Tutarı (TL)	2021 Yılı Harcama Tutarı (TL)
Personel Giderleri	696.303.100,00	661.381.159,09
Sosyal Güvenlik Prim Giderleri	81.367.250,00	57.440.778,85
Mal ve Hizmet Alım Giderleri ve Diğer Giderler	357.097.650	229.980.328,68
Cari Transferlere Ait Giderler	740.650.000,00	745.048.558,87
Sermaye Giderleri	55.132.000,00	14.447.951,83
Maddi Duran Varlık Amortismanı	0,00	1.379.942,90

Toplam	1.930.550.000,00	1.709.678.720,20
---------------	-------------------------	-------------------------

Tablo 3:İşletme Müdürlüğü 2021 Yılı Bütçe Geliri

Gelirin Çeşidi	2020 Yılı (TL)	2021 Yılı (TL)
Net Satışlar Hesabı	1.546.107.484,13	1.784.366.632,00
Diğer Faaliyetlerden Olağan Gelir ve Karlar	14.849.408,94	35.919.351,11
Olağandışı Gelir ve Karlar	57.582,27	124.885,08
Önceki Dönem Gelir ve Karlar	69,50	0,00
Toplam	1.561.014.544,84	1.820.410.868,19

İşletme Müdürlüğünün gelir bütçesinin önemli bir gelir kalemi olan, Genel Müdürlükçe üretilen veya arşivlenen verilerin, bilişim sistemleri üzerinden kurumlar ve kişilerle paylaşılması sonucu elde edilen gelirlere oluşan Net Satış tutarı 1.784.366.632,00 TL'dir.

İşletme Müdürlüğünün gider bütçesinin önemli bir gider kalemi olan ve büyük oranda genel bütçeye verilen kaynaklardan oluşan Cari Transferlere Ait Giderler 745.048.558,87 TL'dir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

İşletme Müdürlüğü, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesine ilişkin olarak Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne tabi olup, uygulanan muhasebe sistemi belirtilen mevzuatlarda da öngörülen tahakkuk esaslı muhasebe sistemidir.

Muhasebe işlemleri, 2011 yılına kadar tek düzen hesap planına paralel bir hesap planı ile yürütülürken, 2012 yılından itibaren hesap planına bütçe işlemleri de eklenmiş ve bu sayede işlemlerin bütçe ile de bağlantısı kurulmaya başlanmıştır.

Yapılan işlemin türüne göre ilgili birimlerce gerçekleştirilen işlemler karşılığı düzenlenen evraklar, muhasebe birimine gelmekte, muhasebe biriminde ilgili kontrolleri yapıldıktan sonra MYS'ne giriş yapılmak sureti ile muhasebe işlemleri gerçekleştirilmektedir.

İşletme bünyesinde bölge müdürlüklerinin bulunduğu yerlerde ve bölge müdürlüklerine bağlı olarak döner sermaye işletme birimleri bulunmaktadır. Taşrada gerçekleştirilen işlemler, bölge müdürlüklerinin bulunduğu illerde kurulan döner sermaye işletme birimlerince yürütülmektedir. Bölge Müdürlüklerine bağlı işletmelerin kendilerine ait gelirleri bulunmamaktadır. Bu işletmelerin muhasebe işlemleri, işletmelerin buldukları yerlerdeki Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından belirlenen saymanlıklarca gerçekleştirilmektedir. İlgili muhasebe birimleri yıl sonlarında yaptıkları faaliyetlere ilişkin tabloları merkeze göndermekte ve bu tablolar merkezde konsolide edilmektedir.

Kurumda bütçe işlemlerine ilişkin raporlamalar bütçe servisinde, diğer raporlar ise muhasebe birimleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

“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 Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Gelir tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve gelir tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN 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 mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve

uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Tapu ve Kadastro Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Afet Riski Altındaki Alanlarla İlgili Tutarların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

6306 sayılı Kanun gereği, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına aktarılacak olan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi gelirinin %10’u, 362-Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri Hesabında takip edilmediği tespit edilmiştir.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’un “Dönüşüm gelirleri” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi gelirinin %10’u, dönüşüm gelirleri arasında sayılmıştır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 289’uncü maddesinde, 362-Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri Hesabının, döner sermayeli işletmelerce genel bütçeye aktarılacak tutarlar, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu payı, idare masraflarına katılma payı, amortisman payı, kâr payı, merkez hissesi gibi Hazineye veya ilgili

idareye ödenecek gelir ve payların izlenmesi için kullanılacağı, 290'ıncı maddesinde ise, İşletmelerce, bu Yönetmelik'in 60-Brüt Satışlar, 64-Diğer Faaliyetlerden Olağan Gelir ve Kârlar ile 67-Olağandışı Gelir ve Kârlar gruplarındaki hesapların alacak toplamlarından; 61-Satış İndirimleri grubunda yer alan hesapların borç toplamları çıkarılarak bulunacak gayrisafi hasıllardan tahsil edilen tutarlar üzerinden, Bakanlıkça belirlenen oranlarda ayrılacak genel bütçeye aktarılacak tutarlar ile Sağlık Bakanlığınca belirlenen oranlarda ayrılacak merkez hissesi tutarları bu hesaba alacak, 770-Genel Yönetim Giderleri Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan Yönetmelik gereği, İşletme Geliri; Brüt Satışlar, Diğer Faaliyetlerden Olağan Gelir ve Kârlar ile Olağandışı Gelir ve Kârlar toplamından Satış İndirimlerini çıkarmak suretiyle hesaplanmaktadır. Bu hesaplama sonucu işletme geliri 1.820.410.867,91 TL'dir.(1.788.072.638,06+ 35.919.351,11+ 124.885,08- 3.706.006,34 =1.820.410.867,91)

Yapılan incelemede, Bakanlığa aktarılacak, Döner Sermaye İşletmesi gelirinin %10'u olan 182.041.086,79 TL tutarın 362-Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri Hesabında takip edilmediği görülmüştür.

Bakanlığa aktarılacak tutarların hatalı muhasebeleştirilmesi sonucu, mali tablolarda 362-Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri Hesabı 182.041.086,79 TL tutarında eksik görünmektedir. Bakanlığa aktarılacak, İşletme gelirinin %10'u olan 182.041.086,79 TL tutarın, 362-Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: İşletmenin Alacaklarıyla İlgili Kesin Veriye Ulaşamaması ve Tahsili Şüpheli Hale Gelen Alacakların Şüpheli Ticari Alacaklar Hesabında Takip Edilmemesi

İşletme Müdürlüğünde hizmet satış faaliyetleri sonucu ortaya çıkan ve şüpheli hale gelen alacağın 128-Şüpheli Ticari Alacaklar Hesabında takip edilmediği tespit edilmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın niteliği" başlıklı 109'uncu maddesinde; Şüpheli Ticari Alacaklar Hesabının, işletmelerin mal ve hizmet satış faaliyetleri sonucu ortaya çıkan ve ödeme süresi geçmiş bu nedenle vadesi bir kaç defa uzatılmış veya protesto edilmiş, yazı ile birden fazla istenmiş ya da dava veya icra safhasına aktarılmış alacakların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İşletmenin 2021 yılı bilançosunun ticari alacaklar hesap grubunda yer alan 120-Alıcılar Hesabı ile 127-Diğer Ticari Alacaklar Hesaplarında toplam 3.663.557,35

TL görünmesine karşın 128-Şüpheli Ticari Alacaklar Hesabı ile 129-Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı Hesaplarının işlem görmediği, tahsili şüpheli hale gelen alacakların da 120-Alıcılar Hesabı ve 127-Diğer Ticari Alacaklar Hesabı içerisinde takip edildiği anlaşıldığından İşletme alacakları hakkında kesin bilgiye ulaşılamamıştır.

Ticari alacaklar hesap grubunda tahsilatı yapılmadan devreden alacakların zamanaşımına uğraması nedeniyle kişi sorumluluğunun doğacağı anılan Yönetmelik'te belirtilmektedir. Bu nedenle, Hukuk Müşavirliği ile ortak, geçmiş dönemi içeren, kapsamlı bir çalışma yapılarak 120-Alıcılar Hesabı ile 127-Diğer Ticari Alacaklar Hesaplarında yıllar itibariyle devreden alacakların detaylarının tespit edilip, tahsilatında problem olan alacaklara ilişkin hukuki süreçlerin başlatılması, bu alacakların da 128-Şüpheli Ticari Alacaklar Hesabına aktarılması ve karşılık ayrılması gerekmektedir. Hukuki süreç sonunda mahkeme kararıyla tahsilatı imkânsız hale gelen ticari alacakların da doğru muhasebe işlemleri ile kayıtlardan düşülmesi ve tahsilatın imkânsız hale gelmesinde personelin sorumluluğu varsa ilgili tutarın kişi borcuna alınması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olmayan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması ve Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabının Kullanılmaması

İşletme Müdürlüğünde işçi kadrosunda çalışan personelin çalıştığı süre boyunca kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı ve Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel muhasebe kavramları" başlıklı 29'uncu maddesinde;

"...

Dönemsellik: İşletmelerin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanır. ...

İhtiyatlılık: Muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılır.” denilmektedir.

Aynı Yönetmelik’in 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 331’inci maddesinde, Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve bir yıl içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı, 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 354’üncü maddesinde de Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının belirlenecek esaslar dâhilinde ayrılan bir yıldan uzun vadeli kıdem tazminatı karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İşletme Müdürlüğünde çalışan işçilerin çalıştığı süreler için kıdem tazminatı karşılığının ayrılmadığı ve Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabının kullanılmadığı anlaşılmıştır.

İşçiler için kıdem tazminatı karşılığının ayrılmaması, muhasebenin ihtiyatlılık ve dönemsellik ilkelerine aykırılık teşkil etmekte, bilançoda söz konusu hesabın eksik görünmesine neden olmaktadır.

İşletme Müdürlüğünde işçi kadrosunda bulunan personelin çalıştığı süreler boyunca kıdem tazminatı karşılığı ayrılması ve Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabının kullanılması gerekmektedir.

BULGU 2: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması

İşletme bünyesinde çalışan işçilere yıllık ücretli izinlerinin düzenli olarak kullanılmadığı ve bazı işçilerin izinlerinin yıllar itibarıyla biriktiği tespit edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu’nun 53’üncü maddesinde, işçilere yıllık izin verileceği, yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği ve yıllık izin sürelerinin iş sözleşmeleri ve toplu iş sözleşmeleri ile artırılabilirliği; 56’ncı maddesinde, yıllık iznin 53’üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Anılan Kanun’un 60’ncü maddesinde; yıllık ücretli izinlerin yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı ve yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler gibi hususların yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmiştir.

Anayasal bir hak olan dinlenme hakkının nasıl kullanılacağı, süresi, işverenin sorumlulukları vb. hususlar 4857 sayılı Kanun'da ve Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, dinlenmenin çalışanın hakkı olduğu, bu hakkın çalışanlar tarafından kullanılmasının asıl olduğu, bu kapsamda işverenlerin çalışanlarına kazanmış oldukları izin sürelerini kullandırması ve takibini gerçekleştirmesi gerektiği görülmektedir. Yıllık izin hakkı esasında bir mali hak değil, çalışanların dinlenmesi ve işyerindeki veriminde düşüş yaşanmaması için tanınan bir sosyal haktır.

Yapılan incelemede, bazı işçiler tarafından son 4-5 yıllık izinlerin kullanılmadığı ve toplam izin süreleri 410 gün,306 gün ve 310 gün olan işçilerin olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak, yukarıda yer alan açıklamalar ve kamu görevlilerinin bu konuya ilişkin sorumlulukları göz önüne alındığında, anayasal bir hak olan ve kanunla kullanılması esas tutulan dinlenme hakkının çalışanlar tarafından kullanılmasının takibinin yapılarak, işçilerin yıllık ücretli izin hakkının kullandırılması gerekmektedir.

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

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

7. EKLER

EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması ve Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabının Kullanılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu yapılmıştır.