



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

DEVLET OPERA VE BALESİ 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

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
1.1. Mevzuat ve Görevler.....	1
1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları	2
1.3. Mali Yapı	4
1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi	7
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7. DENETİM BULGULARI.....	14

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2020-2021 Yılları Bütçe Giderleri Ödenek ve Gerçekleşme Rakamlarının Karşılaştırılması	5
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Gerçekleşme Dağılımı	5
Tablo 3: 2020–2021 Yılları Bütçe Gelirleri Tahmin ve Gerçekleşme Rakamlarının Karşılaştırılması	7
Tablo 4: 4734 Sayılı Kanununun 22/d Maddesi Kapsamında Yapılan Alımlar	18

KISALTMALAR

DOBGM	Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü
DOB	Devlet Opera ve Balesi
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Doğrudan Temin ile Yapılan Alımlara İlişkin Yasal Limitlerin Aşılması ve Alımlarda Yasaklılık Sorgulaması ile Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) Kaydı İşlemlerinin Yapılmaması
2. Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması
3. İdare Tarafından 2011 Yılında Başlatılan İç Kontrol Sistemi Yapılandırılma Çalışmalarının Tamamlanmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş döneminde; tiyatro, opera, bale ve çoksesli müzik gibi sanat alanları, üretildiği dönemin toplumsal yaşamına ayna tutan ve kültürel özelliklerini ortaya koyan yapısıyla çağdaş uygarlığın göstergeleri olarak belirlenmiş; bu alanlarda elde edilecek gelişmelerin, genç cumhuriyetin toplumsal dönüşüm konusundaki gayretlerinin temel göstergeleri olacağı kabul edilmiştir.

Tiyatro, opera ve bale sanat dallarını bünyesinde bulunduran Devlet Tiyatroları 1949 yılında 5441 sayılı yasayla kurulmuş ve Devlet Opera ve Balesi 1970 yılına kadar Devlet Tiyatroları teşkilatında bir Bölüm olarak yer almış ve 1958 yılına kadar aynı yönetim altında idare edilmiştir. 1970 yılında Devlet Opera ve Balesi 'Kuruluş Kanunu' gereğince Kültür ve Turizm Bakanlığı'na 'Bağlı Kuruluş' olarak atfedilmiş ve Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü adını almıştır.

Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğünün kuruluşunu düzenleyen 14.07.1970 tarih ve 1309 sayılı Devlet Opera ve Balesi Personeli Hakkında Kanun'un 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin 82'nci maddesiyle 11 maddesi iptal, ek ve değişikliğe uğramış; İdare, 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden yapılandırılmıştır.

Kararname ile Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğünün kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esaslar yeniden düzenlenmiş; Genel Müdürlüğün hizmet birimlerine ve kurullarına ilişkin usul ve esasların yönetmelikle düzenleneceği kurala bağlanmıştır. İkincil ve üçüncül düzey mevzuat düzenlemeleri kapsamında 10 yönetmelik, 4 yönerge uygulamaya konulmuştur.

İdarenin faaliyet alanı ve hizmet kapsamı 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve ilgili yönetmelik hükümlerine göre aşağıdaki şekilde belirlenmiştir.

Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü Bakanın onayı ile illerde müdürlükler kurabilir; Genel müdürlük ve müdürlükler Bakanın onayı ile yurt içi ve yurt dışı turneler tertip

edebilir, milli ve milletlerarası festivaller düzenleyebilir.

İdarenin faaliyetleri opera temsilleri, bale temsilleri, operet, müzikal temsilleri, modern dans, birim dans tiyatrosu temsilleri, çocuk temsilleri, konserler, müzik ve sahne sanatları ile ilintili diğer etkinlikler, ulusal ve uluslararası kurum, kuruluş ve kişilerle bağlantılar kurarak, opera, bale, çok sesli müzik konularında yayınlar yapmak, TRT ve özel yayın kuruluşlarıyla işbirliği yaparak opera, bale ve çok sesli müzik programları hazırlanması hususunda gerekli çalışmaları gerçekleştirmek, Milli Eğitim Bakanlığı ve yerel yönetimlerle işbirliği yaparak ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretim kurumlarında sahne sanatları ile ilgili eğitimler ve etkinlikler düzenlemek, çocuk ve gençlerin müzik ve sanat gelişimine yönelik kurslar ve çeşitli eğitim çalışmaları yapmak, Türk müzik ve sahne sanatçılarının dünyada tanınmaları için onları desteklemek, teşvik etmek, bu yönde diğer tedbirleri almaktır.

Bu yapıyla İdarenin Misyonu (Görevi); opera, bale ve çok sesli müziği toplumun tüm kesimlerine ulaştırmak, bu sanat dallarının kültürel birikimle bütünleşmesini sağlamak, ülke ve dünya kültür sanat alanında etkinliği artırmak amacıyla ulusal ve uluslararası faaliyetler düzenlemektir.

İdarenin Vizyonu (Hedefi); Türk opera ve bale sanatını yurtça sevilen, dünyaca kabul gören seviyeye taşımaktır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 328’inci maddesine göre; İdare, Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı, özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kamu kurumudur.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 328/1’inci maddesinde Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğünün merkezi yönetimle olan bağ ve ilgisi Kültür ve Turizm Bakanlığının “bağlı kurumu” olarak belirlenmiştir.

Anılan Kararname’nin 328/2’nci maddesine göre, Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü Bakanın onayı ile illerde müdürlükler kurabilir.

Yine Kararname’nin 329’uncu maddesi uyarınca Genel Müdürlük ve müdürlüklerde Sanat Kurulu, Teknik Kurul ve Disiplin Kurulu oluşturulmuştur.

Sanat Kurulu, Genel Müdür başkanlığında Genel Müzik İşleri Yöneticisi, Başrejisör ve Bale Başkoreografi ile iki senelik süre için Genel Müdürlükçe seçilen bir sanatkârdan teşekkül eder. Teknik Kurul, Genel Müdür veya Yardımcısının Başkanlığında Genel Müzik İşleri Yöneticisi, Başkorrepetitör, Başrejisör, Koro Şefi, Başkoreograf, Bale Başöğretmeni, Sanat Teknik Müdürü, Başdekoratör ile iki yılda bir orchestra, koro, solo ve bale sanatçılarının kendi aralarından seçecekleri birer sanatçıdan teşekkül eder. Disiplin Kurulu, Genel Müdür veya Yardımcısının başkanlığında Genel Müzik İşleri Yöneticisi, Başrejisör, Başkoreograf, Bale Başöğretmeni, Teknik Müdür, Hukuk Müşaviri ile iki yılda bir orkestra, koro, solo ve bale sanatçılarının kendi aralarından seçecekleri birer sanatçıdan teşekkül eder. Söz konusu kurullar benzer şekilde Müdürlüklerde de oluşturulmuştur.

İdarenin merkezi Ankara olup; Teşkilat yapısı, Genel Müdürlük Merkez Teşkilatı ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 328'inci maddesine dayalı olarak teşkil edilmiş bulunan taşra teşkilatından meydana gelmiştir.

Kuruluş kanunu, kararname ve ilgili yönetmelikte birimler ayrıntılı olarak düzenlenmiş olup, Devlet Opera ve Balesi Yönetmeliği'nde; dış ilişkiler müdürlüğü, sosyal işler müdürlüğü, genel evrak müdürlüğü, ayniyat müdürlüğü, levazım müdürlüğü, bütçe ve planlama müdürlüğü, muhasebe müdürlüğü, personel müdürlüğü ile İdarede görev yapan diğer ünvanlara da yer verilmiştir. 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 15'inci maddesi uyarınca strateji geliştirme müdürlüğü, teşkilat yapısına ayrıca ilave edilmiştir.

Taşra teşkilatı, Ankara Devlet Opera ve Balesi Müdürlüğü, İstanbul Devlet Opera ve Balesi Müdürlüğü, İzmir Devlet Opera ve Balesi Müdürlüğü, Mersin Devlet Opera ve Balesi Müdürlüğü, Antalya Devlet Opera ve Balesi Müdürlüğü ile Samsun Devlet Opera ve Balesi Müdürlüğünden teşkil etmekte olup, her bir il müdürlüğünün ayrı muhasebe birimi, gerçekleştirme görevlisi ve harcama yetkilisi bulunmaktadır.

2.2.1998 tarihli ve 23246 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış bulunan 28.10.1997 tarih ve 97/10539 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Van, Gaziantep ve Sivas illerinde Devlet Opera ve Balesi müdürlüklerinin kurulması kararlaştırılmış olup, henüz faaliyete geçememişlerdir.

İdarenin Ankara, İstanbul, İzmir, Mersin, Antalya ve Samsun'da mukim 11 adet sahnesinden 10 tanesi diğer kurumlarla ortak kullanılmaktadır. Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü kiralık binasında faaliyet göstermektedir.

İdare kadrolarının tespiti, ihdası, kullanımı ve iptali ile kadrolara ilişkin diğer hususlar, 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Genel Kadro ve Usulü Hakkında 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerine göre düzenlenir. İdare personeli statülerine göre, 1309 sayılı Kanun, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine tâbi olup; idare, 1309 sayılı Kanun kapsamında kadrolu sanatçı, uzman ve teknik personel, 657 sayılı Kanun kapsamında istihdam edilen idari personel ve misafir sanatçı pozisyonundaki personel yapısıyla faaliyetlerini sürdürmektedir.

İdarenin 657 sayılı Kanun’a tabi memur kadrosu 577 olup, 1 Genel Müdür, 1 Genel Müdür Yrd., 1 Personel ve Eğitim Daire Başkanı, 1 İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanı, 1 Müdür, 1 1.Hukuk Müşaviri, 4 Ambar Memuru, 5 Araştırmacı, 1 Aşçı, 2 Avukat, 1 Ayniyat Saymanı, 5 Bekçi, 2 Bilet Kontrol Memuru, 80 Bilgisayar İşletmeni, 3 Dağıtıcı, 3 Daire Tabibi, 8 Devlet Opera Balesi Müdür Yardımcısı., 1 Devlet Opera ve Balesi Müdürü, 1 Dış Tabibi, 4 Eğitim Uzmanı, 2 Gişe Memuru, 10 Hemşire, 25 Hizmetli, 4 Hukuk Müşaviri, 1 İç Denetçi, 1 İstatistikçi, 10 İtfaiyeci, 2 Kaloriferci, 1 Kameraman, 1 Kütüphaneci, 4 Mali Hizmetler Uzmanı, 25 Memur, 1 Montajcı, 1 Muhabir, 2 Mühendis, 1 Satınalma Memuru, 3 Sayman, 1 Sekreter, 2 Sosyolog, 30 Şef, 6 Şoför, 16 Şube Müdürü, 2 Tekniker, 4 Teknisyen, 3 Veznedar olmak üzere toplam 284 tanesi doludur.

İdarenin 2021 yılı faaliyet döneminde; 657 sayılı Kanun’a tabi 284 kadrolu personel, 1309 sayılı Kanun’a tabi 1.497 personel, 657 sayılı Kanun’un 4/b maddesi kapsamında 808 sözleşmeli personel (Sanatçı) ve 273 sürekli işçi olmak üzere toplam 2.862 personel istihdam edilmiştir.

1.3. Mali Yapı

Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı, tüzel kişiliği haiz, özel bütçeli bir kamu kuruluşu olarak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Ekli (II) sayılı Cetvelinde “B-Özel Bütçeli Diğer İdareler” kapsamında yer almıştır. Özel bütçeli idareler bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen kamu idareleridir.

İdarenin bütçe işlemleri ilgili yıl bütçe kanunlarına, bütçe ve ödenek yapısı ise merkezi bütçe prosedürlerine tabi bulunmaktadır. Bütçe işleri, strateji geliştirme müdürlüğü; alım satım

işleri merkezde mevcut beş harcama birimi, taşrada altı ayrı harcama birimi tarafından yürütülmekte olup, ön mali kontrol işlemleri; Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü Ön Mali Kontrol Usul ve Esasları Yönergesi'ne göre Strateji Geliştirme Müdürlüğünce yerine getirilmektedir. Gelir ve gider kalemlerinin takibi ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ilgili maddeleri uyarınca Strateji Geliştirme Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. İdare bütçesi içinde gösterilmeyen sosyal tesisler, döner sermaye işletmesi, şirketler ya da bütçe dışı özel hesap bulunmamaktadır.

2020 yılında İdareye 7197 sayılı 2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 400.928.000 TL ödenek tahsis edilmiş, yıl içerisinde yapılan aktarma ve eklemeler sonucunda toplam ödenek 413.963.000,00 TL olmuştur. Ödenenin % 99,77'si oranında 413.027.325,83 TL'si kullanılmıştır.

2021 yılında ise, 7258 sayılı 2021 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 442.731.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş, yıl içerisinde yapılan aktarma ve eklemeler sonucunda toplam ödenek 467.352.000,00 TL olmuştur. Ödenenin % 99,77'si oranında 456.937.971,33 TL'si kullanılmıştır.

Tablo 1: 2020-2021 Yılları Bütçe Giderleri Ödenek ve Gerçekleşme Rakamlarının Karşılaştırılması

Gider Türü	2020		2021		2020 - 2021 Bütçe Giderleri Artış veya Azalışı (%)
	Ödenek TL	Gerçekleşme TL	Ödenek TL	Gerçekleşme TL	
01. Personel Giderleri	302.174.814,00	302.123.079,22	347.656.454,00	347.568.566,57	15,0
02. SGK Devlet Primi Giderleri	45.214.287,00	45.165.062,57	54.600.176,00	54.556.748,07	20,8
03. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	22.289.100,00	21.500.438,22	35.316.370,00	29.090.061,19	35,3
05. Cari Transferler	33.484.800,00	33.446.050,38	18.799.000,00	15.949.901,76	-52,3
06. Sermaye Giderler	10.800.000,00	10.792.695,44	11.000.000,00	9.772.693,74	-9,5
Toplam	413.963.001,00	413.027.325,83	467.352.000,00	456.937.971,33	10,6

Bütçe Kanunu ile tahsis olunan ödenekler ve harcamalar ağırlıklı olarak mal ve hizmet alım giderleri, personel giderleri ile cari transferler üzerinde yoğunlaşmıştır.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Gerçekleşme Dağılımı

Birinci Düzey 830 Bütçe Giderleri	2021 Yılı Harcamaları	
	TL	%
01. Personel Giderleri	347.568.566,57	76,06
02. SGK Devlet Primi Giderleri	54.556.748,07	11,94
03. Mal ve Hizmet Giderleri	29.090.061,19	6,37
05. Cari Transferler	15.949.901,76	3,49
06. Sermaye Giderleri	9.772.693,74	2,14

Toplam	456.937.971,33	100,00
--------	----------------	--------

İdarenin gelirleri 1309 sayılı Kanun'un 20'nci maddesinde aşağıdaki şekilde sayılmıştır;

a) Genel Bütçenin Kültür ve Turizm Bakanlığı kısmının "eğitim kurumları" giderleri tertibinden ayrılan ödenek

b) Temsil ve Konserlerden Elde Edilecek Hasılat

c) Tanıtıcı ve Aydınlatıcı Yayınlar Hasılatı

d) Opera ve Bale Faaliyetinden Yararlanan İller Özel İdareleri İle Belediyelerince Yapılabilecek Bağışlar

e) Her Türü Bağışlar İle Diğer Çeşitli Gelirler

f) Yurtiçi ve Yurtdışı Festival Gelirlerinden Elde Edilecek Hasılat

Böylece İdarenin ana gelir kalemleri; Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (*Mal ve hizmet satış gelirleri- Kira gelirleri*), Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler (*Kurumlardan ve kişilerden alınan yardım ve bağışlar*) ile Diğer Gelirler (*Faiz gelirleri, para cezaları, diğer çeşitli gelirler*) oluşmuştur.

İdarenin yukarıda belirtilen gelirlerinin tamamı finansal tablolarına yansıtılmış olup, mali tablolarına yansıtılmamış herhangi bir geliri bulunmamaktadır.

Tablo 3: 2020–2021 Yılları Bütçe Gelirleri Tahmin ve Gerçekleşme Rakamlarının Karşılaştırılması

EKO. KOD.	Açıklama	2020 Yılı		2021 Yılı		2020-2021 Bütçe Gelirleri Artış ve Azalışı %
		Planlan Gelir TL	Gerçekleşen Gelir TL	Planlanan Gelir TL	Gerçekleşen Gelir TL	
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	9.394.000,00	5.034.426,46	10.329.000,00	4.463.885,18	-11,33
04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	388.669.000,00	390.385.352,50	429.127.000,00	453.748.093,00	16,23
05	Diğer Gelirler	1.615.000,00	1.832.688,87	1.775.000,00	1.175.869,73	-35,84
06	Sermaye Gelirleri	-	-	-	-	-
09	Ret ve İadeler (-)	-	-	-	-	-
Genel Toplam		399.678.000,00	397.252.467,83	441.231.000,00	459.387.847,91	15,64

İdarenin 2021 yılı gelirleri incelendiğinde, 1309 sayılı Kanun’da sayılan gelirlere tamamını elde ettiği görülmektedir. 2021 yılı geliri olarak 441.231.000,00 TL öngörülmüş, önceki döneme göre % 15,64 artışla 459.387.487,91 TL gelir gerçekleşmiştir. 22.10.2019 tarihi itibarıyla “Tek Hazine Kurumlar Hesabı” uygulamasına geçildiğinden mevduat hesabı bakiyesi ve faiz geliri bulunmamaktadır.

Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğünün 31.12.2021 tarihli bilançosu ve aynı tarihte sona eren hesap dönemine ait faaliyet sonuçları tablosu, 459.684.772,82 TL tutarındaki dönem faaliyet gelirlerinden, 457.278.851,04 TL tutarındaki dönem faaliyet giderlerinin tenzili neticesinde 2.405.921,78 TL tutarında dönem olumlu faaliyet sonucu ile kapanmış bulunmaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

İdarenin mali işlemlerinin yürütülmesi, kaydedilmesi ve raporlanmasında kullanılan hesap planı, defterler ve muhasebe süreçlerinin tamamını içeren muhasebe sistemi, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir. İdarenin kurumsal kodu 53 olup, kurumsal sınıflandırmanın ikinci düzeyine göre Genel Müdürlükte bulunan Muhasebe Yetkilisi ve buna bağlı 6 Devlet Opera ve Balesi Müdürlüğünde kurulu muhasebe birimleriyle Genel Müdürlük merkezinde 5 ve Devlet Opera ve Balesi Müdürlüklerinde 6 olmak üzere 11 harcama birimi olarak teşkilatlanmıştır. Genel Müdürlük Merkez harcama birimlerinin mali işlemleri, strateji geliştirme Müdürlüğü bünyesinde bulunan muhasebe birimi, il müdürlüklerinin mali işlemleri ise her müdürlükte bulunan muhasebe birimi tarafından kayıt altına alınmaktadır. Mali işlemlerin muhasebe kayıtları tahakkuk esasına göre kayıt altına alınmakta, bütçe muhasebesi açısından daha önce kullanılan nakit esaslı muhasebe kayıt sistemi, yansıtma hesaplarının yardımıyla devam ettirilmektedir. İdarenin hesapları mali

yıl esasına göre tutulmakta, gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterilmekte, bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilmektedir.

Mali hizmetler birim yöneticisi, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından; üst yönetici de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumludur. Mali raporlamanın temel amacı; genel olarak kaynakların dağıtımını, uygulanan mali politikaların etkileriyle ileriye yönelik politika oluşturulması ve karar verilmesinde, idarenin mali durumu, performansı ve nakit akışları hakkında yöneticilere, denetim yetkililerine ve kamuoyuna kapsamlı bilgi sunmaktır.

İdare, muhasebe kayıtlarını ve kanuni defterlerini (Yevmiye defteri, Büyük defter, Kasa defteri ve Yardımcı hesap defterleri) 5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesi uyarınca hazırlanıp, Hazine ve Maliye Bakanlığınca Resmi Gazete'de yayımlanmış bulunan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, "Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Detaylı Hesap Planları" başlıklı 41 sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği hükümleri çerçevesinde hazırlanmış bulunan "Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri Detaylı Hesap Planı" (RG:27.12.2014, mükerrer 29218), ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği (RG:31.12.2005, mükerrer 26040) Ek ve değişiklikleriyle bu konularda yayımlanan diğer tebliğlerdeki düzenleme hükümlerine uygun şekilde Türk Lirası cinsinden tutmakta ve temel mali tabloları (Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu, Nakit Akış Tablosu, Öz Kaynak Değişim Tablosu, Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu) ile diğer mali tablolarını, 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 hazırlamaktadır.

İdare, muhasebe işlemlerini 2006 yılından 01.01.2018 tarihine kadar "Say2000i" üzerinden yürütmüştür. Bütçe kanunu hazırlıklarının başlatılmasından kesin hesabın TBMM'de kanunlaşmasına kadar geçen mali işlemlere ilişkin süreçlerde kullanılan otomasyon sistemlerinin, elektronik belge, elektronik imza, otomatik muhasebe gibi yeni teknolojik imkanlara kavuşturulması ve kamu mali yönetim sistemi için süreç odaklı bütünsel bir bilişim sistemi altyapısının oluşturulması amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü koordinasyonunda ayrıca yürütülen Bütünsel Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi Projesi'nin ilk adımını teşkil eden "Yeni Devlet Muhasebesi Bilişim Sistemi" ile "Yeni

Harcama Yönetim Sistemi”, temel fonksiyonları itibarıyla 2017 yılında kullanıma hazır hale getirilerek Merkezi Yönetim kapsamında belirlenmiş altmış sekiz kamu idaresinde pilot olarak devreye alınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda yer alan işlemlerin elektronik ortamda ve bütünlük bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla oluşturulan Bütünlük Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi’ne ilişkin olarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca Bütünlük Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi Uygulama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik 26.06.2018 tarih ve 30460 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.01.2018 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelikle, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda yer alan işlemlerin elektronik ortamda ve bütünlük bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla, ilgili mevzuatta tutulması ya da düzenlenmesi öngörülen defter, kayıt, belge ve benzeri içeriklerin elektronik ortamda oluşturulması, kaydedilmesi, iletilmesi, muhafaza ve ibraz edilmesine yönelik bilişim sistemleri arasında birlikte işlerlik standartlarının ve güvenlik politikalarının belirlenmesine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

Bütünlük Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi, makroekonomik tahmin ve planlama, mali planlama, bütçe, nakit, borç, gelir, varlık, harcama ve personel yönetimi ile muhasebe ve mali raporlama, izleme ve değerlendirme ile denetim fonksiyonlarını etkileşimli bir şekilde çalışan yazılım veya yazılımların oluşturduğu entegre sistemlerin bütünüdür.

Böylece, 01.01.2018 tarihi itibarıyla Say2000i Sistemini terk ederek Yeni Devlet Muhasebesi Bilişim Sistemini kullanmaya başlayan İdare, 2021 yılı tüm muhasebe kayıt, dönem sonu ve mahsup işlemlerini Muhasebat Genel Müdürlüğü koordinasyonunda yürütülen Yeni Devlet Muhasebesi Bilişim Sistemi’nde gerçekleştirmiştir.

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 mizan ve kesin mizan

- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Özkaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,

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 rapor ve 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 prosedürlerinin tasarlanmasına 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 Beşinci Kısımında "iç kontrol sistemi" düzenlenmiş; bu kısımda, iç kontrol sistemine ilişkin olarak; iç kontrolün tanımı ve amacı, kontrolün yapısı ve işleyişi, ön mali kontrol, mali hizmetler birimi, muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları, muhasebe yetkilisinin nitelikleri ve atanması, iç denetim, iç denetçinin görevleri, iç denetçilerin nitelikleri ve atanması ile iç denetim koordinasyon kurulu ve bu kurulun görevleri hususlarına yer verilmiştir.

Kanunun 11'inci maddesinde, üst yöneticilerin, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesinden, izlenmesinden ve Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden sorumlu oldukları ve bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri hükme bağlanmıştır.

Buna göre üst yöneticilere, iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesi, iç kontrol sisteminin bir gereği olarak yazılı prosedür ve talimatların oluşturulması gibi her türlü düzenlemelerin yapılması, harcama yetkililerine ise görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve malî karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişini sağlama sorumluluğu verilmiş bulunmaktadır.

Kanununun 60, 61, 63 ve 64'üncü maddelerinde, mali hizmetler birimleri, muhasebe yetkilileri ve iç denetçilerin iç kontrol alanındaki görev ve sorumluluklarına yer verilmiş; buna göre mali hizmetler birimlerinin, idarenin iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak ve ön mali kontrol faaliyetini yürütmekten, muhasebe yetkililerinin, ödeme emri belgesi ve eklerinin kontrolünden, muhasebe işlemlerinin belirlenmiş standartlara ve usulüne uygun olarak kaydedilmesinden, raporlanmasından, muhafazasından ve denetime hazır halde bulundurulmasından, iç denetçilerin ise idarelerin iç kontrol sistemlerinin denetlenmesinden ve geliştirilmesi yönünde önerilerde bulunulmasından sorumlu oldukları hükme bağlanmıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığınca 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 5 bileşeni içeren, 18 standart ve bu standartlara ilişkin 79 şart belirlenmiştir. Kamu İç Kontrol Standartları, uluslararası standartlar ve iyi uygulama örnekleri çerçevesinde, iç kontrolün; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak, tüm kamu idarelerinde uygulanabilir düzeyde olmasını sağlamak üzere genel nitelikte düzenlenmiştir.

İç kontrol sisteminin temel amacı, idarenin vizyon, misyon ve stratejileri ile beklentilerine uygun olarak belirlenmiş olan hedeflerine ulaşılmasına yönelik azami katkıyı sağlamaktır. Bu amaçla İdare, üst yöneticinin gözetiminde, tüm çalışanların katkı ve desteğiyle, bütün süreçlerde iç kontrol sisteminin tüm bileşenlerinin birbiriyle uyum içinde etkin bir şekilde çalışması için gerekli çalışmaları mesleki özen ve dikkat çerçevesinde yürütmek durumundadır.

İdare; iç kontrol sistemi ve iç kontrol faaliyetleri kapsamında, varlıkların korunmasını, faaliyetlerin mevzuata, idare politika ve kurallarına uygun olarak yürütülmesini, muhasebe ve finansal raporlama sisteminin güvenilirliğini, bütünlüğünü ve bilgilerin zamanında elde edilebilirliğini sağlayacak şekilde yapılandırma ve işletilmesine yönelik olarak başlattığı çalışmaları henüz tamamlayamamıştır.

İdarenin 2011 yılında başlattığı çalışmalar ile taslak eylem planı oluşturulmuş, ancak kurumsal farkındalık oluşmaması, organizasyonel yapının gözden geçirilmesi aşamasında gereken desteğin sağlanamaması vb. gibi nedenlerle nihai aşamaya gelinememiş ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanamamıştır.

2011 yılında başlanılan çalışmalarda yaşanan durgunluk döneminden sonra, DOBGM iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması amacıyla, 2018 yılı iç denetim programı, Genel Müdürlük Makamının 19.03.2018 tarih ve E.011660 sayılı Olur'ları ile revize edilerek iç denetim birimi tarafından; DOBGM Strateji Geliştirme Müdürlüğü nezdinde “*İç Kontrol Sisteminin Kurulması Hazırlık Çalışması*” konulu bir danışmanlık raporu düzenlenmiştir. Bu kapsamda, iç denetim birimi tarafından, önceki yıllarda başlanıp nihai hale getirilemeyen Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı çalışmaları incelenmiş, yönetici ve ilgili personel ile görüşmeler yapılmış, mevzuat taramasının yapılmış, DOBGM çalışmalarında kullanılmak üzere İç Kontrol Rehberi hazırlanmış, Makama sunularak onaylanmıştır.

İç denetim Birimince hazırlanan “*İç Kontrol Sisteminin Kurulması Hazırlık Çalışması*” konulu danışmanlık raporunun onaylanması sonrası, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde, Genel Müdürlüğün 2019-2020 yıllarını kapsayacak Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlık çalışmalarının yeniden başlatılması hususu; Genel Müdürlük Makamının 30.04.2018 tarihli Olur'u ile kabul edilmiştir. Genel Müdürlük Makamının Oluru'na rağmen, dünya genelinde yaşanan Pandemi nedeniyle yapılan çalışmalar, müteakip dönemlerde güncellenemediğinden 2018 yılıyla sınırlı kalmıştır.

İç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi sorumluluğu esas olarak üst düzey yöneticilere ait bulunmaktadır. Bu nedenle, iç kontrol sistemine yönelik çalışmaların üst düzey yönetici onayıyla başlatılması, üst düzey sahiplenmeyi, yetkilendirmeyi ve izlenmeyi sağlamanın yanında, üst düzey yöneticinin olumlu iradesini göstermesi açısından önem arz etmektedir. Bu doğrultuda başlanan çalışmaların bir an önce tamamlanması gerekmektedir.

5436 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nun 08.04.2013 tarih ve 2013/4625 sayılı Kararı uygulamaya konulmuştur. Söz konusu Kararname eki listede DOBGM Merkez Teşkilatı için 1 adet birinci derece, 1 adet üçüncü derece ve 1 adet beşinci derece olmak üzere toplam 3 adet iç denetçi kadrosu tahsis edilmiş olup, 2021 yılsonu itibarıyla 1 denetçi kadrosu dolu, 2 iç denetçi kadrosu boştur.

Kurumda İç Denetim Yönergesi hazırlıkları başlatılmış ve Hazine ve Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu ile yazışmalar yapılmış, Genel Müdürlük Makamının Oluru ile DOBGM İç Denetim Birimi ihdas edilerek söz konusu yönerge fiilen yürürlüğe girmiştir. İç Denetim Yönergesinde belirlenen kapsamda iç denetimin, Türkiye'nin geniş coğrafyasına yaygın teşkilat yapısı içinde 1 iç denetçi tarafından etkin biçimde gerçekleştirilmesinde zorluk yaşanmakta olup, münhal iç denetçi kadrolarına atama yapılması uygun olacaktır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğünün 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Doğrudan Temin ile Yapılan Alımlara İlişkin Yasal Limitlerin Aşılması ve Alımlarda Yasaklılık Sorgulaması ile Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) Kaydı İşlemlerinin Yapılmaması

Genel Müdürlük Merkezi ile Devlet Opera ve Balesi Müdürlüklerince parasal limitler dahilinde yapılabilen doğrudan temin usulü için öngörülen yıllık limitlerin Kamu İhale

Kurumundan uygun görüş alınmadan mal ve hizmet alımları için aşıldığı, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (d) bendine göre limitler kapsamında yapılan alımlarda isteklilerin yasaklılık sorgusunun yapılmadığı, bu alımlarla ilgili bilgilerin satın alma süreçlerinin yönetildiği Elektronik Kamu Alım Platformuna (EKAP) çoğunlukla kaydedilmediği 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" kuralına bağlanmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "4734 sayılı Kanunun 62 nci maddesinin (1) bendinin uygulanmasına ilişkin açıklamalar" başlıklı 21'inci maddesi ile 31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci Maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ" in "Genel esaslar" kenar başlıklı 4'üncü maddesinde;

"Kanuna göre idarelerin mal veya hizmet alımı ile yapım işlerinin temel ihale usulü olan açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılması esastır. Ancak temel ihale usullerinden biri ile alım yapılamadığı hallerde diğer usul ve yöntemlerle alım yapılabilir. Bu sebeple, idarelerin Kanunun 62 nci maddesinin (1) bendi uyarınca yapacakları başvurularda bu hususu göz önünde bulundurmaları gerekir.

Kanunun 62 nci maddesinin (1) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idareleri; Kanunun gerek 21 inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaseye ilişkin alımlar hariç 22 nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin % 10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamaz. Bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvurular reddedilir.

Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22 nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarı dikkate alınır. Mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı % 10 oranı hesaplanır. Bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından % 10 oranının aşılp aşılmadığı

takip edilerek ödenek aktarılırken veya harcama yapılırken bu durum göz önünde bulundurulur.

İdarelerin bütçelerinde mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için öngörülen ödenek tutarının;

a) Mal veya hizmet alımları için Kanununun 21 inci maddesinin (f) bendi ile 22 nci maddesinin (d) bendinde yer alan parasal limitlerin toplamını,

b) Yapım işlerinde ise 22 nci maddesinin (d) bendinde yer alan parasal limiti,

geçmemesi halinde Kuruldan uygun görüş alınması şartı aranmaz.

İdarelerin bütçelerinde;

a) Mal veya hizmet alımları için öngörülen ödenek tutarının % 10'unun, Kanununun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22 nci maddesinin (d) bendinde yer alan parasal limitlerin toplamını geçmemesi halinde, anılan maddelerde belirtilen parasal limitlerin toplamı kadar olan harcamalar için,

b) Yapım işleri için öngörülen ödenek tutarının % 10'unun, 22 nci maddenin (d) bendinde yer alan parasal limiti geçmemesi halinde bu parasal limite kadar olan harcamalar için,

Kuruldan uygun görüş alma şartı aranmaz. (a) ve (b) bentlerinde belirtilen haller dışında Kuruldan uygun görüş alınması zorunludur.”

Düzenlemesine yer verilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; 4734 sayılı Kanun kapsamında olan kurumların, Kanununun 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 aşmaması mevzuat gereğidir.

O halde idarenin mal alımı, hizmet alımı veya yapım işi harcamaları için bütçesine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanması gerekmektedir.

Genel müdürlük merkez teşkilatı harcama birimleriyle taşra teşkilatında kayıtlı devlet opera ve balesi müdürlüklerine ilişkin harcama birimleri itibarıyla yılına ilişkin ödenekler incelendiğinde, mal ve hizmet alımları için 2021 yılı bütçesine aktarma suretiyle konulanlar dahil toplam 39.599.000,00 TL tutarında ödenek tahsis edildiği, bu kapsamda 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limitlerin aşılarak 15.703.761,00 TL tutarında mal ve hizmet alımının gerçekleştirildiği, söz konusu tutarın mevzuatla hesaplanması öngörülen %10 oranlı 3.959.900,00 TL'lik sınırın 11.743.861,00 TL tutar kadar aşıldığı ve aşan tutarla ilgili olarak İdare tarafından Kamu İhale Kurumundan uygun görüş alınmadığı anlaşılmıştır.

4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesi kapsamında yapılan alımların ayrıntısına bütçe ödenekleri ve yapılan harcamalar bazında genel müdürlük merkez harcama birimleri ve taşra teşkilatı harcama birimleri itibarıyla aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 4: 4734 Sayılı Kanununun 22/d Maddesi Kapsamında Yapılan Alımlar

	HARCAMA BİRİMİ	03.01 Üretime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları (TL)	03.02 Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları (TL)	03.07 Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım Giderleri (TL)	06.01 Mamul Alımları (Sermaye Giderleri) (TL)	06.03 Gayrimaddi Hak Alımları (Sermaye Giderleri) (TL)	03.05 Hizmet Alımları (TL)	03.06 Temsil ve Tanıtma Giderleri (TL)	03.08 Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri (TL)	06.05 Gayrimen- kul Üretim Sermaye Giderleri (Sermaye Giderleri) (TL)	06.07 Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri (Sermaye Giderleri) (TL)	Toplam (TL)
4734 S.K madde 22/d	Hukuk Müşavirliği											
4734 S.K madde 22/d	İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı		212.015,36	221.740,29	191.442,02		98.647,78		24.308,00			748.153,45
4734 S.K madde 22/d	Personel ve Eğitim Dairesi Başkanlığı		25.061,47									25.061,47
4734 S.K madde 22/d	Strateji Geliştirme Müdürlüğü		24.964,28	52.897,30								77.861,58
4734 S.K madde 22/d	Ankara DOB Müdürlüğü	454.375,40	1.215.928,18	275.596,44			731.066,16		26.373,00		165.930,68	2.414.894,46
4734 S.K madde 21/d	Ankara DOB Müdürlüğü										952.379,73	952.379,73
4734 S.K madde 22/d	İstanbul DOB Müdürlüğü	560.458,28	1.036.794,00	361.633,59	2.382.730,26		1.238.998,94		22.987,04			5.043.143,83
4734 S.K madde 22/d	İzmir DOB Müdürlüğü	249.318,55	698.437,58	218.395,82	270.628,04		328.515,95		60.888,00			1.576.865,39
4734 S.K madde 22/d	Mersin DOB Müdürlüğü	128.479,31	685.575,21	269.127,66			644.724,70		33.482,50		1.439.540,92	3.072.450,99
4734 S.K madde 22/d	Antalya DOB Müdürlüğü	336.289,02	480.881,07	121.218,29			248.038,88		14.239,94		5.900,00	870.278,18
4734 S.K madde 22/d	Samsun DOB Müdürlüğü	154.811,24	371.107,56	178.383,57			144.679,93		55.038,50		173.462,36	922.671,92
	Toplam	1.883.731,80	4.750.764,71	1.698.992,96	2.844.800,32		3.434.672,34		237.316,98		2.737.213,69	15.703.761,00
	BÜTÇE RAKAMI	1.957.000,00	7.410.000,00	2.052.000,00	2.100.000,00	1.000.000,00	11.074.000,00	5.585.000,00	521.000,00	-	7.900.000,00	39.599.000,00
	BÜTÇE ÖDENEĞİ	39.599.000,00	Yüzde10 Ödenek	3.959.900,00	22/d İle Harcanan	15.703.761,00						

Yukarıda ayrıntısı kayıtlı doğrudan temin usulüyle yapılan mal ve hizmet alımları işlemlerinde genel müdürlük merkez harcama birimleriyle Ankara, İzmir, Mersin ve Samsun Devlet Opera ve Balesi Müdürlükleri harcama birimleri tarafından isteklilerin yasaklılık sorgusu yapılırken, İstanbul DOB ve Antalya DOB müdürlüklerinde yasaklılık kontrolü işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesi Kamu İhale Kurumu ile ilgili hükümleri düzenlemiştir. Maddeye göre Kamu İhale Kurumu, bu Kanun'da belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkili kılınmıştır. Anılan maddede Kurumun görev ve yetkileri ayrıntılı biçimde sayılmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek, yönetmelik ve tebliğler çıkarmak Kurumun görev ve yetkileri arasındadır. Belirtilen yetkilere dayanarak Kamu İhale Kurumu, Kamu İhale Genel Tebliğini yürürlüğe koymuş ve Tebliğin 30'uncu maddesinin beşinci fıkrasında teyit işlemleri düzenlenmiştir.

Anılan fıkranın (4) numaralı alt bendine göre; 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının teyit ettirilmeyeceği, Ancak, anılan Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dâhilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kamu İhale Kurumunun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmaması gerektiği, hükme bağlanmıştır.

Kamu İhale Kurumunun internet sayfasındaki yasaklılar listesi bölümü, kullanıcıları işlemin satın alma süreçlerinin yürütüldüğü Elektronik Kamu Alımları Platformuna yönlendirmektedir. Buna göre idarelerin, parasal limit dâhilinde yaptıkları doğrudan temin alımlarında alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığını EKAP'tan kontrol etmesi gerekmektedir.

Yine yukarıda ayrıntısı kayıtlı doğrudan temin usulüyle yapılan mal ve hizmet alımlarında Samsun DOB müdürlüğü harcama birimi hariç, diğer harcama birimleri tarafından 2021 yılı içinde yapılan satın alma işlemlerinin EKAP'a kaydedilmediği anlaşılmıştır.

4734 sayılı Kanun'un "*Elektronik Kamu Alımları Platformu*" kenar başlıklı Ek 1'inci maddesinde, ihale ve diğer satın alma süreçlerinin yürütülmesi için Kamu İhale Kurumu tarafından oluşturulan EKAP'a ilişkin hükümler düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun maddesinde EKAP'ın kurulması ve işletilmesi ile ihale sürecinde elektronik araçların kullanımına ilişkin esas ve usullerin Kamu İhale Kurumu tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda Kamu İhale Kurumu, satın alma işlemlerin uygulanmasına yönelik Kamu İhale Genel Tebliğini yayımlamıştır. Tebliğin "Doğrudan temin kayıt formu" başlıklı 30.9.2. maddesine göre doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak EKAP üzerinden kayıt altına alınması gerekmektedir.

EKAP üzerinden yapılan doğrudan temin işlem süreçlerinde idare kullanıcısı, kaydı yapılan satın alma işlemi ile ilgili hususları detayları ile EKAP'a kaydedebilmektedir. Doğrudan temin işleminin mal, hizmet veya yapım işi olarak türü ve 22'nci maddenin hangi bendi ile alım yapıldığı gibi bilgiler bu kapsamdadır.

İdarenin doğrudan temin işlemlerine ait bilgileri EKAP'a kaydetmemesi, mali yıl içerisinde Kanun'un 21'inci ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılan toplam harcama tutarının EKAP verileri ile doğru biçimde raporlanmasını ve elde edilmesini engellemektedir.

Yukarıda yapılan inceleme, açıklama ve değerlendirmeler ışığında;

4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesi kapsamında tüm harcama birimleri tarafından yıl içinde yapılması planlanan alım işlemlerinin yıllık toplamının mevzuatla ayrı ayrı öngörülen %10'luk sınırı aşması halinde, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınması,

Harcama birimlerince yasaklı firmalardan sehven alım yapılması riskinin önlenmesi açısından, parasal limit dahilinde doğrudan temin usulüyle yapılacak alımlarda istekli gerçek ve tüzel kişilerin yasaklı listesinde bulunup bulunmadığının EKAP'tan kontrol edilmesi,

Doğrudan temin yöntemiyle yapılan alım işlemlerine ilişkin istenen bilgilerin EKAP sistemine kaydedilmesi,

Hususlarında Kamu İhale Genel Tebliği hükümlerinin tam ve doğru biçimde uygulanmasını teminen gerekli tüm önlemlerin alınması uygun olacaktır.

BULGU 2: Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen İnşaat, elektrik, mekanik, bina onarımı, büyük onarım, restorasyon ve güçlendirme işlerine ilişkin tutarlardan geçici kabulü yapılanların ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına İlişkin 187'nci maddesine göre, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı, kamu idarelerine ait yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hâllerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hâllerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarıncaya kadar izlenmesi için kullanılmaktadır.

Aynı Yönetmeliğin 252-Binalar Hesabının "Hesabın Niteliği" başlıklı 175'inci maddesinde, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. "Hesabın işleyişi" başlıklı 176'ncı maddesinin (a) bendinde de geçici kabulü yapılan binaların muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı açıklanmıştır.

Buna göre, bütçeye gider kaydıyla gerçekleştirilip Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen bina yapımına İlişkin tutarların binanın geçici kabulünün yapılması ile birlikte, 252-Binalar Hesabına borç, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Devlet Operası ve Balesi Genel Müdürlüğü Ankara DOB Binasının 2017-2018-2019 Yıllarına Sari Restorasyonu İş'i'nin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (i) bendi gereğince düzenlenen "Kültür Varlıkları İhale Yönetmeliği"nin 24'üncü maddesi uyarınca "Belli İstekliler Arasında İhale Usulü"ne göre 14.06.2017 tarihinde ihalesinin gerçekleştirildiği ve işin tamamlanıp 03.05.2021 tarihli geçici kabul tutanağı onaylandığı halde söz konusu yatırıma ait harcama tutarlarının 252-Binalar Hesabı'na aktarılmayıp halen 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nda yer aldığı görülmüştür.

Bu durum, 2021 yılına ilişkin finansal tablolarda 252-Binalar Hesabının 30.900.958,19 TL noksan, 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının ise aynı tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

Sonuç olarak, geçici kabulü yapılan yatırım harcamalarının titizlikle takip edilerek gerekli muhasebe kayıtlarının zamanında yapılması ve finansal tablolara usulüne uygun şekilde yansıtılması gerekmektedir.

BULGU 3: İdare Tarafından 2011 Yılında Başlatılan İç Kontrol Sistemi Yapılandırılma Çalışmalarının Tamamlanmaması

Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü (DOBGM) tarafından, iç kontrol sistemi yapılandırma çalışmalarının tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesi ile Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde belirtildiği üzere üst yöneticiler; mali yönetim ve kontrol sisteminin kurulması, işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve Kanun'da belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden sorumlu olup bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve içdenetçiler aracılığıyla yerine getirmektedirler. İç kontrol sisteminin yapılandırılması ve işleyişi konusunda sorumluluk üst yöneticiye aittir.

Bu kapsamda, DOBGM tarafından önceki yıllarda bu yönde bir çalışma başlatılmış olup, bu doğrultuda, "İç Kontrol Sistemi Kapsamında 'Kontrol Ortamı', 'Kontrol Faaliyetleri' ve 'Bilgi ve İletişim' Bileşenlerine Ait Standartların Oluşturulması Konulu Danışmanlık Hizmet Alımı" sözleşmesi, DOBGM ile Fast Strateji Danışmanlık Proje Eğitim Ltd. Şti. arasında 03.08.2011 tarihinde imzalanarak yürürlüğe girmiştir. Şirket tarafından 22.11.2011 tarihi itibarıyla, "İç Kontrol Sisteminin Kontrol Ortamı, Kontrol Faaliyetleri, Bilgi ve İletişim Standartlarına Ait Bileşenlerin Oluşturulması Projesi" hazırlanarak Kuruma teslim edilmiştir. Söz konusu proje doğrultusunda DOBGM tarafından çalışmalara başlanılarak bir taslak eylem planı meydana getirilmiş, ancak kurumsal farkındalık oluşmaması, organizasyonel yapının gözden geçirilmesi aşamasında gereken desteğin sağlanamaması gibi nedenlerle nihai bir eylem planı hazırlanamamıştır.

Genel Müdürlük Makamının 19.03.2018 tarih ve E.011660 sayılı Olur'ları ile İç Denetim Biriminin hazırladığı "İç Kontrol Sisteminin Kurulması Hazırlık Çalışması" konulu danışmanlık raporunun onaylanması sonrası, 2019-2020 yıllarını kapsayacak Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlık çalışmalarının yeniden başlatılması; Genel Müdürlük Makamının 30.04.2018 tarihli Olur'u ile kabul edilmiştir. Genel Müdürlük Makamının

Olur'una rağmen, dünya genelinde yaşanan Pandemi nedeniyle yapılan çalışmalar müteakip dönemlerde güncellenemediğinden 2018 yılıyla sınırlı kalmıştır.

İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlık çalışmaları strateji müdürlüğünün koordinasyonu, iç denetim biriminin rehberliği, harcama birimlerinin katılımıyla sürdürülmeye çalışıldığı, ancak İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planında yer alan faaliyetlerden özellikle;

“İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Hazırlama Grubu” ve “Kamu İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu” oluşturulmasına rağmen, idarenin tüm birimleri iç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirilmediği ve bu Kurula raporlanmadığı, bu raporların değerlendirilerek üst yöneticinin onayına sunulmadığı, yeniden bir İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulmadığı,

Yayımlanan eylem planı doğrultusunda İç Kontrol Projesinde görevlendirilen proje yürütücüsü, proje sorumluları ve proje koordinatörlerine; iç kontrol, iş süreçleri, risk, etik, stratejik plan ve iş analizlerinin yapılması konularında eğitim verildiği, ancak eğitimlerin uygulamaya dönüşmediği,

İç Kontrol Sistemi kapsamında “Kontrol Ortamı”, “Kontrol Faaliyetleri” ve “Bilgi ve İletişim” bileşenlerine ait standartların oluşturulması 22.11.2011 tarihinde tamamlandığı, Risk Değerlendirme ve İzleme Standartları çalışmalarının henüz yapılmadığı,

Her birimde odak gruplarında risklerin belirlenerek analiz edilmesi ve değerlendirilmesi, risklerin önceliklendirilmesi ve kontrol faaliyetlerinin belirlenmesi eylemleri gibi iç kontrol sisteminin temel çalışmalarının henüz tamamlanmadığı,

İdarenin amaç ve hedeflerine ulaşılması için öngörülen faaliyetlerin gerçekleşmesini engelleyecek risklerin tespit edilerek analiz edilmesine yönelik periyodik dönemleri kapsayan ve katılımcı yöntemlerle yapılması gereken risk değerlendirme çalışmalarının yapılmadığı, bunun sonucunda öngörülen Risk Analizi ve Değerlendirme Raporunun hazırlanmadığı,

Birimlerin iş tanımlarının yapıldığı, iş süreçleri/iş akış şemalarının hazırlandığı, ancak hassas görevlerin tanımlanmadığı, risklerin ve risklere ilişkin sorumlu birimlerin belirlenmediği,

İç kontrol sistemi yapılandırma çalışmalarında danışmalık görevi olan İç Denetim Biriminde bir iç denetçi görev yapmakta olduğu, idarede 3 adet iç denetçi kadrosunun olduğu, boş olan kadroların henüz doldurulmadığı,

18.05.2010 tarihli makam onayı ile Genel Müdürlük İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı kapsamında “Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi Koordinasyon Ekibi” kurulduğu, ancak faaliyette bulunmadığı,

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde, “Bilgi ve iletişim”, “Raporlama”, “Kayıt ve dosyalama sistemi” Standartları çerçevesinde idarelerin, kapsamlı ve güncel bir sisteme yani bilişim teknolojileri yönetim yapısına sahip olması gerektiğinin belirtildiği, idarenin bu konuda eksikliklerinin olduğu,

“Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” ve “Kamu İç Kontrol Standartları” (standart 13.5) doğrultusunda; kurum bünyesinde bir “Yönetim Bilgi Sistemi”nin oluşturulmadığı, daire başkanlıklarının ve diğer birimlerin kendi ihtiyaçlarını karşılayan yazılımlarla işlemleri sürdürdükleri, elde edilen dataların bir “Yönetim Bilgi Sistemi” tarafından bütünleştirilmediği, bu çerçevede işlenerek üst yönetime aktarılamadığı, bu tür ihtiyaçların mevcut imkânlarla üst yönetime sunulduğu, karar mekanizması olan üst yönetici tarafından kararlar alınırken teknolojiye yeterince faydalanılmadığı,

anlaşılmıştır.

Kamu idaresinde iç kontrol sisteminin henüz yapılandırılmadığı değerlendirildiğinden yukarıda belirtilen eksikliklerin giderilmesi 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>