



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KAMU İHALE KURUMU
2017 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2018

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	5
7.	EKLER.....	21

KISALTMALAR

KİK: Kamu İhale Kurumu

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TOKİ: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Kamu İhale Kurumu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinden birisi olup, faaliyetlerini 2017 yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Kurum Bütçesi 5018 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinde, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi olarak “*özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesi*” şeklinde tanımlanmıştır.

Muhasebe Sistemi ise aynı Kanun'un 49'uncu maddesinde;

“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.” hükmü ile açıklanmıştır.

Kamu İhale Kurumunca uygulanan Kamu İhale Kurumu Bütçe ve Muhasebe Yönergesi Kamu İhale Kurumu Başkanlığının teklifi ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü ile yürürlüğe konulmuştur. Bu yönerge Tekdüzen Muhasebe Hesap Planı ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine dayanılarak hazırlanmıştır.

Kamu İhale Kurumunda mali işlemlerle ilgili muhasebe kayıtları Kamu İhale Kurumu Bütçe ve Muhasebe Yönergesi çerçevesinde yürütülmekte olup, mali nitelikteki hesap ve işlemler İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığınca gerçekleştirilmektedir.

Kamu İhale Kurumunun sunulan mali tablolarına göre 2017 yılı gelir ve gider durumu aşağıda gösterilmiştir.

2017 Yılı Bütçe Gelirleri

	Tahmini	Gerçekleşen
Vergi Gelirleri	0,00	0,00
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	80.049.000,00	82.254.917,78
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Diğer Gelirler	0,00	0,00
Diğer Gelirler	59.950.000,00	109.704.612,94
Sermaye Gelirleri	1.000,00	0,00
TOPLAM Öz Gelir	140.000.000,00	191.959.530,72
TOPLAM Genel Gelir	140.000.000,00	191.959.530,72

2017 Yılı Ödenekleri

Bütçe ile Verilen Ödenek	Önceki Yılda Devreden Ödenekler	Ek Ödenek	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	Sonraki Yıla Devreden Ödenek
140.000.000,00	0,00	47.480.000,00	187.480.000,00	181.925.624,76	0,00

2017 Yılı Bütçe Giderleri

	Bütçe Tahmini	Gerçekleşen Gider
Personel Giderleri	35.156.000,00	32.283.300,65
Sosyal Güv. Kurumlarına Devlet Prim Gideri	4.296.000,00	3.924.353,85
Mal ve Hizmet Alım Gideri	34.652.000,00	27.412.545,40
Faiz Giderleri	0,00	0,00
Cari Transferler	24.881.000,00	117.882.686,75
Sermaye Giderleri	41.015.000,00	422.738,11
Sermaye Transferi	0,00	0,00
Yedek Ödenekler	0,00	0,00
TOPLAM	140.000.000,00	181.925.624,76

2017 yılı bütçe gelirleri 140.000.000,00 TL olarak tahmin edilmiş olup, 191.959.530,72 TL net gelir elde edilmiştir. Böylece gelir bütçesi gerçekleşme oranı % 137 olmuştur. Kurumun 2017 yılı gider bütçesi, 140.000.000,00 TL olarak öngörölmüş 5018 sayılı Kanun'un 78'inci maddesine istinaden "Genel Bütçeye Verilen Paylar" koduna, gelir fazlası karşılığı olarak 47.480.000,00 TL ödenek eklenerek toplam gider bütçesi 187.480.000,00 TL olmuştur. Toplam bütçe ödeneğinin 181.925.624,76 TL'si harcanmış ve harcanmayan 5.554.375,24 TL ödenek ise yılsonunda iptal edilmiştir. Böylece gider bütçesi gerçekleşme oranı % 97 olmuştur. 2017 yılı içerisinde gelir fazlası olarak genel bütçeye toplam 116.025.597,01 TL aktarılmış olup, bu rakam Kurumun toplam giderlerinin %64'üne tekabül etmektedir.

2017 yılı denetimi kapsamında Kamu İhale Kurumu tarafından "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 yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabi icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,

- Faaliyet sonuçları tablosu.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

yürütülmüştür.

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kamu İhale Kurumunun 2017 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Üzerinde KİK Hizmet Binası İnşaatı Devam Eden Arsaya, Kamu Taşınmazlarının Ekonomiye Kazandırılması Kapsamında Trampa Yoluyla El Konulması

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ile Kamu İhale Kurumu (KİK) arasında 29.09.2014 tarihinde hizmet binası ve eklentilerinin yapımı için Protokol imzalanmıştır. İmzalanan Protokol kapsamında; mülkiyeti KİK'e ait olan 35.028.000 TL bedelli 5.004 m² arsa TOKİ'ye verilerek, karşılığında mülkiyeti TOKİ'ye ait olan 69.184.000 TL bedelli 9.883,4 m² (Eskişehir yolu üzerinde bulunan) arsa trampa yoluyla satın alınmıştır. Satın alınan arsa için m² farkından dolayı TOKİ'ye 34.156.000 TL ödenmiştir.

Yine yapılan Protokol kapsamında TOKİ tarafından "*Kamu İhale Kurumu Hizmet*

Binası İnşaat Öncesi, İnşaat Aşaması ve İnşaat Sonrası Danışmanlık Hizmet Alımı İşi” ihalesi yapılmış ve Yüklenici Firma ile 13.08.2015 tarihinde 1.760.000 TL bedelli (1200 takvim günü süreli) müşavirlik sözleşmesi imzalanarak, etüt ve proje hazırlık süreci başlatılmıştır.

Avan ve uygulama projelerinin hazırlanmasını müteakip TOKİ tarafından “*Hizmet Binası İnşaatı ile Altyapı ve çevre Düzenlemesi İşi*” ihalesi yapılmış, yüklenici firma ile 09.08.2017 tarihinde 103.400.000 TL bedelli (600 Takvim günü süreli) yapım sözleşmesi imzalanarak yer teslimi yapılmak suretiyle inşaat hafriyatına başlanmıştır.

Protokol gereğince KİK tarafından 08.09.2017 tarihinde TOKİ’ye 15.510.000,00 TL avans ödemesi yapılmıştır. Diğer yandan, inşaat imalatlarına ilişkin 3.819.699,86 TL tutarlı ilk hakediş dosyası 26.10.2017 tarihinde TOKİ tarafından KİK’e gönderilmiştir.

TOKİ ile yapılan 29.09.2014 tarihli Protokol kapsamında satın alınan arsa üzerinde, yine Protokol kapsamında ihaleleri TOKİ tarafından yapılarak, 13.08.2015 tarihinde danışmanlık, 09.08.2017 tarihinde de yapım işi sözleşmeleri imzalanarak yapım işine başlanmış ve hakediş raporları hazırlanmış ve ödeme için Kurula intikal etmiştir.

İhaleleri yapılmış, temel kazı işleri tamamlanmış, inşaat imalatlarına başlanmış ve hakediş ödemeleri yapılır vaziyete gelmiş bir kamu binası inşaatının bulunduğu arsanın, kamu taşınmazlarının ekonomiye kazandırılması kapsamında değerlendirildiği ve söz konusu arsanın trampa yoluyla satışının iptal edildiği Maliye Bakanlığının 27.11.2017 tarihli yazısıyla KİK’e bildirilmiştir.

Belirtilen yazıda özetle;

Mülkiyeti KİK’e ait Ankara İli Çankaya İlçesi Karakusunlar Mahallesinde bulunan 9.883,4 m² yüzölçümlü taşınmaz ile Yenimahalle İlçesi Çerçideresi Mahallesinde bulunan Hazineye ait 11.211 m² yüzölçümlü taşınmazın trampasının değerlendirildiği,

KİK’e ait taşınmazın imar planında merkezi iş alanında kaldığı ve üzerinde henüz başlangıç aşamasında hizmet binası inşaatı bulunduğu, Hazineye ait bahse konu 11.211 m² yüzölçümlü taşınmazın imar planında resmi kurum alanında kaldığı,

Defterdarlığın yaptığı hesaplamalara göre KİK’e ait arsa için 84.008.900 TL, Hazine’ye ait arsa için 44.844.000 TL bedel tespit edildiği ve KİK lehine 39.164.900 TL bedel farkı oluştuğu; bahsi geçen taşınmazların trampasına 2012/15 sayılı Genelge kapsamında izin verildiği ifade edilmektedir.

KİK tarafından TOKİ'ye gönderilen 28.11.2017 tarihli yazıyla, yapımı devam eden hizmet binası inşaat imalatlarının durdurulması, yeni bir hakediş gönderilmemesi ve bu aşamaya kadar gerçekleştirilen işlere ilişkin hakediş ödemeleri konusunun değerlendirilerek sonucun bildirilmesi talep edilmiştir.

TOKİ tarafından gönderilen 05.12.2017 tarihli cevabi yazıda;

Bahse konu işin temel kazısı, başlık kirişleri, geçici iksa kazıları, iksa göğüsleme kirişleri, kirişlerin ankraj ve gergi imalatlarının büyük oranda tamamlandığı,

05.11.2017 tarihli 1 no'lu hakediş raporuna göre ilerleme yüzdesinin % 4,56 seviyesinde olduğu,

Yüklenici firmanın şantiye imalatlarını 29.11.2017 tarihi itibarıyla durduğu, sözleşmenin feshedilerek tasfiye edilmesi durumunda doğacak menfi ve müspet zararlarının tazmin hakkı saklı tutulması kaydıyla tasfiye işlemlerinin yapılmasını talep ettiği; Yüklenici firmanın 4735 sayılı Kamu İhaleleri Sözleşmeleri Kanunu'nun 24'üncü maddesi hükmü doğrultusunda %5 kar mahrumiyeti talebinde bulunabileceğinin düşünüldüğü,

Bu bağlamda işin durdurularak tasfiye sürecinin başlatılmasının uygun olacağı ancak, şantiyede yapılmış olan geçici imalatların (temel kazıları, başlık kirişleri, geçici iksalar ve ankrajlar) mevsimsel şartlardan dolayı zamanla bozulma gösterebileceği ve çevre yollar, binalar ve insanlar için büyük tehlike yaratacağı göz önünde bulundurularak gerekli önlemlerin Kamu İhale Kurumu ve Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından ivedilikle alınması gerektiği, bildirilmiştir.

Kamu İhale Kurumu Tarafından Milli Emlak Genel Müdürlüğüne yazılan 12.12.2017 tarihli yazıda yaşanan tüm süreç özetlenerek;

Hizmet binası inşaatı ile ilgili ihalenin tasfiyesini müteakip trampa işlemlerinin yapılması, TOKİ'nin yazısı gereğince tasfiye sürecinden sonra inşaat sahasında alınması gereken önlemler konusunda gerekli iş ve işlemlerin yürütülmesi ve Kamu İhale Kurumunun inşaat sürecinin durdurulduğu bu aşamaya kadar yapılan giderler ile bundan sonraki aşamada yapılacak giderlerin karşılanmasına ilişkin görüşlerin bildirilmesi istenmiştir. Ancak bugüne kadar herhangi bir cevap alınamamıştır.

Yapılan değerlendirmelere göre; yaşanan bu süreçte, 1.760.000,00 TL'lik Müşavirlik Hizmet Sözleşmesi bedelinin, 3.819.699,86 TL tutarındaki ilk hakediş bedelinin, inşaat

sahasında yapılan imalatların tasfiyesi sırasında yapılacak giderlerin, yüklenici firmanın 4735 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesi hükmü doğrultusunda %5 kar mahrumiyeti bedelinin ve yargı nezdinde başlayacak hukuki sürece göre oluşacak menfi ve müspet zararların tazmininin nasıl ve kimler tarafından karşılanacağına belirsiz hale geldiği görülmektedir.

Diğer yandan, Kurumun hizmetleri kiralama suretiyle Balgat Ana Hizmet Binası ve Hacettepe Teknokent Yerleşkesinde yer alan ek hizmet binasında yürütülmekte olup, kiralık her iki hizmet binası için 2017 yılı rakamlarına göre yıllık 5.933.679,18 TL kira ödenmektedir. Balgat'taki hizmet binası için 2008 yılından, Hacettepe Teknokent'deki bina için 2011 yılından 2017 yılı sonu itibariyle toplam 40.055.861,65 TL kira ödenmiş olup, bu tutar Yİ-ÜFE güncellemesiyle yaklaşık 54.000.000 TL'ye tekabül etmektedir. Hizmet binası yapım işi durdurulduğu için bu giderler katlanarak devam edecektir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun temel amaçlarından birisi, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasıdır.

Hesap verme sorumluluğu ise 8'inci maddede,

“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.” şeklinde tanımlanmıştır.

Kamu taşınmazlarının ekonomiye kazandırılması kapsamında başlatılan bu sürecin; bir tarafta daha önce yapılan masrafların boşa gitmesi nedeniyle kamu kaynağında önemli kayıpların yaşanmasına yol açacağı; diğer tarafta hukuki ihtilaflara sebep olunarak kamuya ait bir arsanın kullanımını geciktireceği ve yeni ilave masrafların yapılmasına yol açacağı; diğer yandan ileride rücu yolu işletilerek bu kayıplara sebep olan kamu çalışanlarını katlanılamaz bedeller ödetme riskiyle karşı karşıya bıraktığı düşünülmektedir.

Sonuç itibarıyla, yıllardır kiralık binalarda hizmet veren ve bugüne kadar önemli tutarlarda kira bedeli ödeyen bir kamu kurumunun ihtiyacını karşılamak amacıyla, üzerinde hizmet binası inşaatı yapımı devam eden bir arsanın, ekonomiye kazandırılması kapsamında el konularak, bina yapım işinin durdurulması ve tasfiye sürecine gidilmesinin; bu süreçte harcanan kamu paralarının heba edilmesine ve ciddi hukuki ihtilafların yaşanmasına yol

açacağı görülmekte olup, bu durumun hem 5018 sayılı Kanun'un temel ilkelerine hem de hesap verme sorumluluğu gereği kamu kaynağı kullanan görevlilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımını ilkesine aykırılık oluşturacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Kurumumuzun ihtiyacını karşılamak amacıyla üzerinde hizmet binası inşaatı devam eden ve 2015 yılında 69.184.000,00 TL'ye mal edilerek Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığından alınan arsa, kamu taşınmazlarının ekonomiye kazandırılması kapsamında Başbakanlıktan alınan izin çerçevesinde Maliye Bakanlığının (Milli Emlak Genel Müdürlüğü) 27/11/2017 tarihli ve 34388 sayılı yazısına istinaden 84.008.900,00 TL bedel takdir edilerek 02.03.2018 tarihinde Hazineye devredilmiştir. Söz konusu arsa, maliyet bedelinin yaklaşık 15 milyon TL üzerinde bir bedel takdir edilerek hazineye devredilmiş olmakla birlikte üzerinde devam eden inşaatla ilgili katlanılan maliyetlere ilişkin bulguda yer alan hususlarla ilgili olarak Maliye Bakanlığının (Milli Emlak Genel Müdürlüğü) görüşü sorulmuştur.

Maliye Bakanlığının (Milli Emlak Genel Müdürlüğü) konuya ilişkin ekli cevabi yazısında; yeni kamu binalarının hizmet sunumundaki kaliteyi etkilemeyecek şekilde nispeten daha uygun bedelli taşınmazlar üzerine yapılması ve kamuya ait değerli taşınmazların ekonomiye kazandırılması ve bu kazanımlarla diğer kamu hizmetlerinin (eğitim, sağlık vb.) sunumuna katkıda bulunulması çalışmaları kapsamında, 27/11/2017 tarihli ve 34388 sayılı yazı ile bedeller arasındaki farkın daha sonra belirlenecek Hazine taşınmazlarının Kurumumuza devredilmesi suretiyle karşılanması kaydıyla Kurumumuza ait 13911 ada, 7 parsel no.lu, 9.883,40 m² yüzölçümlü ve m²'si 8.500 TL'den 84.008.900 TL bedelli taşınmaz ile Yenimahalle İlçesi, Çerçideresi Mahallesiinde bulunan Hazineye ait 64784 ada, 1 parsel no.lu, 11.211,00 m² yüzölçümlü ve m²'si 4.000 TL'den 44.844.000 TL bedelli taşınmazın trampa edilmesinin uygun görüldüğü belirtilmektedir.

Yine bu kapsamda elde edilecek kamu kazanımının daha fazla olabilmesi amacıyla, 16/01/2018 tarihli ve 1894 sayılı yazı ile bahse konu taşınmazın bitişiğinde yer alan ve üzerinde Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü hizmet binası bulunan Çankaya İlçesi, Karakusunlar Mahallesiindeki 13911 ada 17 parsel no.lu ve 9.930,05 m² yüzölçümlü taşınmazın Çevre ve Şehircilik Bakanlığına olan tahsisinin kaldırıldığı ve yeni hizmet binası yapımı için Yenimahalle İlçesi, Varlık Mahallesiinde bulunan 63805 ada, 6 parsel no.lu taşınmazın 10.000 m²'lik kısmının tahsis edildiği ve yine bahse konu taşınmazların bitişiğinde

yer alan Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne ait tesislerin bulunduğu taşınmazların da bu kapsamda birlikte değerlendirilmesine yönelik çalışmaların devam ettiği belirtilerek her üç arsanın tevhit yapılmak suretiyle değerlendirileceği anlaşılmaktadır.

Ayrıca cevabi yazının devamında; konuyla ilgili olarak Ankara Valiliğinden (Defterdarlık) alınan 17/05/2018 tarihli ve 44308 sayılı yazıda, üzerinde Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü hizmet binası bulunan 13911 ada, 17 parsel numaralı 9.930,05 m² yüzölçümlü taşınmazın imar planında resmi kurum alanı ve yapılaşma koşulu E:2.50 olduğu hususları ile emsaller dikkate alınarak 7.000 TL/m² bedel üzerinden Tahmin Edilen Bedel Tespit Raporu düzenlendiği, Kurumumuza ait iken Hazine adına tescil edilen 13911 ada 7 parsel numaralı 9.883,40 m² yüzölçümlü taşınmazın da imar planında merkez iş alanı ve yapılaşma koşulu E:3.00 olduğu hususları ile emsaller dikkate alınarak 8.500 TL/m² bedelle trampasının yapıldığı, anılan taşınmazın bitişiğinde bulunan aynı ada, 17 parselle birlikte değerlendirilerek imardaki amacının merkezi iş alanı ve emsalinin 3.00 veya daha fazla yapılmasının sağlanması halinde m² birim bedelinin en az 10.000 TL edebileceği, diğer taraftan, m²'si 10.000 TL edebilecek bir taşınmaz için Kamu İhale Kurumuna hizmet binası yapılmasına devam edilmesi halinde imar durumu resmi kurum alanı olarak değiştirilmesi gerektiğinden m²'sinin 7.000 TL civarında olacağını değerlendirildiği, bununla birlikte, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre kurulan komisyon tarafından 10/05/2017 tarihinde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığına (İl Müdürlüğü) hizmet binası için tahsis edilen Yenimahalle İlçesi, Varlık Mahallesinde bulunan 63805 ada, 6 parsel no.lu taşınmaza 3.500 TL/ m² üzerinden bedel tespit edildiği, bu doğrultuda yapılan değerlendirmede, Kurumumuza ait arsanın trampa bedeli olan 84 milyon TL veya ekonomiye kazandırılması kapsamında değerlendirilmesi sonucunda oluşacak 10.000 TL/m² bedelden 98 milyon TL bedelli bir taşınmaz yerine 4.000 TL/m² 'den 44 milyon TL bedelli taşınmaz üzerine yapılabileceği, yine aynı şekilde Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü hizmet binasının da 10.000 TL/m² bedelden 99 milyon bedelli bir taşınmaz yerine 3.500 TL/m²'den 35 milyon TL bedelli taşınmaz üzerine yapılabileceğinin öngörüldüğünden bahisle, söz konu trampa ve tahsis değişikliği işlemleri neticesinde 118 milyon TL ilave kamu kaynağı ortaya çıkabileceği, ayrıca Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne ait taşınmazların da bu kapsama alınması halinde ortaya çıkacak kamu kaynağının daha fazla olacağı ve bunun mevcut durumda Kurumumuzca yapılan giderlerin çok üzerinde olacağı dikkate alınarak yapılan işlemlerin Hazine menfaatine uygun olduğu değerlendirilmesi yapılmıştır.

Maliye Bakanlığının (Milli Emlak Genel Müdürlüğü) yazısından da anlaşılacağı

üzere, söz konusu arsa ve bitişindeki arsaların değerinin yüksek olması ve hizmet binalarının Kurumlara devredilen veya tahsis edilen daha az kıymetli başka lokasyonlardaki arsalar üzerine yapılmak suretiyle oluşan olumlu farktan ve bu arsaların birleştirilerek ortaya çıkacak bedelin artacağı ve toplamda 118 milyon TL ilave kamu kaynağı doğuracağı öngörüldüğü için yapılan işlemin Hazine menfaatine daha uygun olduğu değerlendirilmektedir” denilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında söz konusu arsa ve bitişindeki arsaların değerinin yüksek olması ve hizmet binalarının kurumlara devredilen veya tahsis edilen daha az kıymetli başka lokasyonlardaki arsalar üzerine yapılmak suretiyle oluşan olumlu farktan ve bu arsaların birleştirilerek ortaya çıkacak bedelin artacağı ve toplamda 118 milyon TL ilave kamu kaynağı doğuracağı öngörüldüğü için yapılan işlemin Hazine menfaatine daha uygun olduğu belirtilmiştir. Ancak yapılan bu değerlendirme, kamu taşınmazlarının ekonomiye kazandırılması kapsamında başlatılan süreçte ödenen ve ilerde ödenmesi muhtemel, Müşavirlik Hizmet Sözleşmesi bedeli, ilk hakediş bedeli, imalatların tasfiyesi sırasında yapılacak giderler, %5 kar mahrumiyeti bedeli ve yargı nezdinde başlayacak hukuki süreçte göre oluşacak menfi ve müspet zararların tazmininin nasıl ve kimler tarafından karşılanacağı sorusunu açıklar nitelikte değildir.

Sonuç itibarıyla, üzerinde hizmet binası inşaatı devam eden bir arsaya ekonomiye kazandırılması kapsamında el konulmasının, 5018 sayılı Kanun’un temel düzenlemelerine uygun olmadığı gibi, hesap verme sorumluluğu gereği kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı ilkesine de uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: 5018 Sayılı Kanun’un Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlara Uygulanmayan Hükümleriyle İlgili Yeterli Yasal Düzenleme Bulunmamasının, KİK de Dahil Olmak Üzere Bu Kurumların Mevcut Mali Sisteme Uyum Sağlayamamalarına ve Bu Kurumların Hesap Verme Sorumluluklarının TBMM’de Gereği Gibi Görüşülememesine Sebep Olması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 68’inci maddesi ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun “Denetim alanı” maddesi uyarınca Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar da diğer kamu idareleri gibi Sayıştay denetimine tabi olup, bu kurumlar için de aynı şekilde denetimler yapılarak TBMM’ye raporlar sunulmakta ve Sayıştayın sunduğu bu raporlar dikkate alınarak, diğer kamu idareleri gibi yönetim ve hesap verme sorumlulukları TBMM’de görüşülmektedir.

6085 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi gereğince Sayıştay, denetimine tabi tüm kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetleyip sonuçları hakkında TBMM'ye raporlar sunmakla görevli kılınmıştır. Aynı Kanun'un 38'inci maddesinin 4'üncü fıkrasında da, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarının, Sayıştay raporlarındaki değerlendirmeler çerçevesinde TBMM'de görüşüleceği hükme bağlanmıştır. Faaliyet raporlarıyla ilgili olarak da ayrıca, 5018 sayılı Kanun'un 41'inci maddesinin 4'üncü fıkrasında, kamu idarelerine ait faaliyet raporları ve bunlarla ilgili Sayıştay değerlendirmeleri dikkate alınarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarının TBMM'de görüşüleceği belirtilmiştir.

6085 sayılı Kanun'un 7'nci maddesine göre, Sayıştay Kanunu kapsamındaki sorumlular ve sorumluluk hallerinin uygulanmasında, 5018 sayılı Kanun'da belirtilen sorumlular ve sorumluluk halleri esas alınmaktadır.

"Hesap verme sorumluluğu" kapsamındaki sorumlular ve sorumluluk halleri 5018 sayılı Kanun'un 8 ve 11'inci maddelerinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere göre;

- Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından,

- Üst yöneticilerin stratejik planların ve bütçelerin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından,

- Yine üst yöneticiler malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden,

Sorumlu oldukları ve sayılan bu hususların aynı zamanda hesap verme sorumluluğunun çerçevesini oluşturduğu bilinmektedir. Diğer yandan, 5018 sayılı Kanun'un 68'inci maddesi ve 6085 sayılı Kanun'un çok sayıda maddesiyle, hesap verme sorumluluğunun çerçevesini oluşturan bu hususların denetimi Sayıştaya görev olarak verilmiş olup, aynı zamanda TBMM'ye sunacağı raporların içeriğini de oluşturmaktadır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar için ihtiyaç olduğu düşünülerek, 5018 sayılı

Kanun'la kurulan yeni mali yönetim sisteminin temel özellikleri aşağıda kısaca açıklanmıştır.

“Hesap verme sorumluluğu” kavramı, diğer gelişmiş demokratik ülkelerle birlikte 2000’li yılların başında Ülkemizde gündeme gelmiş ve 5018 sayılı Kanun’la kamu mali yönetim sistemimize girmiştir.

5018 sayılı Kanun’la kurulan yeni kamu mali yönetim sistemiyle;

- İyi yönetimin unsurlarından olan hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık ilkesi getirilmiştir.

- Merkezi otoritelerin kontrolünde olan yetki ve sorumluluklar tamamen kamu idarelerine devri sağlanmıştır.

- Stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye geçilmiştir.

- Kamu idarelerinin faaliyet raporu düzenleme ve üst yöneticilerinin güvence beyanı verme esası getirilmiştir.

- Hesap verme sorumluluğu gereği, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı ilkesi kabul edilmiştir.

- Muhasebe birliği kurulmuş, yayımlanan mali istatistiklerle kamuya ait tüm mali bilgiler şeffaf hale getirilmiştir.

- İç denetimi de kapsayan İç Kontrol Sistemi kurulmuştur.

- Sayıştay raporlarının TBMM’ye sunulması zorunlu hale getirilmiş, Sayıştay raporları esas alınarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarının TBMM’de görüşülmesi sistemine geçilmiştir.

Belirtilen ilkeler esas alınarak kurulan yeni mali sistemle birlikte, daha önce kamu idareleri üzerindeki birçok konuda merkezi otoritelerin (Sayıştay, Maliye Bakanlığı ve Hazine gibi kurumların vize, tescil, nakit yönetimi, ödeneklerin kullanımı gibi) var olan kontrolleri sona erdirilerek, bütün yetki ve sorumluluklar kamu idarelerine devredilmiş ve inisiyatif tamamen kendilerine bırakılmıştır.

Bu şekilde, tüm yetki ve sorumluluk kendilerine devredilerek güçlendirilen kamu idarelerinin bu durumlarını dengelemek için tüm kamu idareleri için şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu esası getirilmiştir. Bu kapsamda, kamu idarelerinde stratejik yönetim sistemine

geçilerek, varlık sebepleri kapsamında, kendisine emanet edilen kamu kaynağının nasıl yönetildiğini ve mevcut mali sisteme ne kadar uyum gösterdiklerini raporlayarak ortaya koyma ve Sayıştayın da bu hususları denetleyip raporlama yükümlülüğü getirilmiştir. Sürecin devamında, verilen görevin nasıl yerine getirildiğine ilişkin olarak Sayıştay raporları da esas alınarak, kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarının TBMM’de görüşülmesi esasına geçilmiştir.

5018 sayılı Kanun gereğince, hesap verme sorumluluğunun bir unsuru olarak, üst yöneticiler her yıl idare faaliyet raporu hazırlamakta ve iç kontrol güvence beyanı düzenleyerek faaliyet raporlarına eklemektedirler. İdare faaliyet raporlarını, bütçe hedef ve gerçekleştirmeler ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde hazırlamaktadırlar.

Üst yönetici tarafından verilen güvence beyanıyla; idare içerisinde etkin bir iç kontrol sisteminin var olup olmadığına, faaliyetlerin etkili, ekonomik, verimli ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine, idarenin risk yönetimi, iç kontrol sistemi ve işlem süreçlerinin etkin bir şekilde işleyip işlemediğine, üretilen bilgilerin doğru ve tam olup olmadığına, varlıklarının korunup korunmadığına dair kurum içine ve dışına makul güvence verilmektedir.

Yine aynı şekilde; kurumun faaliyetlerine değer katmak ve bunları geliştirmek amacıyla tasarlanmış bağımsız, nesnel, güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti niteliğinde iç denetim kurumu ihdas edilmiştir. İç denetimi de kapsayan iç kontrol ise idarenin malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile malî ve diğer kontroller bütünü olarak işlev görmektedir.

Belirtilen bu sistemin birer unsuru olarak; stratejik plan, performans programı, idare faaliyet raporu, iç denetim rehberi, iç kontrol sistemi kurulması gerekmekte olup, ayrıca bu dokümanların kamu idarelerince nasıl hazırlanacağını gösteren ikincil düzenlemeleri yapma görevi çeşitli bakanlıklara verilmiş ve bu bakanlıklar tarafından uluslararası standartlar esas alınarak hazırlanan düzenlemeler uygulamaya konulmuştur. Genel kabul görmüş standartlar esas alınarak hazırlanan bu düzenlemelerle hem tüm kamu kurumlarında uygulama birliği sağlanmış, hem de kanunla kurulan sisteme işlerlik kazandırılmıştır.

Yukarıda belirtilen yeni kamu mali yönetim sisteminin, düzenleyici ve denetleyici kurumlara da uygulanabilir olması gerekir. Oysa bahse konu unsurları içeren düzenlemelerin önemli bir bölümünün 5018 sayılı Kanun'un bu kurumlara uygulanmayan maddelerinde yer aldığı görülmekte olup, bu konularla ilgili belirtilen kurumları kapsayan genel bir düzenleme de yapılmadığı için her kurum kendi mevzuatına göre uygulama yapmakta ve bunun sonucu olarak da, hem bu kurumlarda uygulama birliği sağlanamamakta, hem de tüm unsurlarıyla süreç işletilemediği için düzenleyici ve denetleyici kurumların hesap verme sorumlulukları TBMM'de gereği gibi görüşülememektedir.

Bilindiği üzere, 5018 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde, düzenleyici ve denetleyici kurumlar bu Kanun'un;

“Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” başlıklı 9'uncu, Üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğunu düzenleyen “Üst yöneticiler” başlıklı 11 inci, "Harcama yetkisi ve yetkilisi” başlıklı 31 ve “Harcama talimatı ve sorumluluk” başlıklı 32'nci, “Giderin gerçekleştirilmesi” başlıklı 33 üncü (*mali sorumlulukların düzenlendiği maddeler*), “Faaliyet raporları” başlıklı 41'inci, “İç kontrol sistemi” başlıklı Beşinci Kısımda yer alan 55-67'nci (*muhasebe yetkililerinin mali sorumluluğu, mali hizmetler biriminin kuruluşu ve işleyişi ile iç denetimin düzenlendiği maddeler*), “Kamu zararı” başlıklı 71'inci maddelerine tabi tutulmamıştır.

Yapılan denetimlerde; 5018 sayılı Kanun'un, Kamu İhale Kurumuna uygulanmayan hükümlerine ilişkin olarak, Kurum mevzuatında var olan düzenlemeler ve mevcut uygulamalara ilişkin tespitlerimiz aşağıda belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un üst kurullara uygulanmayan hükümleriyle ilgili olan KİK'in kuruluş kanunu olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesinde Kurulun görevleri arasında, “Kurumun yıllık bütçesi ile kesin hesabını ve yıllık çalışma raporlarını hazırlamak” şeklinde bir düzenleme mevcut olup, başka bir düzenleme bulunmamaktadır. Yıllık çalışma raporlarını nasıl hazırlanacağı, içeriğinin nasıl olacağı hususunda her hangi bir düzenleme de bulunmamaktadır. Zaten 5018 sayılı Kanun'dan önce uygulamaya konulan 4734 sayılı Kanun'daki belirtilen hükmün yeni mali yönetim sistemiyle uyumlu olması da mümkün değildir.

Diğer yandan, 5018 sayılı Kanun'un düzenleyici ve denetleyici kurumlar için uygulanmayacak hükümlerinde yer alan hususların büyük bir bölümü “Kamu İhale Kurumu

Teşkilat ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile “Kamu İhale Kurumu Bütçe ve Muhasebe Yönergesi” kapsamında düzenlenmemiştir.

Belirtilen Yönetmelik ve Yönerge kapsamında yapılan düzenlemelerin hangi esaslara göre hazırlanacağı hususunda belirsizlik olması nedeniyle; Kurul tarafından yapılan düzenlemelerin hesap verme sorumluluğu sürecinin işletilmesinde yetersiz kalmasına yol açtığı ve mevcut mali sisteme uyum sağlama noktasında sorunlara neden olduğu görülmektedir. Ayrıca, 5018 sayılı Kanun’un bu kurumlara uygulanmayan bazı hükümleriyle ilgili olarak kuruluş kanununda veya ikincil mevzuatta hiçbir düzenleme olmadığı ve bu alanın tamamen boşlukta kaldığı görülmektedir.

Örneğin, mevcut sistemin temel unsurlarından olan stratejik plan, faaliyet raporu, performans bütçe gibi temel dokümanların hazırlanmasına ilişkin olarak kuruluş kanunu veya ikincil mevzuatta her hangi bir hüküm bulunmaktadır. Bu dokümanların hangi esaslara göre hazırlanacağına dair bir hüküm olmadığı için Kurulun hazırladığı bu dokümanların içeriği mevcut mali sisteme ve genel standartlara uyumlu olmadığı ve hesap verme sorumluluğu sürecinde ihtiyacı karşılamaktan uzak olduğu görülmektedir. Yine aynı şekilde, üst yöneticinin hesap verme sorumluluğu, iç denetim ve iç kontrol sistemine ilişkin olarak Kanun’da ve ikincil mevzuatta her hangi bir düzenleme de bulunmamaktadır. Yönerge’nin “Kurum içi denetim” başlıklı 90’inci maddesinde iç denetime benzer bir düzenleme mevcut ise de, bunun mevcut mali sistemin bir unsuru olarak kurulan iç denetimle ilgisi olmadığı anlaşılmaktadır.

Diğer yandan, kanunla düzenlenmesi gereken, harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkililerinin yetki ve sorumluklarının ikincil mevzuatla düzenlendiği ve yeni mali sistemin temel kuruluşlarından birisi olan Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı kurulmadığı görülmektedir. Ayrıca, düzenleyici ve denetleyici kurumlar 5018 sayılı Kanun’un “Kamu zararı” başlıklı 71’inci maddesine tabi olmadığı ve bu hususla ilgili başka yasal bir düzenleme de bulunmadığı için bahse konu kurumlarda çalışan memurların kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu zararına sebep olmaları durumunda, haklarında işlem yapılacak yasal bir dayanak da bulunmamaktadır.

5018 sayılı Kanun’un gerekçesinde de belirtildiği üzere, düzenleyici ve denetleyici kurumların malî özerkliklerinin korunması amacıyla Kanun’un sadece belirli maddelerine tâbi olmaları öngörülmüştür. 5018 sayılı Kanun dışında tutulan konuları düzenlemek ve bu

kurumların tümünde uygulama birliği oluşturmak amacıyla “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı” hazırlanmış ve 12.07.2004 tarihinde TBMM’ye sunulmuş, ancak konu tekrar gündeme alınamamıştır.

Sonuç itibarıyla, 5018 sayılı Kanun’un KİK’e uygulanmayan maddelerinde yer alan hususlarla ilgili olarak gerek kuruluş kanununda yeterli düzenleme bulunmaması, gerek bu hususlarla ilgili genel bir düzenleme yapılmamasının; KİK’in 5018 sayılı Kanun’la kurulan yeni mali sisteme uyum sağlayamamasına sebep olduğu ve ayrıca kendilerine emanet edilen kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak Kurumun yönetim ve hesap verme sorumluluğunun TBMM’de görüşülmesini olumsuz etkilediği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bilindiği üzere, düzenleyici ve denetleyici kurumların karar alma, düzenleme ve denetim faaliyetlerini bağımsız bir şekilde gerçekleştirebilmeleri bakımından idari ve mali özerklikleri bulunmaktadır. Bu itibarla kanun koyucu, bu kurumların özerkliklerini muhafaza etmek amacıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun bazı maddelerine tabi tutmamıştır. Bu durum, söz konusu kurumların kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında tamamen serbest olduğu anlamına gelmemektedir. 5018 sayılı Kanun’un tabi olunan maddeleri, bu kurumların kuruluş kanunları ile ikincil mevzuatları ve diğer özel kanunlardaki düzenlemeler, bu kurumların elde ettikleri kamu kaynaklarını, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde usulüne uygun olarak kullanmasını gerekli kılmaktadır.

Nitekim merkezi yönetim kapsamında yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlar, 5018 sayılı Kanun’un belli maddeleri ile ikincil mevzuat olarak Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’ne ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği’ne tabi olarak zaten 5018 sayılı Kanun’un getirdiği gelir ve harcama usulü ile muhasebe sistemi içerisinde yer almaktadırlar. Öte yandan bulguda yer alan bazı hususlar, bu kurumların 5018 sayılı Kanun’a tabi olduğu diğer maddelerde de içerik olarak düzenlenmiştir. Örneğin üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğu ile ilgili husus, bu kurumların da tabi olduğu Kanunun “Mali saydamlık” başlıklı 7’nci ve “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddelerinde de düzenlenmiştir. Ayrıca bulguda yer alan diğer bazı hususlar, bu kurumların kendi kuruluş kanunlarında veya ikincil mevzuatlarında düzenlenmiştir. Nitekim hesap verme sorumluluğu kapsamında, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 53’üncü maddesi gereği Bakanlar Kurulunca çıkarılan Kamu İhale Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in “Başkanlık, Başkanın görev ve yetkileri” başlıklı 11’inci maddesinin

ikinci fıkrasının (e) ve (f) bentlerinde; Kurumun yıllık bütçesi ile gelir-gider kesin hesabını ve Kurum yıllık raporunu hazırlatarak Kurula sunmak ve Kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını, harcamaların yapılmasını sağlamak, başkanlık teşkilatı ile hizmet birimlerinin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemek, değerlendirmek ve gerektiğinde Kurum faaliyetleri ile ilgili olarak kamuoyunu bilgilendirmek görevi ve yetkisi Kurum Başkanına verilmiştir. Bu kapsamda her yıl Kurum hesapları ve faaliyetlerinin yer aldığı yıllık faaliyet raporları hazırlanmakta, basılı ve internet ortamında yayımlanarak kamuoyu ile paylaşılmakta ve her yıl bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarına eklenerek Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulmaktadır. Ayrıca raporda yer alan “Harcama yetkisi ve yetkilisi”, “Harcama talimatı ve sorumluluk” ve “Giderin gerçekleştirilmesi konuları Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak hazırlanan “Kamu İhale Kurumu Bütçe ve Muhasebe Yönergesinde” ayrı ayrı düzenlenmiştir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların 5018 sayılı Kanun’un getirdiği mali sistemin özüne uygun olarak faaliyet yürüttükleri değerlendirilmekle birlikte, 5018 sayılı Kanun’a uyum çerçevesinde getirilecek yeni düzenlemelerin bu Kurumların özerkliklerini muhafaza edecek şekilde öngörülmesi önem taşımaktadır.” denilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, 5018 sayılı Kanun’un uygulanmayan maddelerdeki hususların, kuruluş kanunu, diğer kanunlar ve yönetmeliklerde düzenlendiği belirtilmekte ise de bulguda da belirtildiği üzere böyle bir düzenleme mevcut değildir.

Öte yandan bulguda yer alan bazı hususların, bu kurumların 5018 sayılı Kanun’a tabi olduğu diğer maddelerde de içerik olarak düzenlendiği belirtilmektedir. Bulgumuzda belirtilen konuların yeni mali sistemin bir unsuru olarak özel maddelerde düzenlenen konular olup, yorumla Kanunun diğer maddelerinde aranacak hususlar değildir. Ayrıca bulguda yer alan diğer bazı hususların, Kurumun kendi kuruluş kanunlarında veya ikincil mevzuatlarında düzenlendiği belirtilmekte ise de, düzenlenen bu hususlar idari sorumlulukla ilgili olup, hesap verme sorumluluğuyla ilgisi bulunmamaktadır.

Dolayısıyla, 5018 sayılı Kanun’un KİK'e uygulanmayan maddelerinde yer alan konularla ilgili olarak gerek kuruluş kanununda yeterli düzenleme bulunmaması, gerek bu hususlarla ilgili genel bir düzenleme yapılmamasının; KİK'in 5018 sayılı Kanun’la kurulan yeni mali sisteme uyum sağlayamamasına sebep olduğu ve ayrıca Kurumun yönetim ve hesap verme sorumluluğunun TBMM’de etkin bir şekilde görüşülmesini olumsuz etkilediği değerlendirilmektedir.

Öneri: Diğer kamu idareleri gibi Sayıştay tarafından denetlenip ve haklarında raporlar hazırlanan, TBMM tarafından da bu raporlar esas alınarak yönetim ve hesap verme sorumlulukları görüşülen Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların, 5018 sayılı Kanun'un bu kurumlara uygulanmayan maddelerinde düzenlenen konularla ilgili olarak, bu kurumların mali özerklikleri de göz önünde bulundurularak, bu kurumlarda uygulama birliği sağlayacak şekilde yasal düzenleme yapılmasına ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Taahhüt Hesaplarının Dönem İçinde Kullanılmaması ve Yılsonu Tutarının Gerçek Durumu Yansıtması

Kamu İhale Kurulunun 17.04.2006 tarih ve 2006/DK.D-61 sayılı kararıyla kabul edilen Kamu İhale Kurumu Bütçe ve Muhasebe Yönergesi'nin Nazım Hesapları açıklayan 82'nci maddesinde, bu hesap grubunun, gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülükleri de kapsadığı, ileride yükümlülük doğurabilecek işlemler ile kamu idarelerinin her türlü garantileri ve taahhütlerinin bu grupta açılacak hesaplara kaydedileceği ve raporlanacağı,

Taahhüt hesaplarını açıklayan 85'inci maddesinde ise, bu hesap grubunun, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin, mevzuatı gereğince bu tutarlara ilave edilen taahhütler ile bunlardan yerine getirilenler veya feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılacağı ve taahhüt hesaplarının niteliklerine göre bu grup içinde açılacak 920 Gider Taahhütleri ve 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesaplarından oluşacağı,

920 Gider Taahhütleri Hesabının, ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen taahhüt tutarları ile bunlardan yerine getirilenler veya feshedilenlerin izlenmesi için kullanılacağı,

921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına, Gider Taahhütleri Hesabına yazılan tutarların kaydedileceği,

Belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, 2017 yılı içinde 920 Gider Taahhütleri ve 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesaplarının kullanılmadığı, 13.12.2017 tarihli ve 201702690 numaralı yevmiye maddesi ile toplu bir çıkış yapıldığı, ancak bu hesapların yılsonu bakiyelerinin 2.935.398,24 TL olması gerekirken, 842.500,58 TL olduğu, dolayısıyla 2.092.897,66 TL'lik tutarın eksik gösterildiği tespit

edilmiştir.

Kamu idaresinin gelecek yıllara yaygın yüklenmelerinin muhasebe sisteminde takibine ve denetimine olanak veren hesaplar, ilgili taahhüt hesapları olup bu hesaplar kullanılmadığı sürece; kurumun izleyen yıllarda devam eden taahhütlerinin hangi tutarda olduğu bilgisi edinilemediği gibi sonraki yıllar bütçelerinin hazırlanması aşamasında muhasebe sisteminden de yararlanılamayacaktır.

Kamu idaresi cevabında; "2017 yılı öncesi taahhüt hesaplarına alınan ve taahhüdü gerçekleşenler yılsonu itibariyle kayıtlardan çıkarılmıştır. Geçmiş yıllarda girişilen ve 2018 yılında devam eden ve 2018 yılında yeni girişilen taahhütlerin muhasebe kayıtları 2018 yılı içerisinde yapılmış olup bundan sonra da düzenli olarak yapılmaya devam edilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak; Bulgumuzda belirtilen hususlar Kurum tarafından kabul edilerek düzeltme işleminin 2018 yılında yapıldığı bildirilmiştir. Yapılan düzeltme işlemi 2018 yılı mali tablolarına yansıtılabilecek olup, 2017 yılı mali tablolarında 920 Gider Taahhütleri ve 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabındaki 2.092.897,66 TL'lik hatanın devam ettiği değerlendirilmiştir.

7. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

2017 YILI BİLANÇOSU			
AKTİF (VARLIKLAR) (TL)		PASİF (KAYNAKLAR) (TL)	
I-DÖNEN VARLIKLAR	42.777.098,00	I- KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	19.525.165,66
A-HAZIR DEĞERLER	40.363.909,52	A-MALİ BORÇLAR	0,00
102-Bankalar	40.363.909,52	B-TİCARİ BORÇLAR	21.233,59
B-MENKUL KIYMETLER	0,00	326-Alınan Depozito ve Teminatlar	21.233,59
C-TİCARİ ALACAKLAR	0,00	C-DİĞER BORÇLAR	1.896.855,27
D-DİĞER ALACAKLAR	35.820,34	336-Diğer Çeşitli Borçlar	1.896.855,27
135-Personelden Alacaklar	29.684,65	D-ALINAN AVANSLAR	14.112.008,76
136-Diğer Çeşitli Alacaklar	6.135,69	349-Alınan Diğer Avanslar	14.112.008,76
E-STOKLAR	428.466,83	E-YILLARA YAYGIN İNŞAAT VE ONARIM HAKEDİŞLERİ BEDELLERİ	0,00
150-İlk Madde ve Malzeme	428.466,83	F-ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR	1.392.434,43
F-YILLARA YAYGIN İNŞAAT VE ONARIM MALİYETLERİ	0,00	360-Ödenecek Vergi ve Fonlar	1.392.434,43
G-GELECEK AYLARA AİT GİDER VE GELİR TAHAKKUKLARI	516.098,94	G-BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	2.102.633,61
180-Gelecek Aylara Ait Giderler	516.098,94	370-Dönem Karı Vergi ve Diğer Yasal Yükümlülük Karşılıkları	4.244.567,52
H-DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	1.432.802,37	371-Dönem Karının Peşin Ödenen Vergi ve Diğer Yükümlülükler(-)	-2.141.933,91
196-Personel Avansları	1.432.802,37	H-GELECEK AYLARA AİT GELİR VE GİDER TAHAKKUKLARI	0,00
		I-DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0,00
II- DURAN VARLIKLAR	93.632.783,30	II-UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	2.262.886,48
A-TİCARİ ALACAKLAR	18.567,79	A-MALİ BORÇLAR	0,00
226-Verilen Depozito ve Teminatlar	18.567,79	B-TİCARİ BORÇLAR	0,00
B-DİĞER ALACAKLAR	0,00	C-DİĞER BORÇLAR	0,00
C-MALİ DURAN VARLIKLAR	0,00	D-ALINAN AVANSLAR	0,00
D-MADDİ DURAN VARLIKLAR	93.604.520,98	E-BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	2.262.886,48
250-Arazi ve Arsalar	69.184.000,00	472-Kıdem Tazminatı Karşılığı	2.262.886,48
252-Binalar	9.124.838,25	F-GELECEK YILLARA AİT GELİR VE GİDER TAHAKKUKLARI	0,00
253-Tesis Makine ve Cihazlar	546.198,35	G-DİĞER UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0,00
254-Taşıtlar	328.939,87		
255-Demirbaşlar	22.896.922,51	III-ÖZKAYNAKLAR	114.621.829,16

257-Birikmiş Amortismanlar (-)	-23.986.378,00	A-ÖDENMİŞ SERMAYE	36.700.568,89
259-Verilen Avanslar	15.510.000,00	500-Sermaye	36.700.568,89
E-MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	9.694,53		
260-Haklar	4.464.860,40	B-SERMAYE YEDEKLERİ	0,00
268-Birikmiş Amortismanlar (-)	-4.455.165,87	C-KAR YEDEKLERİ	0,00
F-ÖZEL TÜKENMEYE TABİ VARLIKLAR	0,00	D-GEÇMİŞ YILLAR KARLARI	70.324.173,77
G-GELECEK YILLARA AİT GİDER VE GELİR TAHAKKUKLARI	0,00	570-Geçmiş Yıllar Karları	70.324.173,77
H-DİĞER DURAN VARLIKLAR	0,00	E-GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI(-)	0,00
294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar	0,00	580-Geçmiş Yıllar Zararları (-)	0,00
299-Birikmiş Amortismanlar (-)	0,00	F-DÖNEM NET KARI (ZARARI)	7.597.086,50
		590-Dönem Net Karı	7.597.086,50
AKTİF (VARLIKLAR) TOPLAMI	136.409.881,30	PASİF (KAYNAKLAR) TOPLAMI	136.409.881,30
NAZİM HESAPLAR	4.689.797,58	NAZİM HESAPLAR	4.689.797,58
910.-Teminat Mektupları Hesabı	3.847.297,00	911-Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	3.847.297,00
920- Gider Taahhütleri Hesabı	842.500,58	921- Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	842.500,58
GENEL TOPLAM	141.099.678,88	GENEL TOPLAM	141.099.678,88

2017 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap	GİDERİN TÜRÜ	2017
	Kod.1		TL
632	01	Personel Giderleri	32.283.300,65
632	02	Sos. Güv. Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.924.353,85
632	03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	22.696.451,64
632	05	Cari Transferler	117.882.686,75
632	06	Sermaye Giderleri	125.764,71
632	12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	111.521,70
632	13	Amortisman Giderleri	2.733.926,02
632	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	474.620,69
632	99	Diğer Giderler	0,00
GİDERLER TOPLAMI (A)			180.232.626,01
Hesap Kodu	Yardımcı Hesap	GELİRİN TÜRÜ	2017
	Kod.1		TL
600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	51.868.417,08
642	05	Diğer Gelirler	1.361.385,15
649	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	30.386.500,70
649	04	Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	0,00
649	05	Diğer Gelirler	107.456.865,29
679	05	Diğer Gelirler	1.001.111,81
GELİRLER TOPLAMI (B)			192.074.280,03
FAALİYET SONUCU [A-B] (+ / -)			11.841.654,02

