



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**AFET ve ACİL DURUM YÖNETİMİ
BAŞKANLIĞI**

2012 YILI DENETİM RAPORU

EYLÜL 2013

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06100 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00 Faks: 0 312 295 40 94
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
www.sayistay.gov.tr

Bu Rapor, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gereğince yurütölen Dözenlilik Denetimi sonucu hazırlanmıŐtır.

İÇİNDEKİLER

| | |
|---|----------|
| AFAD BAŞKANLIĞI HAKKINDA BİLGİ..... | 1 |
| KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI | 2 |
| DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU..... | 3 |
| SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU..... | 4 |
| DENETİMİN DAYANAĞI AMACI YÖNTEMİ ve KAPSAMI..... | 4 |
| DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI..... | 5 |
| DENETİM GÖRÜŞÜ..... | 6 |
| VURGULANACAK HUSUSLAR..... | 6 |

AFET ve ACİL DURUM YÖNETİMİ (AFAD) BAŞKANLIĞI HAKKINDA BİLGİ

Afetlerle ilgili olarak görev yapan; İçişleri Bakanlığı'na bağlı “*Sivil Savunma Genel Müdürlüğü*”, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bağlı “*Afet İşleri Genel Müdürlüğü*” ve Başbakanlık'a bağlı “*Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü*” kapatılarak 2009 yılında çıkarılan 5902 sayılı Kanun ile Başbakanlık'a bağlı “*Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı*” kurulmuş; görev, yetki ve sorumluluklar tek bir çatı altında toplanmıştır.

Kamu idaresinin kuruluş, görev ve yetkileri 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir.

Faaliyet Alanı:










Başbakanlığa bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz bir kurum olan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı; afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması, afetlere müdahale edilmesi ve afet sonrasındaki iyileştirme çalışmalarının süratle tamamlanması maksadıyla gereken faaliyetlerin planlanması, yönlendirilmesi, desteklenmesi, koordine edilmesi ve etkin uygulanması için ülkenin bütün kurum ve kuruluşları arasında işbirliğinin sağlanması, bu alanda kaynakların rasyonel kullanılmasını gözeterek faaliyette bulunur.

Ana Hizmet Birimleri - Teşkilat Yapısı:

AFAD Başkanlığı'nda; bir Başkan, iki Başkan Yardımcısı kadrosu mevcuttur. Kurum'a bağlı herhangi bir idare mevcut değildir.

Başkanlık personeli, özel hükümler dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidir.

Kurum;

-  Planlama ve Zarar Azaltma Dairesi Başkanlığı
-  Müdahale Dairesi Başkanlığı
-  İyileştirme Dairesi Başkanlığı
-  Sivil Savunma Dairesi Başkanlığı
-  Deprem Dairesi Başkanlığı
-  Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
-  Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı
-  Bilgi Sistemleri ve Haberleşme Dairesi Başkanlığı
-  Hukuk Müşavirliği

hizmet birimleri şeklinde teşkilatlanmıştır.

Malî Yapı ve Muhasebe Sistemi:

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olup, ekli "I" sayılı Cetvel'de yer almaktadır. Genel bütçeli bir kuruluş olan Başkanlık, bilânço ve nakit akım tablosu düzenlenmemektedir.

Muhasebe sistemi, 5018 sayılı Kanun'un 61.maddesi gereğince Maliye Bakanlığı'nca 30.12.2006 tarih ve 26392 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre kurulmuştur.

Muhasebe hizmetleri, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'ne bağlı Başbakanlık Merkez Muhasebe Müdürlüğü'nce yerine getirilmektedir.

Muhasebe hizmetleri, yukarıya kaydedilen mevzuat hükmü gereğince Maliye Bakanlığı tarafından "Say2000i" saymanlık otomasyon sistemi üzerinden yürütülmektedir.

Muhasebe biriminde, muhasebe yetkilisi tarafından yapılan muhasebe kayıt, işlem, kontrol ve raporlama süreçlerinde AFAD Başkanlığı'nın etkisi ve sorumluluğu bulunmamaktadır.

Harcama birimlerince hazırlanan belgelerin muhasebe birimince malî iş ve işlemleri ile kayıt ve tabloları bir arada, tek bir "Kurum hesabı" olarak tutulmamaktadır.

KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

Sayıştay tarafından 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8 inci maddesine dayanarak hazırlanan Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın Defter, Malî Tablo, Belge ve Bilgilerin Çeşitleri, Verilme Yeri ile Süresi ve Usulleri'ne ilişkin düzenlemeler içeren İkinci Bölümü'nde, kamu idarelerince Sayıştay Başkanlığı'na ve istenmesi halinde ilgili Denetçisine verilecek olan defter, malî tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri sayılmış, süre ve usullere ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda malî raporların düzenlenmesine imkân verecek bir muhasebe sistemi kurulması öngörülmüş; kamu hesaplarının ise yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla idarenin her türlü faaliyet ve işlemlerinden oluşacak şekilde tutulacağı belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanun'da, "Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri" arasında sayılan AFAD Başkanlığı'nın muhasebe işlemleri, Başbakanlık Merkez Saymanlığı tarafından yürütülmektedir.

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

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün Sayıştay Başkanlığı'na bilgi amaçlı göndermiş olduğu “*Kamu İdaresi Hesapları*” konulu, 29.02.2012 tarih ve B.07.0.MGM.0.41/010-07-01 sayılı yazı ile Genel Bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin 2011 yılına ait muhasebe kayıt bilgilerinin kurum bazında konsolide edilerek “*bütçe ve kesin hesap*” bilgilerinin ve ilgili tabloların 12 Mart 2012 tarihinden itibaren malî hizmetler birimi kullanıcılarının erişimine sunulacağı belirtilmiştir;

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay’a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”da yer verilen defter, malî tablo, belge ve bilgilere esas yevmiye kayıtlarının kurum bazında 2013 yılı başından itibaren kaydedilmesine başlanacağı ifade edilmiştir.

Ancak hâlihazırda Esaslar çerçevesinde kurum bazında gönderilecek defter, malî tablo, belge ve bilgilere esas yevmiye kayıtları Sayıştay’a ibraz edilememiştir.

Sonuç olarak; 2012 yılı denetimine ilişkin “Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay’a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”ın 5.maddesine göre, dönem sonunda verilecek olan malî tablo, defter ve belgelerden; muhasebe birimlerini gösterir cetvel, muhasebe yetkililerinin adı, soyadı, unvanı ve elektronik adresini gösterir cetvel ile imza sirküleri, kamu idaresi veya muhasebe birimleri adına açılmış bulunan banka hesap numaralarını gösterir cetvel ve bütçe, ilgili kamu idaresince ibraz edilmiş, esaslarda belirtilen diğer defter, malî tablo ve belgeler Sayıştay Başkanlığı'na ve ilgili denetçisine sunulamamıştır.

Dolayısıyla denetim, esas olarak aynı Usul ve Esasların 8.maddesi kapsamında istenen diğer bilgi ve belgeler dikkate alınarak yürütülmüş ve sonuçlandırılmıştır.

DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında 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.

SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla AFAD gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, malî rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmekle sorumludur.

DENETİMİN DAYANAĞI AMACI YÖNTEMİ ve KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, AFAD'ın hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve malî rapor ve tablolarının doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek amacıyla yürütülmektedir.

AFAD'ın malî 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 gerçekleştirilir.

Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, malî tabloların içerisinde üretildiği malî yönetim ve iç kontrol sistemleri değerlendirilir.

Denetimin kapsamını, AFAD'ın malî rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin malî faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile malî yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Ancak bu hususlarla ilgili 2012 yılı denetimine ilişkin olarak denetimi yürütmek ve denetim görüşü oluşturabilmek için gerekli malî tablolar AFAD Yönetimi tarafından temin edilememiştir.

DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

MALİ RAPOR VE TABLOLARI ETKİLEYEN BULGULAR

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 49 uncu maddesinde, Muhasebe sisteminin; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulup yürütülmesi ve kamu hesaplarının, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulması öngörülmüştür. Anılan Kanunun 61 inci maddesinde de Genel Bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe hizmetlerinin Maliye Bakanlığınca yürütüleceği ve gerekli bilgi ve raporları düzenli olarak kamu idarelerine vereceği, hüküm altına alınmıştır.

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

Kanunda öngörülen amaç böyle iken, görüş vermemize esas temel mali tabloları üretecek olan Maliye Bakanlığınca kurulan muhasebe sistemi (Say2000İ), genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için kurumsal bazda Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunu doğru bir şekilde üretmemektedir. Maliye Bakanlığı, Sayıştay denetimine esas olacak tüm mali tabloların oluşturulabilmesine imkan verecek yevmiye kayıtlarının, kurumsal bazda, 2013 yılı itibariyle kaydedilmesine başlanacağını beyan etmiştir.

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

DENETİM GÖRÜŞÜ

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

VURGULANACAK HUSUSLAR

1- Afet sonrasında hak sahiplerine konut ve işyeri inşası ve onarımı amacıyla yapılan yardımlar kapsamında verilen kredilerin vadesi geldiği halde tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Afete maruz kalmış yerleşim yerlerinde yapılan çalışmalar sonucunda, yardıma müstehak kişiler tesbit edilerek “hak sahipliği” tesis edilmekte, bilahare hak sahiplerine yardım yapılmaktadır. Yapılan yardımlar konut, konut inşası, arsa, evini yapana yardım ve sair şekillerde olmakta, hak sahipleri borçlandırılmaktadır. Borçlandırma bedelleri, konut, konut inşası, arsa ve sair yardımlarda en az 20, en çok 30; dükkan ve fırın gibi yerler için yapılan yardımlarda ise, en az 5, en çok 15 yılda ve eşit taksitler halinde tahsil edilmektedir. İlk taksit, ihaleli ve emanet işlerinde inşaatların bitirilip hak sahiplerine teslimi tarihinden itibaren iki yıl sonra, “evini yapana yardım” yönteminde ve orta hasarlı konut ve işyerlerinin onarımında ise son kredi diliminin hak sahibine ödendiği tarihten itibaren iki yıl sonra başlamaktadır.

“Hak sahibi” kabul edilen afetzedelerin borçlandırılması ve borçlandırmalara ilişkin tahsilat işlemlerine aracılık etmesi amacıyla bankalarla protokol imzalanarak, borçlandırma ve tahsilatın usul ve esasları belirlenmiş olmakla birlikte; hane halkına verilen borçların taksitler halinde yapılan tahsilat kayıtları incelenmiş, 2012 yılı ve önceki yıllar borçlarına ait vadesi geldiği halde hak sahiplerinden tahsil edilemeyen alacakların mevcut olduğu görülmüştür. Borçlandırma sözleşmelerindeki hükümlerin uygulanmaması sebebiyle yapılan tahsilat, verilen borç tutarının altında kalmıştır. Borçlandırma senetlerinin bankacılık işlemleri vasıtasıyla tahsilata dönüşmesi sürecindeki çalışmalar yetersiz kalmıştır.

Kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte ve 2013 yılından itibaren gereğinin yapılacağı belirtilmektedir.

2- İnsani yardım faaliyetlerinin ve harcamalarının herhangi bir esas ve usul takip edilmeksizin yürütüldüğü tespit edilmiştir.

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 8.maddesi ile Kuruma aynı, nakdi ve insani yardım esaslarını belirleme görev ve yetkisi verilmiş olmasına rağmen bu konuda henüz bir düzenleme yapılmamıştır.

AFAD Başkanlığının ana faaliyetleri konusunda görev, yetki ve sorumlulukları kayıt altına almış olan 4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun, 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu ve 7269 Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun hükümlerinde de insani yardım faaliyetlerine ilişkin herhangi bir usul ve esasa yer verilmemiş olması bu konuda düzenleme yapılması gerekliliğini göstermektedir.

Kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte ve aynı, nakdi ve insani yardım esasları belirlenerek 2013 yılından itibaren gereğinin yapılacağı belirtilmektedir.