



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# SİVİL HAVACILIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

## 2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2021



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	7
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	8
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	8
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	10
7.	DENETİM BULGULARI.....	10
8.	EKLER.....	18



## TABLolar LİSTESİ

<b>Tablo 1:</b> İstihdam Türlerine Göre Personelin Dağılımı.....	3
<b>Tablo 2:</b> 2020 Yılına Ait Bütçe Giderleri Ödenekler Tablosu .....	4
<b>Tablo 3:</b> 2020 Yılına Ait Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri.....	4
<b>Tablo 4:</b> 4734 Sayılı Kanununun 21/f ve 22/d Maddeleri Kapsamında Yapılan Alımlar.....	14



## KISALTMALAR

**SHGM** : Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü





## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

1. Maddi Olmayan Duran Varlıkların Doğrudan Giderleştirilmesi ve Amortisman Ayrılmaması

### **B. Diğer Bulgular**

1. İlk Madde ve Malzeme Hesabında İzlenen Tüketim Malzemelerinin Çıkış Kayıtlarının Düzenli Olarak Yapılmaması

2. Kamu İhale Kurulundan Uygun Görüş Alınmaksızın Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alımlara İlişkin Yasal Limitlerin Aşılması

3. Peşin Tahsil Edilen Hizmet Bedellerinin Alınan Sipariş Avansları Hesabında İzlenmemesi

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli statüde kurulmuş olan; idari ve mali özerkliğe sahip Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün görev, yetki ve sorumlulukları, 15.07.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenmiştir.

Anılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 31'inci bölümünde (Madde 434-447) Genel Müdürlüğün teşkilat, görev, yetki ve sorumlulukları ile ilgili esaslar düzenlenmiştir.

Kararnamenin 437'nci maddesinde ise, Genel Müdürlüğün görev ve yetkileri aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

a) Sivil havacılık faaliyetlerinin kamu yararına, ekonomik ve sosyal gelişmelere ve millî güvenlik amaçlarına uygun olarak düzenlenmesi ve gelişmesini sağlamak amacıyla politikalar uygulamak ve takip etmek.

b) Sivil havacılık faaliyetlerinin uluslararası sivil havacılık kural ve standartlarında düzenlenmesini, sürdürülebilirliğini ve gelişmesini sağlayacak esasları tespit etmek.

c) Uluslararası sivil havacılık alanındaki gelişmeleri takip etmek, ilgili uluslararası kuruluşlara üye olmak, katkı veya katılma paylarını ödemek, bu kuruluşlarla işbirliğinde bulunmak, üyesi olduğumuz uluslararası kuruluşlarca kabul görmüş kural ve standartların güncel olarak uygulanması için gerekli düzenlemeleri yapmak ve uygulanmasını sağlamak.

ç) Sivil havacılık faaliyetlerine yönelik mevzuata aykırı eylemlerin önlenmesi amacıyla gerekli tedbirleri almak.

d) Yurt içinde ve yurt dışında hava ulaştırma faaliyetlerinde bulunmak isteyen Türk ve yabancı gerçek veya tüzel kişilere verilecek izinlerin esaslarını ve şartlarını hazırlamak, gerekli görülmesi halinde ilgili Bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyonu sağlamak.

e) Bakanlık tarafından verilen yetki kapsamında sivil havacılık kazalarının ve olaylarının soruşturmasını yapmak veya yaptırmak, sonuçlarına göre gerekli tedbirleri almak, bu konuda kamuoyunu bilgilendirmek.

f) Türk hava aracı siciline kaydedilecek sivil hava araçlarının tescil ve sicil işlemlerini uluslararası standartlara uygun olarak yapmak, ilgili uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirliğinde bulunmak, sicilleri bildirmek ve siciller üzerinde hukuki düzenlemelere uygun kayıtları tutmak.

g) Sivil havacılık alanında faaliyette bulunan ve kurallara aykırı hareket eden gerçek ve tüzel kişilere uygulanacak idari ve teknik yaptırımlara ilişkin esasları belirlemek ve bunlar hakkında ilgili mevzuat hükümleri uyarınca gerekli yasal işlemleri yapmak.

h) Kurumun faaliyet alanları ile ilgili fiyat tarifelerini belirlemek ve Bakan onayına sunmak.

ı) Bakanlık döner sermaye imkânları ve kabiliyetleri kapsamında sivil havacılık eğitimi veren kişi ve kurumları desteklemek, teşvik etmek, sivil havacılıkla ilgili yurt içi ve yurt dışı kurumlara müşavirlik hizmeti vermek; kurs, toplantı, konferans, seminer ve eğitim faaliyetleri düzenlemek.

i) Bakanlık tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlüğe girmeden önce Genel Müdürlüğün görev ve yetkileri 5431 sayılı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile düzenlenmişken, 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 5431 sayılı Kanun'un Genel Müdürlüğün görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen maddelerinin birçoğu yürürlükten kaldırılmıştır. Ardından, 15/07/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 31'inci Bölümü'nde Genel Müdürlüğün görevleri ve teşkilat yapısına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Genel Müdürlüğün görevleri açısından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesi ve sonrasındaki durum karşılaştırıldığında önemli bir değişiklik olmadığı görülmektedir.

Genel Müdürlüğün misyonu; Türk sivil havacılığının emniyetini ve güvenliğini belirlenen standartlar çerçevesinde sağlamaktır.

Vizyonu ise; Sivil havacılığın sürdürülebilir gelişimine hizmet etmek için etkin ve saygın bir konuma sahip olmaktır.

## 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Genel Müdürlük, 1954 yılında Ulaştırma Bakanlığı bünyesinde “Sivil Havacılık Daire Başkanlığı” olarak kurulmuştur. 1987 yılında ise, Ulaştırma Bakanlığı ana hizmet birimi olarak “Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü” adıyla yeniden yapılandırılmıştır. 18.11.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5431 sayılı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına bağlı, özel bütçeli bir kamu idaresi halini almıştır.

Genel Müdürlük teşkilatı, merkez teşkilatı ile doğrudan merkeze bağlı İstanbul, Antalya ve Nevşehir temsilciliklerinden oluşmaktadır.

SHGM'nin hizmet birimleri şunlardır:

- a) Uçuşa Elverişlilik Daire Başkanlığı
- b) Uçuş Operasyon Daire Başkanlığı
- c) Hava Ulaşım Daire Başkanlığı
- ç) Hava Seyrüsefer Daire Başkanlığı
- d) Hava Alanları Daire Başkanlığı
- e) Havacılık Güvenliği Daire Başkanlığı
- f) Sektörel Düzenleme ve Eğitim Daire Başkanlığı
- g) Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı
- ğ) Hukuk Müşavirliği
- h) İnsan Kaynakları Müdürlüğü
- ı) Destek Hizmetleri Müdürlüğü

**Tablo 1: İstihdam Türlerine Göre Personelin Dağılımı**

İstihdam Türü	Personel Sayısı
Memur	141
657/4-B Sözleşmeli	46
İdari Hizmet Sözleşmeli	84

İşçi	55
<b>TOPLAM</b>	<b>326</b>

2020 yılsonu itibarıyla Genel Müdürlük bünyesinde; 141 memur, 84 idari hizmet sözleşmeli personel, 46 (4/B) sözleşmeli personel ve 55 kadrolu işçi statüsünde personel olmak üzere toplam 326 personel görev yapmaktadır.

### 1.3. Mali Yapı

Özel bütçeli bir kamu idaresi olan Genel Müdürlük, mali mevzuat açısından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine tabidir.

Genel Müdürlük tarafından sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre, Genel Müdürlüğün 2020 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 2: 2020 Yılına Ait Bütçe Giderleri Ödenekler Tablosu**

Açıklama	Başlangıç Ödeneği (A)	Eklenen/ Düşülen (B)	Toplam Ödenek (C)	Harcama (D)	Gerçek. Yüzdesi (D/C)
Personel Giderleri	39.487.000,00	+335.000	39.822.000,00	39.518.759,72	%99,24
SGK Devlet Primi Giderleri	5.368.000,00	+40.000	5.408.000,00	5.241.889,11	%96,93
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	6.254.000,00	+4.003.330	10.257.330,00	8.963.262,88	%87,38
Cari Transferler	5.445.000,00	+9.454.410	14.899.410,00	14.872.286,99	%99,82
Sermaye Giderleri	2.548.000,00	+1.600.000	4.148.000,00	3.190.711,16	%76,92
<b>TOPLAM</b>	<b>59.102.000,00</b>	<b>+15.432.740</b>	<b>74.534.740,00</b>	<b>71.786.909,86</b>	<b>%96,31</b>

Genel Müdürlük bütçesine 2020 yılında başlangıç ödeneği olarak 59.102.000,00 TL konulmuş ve ek ödeneklerle birlikte toplam ödenek 74.534.740,00 TL'ye ulaşmış olup, bu tutarın 71.786.909,86 TL'lik kısmı harcanmıştır.

**Tablo 3: 2020 Yılına Ait Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri**

Gelir Kalemleri	2020
Şartname, Basılı Evrak, Form Satış Gelirleri	154.328,00

Avukatlık Vekalet Ücretleri Gelirleri	3.353,28
Kurs, Toplantı, Seminer, Eğitim vb. Faaliyet Gelirleri	26.375
Sınav, Kayıt ve Bunlara İlişk. Diğer Faal. Gel.	1.003.658,66
Sivil Havacılık Ruhsat Gelirleri	43.795.852,66
Sivil Havacılık Sertifika Gelirleri	1.846.448,01
Sivil Havacılık Tescil - Lisans Gelirleri	13.575.316,88
Özel Bütçeli İdarelere Ait Diğer Paylar	6.755.173,01
Kişilerden Alacaklar Faizleri	9.420,18
Kişilerden Alacaklar	10.313,48
Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Çeşitli Gelirler	10.669.110,49
<b>TOPLAM</b>	<b>77.849.349,65</b>

Genel Müdürlüğün 2020 yılı bütçe gelirleri toplamı 77.849.349,65 TL olarak gerçekleşmiştir. SHGM'nin en büyük gelir kalemini 43.795.852,66 TL ile Sivil Havacılık Ruhsat Gelirleri oluşturmaktadır. Bunu sırasıyla 13.575.316,88 TL ile Sivil Havacılık Tescil ve Lisans Gelirleri, 6.755.173,01 TL ile ise özel bütçeli idarelere ait diğer paylar izlemektedir.

Kamu idaresinin Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre faaliyet giderleri 72.387.202,46 TL; faaliyet gelirleri ise, 76.160.811,07 TL olarak gerçekleşmiştir.

Genel Müdürlüğün 2020 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre, 3.773.608,61 TL tutarında olumlu faaliyet sonucu elde edilmiştir.

#### **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

Genel Müdürlüğün mali işlemleri 5018 sayılı Kanunla belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirilmektedir.

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 5018 sayılı Kanun’un 49 ve 80’inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esastır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır. 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 ve 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.

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, Nakit Akış Tablosu, Öz Kaynak Değişim Tablosu ile Beklenen 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.

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

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan 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

Kurumun organizasyon yapısı ile görev, yetki ve sorumlulukları 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde açık bir şekilde belirlenmiştir. Tüm birimlerde yapılan işlerin iş tanımları yapılmış ve bu işlerin süreç akış şemaları çıkarılmıştır. Kurum bünyesinde bilişim sistemi ve yönetim bilgi sistemi kurulmuş olup birimlerce kullanılmaktadır.

Kurum tarafından 2010 yılında harcama birimleri ve Strateji Geliştirme Daire Başkanlığınca yürütülecek ön mali kontrol faaliyetlerine ilişkin ilke, iş, işlem ve süreçleri belirleyen Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi çıkarılmıştır. Bu Yönerge'de İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'da yer alan iş ve işlemlerin tamamının ön mali kontrole tabi olacağı belirtilmiş olup Usul ve Esaslar'da sayılan işlerin dışındaki herhangi bir iş ön mali kontrole tabi kılınmamıştır.

Yönerge'de ön mali kontrol yetkisinin Strateji Geliştirme Daire Başkanına ait olduğu belirtilmiştir. Ancak, 2015 yılı itibarıyla bu işlemler Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı bünyesindeki Muhasebe Biriminde görevli Mali Hizmetler Uzmanı tarafından yerine getirilmektedir.

İç denetim birimi 2014 yılının sonuna doğru kurulmuş olup denetim ve danışmanlık faaliyetlerine 2015 yılında başlamıştır. Kurumda üç iç denetçi görev yapmaktadır. İç denetim birimi tarafından iç kontrol sisteminin incelenmesi ve değerlendirmesine yönelik çalışma henüz yapılmamıştır.

Birim amirlerinden oluşan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu üst yönetici tarafından görevlendirilmiştir. İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı her yıl hazırlanmakta ve yıllık olarak izlenmekte olup, yeni plan için eylemler revize edilmektedir. Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı bünyesinde İç Kontrol ve Raporlama Müdürlüğünün oluşturulması ile birlikte izleme faaliyetinin 6 aylık periyotlarla yapılması öngörülmektedir. İç Kontrol Sistemi yılda bir kez değerlendirilmekte ve yıllık olarak değerlendirme raporları oluşturularak yayımlanmaktadır.

Yukarıda yer verilen tespitler uyarınca, Kurumun iç kontrol sisteminin kurulmasına yönelik faaliyetlerde önemli bir aşamaya geldiği görülmekle birlikte, iş süreçlerinde elektronik yazılımların etkin bir şekilde kullanılması ve kurum alacaklarının takip ve tahsilat sürecinin mali sistem üzerinden yürütülmesi hususlarında gerekli tedbirlerin alınarak iç kontrol sisteminin etkinliğinin artırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Sivil Havacılık Genel Müdürlüğünün 2020 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: Maddi Olmayan Duran Varlıkların Doğrudan Giderleştirilmesi ve Amortisman Ayrılmaması**

Kurumun maddi olmayan duran varlık alımlarının 260 Haklar Hesabına kaydedilmediği, gider hesabı ile doğrudan giderleştirildiği ve amortisman ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 192’nci maddesinde, “Maddi olmayan duran varlıklar” hesap grubunun kullanım amacı açıklanmıştır. Buna göre; “*Maddi olmayan duran varlıklar hesap grubu, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve kapsama dâhil kamu idarelerinin belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği aktifleştirilen giderler ve belli koşullar altında hukuken himaye gören haklar gibi varlıklar, bunlar için hesaplanan birikmiş amortismanlar ile ayrılan değer düşüklüğü karşılıklarının kaydı için kullanılır*”

Aynı Yönetmeliğin "260 Haklar Hesabı" başlıklı 194’üncü maddesinde; “*Haklar hesabı, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır*” denilmektedir.

Söz konusu hesabın işleyişine ilişkin açıklamalara ise, anılan Yönetmeliğin 195’inci maddesinde ayrıntılı olarak yer verilmektedir. Buna göre, özetle, bütçeye gider kaydıyla

edinilen hakların bir taraftan bu hesaba borç; ödenecek tutarın da ilgili hesaba alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 47) Amortisman ve Tükenme Payları Tebliği'nin 6'ncı maddesinde; maddi olmayan duran varlıklar hesap grubunda izlenen varlıklar için amortisman oranı %100 olarak belirlenmiştir.

Yapılan incelemede, yazılım, lisans gibi alımlarının bir kısmının mevzuata uygun olarak 260 Haklar Hesabına kaydedilirken; bir kısmının 630 Giderler Hesabına kaydedilmek suretiyle doğrudan giderleştirildiği ve amortisman ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Bu durum mali tablolarda 260 Haklar Hesabının ve 268 Amortisman Giderleri Hesabının 1.506.554,42 TL eksik; Giderler Hesabının bu tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

Kamu İdaresince, bir kısım alımda yıl içerisinde mevzuata uygun kayıtların yapılmasının sağlandığı, ayrıca konuya ilişkin gerekli hassasiyetin gösterileceği ve takip edileceği ifade edilmiştir.

Kurum tarafından ilgili harcamalar sebebiyle ödenen bedellerin mevzuata uygun bir biçimde muhasebeleştirilmesinin ve edinilen varlıklar için doğru oranda amortisman ayrılmasının sağlanması gerekmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: İlk Madde ve Malzeme Hesabında İzlenen Tüketim Malzemelerinin Çıkış Kayıtlarının Düzenli Olarak Yapılmaması**

150- İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenen tüketim malzemelerinin kullanılmış ve tüketilmiş olanların çıkış kayıtlarının düzenli olarak yapılmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin, "Stoklar" hesap grubu, "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 86'ncı maddesinin altıncı fıkrasında; "*Stokların çıkışı ve muhtelif harcama birimlerinin ambarları arasındaki devir işlemleri, ilgili harcama birimince düzenlenen taşınır işlem fişleri ile muhasebe birimine bildirilir ve hesaplara kaydedilir. Ancak, "150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı"nda izlenen tüketim malzemelerinden kullanılmış*

*olanların, muhasebeleştirme işlemleri kullanıma ilişkin taşınır işlem fişleri yerine genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerde üç aylık dönemler itibarıyla, diğer idarelerde ise üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede taşınır işlem fişlerindeki çıkışları gösteren onaylı bir liste ile en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebeleştirilmesi zorunludur”* denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı “Hesabın niteliği” başlıklı 87’nci maddesinde;

*“İlk madde ve malzeme hesabı; kamu idarelerince üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen tüketim malzemeleri ile hammadde, yardımcı madde, ambalaj malzemesi ve diğer malzemelerin izlenmesi için kullanılır”* düzenlemesi yer almaktadır.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 44’üncü maddesine istinaden çıkarılan Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “*Taşınır Giriş ve Çıkış İşlemlerinin Muhasebe Birimine Bildirilmesi*” başlıklı 30’uncu maddesi ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 86’ncı ve 87’nci maddeleri uyarınca, 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenen tüketim malzemelerinden kullanılmış veya tüketilmiş olanların çıkış kaydına ilişkin muhasebeleştirme işlemlerinin belirlenmiş dönemler itibarıyla yapılması gerekmektedir.

Kurum tarafından 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenen madde ve malzemelerden yılı içinde tüketilen ve kullanılanların çıkışlarının belirlenmiş süreler sonunda muhasebe kayıtlarına alınması gerektiği halde, çıkış kayıtlarının yıl sonunda yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince bulgu konusu husus hakkında gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Söz konusu hesap çıkış kayıtlarının yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olarak yapılmaması sonucu 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı fiili durum hakkında gerçek bilgi üretmemektedir. 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabının gerçek durumu yansıtması ve mevzuata uygunluk açısından belirlenmiş sürelerde tüketilen malzemelere ilişkin muhasebe kayıtlarının zamanında yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

---

## **BULGU 2: Kamu İhale Kurulundan Uygun Görüş Alınmaksızın Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alımlara İlişkin Yasal Limitlerin Aşılması**

Doğrudan temin ve pazarlık usulü ile yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin mevzuatta öngörülen %10'luk sınırı aşmasına rağmen, aşan kısım için Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadığı tespit edilmiştir.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun, "İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde;

*"Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz"* denilmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin ilgili bölümünde ise, bu hususla ilgili olarak aşağıdaki düzenlemeye yer verilmiştir;

*"21.1.1.2. Buna göre, 4734 sayılı Kanunun 62 inci maddesinin (1) bendine göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21 inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar hariç 22 nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin % 10 unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.*

*21.2. 4734 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22 nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde kurum ve kuruluşlar, yıllık bütçelerinde belirlenen toplam ödenek miktarını dikkate alacaklardır. Kurum ve kuruluşlar, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı % 10 oranını hesaplayacaklardır. Burada önemli olan husus, ilgili veya bağlı birimlerin değil kurum veya kuruluşun toplam ödeneklerinin % 10'unun aşılmamasıdır."*

Anılan mevzuat hükümleri uyarınca, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işi harcamaları için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan madde hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; 4734 sayılı Kanun kapsamında olan kurumların, Kanunun 21/f ve 22/d maddelerinde belirtilen parasal limitler dahilinde yapacakları harcamaların yıllık toplamının idarenin bütçesine bu amaçla konulacak ödeneklerin % 10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşması mümkün değildir.

**Tablo 4: 4734 Sayılı Kanununun 21/f ve 22/d Maddeleri Kapsamında Yapılan Alımlar**

Ödeneğin Niteliği	Toplam Ödenek Tutarı	Toplam Ödeneğin % 10'u (Limit)	2020 Yılı 21/f ve 22/d Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı	Limiti Aşan Tutar (TL)
Mal Alımı	1.834.430,00	183.443,00	1.306.082,72	1.122.639,72
Hizmet Alımı	5.405.000,00	540.500,00	662.224,68	121.724,68
Yapım İşleri	506.000,00	50.600,00	498.122,20	447.522,20
<b>TOPLAM</b>				<b>1.691.886,66</b>

Yapılan incelemede, Kurumun 2020 bütçesine aktarma suretiyle konulan ödenekler de dahil olmak üzere; 1.834.430,00 TL tutarında mal alımı için ödenek konulduğu, anılan kapsamda 1.306.082,72 TL mal alımı yapılarak limitin 1.122.639,72 TL aşıldığı; hizmet alımı için aktarmalar da dahil olmak üzere 5.405.000,00 TL ödenek konulduğu, anılan kapsamda 662.224,68 TL hizmet alımı yapılarak limitin 121.724,68 TL aşıldığı; yapım işleri için ise 506.000,00 TL ödenek konulduğu, anılan kapsamda 498.122,20 TL harcama yapılarak limitin 447.522,20 TL aşıldığı tespit edilmiştir.

Buna göre, Kamu İhale Kurulundan herhangi bir uygun görüş alınmadan bütçeye konulan ödenegin toplam olarak 1.691.886,66 TL aşılarak harcama yapılması anılan mevzuat hükmüne aykırıdır.

Kamu İdaresince, ilgili birimlerin uyarıldığı ve konuya ilişkin gerekli hassasiyetin gösterileceği ve takip edileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, 4734 Sayılı Kanununun 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yapılan harcamaların yıllık toplamının mevzuatta öngörülen % 10'luk sınırı aşması halinde, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınmasının sağlanması gerekmektedir.

### **BULGU 3: Peşin Tahsil Edilen Hizmet Bedellerinin Alınan Sipariş Avansları Hesabında İzlenmemesi**

Kurum tarafından peşin tahsil edilen hizmet bedellerinin tahsil anında kayıt altına alınmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 51'inci maddesinde; "*Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilir. Bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir*" şeklindeki düzenlemeyle, gelir ve giderlerin muhasebeleştirilmesinde tahakkuk esaslı bir sistem öngörülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin, 340 Alınan Sipariş Avansları Hesabı başlıklı 273' üncü maddesinde;

*“Alınan sipariş avansları hesabı, mal ve hizmet satış faaliyeti olan kamu idarelerinin gelecekte yapacağı mal ve hizmet teslimleriyle ilgili olarak peşin tahsil ettiği avans tutarlarının izlenmesi için kullanılır.*

*Bir yıl veya faaliyet dönemi ile sınırlı olarak alınan sipariş avansları ile uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki alınan sipariş avansları hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonlarında vadeleri bir yılın altına inenler bu hesaba kaydedilir”*

Düzenlemesi yer almaktadır.

Ayrıca, mali tabloların sunulmasına ilişkin ilkeleri belirleyen 1 No'lu Devlet Muhasebesi Standardı'nda malî tabloların amacı belirtilmiştir. Buna göre, düzenlenen malî tabloların amacı, idarenin malî durumu, performansı ve nakit akışları hakkındaki bilgileri sağlamaktır. Malî tablolar, kamu idarelerinin kaynaklarının dağılımı ve kullanımını, faaliyetlerinin nasıl finanse edildiği ve nakit ihtiyacının nasıl karşılandığını, faaliyetlerini finanse edebilme ve sorumlulukları ile taahhütlerini yerine getirebilme yeteneğini, malî durumu ve malî durumundaki değişiklikleri, faaliyetlerindeki performans, etkinlik ve başarısını, kendilerine sağlanan kaynakları bütçelerine uygun ve yasal şekilde kullanıp kullanmadıklarını, malî işlemlerinde saydam olup olmadıklarını gösterir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 446'ıncı maddesinde, Kurumun gelir kalemleri düzenlenmiştir. Bu çerçevede hazırlanan Fiyat Tarifesi; İlk Başvuru, Temdit ve İlave Değişiklik kısımlarından oluşmaktadır. Temdit dışındaki hizmetlere ilişkin ücretler önceden tahsil edilmekte sonrasında hizmet sunulmaktadır.

Uygulamada; İdarenin, alacaklarını mali sistemin dışında kurmuş olduğu gelir takip sistemi üzerinden yürüttüğü, burada kayıt altına aldığı, ilk başvuruda ön ödeme yoluyla alınan ücretlerin muhasebe kaydının yapılmadığı görülmüştür.

Yapılan uygulamanın anılan mevzuat hükümlerine uygun olmadığı düşünülmektedir.

Kamu İdaresince bulgu konusu hususun nedenleri konusunda açıklama yapılmak suretiyle gerekli hassasiyetin gösterileceği ve konunun takip edileceği ifade edilmiştir.



Kurum tahsilatlarının muhasebe sistemine tam ve doğru şekilde yansıtılması için ön ödeme yoluyla yapılan tahsilatların 340-Alınan Sipariş Avansları Hesabına düzenli olarak kaydedilip mali tablolarda raporlanmasının sağlanması 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: İZLEME**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/ Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
AB Hibe Projesi Kapsamında Gerçekleştirilen Türk Sivil Havacılığı Koruma ve Güvenlik Eğitimi Binası İnşaatı İşinin Geçici Kabulü Yapılmış Olmasına Rağmen, Binanın Varlık Kaydının Yapılmaması;	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	AB Hibe Projesi kapsamında gerçekleştirilen Türk Sivil Havacılığı Koruma ve Güvenlik Eğitimi Binasının, varlık kaydı yapılmıştır.
Kurum Alacaklarının Takip ve Tahsilat Sürecinin Tahakkuk Esaslı Yürütülmemesi Nedeniyle Mali Tabloların Kurum Gelirlerine İlişkin Tam ve Doğru Bilgi Vermemesi;	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguda belirtilen temdit ücretlerinin kaydedilmesi gerçekleştirilmiş, ancak ön ödeme yoluyla yapılan tahsilatların kaydı yapılmamıştır. Bu tespit Bulgu konusu yapılmıştır.
SHGM Tarafından Verilen İdari Para Cezalarına İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Eksik Yapılması;	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	SHGM tarafından verilen idari para cezalarına ilişkin muhasebe kayıtları yapılmaya başlanmıştır.
Taşeron İşçilerin 2018 Yılı Kadro Öncesi ve Sonrası Çalışma Dönemleri İçin Kıdem	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Taşeron işçilerin 2018 yılı kadro öncesi ve sonrası çalışma dönemleri için kıdem

Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması; 2018 Yılı Öncesinde Kayıt Altına Alınmış Olunan Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Güncellenmemesi;			tazminatı karşılıkları ayrılmıştır; 2018 yılı öncesinde kayıt altına alınmış olunan kıdem tazminatı karşılıkları güncellenmiştir
--	--	--	--