



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR
BAKANLIĞI**

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

Bu rapor, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca yurütölen dőzenlilik denetimi sonucu hazırlanmıŐtır.

İÇİNDEKİLER

ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI HAKKINDA BİLGİ	1
KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI.....	3
DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU.....	6
SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	6
DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	7
DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	8
DENETİM GÖRÜŞÜ	8

ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI HAKKINDA BİLGİ

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın teşkilatlanması ve görevleri 3154 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile belirlenmiştir.

3154 Sayılı Kanun'a göre, ETKB' nin kuruluş amacı; enerji ve tabii kaynaklarla ilgili hedef ve politikaların, ülkenin savunması, güvenliği ve refahı, milli ekonominin gelişmesi ve güçlenmesi doğrultusunda tespitine yardımcı olmak; enerji ve tabii kaynakların bu hedef ve politikalara uygun olarak araştırılmasını, geliştirilmesini, üretilmesini ve tüketilmesini sağlamaktır.

ETKB, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçe türleri ve kapsamı" başlıklı 12'nci maddesi ve (I) sayılı cetvel uyarınca Genel Bütçe içerisinde yer alan bir kamu idaresidir.

Genel Bütçeli bir kurum olan, ETKB' nin muhasebe hizmetleri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 61'inci maddesinin ikinci fıkrasında da belirtildiği üzere, Maliye Bakanlığınca ve Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü nezdinde Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümleri uyarınca yürütülmektedir.

ETKB teşkilatı; merkez birimleri ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan meydana gelir.

1. Bağlı Kuruluşları

- Maden Tetkik Arama Genel Müdürlüğü (MTA)
- Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Başkanlığı (TAEK)

2. İlgili Kuruluşları

- Elektrik Üretim A.Ş. Genel Müdürlüğü (EÜAŞ)
- Türkiye Elektrik İletim A.Ş. Genel Müdürlüğü (TEİAŞ)
- Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. Genel Müdürlüğü (TETAŞ)
- Türkiye Elektromekanik Sanayi A.Ş. Genel Müdürlüğü (TEMSAN)

- Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğü (TKİ)
- Türkiye Taşkömürü Kurumu Genel Müdürlüğü (TTK)
- Türkiye Petrolleri A.O. Genel Müdürlüğü (TPAO)
- Boru Hatları İle Petrol Taşıma A.Ş. Genel Müdürlüğü (BOTAŞ)
- Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ETİ MADEN)

3. Bağlı Ortaklıkları

- Hamitabat Elektrik Üretim ve Ticaret A.Ş. Genel Müdürlüğü (HEAŞ)
- Soma Elektrik Üretim ve Ticaret A.Ş. Genel Müdürlüğü (SEAŞ)
- Yeniköy Elektrik Üretim ve Ticaret A.Ş. Genel Müdürlüğü (YEAŞ)
- Kemerköy Elektrik Üretim ve Ticaret A.Ş. Genel Müdürlüğü (KEAŞ)

4. İlişkili Kuruluşları

- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Başkanlığı (EPDK)
- Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü Başkanlığı (BOREN)' dir.

ETKB'ye 2012 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 591.527.000-TL ödenek tahsis edilmiştir. Dönem sonu itibariyle, Gerçekleşen Bütçe Gideri toplamı 413.463.066-TL olmuştur.

2012 yılında tertipler düzeyinde gerçekleşme tutarları ise şöyledir:

- 01-Personel Giderleri tertibi; 52.456.590-TL
- 02-SGK Devlet Primi Giderleri tertibi; 8.588.788-TL
- 03-Mal ve Hizmet Alımı Giderleri tertibi; 63.113.695-TL
- 05-Cari Transferler tertibi; 107.774.131-TL
- 06-Sermaye Giderleri tertibi; 24.683.382-TL
- 07-Sermaye Transferleri tertibi; 105.596.800-TL
- 08-Borç Verme tertibi; 51.249.681-TL

KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

Sayıştay tarafından 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8 inci maddesine dayanılarak hazırlanan "Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar" ın 5'inci maddesinde hesap dönemi sonunda Sayıştay'a gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgeler aşağıda sayılmıştır:

- a) Birleştirilmiş veriler defteri.
- b) Geçici ve kesin mizan.
- c) Bilanço.
- ç) Belgeler;
 - 1) Kasa sayım tutanağı,
 - 2) Banka mevcudu tespit tutanağı,
 - 3) Alınan çekler sayım tutanağı,
 - 4) Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
 - 5) Teminat mektupları sayım tutanağı,
 - 6) Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
 - 7) Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.
- d) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamındaki idarelerin bütçe uygulama sonuçlarına ait tabloları;
 - 1) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
 - 2) Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- e) Faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosu.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 1'inci maddesine göre Kanunun Amacı;

"Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir."

Kanunun 49 uncu maddesi “Muhasebe sistemi”, 61 inci maddesi ise “Muhasebe hizmetleri” ile ilgili hükümler ihtiva etmektedir.

49’uncu maddeye göre;

“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.”

61’inci maddeye göre ise,

“Muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Bu işlemleri yürütenler muhasebe yetkilisidir. Memuriyet kadro ve unvanlarının muhasebe yetkilisi niteliğine etkisi yoktur.

Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur. 9.12.1994 tarihli ve 4059 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe hizmetleri Maliye Bakanlığınca yürütülür. Muhasebe yetkilileri gerekli bilgi ve raporları düzenli olarak kamu idarelerine verirler. ”

6085 sayılı Sayıştay Kanununun 8’inci maddesine dayanılarak hazırlanan “Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi Ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”, 17.12.2011 tarih ve 28145 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Usul ve Esasların Defter, Mali Tablo, Belge ve Bilgilerin Çeşitleri, Verilme Yeri ile Süresi ve Usullerine ilişkin düzenlemeler içeren İkinci Bölümünde kamu idarelerince Sayıştay Başkanlığına ve istenmesi halinde ilgili denetçisine verilecek olan defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri sayılmış, süre ve usullere ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

5018 sayılı Kanunda mali 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.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve ikincil mevzuatı çerçevesinde yapılacak olan düzenlilik denetimleri, kamu idarelerinin kendi mali raporlarını üretmeleri ve denetime sunmaları ile mümkündür.

Ancak genel bütçe kapsamındaki idarelerin merkez teşkilatlarının muhasebe hizmetleri ayrı bir saymanlık tarafından; taşra teşkilatlarının muhasebe hizmetleri ise defterdarlık veya malmüdürlükleri tarafından yürütülmekte, bundan dolayı yılsonunda merkez ve taşra hesabı konsolide edilerek ilgili idareye ait kamu hesabına ulaştırılmasını sağlayacak bir uygulama henüz bulunmamakta, muhasebe yetkilileri bakanlık hesabı değil 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu döneminde olduğu gibi saymanlık hesabı şeklinde kayıtları tutmaya devam etmektedir.

Bakanlığın muhasebe yetkilisi görevini yürüten Merkez Saymanlık Müdürlüğü üç ayrı bakanlığın muhasebe yetkilisi görevini bir arada yürütmektedir. Bu nedenle muhasebe birimi yukarıda sayılan belgeleri düzenlemekle beraber bu belgeler üç bakanlığın merkez teşkilatı bütçe ve muhasebe verilerini icmal etmektedir. Sonuçta 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 neden olan her türlü işlemleri ile garantilerin ve yükümlülüklerin kaydedildiği kamu hesapları bulunmamaktadır.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün Sayıştay Başkanlığına bilgi amaçlı göndermiş olduğu “Kamu İdaresi Hesapları” konulu, 29.02.2012 tarih ve B.07.0.MGM.0.41/010-07-01 sayılı yazısı ile “Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay’a Verilmesi Ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar” da yer verilen defter, mali tablo, belge ve bilgilere esas yevmiye kayıtlarının kurumsal bazda 2013 yılbaşından itibaren kaydedilmesine başlanacağı ifade edilmektedir.

Muhasebe hizmetleri Maliye Bakanlığınca yürütülen genel bütçe kapsamındaki, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, denetim yılına esas 2012 yılı için “Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay’a Verilmesi Ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”ın 5’inci maddesine göre dönem sonunda verilecek olan mali tabloları yukarıda zikredilen hususlardan dolayı düzenlilik denetimine elverişli şekilde Sayıştay Başkanlığına ve ilgili denetim ekibine sunamamıştır. “Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay’a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”ın 8’inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak denetimler yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay’a 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 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 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, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek amacıyla yürütülmektedir.

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; denetim prosedürleri ve teknikleri uygulanması ve risk değerlendirmesi yoluyla gerçekleştirilir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların içerisinde üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilir.

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.

Ancak kamu idaresinin 2012 yılı denetimine ilişkin mali tabloları ile ilgili denetim görüşü oluşturabilmek amacıyla denetimin yürütülüp sonuçlandırılması “Kamu İdaresi Mali Tabloları” başlığı altında açıklanan hususlardan dolayı mümkün olamamıştır.

Bununla birlikte; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nın muhasebe birimleri bazında diğer idareler ile birlikte elektronik ortamda tutulan 2012 yılına ait muhasebe kayıtları, Say2000i sisteminden kurumsal kod sınıflandırması esas alınarak süzölmüş ve Genel Bütçe hesap Planına göre hesap kodları ve ekonomik kodlara göre oluşturulan hesap alanları ile ilgili olarak denetim yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

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 bilgi ve belgeler yukarıda “Kamu İdaresi Mali Tabloları” başlığı altında açıklandığı üzere, kamu idaresi yönetimi tarafından sağlanamadığı için 2012 yılına ilişkin mali rapor ve tabloları hakkında görüş bildirilememektedir.