



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI

2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2021



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

İÇERİK

ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI 2020 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ 2020 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	163
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÖZEL HESABI 2020 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	191

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI

2020 Yılı Dűzenlilik Denetim Raporu

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	153

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1 : Bakanlık Merkez ve Taşra Kadrolarının Dağılımı	4
Tablo 2 : Bakanlık Personelinin İstihdam Şekline Göre Dağılımı.....	4
Tablo 3 : 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	5
Tablo 4 : 2020 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması.....	6
Tablo 5: Muhasebe Envanteri Olmayan Taşınmazların Dağılımı.....	30
Tablo 6: Duran-Dönen Varlıklar Ana Hesap Grupları İçerisinde Dönem Sonu İşlemlerine Tabi Olan Hesapların Geçici ve Kesin Mizan Bakiyeleri	38
Tablo 7: Uzun-Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar Ana Hesap Grupları İçerisinde Dönem Sonu İşlemlerine Tabi Olan Hesapların Geçici ve Kesin Mizan Bakiyeleri	38
Tablo 8: Bütçe Emanetleri Hesapları Geçici ve Kesin Mizan Bakiyeleri.....	38
Tablo 9: Dönem Sonu Döviz Değerleme İşlemine Tabi Olan Hesapların Geçici ve Kesin Mizan Bakiyeleri	38
Tablo 10: Araştırma Komisyonlarının Görev Dağılımı	71
Tablo 11: İllere Göre TAKPAS ve MEOP'ta Olan Taşınmaz Sayıları	91
Tablo 12: Kamu Konutlarına Yapılan Harcamalar	97
Tablo 13: Birim Fiyatlarda Değişiklik Yapılan Yönetim Kurulu Kararları.....	118

KISALTMALAR

CBS	: Coğrafi Bilgi Sistemleri
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirmesi
ÇŞB	: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
DMS	: Devlet Muhasebesi Standartları
E-ÇED	: Çevrimiçi Çevresel Etki Değerlendirme Süreci Yönetim Sistemi
GYMY	: Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
İLBANK	: İller Bankası Anonim Şirketi
KAP	: Katı Atık Programı
MEOP	: Milli Emlak Otomasyon Projesi
MYMY	: Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
SBB	: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
TAKPAS	: Tapu ve Kadastro Paylaşım Sistemi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TKYS	: Taşınır Kayıt ve Yönetim Sistemi
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi
UAB	: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
ÜFE	: Üretici Fiyat Endeksi
YEKDEM	: Yenilenebilir Enerji Kaynakları Destekleme Mekanizması
YİĞŞ	: Yapım İşleri Genel Şartnamesi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Ecrimisil Gelirlerinin Eksik Muhasebeleştirilmesi
2. İskân Kanunu Kapsamındaki İşler İçin Verilen Krediler ile Yapılan Tahsilatların Muhasebe Kayıtlarındaki Takibinin Zamanında Yapılmaması
3. Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Gider Kaydedilmesi
4. Genel Bütçe Envanterinde Yer Alan Hizmet Binaları İçin Döner Sermayeden Yapılan Tadilat ve Bakım-Onarım Giderlerinin Takibinin Yapılmaması ve Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi
5. Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması
6. Devam Etmekte Olan Yatırımlara İlişkin Tutarların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmemesi
7. Diğer İdareler Hesabına Yaptırılan Yatırımlardan Geçici Kabulü Yapılanların İlgili İdarelerine Devredilmemesi
8. Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi
9. Döner Sermayeden Karşılanan Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi
10. Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabıyla Birikmiş Amortismanlar Hesabının Eşit Olmaması
11. Vadesinde Tahsil Edilemeyen Kira ve İrtifak Hakkı Bedellerinin Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında İzlenmemesi
12. Bakanlığa Tahsisli veya Bakanlığın Kullanımında Bulunan Taşınmazların Envanter ve Kayıt Çalışmasının Tamamlanmaması
13. Hazineye Ait Taşınmazların Envanter ve Muhasebe Kayıtlarına Alma Çalışmalarının Tamamlanmaması

14. Bakanlık Tarafından Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen Hazine Taşınmazlarına İlişkin Muhasebeleştirme İşlemlerinin Tamamlanmaması
15. Elden Çıkarılan Hazine Taşınmazlarının Muhasebe Kayıtlarının Eksik Yapılması
16. Taşınmaz Satış Kayıtlarında Net Değerin veya Kayıtlı Değerin Dikkate Alınmaması
17. Hazine Taşınmazlarına İlişkin Rayiç Bedel Kayıtlarının Tamamlanmaması
18. Arsalar ile Yapıların Ayrı Ayrı Muhasebeleştirilmemesi
19. Dönem Sonu İşlemlerinin Eksik Yapılması
20. Bakanlık Aleyhine Sonuçlanan Hukuk Davalarına İlişkin Tahakkuk ve Gider Kayıtlarında Eksiklikler Bulunması
21. Sosyal Tesislerin Envanterinde Yer Alan Taşınırların Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmesi

B. Diğer Bulgular

1. Yetki Devri Yapılan Kuruluşlarca Verilen Çevre İdari Para Cezalarının Yüzde Ellisinin Genel Bütçeye Gelir Kaydedilmemesi ve Karşılığı Ödeneğın Bakanlık Bütçesine Konulmaması
2. Taşınır Mal Yönetimine İlişkin Tespitler
3. İdareye Sunulması Gerektiği Halde Sunulmayan Atık Yönetim Planları Konusunda Etkin Bir Takip Çalışması Yapılmaması
4. Atık Yönetimi Yönetmeliği Hükümleri Kapsamında Değerlendirilen Tesislerin İmar Planına İşlenmemesi
5. Çevre Kanunu Gereğince Yapılan Çevre Giderlerinin Ödenmesine İlişkin Tespitler
6. Atık İthalatı Yapan İthalatçılar Tarafından Ödenen Uygunluk Yazısı Ücretinin Maktu Olarak Belirlenmesi
7. Yetkilendirilmiş Atık Yönetim Kuruluşlarının Denetiminin Yapılmaması
8. Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Proje Bedellerinin Düşük Gösterilmesi ve Bunun Sonucu Başvuru Ücretleri ile İdari Para Cezalarının Olması Gereğinden Az Ödenmesi

9. Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetim Sisteminde ÇED Kararlarına İlişkin Bilgilerin Entegre Bir Şekilde Yer Almaması
10. Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği'nin Uygulanmasına İlişkin Tespitler
11. Konut projelerinde Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Süreçlerine Uyulmaması
12. Geçici Faaliyet Belgesi ya da Lisans Almadığı Halde Faaliyette Bulunan Enerji Üretim Tesisleri Hakkında Gerekli Yaptırımların Uygulanmaması
13. Ekolojik Temelli Bilimsel Araştırma Raporu Hazırlama Sürecinde Eksiklikler Olması
14. Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'nün Yetki ve Sorumluluğundaki Alanlara Ait Kira ve Kullanma İzni Gelirlerinin Genel Bütçe Geliri Olarak Kaydedilmemesi
15. Kiralamalarda Kiracıların Belge Düzenine Uyup Uymadıklarına Dair Kontrolün Yapılmaması
16. Serik Belediyesi ile İmzalanan Protokollere ilişkin Tespitler
17. Sera Gazı İzleme Planlarının ve Raporlarının Bakanlığa Sunulmaması
18. Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıkları Kontrolü Yönetmeliği Kapsamında Yetki Devri Yapılmayan İllerde İdari Yaptırımların Gecikmeli Uygulanması
19. Şahıs İşletmelerine İdari Para Cezalarının Hatalı Uygulanması
20. Belediyelerin Mekansal Planlama Süreçlerine Uygun Hareket Etmemesi
21. Bakanlığın Bilişim Sistemlerinin Hazine Taşınmazları ile İlgili Eksik Veri Üretmesi
22. Satılan ve Satılmasına Karar Verilen Kamu Konutlarına Bakım ve Onarım Harcaması Yapılması
23. Hazine Taşınmazları Üzerinde Projeye Dayalı Organize Hayvancılık/Hayvancılık Yatırımları Amaçlı Tesis Edilen İrtifak Hakkı veya Verilen Kullanma İzinlerine İlişkin Tespitler
24. 4706 Sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un Geçici 4'üncü Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Tespitler

25. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu Kapsamında Düzenlenen İhalelerde Tahmini Bedel Tespit Edilirken Yeterli Araştırmanın Yapılmaması
26. Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyatın Belirlenmesi İşlemlerine İlişkin Tespitler
27. Yapım İşlerinde Poliçede Öngörülen Sigorta Bitiş Tarihinin Süre Uzatımı Sebebiyle Aşılmasına Rağmen Sigorta Süresinin Uzatılmaması
28. Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı Tarafından Gerçekleştirilen Hizmet Alımlarında Doğrudan Temin Parasal Sınırlarına Uyulmaması
29. Çevre İdari Para Cezalarının Tahsilatına İlişkin Tespitler
30. İdari Yaptırım Kararlarının Gecikmeli Onaylanması ve Tebliğ Edilmesi
31. İlama Bağlı Giderlerin Zamanında Ödenmemesi
32. Yapım İşleri Sözleşmeleri Kapsamında Kullanılan Araçlara İlişkin Tespitler
33. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetim Kurulu Tarafından Alınan Kararlara İlişkin Tespitler
34. Mogan Gölü Dip Çamuru Temizliği İşine İlişkin Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı İle Yapılan Protokolün Uygulanmasına İlişkin Tespitler
35. İller Bankası Anonim Şirketi ile Yapılan Protokollere İlişkin Tespitler
36. Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi Derneğine Üye Olunması ve Üyelik Aidatı Ödenmesi
37. Fatura Ödemelerine İlişkin Tespitler
38. Mobil Laboratuvar Test Ekipmanları Alım İşine İlişkin Tespitler
39. Hak Sahibi Olmayan Kişilere Ek Özel Hizmet Tazminatı Ödenmesi
40. Hak Sahibi Olmayan Kişilere Seyyar Görev Tazminatı Ödenmesi
41. Hasar Tespit Personeline Verilen Kıyafetlerin Dağıtımındaki Eksiklikler
42. Toplu Sözleşme Hükümü Gereği Koruyucu Giyim Malzemesinin Verilmesine İlişkin Tespitler

43. Engelli ve Eski Hükümlü Personel Çalıştırılması Zorunluluğuna Uyulmaması

44. Hakedişlerin Üzerinde Onay Tarihlerinin Bulunmaması

45. Kurumlardan Alınan Şartlı Bağış ve Yardımlar Hesabında Yer Alan Tutarların Şartlı Bağış ve Yardım Niteliğinde Olmaması

46. Genel Bütçeli İdarelere Tahsisli Kamu Konutlarının Sayısına İlişkin Kayıtlarda Uyumsuzluk Olması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teşkilat yapısı, görev ve yetkileri 10 Temmuz 2018 tarihine kadar, 29.06.2011 tarih ve 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile; 10 Temmuz 2018 tarihinden itibaren 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Söz konusu Kararname'nin 97 ile 126'ncı maddeleri arasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görev ve yetkileri belirlenmiştir.

Daha önce Hazine ve Maliye Bakanlığı merkez teşkilatı içerisinde bulunan Milli Emlak Genel Müdürlüğü 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı merkez teşkilatına dahil edilmiştir. Aynı şekilde, söz konusu Kararname ile önceden İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatı içerisinde bulunan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, “Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü” adıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı merkez teşkilatı içerisine alınmıştır.

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ), Başbakanlığa bağlı iken, 09.07.2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bakanlığa bağlanmıştır. Öte yandan, 2001 yılında tasfiye sürecine sokulan Türkiye Emlak Bankası A.Ş., 7020 sayılı Kanun ile tasfiye sürecinden çıkarılmıştır. Türkiye Emlak Katılım Bankası A.Ş.'nin yeniden bankacılık faaliyetinde bulunmasına karar verilmiş ve söz konusu Kuruluş Bakanlığa bağlı olarak faaliyette bulunmaktadır.

30.12.2020 tarih ve 31350 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile çevre kirliliğini önlemek, yeşil alanların korunmasına, iyileştirilmesine ve geliştirilmesine katkı sağlamak, döngüsel ekonomi ve sıfır atık yaklaşımı doğrultusunda kaynak verimliliğini artırmak ile ulusal ölçekte depozito yönetim sistemi kurulmasına, işletilmesine, izlenmesine ve denetimine yönelik faaliyetlerde bulunmak üzere Bakanlıkla ilgili tüzel kişiliği haiz Türkiye Çevre Ajansı kurulmuştur.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97'nci maddesine göre Bakanlığın görev ve yetkiler şunlardır:

a) Yerleşmeye, çevreye ve yapılaşmaya dair imar, çevre, yapı ve yapım mevzuatını hazırlamak, uygulamaları izlemek ve denetlemek, Bakanlığın görev alanı ile ilgili mesleki

hizmetlerin norm ve standartlarını hazırlamak, geliştirmek, uygulanmasını sağlamak ve ilgililerin kayıtlarını tutmak,

b) Çevrenin korunması, iyileştirilmesi ile çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik prensip ve politikaların belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları yapmak,

c) Faaliyetleri sonucu alıcı ortamlara katı, sıvı ve gaz halde atık bırakarak kirlilik oluşturan veya oluşturması muhtemel her türlü tesis ve faaliyetin, çevresel etkilerini değerlendirmek,

ç) Her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak,

d) Mekânsal strateji planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle hazırlamak ve mahalli idarelerin plan kararlarının bu stratejilere uygunluğunu denetlemek,

f) Yapı denetimi sistemini oluşturarak 29.06.2001 tarihli ve 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun ile Bakanlığa verilen görevleri yapmak,

g) Konut sektörüne ilişkin strateji geliştirme ve programlama iş ve işlemlerini yürütmek, yapı kooperatifçiliğinin gelişmesini sağlayacak tedbirleri almak,

ğ) Gecekondu, kıyı alanları ve tesisleri ile niteliğinin bozulması nedeniyle orman ve mera dışına çıkarılan alanlar dâhil kentsel ve kırsal alan ve yerleşmelerde yapılacak iyileştirme, yenileme ve dönüşüm uygulamalarında idarelerce uyulacak usul ve esasları belirlemek,

h) Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum veya kuruluşlarına veya gerçek kişilere veyahut özel hukuk tüzel kişilerine ait olan taşınmazlar üzerinde etüt, harita, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını yapmak,

ı) Depreme karşı dayanıksız yapılar ile imar mevzuatına, plan, proje ve eklerine aykırı yapıların ve bunların bulunduğu alanların dönüşüm projelerini ve uygulamalarını yapmak,

i) Ulusal Coğrafi Bilgi Sisteminin kurulmasına, kullanılmasına ve geliştirilmesine dair iş ve işlemleri yapmak,

j) Bakanlığın görev alanına giren konularda mahalli idarelerin idari ve teknik kapasitesinin geliştirilmesi için çalışmalarda bulunmak ve bunlara teknik destek sağlamak,

k) Bayındırlık ve iskân işleri ile ilgili şartname, tip sözleşme, yıllık rayiç, birim fiyat, birim fiyatlara ait analiz ve tarifleri hazırlamak ve yayımlamak,

l) Küresel iklim değişikliği ve bununla ilgili gerekli tedbirlerin alınması için plan ve politikaların belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak,

m) Bakanlığın görev alanına giren konularda uluslararası çalışmaların izlenmesi ve bunlara katkıda bulunulması maksadıyla ulusal düzeyde yapılan hazırlıkları ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde yürütmek.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Bakanlık merkez teşkilatından ve merkeze bağlı il müdürlükleri şeklinde örgütlenen taşra teşkilatından oluşmaktadır.

Bakan, teşkilatın en üst yöneticisidir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığında dört Bakan Yardımcısı bulunmaktadır.

Merkez Teşkilatında;

-**Ana Hizmet Birimleri;** Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü, Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü, Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Yapı İşleri Genel Müdürlüğü, Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğü, Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü, Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü, Personel Genel Müdürlüğü,

-**Danışma ve Denetim Birimleri;** Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, İç Denetim Birimi Başkanlığı,

-**Yardımcı Hizmet Birimleri;** Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı,

Ayrıca; Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Özel Kalem Müdürlüğü ve Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü yer almaktadır.

Bakanlık, taşradaki faaliyetlerini her ilde bulunan Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri

aracılığıyla yürütmektedir.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Bakanlığa bağlı kuruluş, Türkiye Çevre Ajansı, İLBANK, TOKİ ve Türkiye Emlak Katılım Bankası A.Ş. ise ilgili kuruluşlardır.

31.12.2020 tarihi itibarıyla Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatında toplam 17.497 personel istihdam edilmektedir.

Tablo 1 : Bakanlık Merkez ve Taşra Kadrolarının Dağılımı

İstihdam Şekli	Merkez			Taşra			Genel Toplam		
	Dolu	Boş	Toplam	Dolu	Boş	Toplam	Dolu	Boş	Toplam
Memur	2.844	4.336	7.180	11.236	8.476	19.712	14.080	12.812	26.892
Sözleşmeli Personel-4/B	24	22	46	800	50	850	824	72	896
Sözleşmeli Personel-36/A	3	117	120	0	0	0	3	117	120
6306 Sözleşmeli Personel	82	4	86	146	13	159	228	17	245
Bilişim Uzmanı (Sözleşmeli)	14	1	15	0	0	0	14	1	15
Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel	1	0	1	0	0	0	1	0	1
İşçi	569	861	1.430	1.778	1.715	3.493	2.347	2.576	4.923
Döner Sermaye	0	22	22	0	0	0	0	22	22
Toplam	3.537	5.363	8.900	13.960	10.254	24.214	17.497	15.617	33.114

Tablo 2 : Bakanlık Personelinin İstihdam Şekline Göre Dağılımı

İstihdam Şekli	Personel Sayısı	Oran (%)
Memur		
Genel İdare Hizmetleri Sınıfı	5.801	33,15
Teknik Hizmetler Sınıfı	7.819	44,69
Sağlık Hizmetleri Sınıfı	134	0,77
Yardımcı Hizmetler Sınıfı	274	1,57
Avukatlık Hizmetleri Sınıfı	52	0,29
Memur Toplamı	14.080	80,47
İşçi	2.347	13,42
Sözleşmeli Personel-4/B	824	4,71
Sözleşmeli Personel-36/A	3	0,02
6306 Sözleşmeli Personel	228	1,3
Bilişim Uzmanı (Sözleşmeli)	14	0,08
Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel	1	0,01
Toplam	17.497	100

1.3. Mali Yapı

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2020 yılı bütçesiyle Bakanlığa 2.827.733.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Genel Bütçenin %0,27'sine tekabül etmektedir.

Bakanlıkça, bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı kapsamında 2020 yılında sağlanan fonlardan 33.742.550,72 Avro kaynak kullanılmıştır.

Bakanlık bünyesinde faaliyetleri yürütülen Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının gelirleri 2.817.855.429,75 TL olarak gerçekleşmiştir. Dönüşüm Projeleri Özel Hesabında, 31.12.2020 tarihinde 5.735.912,10 TL nakit tutar kalmış olup, bu tutar 2021 yılına devretmiştir.

Ayrıca, Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında olan döner sermaye işletmesinden temin edilen 254.100.000,00 TL kaynak kullanılmıştır.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre, Bakanlığın 2020 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımını aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 3 : 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Kod	Açıklama	2020 Başlangıç Ödeneği (TL)	2020 Revize Ödeneği (TL)	31.12.2020 İtibariyle Harcama (TL)	Gerçekleşme Oranı
01	Personel Giderleri	1.424.992.000,00	1.476.469.953,92	1.469.553.444,44	%99,53
02	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	248.449.000,00	253.441.267,18	248.165.400,68	%97,92
03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	101.138.000,00	237.006.190,33	161.158.844,74	%68,00
05	Cari Transferler	627.913.000,00	983.647.324,98	982.905.875,96	%99,92
06	Sermaye Giderleri	161.425.000,00	1.557.546.804,02	1.442.587.453,37	%92,62
07	Sermaye Transferleri	247.847.000,00	1.487.730.230,65	1.481.645.544,00	%99,59
08	Borç Verme	15.969.000,00	15.969.000,00	7.037.178,50	%44,07
Genel Toplam		2.827.733.000,00	6.011.810.771,08	5.793.053.741,69	%96,36

Bakanlığın 2020 yılı başlangıç ödenekleri toplamı 2.827.733.000,00 TL olup, yıl içerisinde eklenen ödeneklerle birlikte yıl sonu toplam ödenek tutarı 6.011.810.771,08 TL olmuştur.

Bakanlığın, 2020 yıl sonu harcaması ise 5.793.053.741,69 TL olarak gerçekleşmiştir. Cari transferler ekonomik kodundan harcanan 982.905.875,96 TL'nin 630.000.000,00'si 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında kullanılmak üzere Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına aktarılmıştır. Sermaye gideri olarak gerçekleşen 1.442.587.453,37 TL'nin ise 1.200.706.200,04 TL'si diğer idareler hesabına yaptırılan inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin harcamalardır. Sermaye transferi ekonomik kodundan harcanan 1.481.645.544,00 TL'nin 903.435.000,00 TL'si ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile TOKİ arasında yapılan protokol kapsamında Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına aktarılmıştır.

Bakanlık tarafından sunulan Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosuna göre 2020 yılı tahsil edilen bütçe gelirleri, ret ve iade tutarları, net bütçe gelirleri ile gelir türü itibarıyla net bütçe gelirlerinin toplam net bütçe gelirine oranı aşağıdaki tabloda belirtilmektedir.

Tablo 4 : 2020 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması

Kod	Bütçe Gelirlerinin Türü	Gelirler (TL)	Red ve İadeler(TL)	Net Bütçe Geliri(TL)	Oran
1	Vergi Gelirleri	248.310.892,80	57.234.588,69	191.076.304,11	%2,87
2	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.790.163.131,36	44.774.709,17	1.745.388.422,19	%26,20
3	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	838.223.680,21	3.474.720,07	834.748.960,14	%12,53
4	Diğer Gelirler	580.690.619,22	60.808.627,07	520.151.992,15	%7,81
5	Sermaye Gelirleri	3.508.612.830,38	139.158.788,03	3.369.454.042,35	%50,59
Genel Toplam		6.966.271.153,97	305.451.433,03	6.660.819.720,94	%100

Tabloya göre, Bakanlığın 2020 yılı net bütçe geliri 6.660.819.720,94 TL'dir. Teşebbüs ve mülkiyet geliri ekonomik koduna kaydedilen toplam 1.745.388.422,19 TL'nin 1.733.390.884,33 TL'si kira gelirleridir. Sermaye gelirleri ekonomik koduna kaydedilen 3.369.454.042,35 TL'nin ise 3.354.103.838,77 TL'sini taşınmaz satış gelirleri oluşturmaktadır.

Diğer gelirler olarak gerçekleşen toplam 520.151.992,15 TL'nin 139.178.542,25 TL'si 3194 sayılı İmar Kanunu'nun geçici 16'ncı maddesi kapsamında tahsil edilen yapı kayıt belgesi gelirleridir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bakanlık mali işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.” denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun'un 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip, Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre, muhasebe sistemi tahakkuk esaslıdır, mali yıl esasına göre tutulmaktadır ve Kamu İdaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm mali işlemlerini kapsar.

Mali raporlamanın amacı, yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde; *“Bu Yönetmeliğin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir.”* hükmü yer almaktadır.

Bu amacın gerçekleştirilmesi için, işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile birlikte, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan mali tabloların belirlenen sürelerde yönetim ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Yönetmelik'in 310'uncu maddesinde, kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde, kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde, kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde, kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu, Nakit Akış Tablosu, Öz Kaynak Değişim Tablosu ve Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu olduğu; 314-316'nci maddelerinde, bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Bakanlığın muhasebe hizmetleri, merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklara bağlı muhasebe birimleri tarafından yürütülmektedir.

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 Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Birleştirilmiş veriler defteri,

Geçici ve kesin mizan,

Bilanço,

İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,

Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle

gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde, üst yöneticilerin; idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanun'da belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden, Bakana karşı sorumlu oldukları ve bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmektedir.

Bakanlığın 2020 yılı denetimi çerçevesinde kurum iç kontrol sistemine ilişkin aşağıdaki tespit ve değerlendirmeler yapılmıştır.

Etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması, sistemin değerlendirilmesi ve raporlanması ile ilgili işlemler İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu yerine, Strateji Geliştirme Başkanlığı koordinasyonunda yapılmaktadır. İç kontrole ilişkin gelişmeler ve yürütülen çalışmalar, haftalık birim amirleri toplantısında gündeme getirilmektedir. Bakanlık tarafından geçmiş dönemlerde oluşturulan bu Kurul etkin faaliyet gösterememektedir.

Bakanlık taşra teşkilatı tarafından gerçekleştirilen ön mali kontrole tabi bir takım hizmet alımı ve yapım işleri görüş yazısı düzenlenmek üzere Strateji Geliştirme Başkanlığına gönderilmemiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve tavsiye niteliğinde olan Kamu İç Kontrol

Rehberinde, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulması, idareler için bağlayıcılığı olmayan ve zaruri görülmemiş bir uygulamadır.

Bakanlık merkez ve taşra teşkilatının organizasyon şemaları, yetki devirleri ve görev dağılımları tanımlanmıştır. Birimlerin bünyesinde görev yapan yönetici ve personelin görev tanımları yazılı olarak belirlenmiştir. Birimlerdeki iş ve işlemlere göre, gerçekleştirilen faaliyetlerin basamak basamak, sırasıyla ve uygun şekillerle ifade edildiği iş akış şemaları çizilmiş, hizmet adımları detaylı şekilde yazılmıştır. Ayrıca, iş akışlarındaki imza süreçleri, Bakanlık “Merkez Teşkilatı İmza Yetkileri Yönergesi” kapsamında yürütülmektedir.

Bakanlığın iç kontrol uygulamalarının, mevzuatının ve birimlere ait iç kontrol çalışmalarının yer aldığı bir “İç Kontrol Web Sayfası” oluşturulmuştur. Bakanlıkça oluşturulan gerekli yazılı prosedür ve talimatlar, birimlere ait iş süreçleri, organizasyon yapısı, teşkilat şemaları, hassas görevler vb. iç kontrol çalışmaları bu uygulama ile erişilebilir hale getirilerek, iç kontrol sisteminin daha çok benimsenmesi ve bilinirliğinin artırılması sağlanmıştır. Söz konusu web sayfasının güncellenmesi çalışmaları da devam etmektedir.

Mali raporların ve faaliyet raporlarının hazırlanması, gözden geçirilmesi, takibi düzenli ve kontrollü bir şekilde yapılmaktadır.

İdarenin personeline ve hizmet verilenlere adil ve eşit davranma genel şartı gereği, personel ve hizmet alan memnuniyet anketleri yapılmış ve sonuçları değerlendirilmiştir.

Merkez ve taşra teşkilatı birimlerinde iç kontrol farkındalık ve değerlendirme anketi sonucuna göre, iç kontrol standartları incelenerek iyileştirilecek alanlar tespit edilmiş ve gerekli çalışmalar başlatılmıştır.

Etik değerler ve dürüstlük standardı kapsamında, Bakanlık etik kuralları belirlenmiş ve etik ilkelere ve etik komisyonuna, örnek uygulamalara, etkinliklere ve önerilere yer verilen ayrı bir web sayfası düzenlenmiştir. Etik ilkelerin personel tarafından benimsenmesi için “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Etik Broşürü” hazırlanmış ve Bakanlık hizmet içi eğitimlerinde personele dağıtılmıştır.

Elektronik Belge Yönetim Sisteminin tüm birimlerde kullanımı sağlanarak görevlerin sonucunu izlemeye yönelik mekanizmalar oluşturulması sağlanmıştır.

İç kontrol sisteminin değerlendirilmesi amacıyla her yıl “İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu” hazırlanmakta, güçlü ve zayıf yönleri ve alınması gerekli tedbirler

yönetimin ve ilgililerin bilgisine sunulmaktadır.

Risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi kapsamında; Bakanlıkça prosedür ve talimatlar hazırlanmış, buna bağlı olarak risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesinin yapılacağı formlar oluşturulmuştur. Stratejik plan ve performans programı çalışmalarında risk belirleme çalışması yapılmış, ana hizmet birimleriyle koordine sağlanarak her birime ait 2019-2023 Stratejik Planında yer alan stratejik amaç ve hedeflere ilişkin riskler ve risklere ilişkin kontroller belirlenmiştir. Belirlenen risklere risk puanlaması yapılmış ve önceliklendirilmiştir.

Merkez ve Taşra Teşkilatında; “Risk Yönetimi Prosedürü” ve “Risk Değerlendirme Talimatı” hazırlanmıştır. Bu prosedür ve talimata uygun şekilde her süreç için ayrı olarak “Risk Kontrol Matrisi Formu” oluşturulmuştur. Matris formlarında yer alan riskler, “Risk Envanteri Formuna” işlenerek tek bir formda konsolide edilmektedir.

Performans hedeflerine ve faaliyetlere ilişkin bütçe gerçekleştirmelerini takip edecek bir sistem kurulmamıştır. Yılı faaliyet raporunda hangi faaliyet için ne kadar harcama yapıldığı raporlanmamaktadır. Bu durum, performans esaslı bütçeleme sisteminin temelini oluşturan “plan-program-bütçe bağı”nın etkin bir şekilde kurulamamasına yol açmaktadır. Bu nedenle, bütçe uygulaması ve muhasebeleştirilmesi aşamalarının stratejik yönetim sürecine entegre edilmesi için gerekli tedbirler alınmalı ve faaliyetler için tahsis edilen ödeneklerin yıl sonu gerçekleştirmelerini izleyebilecek bir sistem kurulmalıdır.

Bakanlıkta ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuş ve uygulanmaktadır. Bakanlıkta İç Denetim Birimi Başkanlığı kurulmuş ve doğrudan Bakan’a bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Bakanlıkta 25 İç Denetçi kadrosu mevcut olup 11’i dolu,14’ü boştur. Bakanlık tarafından iç denetim biriminin işlevsel bağımsızlığa sahip olduğu, “Üst Yöneticiler İçin İç Kontrol ve İç Denetim Rehberi”nde yer aldığı üzere iç denetçiler için uygun çalışma ortamının sağlandığı ve iç denetçi olarak atanan kişinin, ilgili mevzuatın öngördüğü temel nitelikleri taşıdığı belirlenmiştir.

Bakanlık taşra teşkilatı tarafından gerçekleştirilen ön mali kontrole tabi bir takım hizmet alımı ve yapım işlerinin görüş yazısı düzenlenmek üzere Strateji Geliştirme Başkanlığına gönderilmediği tespit edilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Ecrimisil Gelirlerinin Eksik Muhasebeleştirilmesi

Hazine taşınmazlarının gerçek veya tüzel kişilerce, idarenin izni dışında işgal veya tasarruf edilmesi sebebiyle Bakanlığa ödenmesi gereken ecrimisil tutarlarının, mevzuata uygun olarak muhasebeleştirilmemesi nedeniyle, mali tablolarda tam olarak yer almadığı görülmüştür.

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik ve 336 sayılı Milli Emlak Genel Tebliği’ne göre, Hazine taşınmazlarının gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine milli emlak birimleri tarafından belirlenen ecrimisil tutarları, mevzuatta belirtilen süreler içerisinde, fuzuli şağil tarafından ilgili muhasebe birimlerine ödenir.

Yasal süresi içinde muhasebe birimlerine rızaen ödenmeyen ecrimisil alacakları milli emlak birimleri tarafından dava açma süreleri geçtikten sonra 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilmek üzere vergi dairelerine veya gelir servislerine intikal ettirilir. Vergi daireleri veya gelir servisleri, kendilerine intikal ettirilen ecrimisil alacaklarını anılan Kanun’un kapsamına giren amme alacakları gibi takip ve tahsil ederek sonuçlarını millî emlak birimlerine bildirirler.

Kesinleşen ecrimisil gelirlerinin 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç kaydı yapılarak izlenmesi, ecrimisil gelirlerinin vadesinde tahsil edilmemesi durumunda ise, bu gelirlerin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilmek üzere vergi dairelerine veya gelir servislerine intikal ettirilmesi ile 120 numaralı hesaptan alacak kaydı yapılarak

çıkartılması ve takipli alacak olarak 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına aktarılması gerekmektedir.

Ayrıca, ecrimisil gelirlerinden vadesi içerisinde tahsil edilenlerin Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kurumsal koduyla, vadesi geçtikten sonra 6183 sayılı Kanun gereğince takip ve tahsili için ilgili vergi dairesine intikal ettirilenlerin ise Gelir İdaresi Başkanlığının kurumsal koduyla kayıtlara alınması gerekmektedir.

Dolayısıyla, kesinleşen ecrimisil gelirlerinin 120 numaralı hesaba alınması, bunlardan yasal süresi içinde tahsil edilmeyenlerin 120 numaralı hesaptan 121 numaralı hesaba aktarılması ve 6183 sayılı Kanun'a göre takip ve tahsil edilmek üzere vergi dairelerine intikal ettirilmesi gerekmektedir. Takipli ecrimisil gelirlerinin vergi dairesine intikaliyle birlikte, bu ecrimisillerin Bakanlık kurumsal kodlarından çıkartılması gerekmektedir.

Ancak, uygulamada; milli emlak birimleri tarafından Milli Emlak Otomasyon Projesi (MEOP) üzerinden takip edilen ecrimisil gelirleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü ile entegrasyon sağlanmadığı ve MEOP sisteminde tahsilata ait veriler girilmediği için, muhasebe birimlerinin yalnızca işgalcilerin ödeme yapmak için başvurması durumunda ödemeyi kabul etmesi ve ecrimisil gelirlerini tahsilata bağlı tahakkuk gibi muhasebeleştirilmesi nedeniyle ecrimisile ait kayıtlar gerçeği yansıtmamaktadır.

MEOP'tan elde edilen verilere göre, 2020 yılı içinde kesinleşip 120 numaralı hesaba kaydedilmesi gereken ecrimisil gelirleri tutarı 939.309.768,28 TL iken, 2020 yılı muhasebe kayıtlarında bu tutarın 6.429.527,63 TL olduğu; bununla birlikte kesin mizana göre 2020 yılı içinde tahsili yapılan ecrimisil gelirleri toplamının ise 381.770.781,12 TL olduğu, bu itibarla 120 hesabın 932.880.240,65 TL eksik olduğu,

Vadesi geçen ecrimisil bedellerinin milli emlak birimleri tarafından vergi dairelerine intikalinin sağlandığı, ancak, muhasebe birimleri tarafından bunların 121 numaralı hesaba alınmadığı, ödeme ya da kesinleşme süresinde ödenmediği için Gelir İdaresi Başkanlığına takibi ve tahsili yapılmak üzere gönderilen 431.123.991,19 TL tutarında ecrimisil olduğu halde, 121 numaralı hesaba yapılan kayıt tutarının 2.013.103,01 TL olduğu, bu itibarla 121 hesabın 429.110.888,18 TL eksik olduğu,

Tespit edilmiştir.

Bu itibarla, ecrimisil gelirlerine ilişkin tahakkuk ve takip kayıtlarının mevzuata uygun olarak muhasebeleştirilmemesi nedeniyle, 2020 yılı Bilançosunda 120-Gelirlerden Alacaklar ve 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesaplarındaki tutarların yukarıda belirtilen kadar eksik kaydedildiği anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, kesinleşen ecrimisil gelirlerinin 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına ve ilgili mevzuatta belirtilen sürelerde ödenmeyen ecrimisil gelirlerinin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsilinin yapılması için Gelir İdaresi Başkanlığına gönderildiği aşamada bu hesaptan çıkarılarak 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına kaydedilmesinin sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: İskân Kanunu Kapsamındaki İşler İçin Verilen Krediler ile Yapılan Tahsilatların Muhasebe Kayıtlarındaki Takibinin Zamanında Yapılmaması

İskân Kanunu'nun ilgili hükümlerine göre, kırsal alanda fiziksel yerleşimin düzenlenmesi amacıyla kendi evini yapana yardım niteliğinde verilen kredilere ilişkin muhasebe kayıtlarının zamanında yapılmadığı tespit edilmiştir.

5543 sayılı İskân Kanunu'na istinaden, kendi evini yapanlara yardım niteliğinde verilen krediler, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri tarafından başvurusu kabul edilen hak sahiplerinin Ziraat Bankasında açılan hesaplarına aktarılmaktadır. Defterdarlık Muhasebe Müdürlükleri üzerinden aktarılan kredi tutarları, 132/232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı kullanılarak muhasebe üzerinden takip edilmektedir. Kredilerin geri ödemeleri, yapılan protokol gereği Ziraat Bankası tarafından takip edilmekte olup, tahsilatlar Banka Genel Müdürlüğüne Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğüne toplu olarak gönderilmekte ve Merkez Saymanlık Müdürlüğünde 333-Emanetler Hesabına alınarak toplu olarak muhasebeleştirilmektedir.

İskân Kanunu'nun "Fiziksel yerleşim" başlıklı 16'ncı maddesinde, kırsal alanda fiziksel yerleşimin düzenlenmesi amacıyla, İskân Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin 14'üncü maddesinde belirlenmiş olan usule göre, kendi evini yapanlara yardım niteliğinde kredi verilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın niteliği" başlıklı 150'nci maddesine göre, 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı, yılı bütçe kanunu veya ilgili mevzuatına dayanılarak vadesi bir yılı aşan bir süreyle nakit olarak veya özel tertip iç borçlanma senedi ihracı suretiyle yurtçine veya yurtdışına verilen borçlardan kaynaklanan

alacaklar, anaparaya eklenen faiz, masraf ve kur farkları ile ikraz anlaşmasına dayanmayan teşvik uygulamaları çerçevesinde verilen kredilerin izlenmesi için kullanılmaktadır.

Aynı Yönetmeliğin “Hesabın İşleyişi” başlıklı 152’nci maddesinde, dönem sonunda vadesine bir yıl ve daha az süre kalan tutarların 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına alacak, dönen varlıklar ana hesap grubu içindeki 132-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Tahsil edilen kredilere ilişkin Ziraat Bankasınca yapılan bildirimler çerçevesinde; Merkez Saymanlık Muhasebe Müdürlüğü 333-Emanetler Hesabına toplu olarak kaydedilen tahsilat bilgilerinin, 132/232- Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı kayıtlarının tutulduğu İl Defterdarlık Muhasebe Müdürlükleri ile paylaşılmaması nedeniyle tahsilat bilgilerinin Bakanlık alacak hesaplarına kaydedilmesi sağlanmamakta ve bu nedenle ilgili hesap bakiyeleri güncel tutarları yansıtmamaktadır.

Uygulamanın bu şekilde işlemesi, İl Defterdarlık Muhasebe Müdürlükleri nezdinde tahsilata ilişkin bir kayıt bulunmamasına ve bu saymanlıklarda 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının bakiyesi ile Merkez Saymanlık Müdürlüğünde 333-Emanetler Hesabı bakiyesinin olması gerekenden fazla görünmesine yol açmaktadır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 1’inci maddesinde de ifade edildiği üzere, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi, mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak, karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması gerekmektedir.

Muhasebe kayıtlarının yukarıda ifade edilen şekilde yapılması, Bakanlığın bilançosunda “Varlıklar” tarafında 23-Kurum Alacakları tutarı ile “Yabancı kaynaklar” tarafında ise 33-Emanet Yabancı Kaynaklar tutarının olmaları gerekenden yüksek görünmesine, başka bir deyişle faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmemesine yol açmaktadır.

Sonuç olarak, tahsil edilen kredilere ilişkin tutarların Merkez Saymanlık Müdürlüğü yerine İl Defterdarlık Muhasebe Müdürlüklerince muhasebeleştirilmesinin sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Gider Kaydedilmesi

Bakanlığın aktifinde kayıtlı duran varlıkların değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak şekilde yapılan harcamaların, duran varlıkların değerine ilave edilmesi gerekirken, doğrudan gider kaydedildiği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "25 Maddi Duran Varlıklar" başlıklı 169'uncu maddesinde bu hesap grubunun, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar, bunların birikmiş amortismanları ile ayrılan değer düşüklüğü karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş ve "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 170'inci maddesinin (b) bendinde de maddi duran varlıklar için yapılan değer artırıcı harcamaların neler olduğu açıklanmıştır.

Mezkur Yönetmeliğin "Hesabın Niteliği" başlıklı 175'inci maddesine göre, 252-Binalar Hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dahil olmak üzere kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılmaktadır. "Hesabın işleyişi" başlıklı 176'ncı maddesinde de, muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Buna göre, kamu idaresinin kullanımında bulunan binalar, edinme tarihindeki maliyet bedelleri ile 252-Binalar Hesabına kaydedilmelidir. Söz konusu varlıkların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılması amacı ile yapılan değer artırıcı harcama tutarlarının da bu varlıkların kayıtlı değerlerine ilave edilmesi gerekmektedir. Söz konusu varlıkların giderleştirilmesi ise kendilerinden beklenen yararlanma süresi içerisinde amortisman ayırmak sureti ile yapılmalıdır.

Amortisman ve Tükenme Payları konulu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin (Sıra No: 47) "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde ise, hesaplarda kayıtlı taşınmazlar için yapılan harcamalardan 34.000 TL'yi aşanların değer artırıcı harcama olarak kabul edileceği ifade edilmiştir.

2020 yılı içerisinde Bakanlığa ait binalar için, ömürlerini uzatacak ve verimlerini artıracak şekilde toplam 10.790.011,01 TL tutarında bakım onarım harcaması yapılmış olup, ilgili harcama tutarlarının 252-Binalar Hesabına kaydedilmesi gerekmekte iken, ait oldukları varlıkların değeri ile ilişkilendirilmeksizin 630-Giderler Hesabına kaydedilerek muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Bu durum, mali tablolarında 252-Binalar Hesabının 10.790.011,01 TL noksan, 630-Giderler Hesabının ise aynı tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

Sonuç olarak, maddi duran varlıklar için yapılan değer artırıcı harcamaların doğrudan giderleştirilmeyip ilgili maddi duran varlığın maliyetine eklenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Genel Bütçe Envanterinde Yer Alan Hizmet Binaları İçin Döner Sermayeden Yapılan Tadilat ve Bakım-Onarım Giderlerinin Takibinin Yapılmaması ve Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi

Bakanlık envanterinde kayıtlı maddi duran varlıkların değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak şekilde döner sermaye bütçesinden yapılan harcamaların, duran varlıkların değerine ilave edilmediği tespit edilmiştir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde, Bakanlığın kullanmakta olduğu binaların her türlü bakım, onarım, tadilat, müstemilat ve çevre düzenlemesi giderleri, Döner Sermaye İşletmesinin giderleri arasında sayılmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "25 Maddi Duran Varlıklar" başlıklı 169'uncu maddesinde, bu hesap grubunun; kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar, bunların birikmiş amortismanları ile ayrılan değer düşüklüğü karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş ve "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 170'inci maddesinin (b) bendinde de maddi duran varlıklar için yapılan değer artırıcı harcamaların neler olduğu açıklanmıştır.

Mezkur Yönetmeliğin "Hesabın Niteliği" başlıklı 175'inci maddesine göre, 252-Binalar Hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dahil olmak üzere kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılmaktadır. "Hesabın işleyişi" başlıklı 176'ncı maddesinde de, muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Buna göre, kamu idaresinin kullanımında bulunan binalar, edinme tarihindeki maliyet bedelleri ile 252-Binalar Hesabına kaydedilmelidir. Söz konusu varlıkların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılması amacı ile yapılan değer artırıcı harcama tutarlarının da bu varlıkların kayıtlı değerlerine ilave edilmesi gerekmektedir. Söz konusu

varlıkların giderleştirilmesi ise kendilerinden beklenen yararlanma süresi içerisinde amortisman ayırmak sureti ile yapılmalıdır.

Diğer yandan, amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra no'lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesinin üçüncü fıkrasında ise, 34.000,00 TL'yi aşan tutarların değer artırıcı harcama olarak kabul edileceği düzenlenmiştir.

İl Müdürlükleri, anılan Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği hükmü uyarınca, döner sermaye bütçesinden harcama yetkisi alarak hizmet binalarına ait bakım ve onarım giderlerini finanse edebilmektedir.

Yapılan harcamalar neticesinde döner sermaye bütçesinden hizmet binası bakım ve onarım giderleri gerçekleştirilmekte, ancak ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda değer artırıcı harcama niteliği olan bu tutarlar ilgili varlığın kayıtlı değerine ilave edilmemektedir.

Her ne kadar, Döner Sermaye İşletmesi tarafından bedeli ödenmiş olsa da maddi duran varlığın değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak nitelikteki harcamaların, takip edilmesi ve yapım süreci tamamlandığında genel bütçe envanterinde kayıtlı olan maddi duran varlığın değerine eklenmesi gerekmektedir.

2020 yılı içerisinde döner sermaye bütçesinden genel bütçe envanterinde yer alan maddi duran varlıkların ömürlerini uzatacak ve verimlerini artıracak şekilde toplam 14.755.988,07 TL tutarında tadilat ve bakım-onarım harcaması yapılmış olmakla birlikte bu tutarlar, Bakanlık mali tablolarında 252 no'lu hesapta izlenmemiştir.

Bu itibarla, genel bütçe envanterinde yer alan taşınmazlar için yapılan değer artırıcı harcamaların izlenmesi ve işler tamamlandığında ilgili taşınmazın değerine eklenmesi için bu harcamaların takip edilmesi ve Bakanlık mali tablolarında izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

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

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına

ilişkin 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 aktarılincaya 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 ilişkin tutarların binanın geçici kabulünün yapılması ile birlikte, 252-Binalar Hesabına borç, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Bakanlıkça, 2020 yılı içerisinde geçici kabulü yapılan inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin tutarların 252-Binalar Hesabına aktarılmayıp, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmeye devam edildiği görülmüştür.

Bu durum, mali tablolarda 252-Binalar Hesabının 3.528.264,01 TL noksan, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının ise aynı tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

Sonuç olarak, geçici kabulü yapılan işlerin takip edilerek gerekli muhasebe kayıtlarının yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Devam Etmekte Olan Yatırımlara İlişkin Tutarların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmemesi

Bakanlık tarafından yaptırılan ve ilgili duran varlık hesabına aktarılincaya kadar 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilmesi gereken yatırım harcamalarına ilişkin tutarların, 630-Giderler Hesabı ile 252-Binalar Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “25 Maddi Duran Varlıklar” başlıklı 169'uncu maddesine göre, maddi duran varlıklar hesap grubu, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar,

bunların birikmiş amortismanları ile ayrılan değer düşüklüğü karşılıklarının izlenmesi için kullanılmaktadır.

Aynı Yönetmeliğin, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 187’nci maddesinde, Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının, 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 aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca, “Hesabın işleyişi” başlıklı 188’inci maddesine göre, gerek yılı içinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarlar, bir taraftan 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına borç, kesintiler ilgili hesaplara, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilmelidir.

Anılan hükümler uyarınca, kamu idarelerinin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıkları, maliyet bedeli ile “Maddi Duran Varlıklar” hesap grubunda izlenmelidir. Duran varlıklar için yapılan harcamaların belirli bir zaman dilimine yayılarak yapılması halinde ise bu harcamaların iş tamamlanincaya kadar 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Ancak, Bakanlık tarafından yaptırılan, inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin giderler, doğrudan “630-Giderler Hesabı” ya da “252-Binalar Hesabı” kullanılarak muhasebeleştirilmiştir. İlgili harcamalar, ister yılı içerisinde tamamlansın ister yıllara sari bir şekilde yapılsın, belirli bir zaman dilimi içerisinde gerçekleştiriliyor ise tamamlanıp geçici kabulü yapıncaya kadar 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmelidir.

2020 yılı içinde Bakanlığın taşra teşkilatınca ödemesi yapılan ve 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilmesi gereken inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin toplam 11.950.024,40 TL ödemenin, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabıyla ilişkilendirilmeyerek 630-Giderler Hesabı ya da 252-Binalar Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Bu durum, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı bakiyesinin 11.950.024,40 TL eksik, 630-Giderler Hesabı bakiyesinin 9.276.462,56 TL ile 252-Binalar Hesabı bakiyesinin 2.673.561,84 TL fazla görünmesine neden olmaktadır.

Sonuç olarak, Bakanlık tarafından yaptırılan, inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerinin geçici kabulü yapılmıncaya kadar 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesinin sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Diğer İdareler Hesabına Yaptırılan Yatırımlardan Geçici Kabulü Yapılanların İlgili İdarelerine Devredilmemesi

Bakanlık mali tabloları üzerinde yapılan incelemede, diğer idareler hesabına yaptırılan inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerinden geçici kabulü yapılanların ilgili idaresine devredilmemesi nedeniyle 630-Giderler Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 252-Binalar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 175'inci maddesinde, bu hesabın, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş ve hesabın işleyişi de 176'ncı maddesinde gösterilerek hangi işlemlerde bu hesabın nasıl kullanılacağı açıklanmıştır.

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

Mezkur Yönetmeliğin "Hesabın niteliği" başlıklı 401'inci maddesinde 630-Giderler Hesabının, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın tahakkuk ettirilen her türlü giderin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. "Hesabın işleyişi" başlıklı 402'nci maddesine göre ise bütçe uygulamasında gider olarak tanımlanmamakla birlikte, belirlenen muhasebe ilkelerine göre gider olarak kabul edilen tutarlar 630-Giderler Hesabına borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilmelidir.

Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri tarafından diğer idareler adına yaptırılan inşaat işlerinin finansmanı için ilgili idarelerden nakit olarak gönderilen tutarlar, 102-Banka Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydı yapılarak muhasebe kayıtlarına alınmaktadır. Bu nedenle söz konusu yapım işlerinden geçici kabulü yapıp idaresine devredilenler ise 630-

Giderler Hesabına borç, 252-Binalar Hesabına alacak kaydı yapılarak kayıtlardan çıkarılmalıdır.

Ancak, yapılan incelemede, diğer kamu idareleri hesabına yaptırılan yatırımlardan geçici kabulü yapıp idaresine devredilen yapım işlerinin 630-Giderler Hesabına borç kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

2020 yılı içinde, 252-Binalar Hesabına kaydedilen tutarlardan 3.877.743,18 TL'nin, diğer idareler hesabına yapılan inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ait olduğu tespit edilmiştir.

Bu durum, 630-Giderler Hesabı bakiyesinin 3.877.743,18 TL noksan görünmesine neden olmaktadır. Aynı zamanda yapılan hatalı işlem nedeniyle 591-Dönem Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabında aynı tutarda noksanlık bulunmaktadır.

Sonuç olarak, diğer kamu idareleri hesabına yaptırılan yatırımlardan geçici kabulü yapıp idaresine devredilenlerin 630-Giderler Hesabı kullanılarak muhasebeleştirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi

Bakanlığın faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan bilgisayar yazılımı, lisans gibi değerlerin 260-Haklar Hesabında izlenmediği ve doğrudan gider kaydedildiği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 260-Haklar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 194'üncü maddesine göre, 260-Haklar Hesabı, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılmaktadır.

Aynı Yönetmeliğin "Hesabın işleyişi" başlıklı 195'inci maddesinde, 260-Haklar Hesabının muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı açıklanmıştır.

Buna göre, bütçeye gider kaydıyla edinilen haklar bir taraftan 260- Haklar Hesabına borç; kesintiler ilgili hesaba, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilmelidir.

Bu nedenle, kamu idaresinin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edindiği, herhangi bir

fiziksel varlığı bulunmayan ve yararlanma süresi bir yıldan fazla olan bilgisayar yazılımı ve lisans gibi değerler, edinme tarihindeki maliyet bedelleri ile 260-Haklar Hesabının borcuna kaydedilmelidir.

Diğer yandan, Amortisman ve Tükenme Payları konulu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin (Sıra No: 47) "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde, Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesap Grubunda izlenen varlıklar için amortisman oranının % 100 olacağı ifade edilmiştir.

Anılan mevzuat hükmüne göre, bilgisayar yazılım lisansı ve patent gibi varlık alımlarının maddi olmayan duran varlık grubuna kaydedilmesi ve aynı yıl sonunda bu varlıkların tamamı için amortisman ayrılması gerekmektedir.

Ancak, 2020 mali yılı içerisinde yapılan plan-proje ve lisans alımlarına ait tutarlar, 260-Haklar Hesabı yerine, 630-Giderler Hesabında muhasebeleştirilerek doğrudan gider kaydedilmiştir.

Bu durum, mali tablolarda 260-Haklar Hesabı ile 268-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabının 2.412.889,57 TL noksan görünmesine yol açmaktadır.

Bahsi geçen husus Çevre ve Şehircilik Bakanlığının önceki yıllara ait Sayıştay Denetim Raporlarında da yer almaktadır.

Kamu idaresi cevabında, bulguya iştirak edilmiş olup konu hakkında ilgili birimlerin bilgilendirilmesi amacıyla gerekli yazıların yazıldığı ifade edilmiştir. Ancak, denetim görüşü verilen 2020 yılı mali tablolarında yer alan hata mevcudiyetini korumaktadır.

Sonuç olarak, Bakanlığın faaliyetlerinde kullanılmak üzere edindiği ve herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan bilgisayar yazılımı, patent gibi değerlerin 260-Haklar Hesabında izlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Döner Sermayeden Karşılanan Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi

Bakanlığın faaliyetlerinde kullanılmak üzere bedeli döner sermaye bütçesinden karşılanmak üzere edinilen ve herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan bilgisayar yazılımı gibi değerlerin 260-Haklar Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 260-Haklar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 194'üncü maddesine göre, 260-Haklar Hesabı, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılmaktadır.

Diğer yandan, amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra no'lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde, Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesap Grubunda izlenen varlıklar için amortisman oranının % 100 olacağı belirtilmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerine göre, bilgisayar yazılım lisansı ve patent gibi varlık alımlarının maddi olmayan duran varlık grubuna kaydedilmesi ve aynı yıl sonunda bu varlıkların tamamı için amortisman ayrılması gerekmektedir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde, İşletmenin ve Bakanlığın faaliyetleriyle ilgili iş ve işlemlerin yürütülebilmesi için gerekli mal ve hizmet alım giderleri işletmenin giderleri arasında sayılmıştır.

Bakanlık harcama birimleri anılan Yönetmelik hükmü uyarınca, döner sermaye bütçesinden harcama yetkisi alarak faaliyet alanları kapsamında yer alan mal ve hizmet alım giderlerini finanse edebilmektedirler.

Bu kapsamda, Bakanlık harcama birimlerince kullanılmak üzere döner sermaye bütçesinden hak niteliğinde alım yapılmakta ve bu tutarlar döner sermaye işletmesi tarafından doğrudan gider kaydedilmektedir. Genel bütçe muhasebe kayıtlarında ise herhangi bir işlem yapılmamaktadır.

Her ne kadar, Döner Sermaye İşletmesi tarafından bedeli ödenmiş olsa da hak niteliğindeki alımların 260 no'lu hesaba kaydedilerek genel bütçe muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

2020 yılında işletme bütçesinden karşılanmak üzere toplam 10.382.122,49 TL tutarında bilgisayar yazılımı alındığı, ancak bu harcamaların 260 no'lu hesapta izlenmediği ve dolayısıyla yıl sonunda amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, bedeli döner sermayeden karşılanan ve hak niteliğindeki bilgisayar yazılımı gibi alımların, genel bütçe muhasebe kayıtlarında izlenmesi ve dönem sonunda amortisman ayırma işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 10: Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabıyla Birikmiş Amortismanlar Hesabının Eşit Olmaması

Bakanlığın 2020 yılı bilançosunda, 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabının eşit olmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 214'üncü maddesine göre, bu Hesap çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren gelecek yıllar ihtiyacı stoklar ve maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılmaktadır.

Mezkur Yönetmeliğin 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 218'inci maddesinde, bu hesabın, diğer duran varlıklar hesap grubunda yer alan hesaplarda kayıtlı amortisman tabi duran varlıklar için ayrılmış olan amortisman tutarlarını izlemek için kullanılacağı belirtilmiş olup, hesabın işleyişi de 219'uncu maddesinde gösterilerek hangi işlemlerde bu hesabın nasıl kullanılacağı düzenlenmiştir.

Buna göre, elden çıkarılacak amortisman tabi duran varlıkların kayıtlı değeri ile ayrılmış amortisman tutarı arasındaki fark, bu hesap grubuna aktarma işleminin yapıldığı dönem sonunda 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilmelidir.

Muhasebat Genel Müdürlüğünün, Amortisman ve Tükenme Payları konulu Genel Tebliği'nin (Sıra No: 47) "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinin yedinci fıkrasında; "*Çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortisman tabi maddi duran varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortisman tabi tutulmamış kısmının tamamı amortisman tabi tutulur*" denilerek, hurdaya ayrılan duran varlıkların dönem sonunda elden çıkarılmadığı takdirde, hurdaya ayrıldığı dönemin sonunda tamamen amorti edilmesinin gerektiği ifade edilmektedir.

Anılan düzenlemelere göre, Bakanlığın bilançosunda yer alan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabının birbirine eşit olması gerekmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda, Bakanlığın 2020 yılı bilançosunda 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında 84.079.274,24 TL tutarında bakiye olmasına

rağmen, 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabında 86.403.019,14 TL tutarında bakiye olduğu anlaşılmıştır.

Dolayısıyla, mali tablolarda 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabında ve 630-Giderler Hesabında 2.323.744,90 TL hataya neden olunmuştur.

Sonuç olarak, 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabının birbirine eşit olmasını sağlayacak şekilde gerekli muhasebe kayıtlarının yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Vadesinde Tahsil Edilemeyen Kira ve İrtifak Hakkı Bedellerinin Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında İzlenmemesi

Hazine taşınmazları üzerinde tesis edilen kira ve irtifak hakkı işlemlerinden kaynaklanan ve vadesinde tahsil edilemeyen alacakların mali tablolarda tam ve doğru olarak yer almadığı görülmüştür.

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 13'üncü maddesine göre, irtifak hakkı ve kullanım izni bedelleri sözleşmede öngörülen tarihte peşin; kira bedelleri ise dördte biri peşin kalanı ise üçer aylık dönemler halinde olacak şekilde dört eşit taksitle tahsil edilecektir. Söz konusu bedellerin, bu hükme uygun olarak tahsil edilememesi durumunda, anılan Yönetmelik'in 15'inci maddesi gereğince, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a göre belirlenen oranda gecikme faizi uygulanacaktır.

Sözleşmeden kaynaklanan ve niteliği gereği amme alacağı olmayan alacakların takibine ilişkin, anılan mevzuatta açık bir düzenleme yapılmadığından, Bakanlık tarafından vadesinde tahsil edilmeyen alacakların hem aslının hem de faizinin genel hükümlere göre takibe alınması gerekmektedir. Tahakkuk ettirildikten sonra takibe alınan söz konusu mülkiyet gelirlerinin, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin (MYMY) 54'üncü maddesi hükmü uyarınca, 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Hazine taşınmazlarına ilişkin işlemlerin takip edildiği Milli Emlak Otomasyon Projesi (MEOP) sisteminden alınan bilgilere göre; 2014-2020 yılları arasında vadesi geldiği halde tahsil edilmeyen 107.044.357,38 TL tutarında kira ile 217.948.104,56 TL tutarında irtifak hakkı bedeli olmak üzere toplam 324.992.461,94 TL alacak bulunmaktadır.

2020 yılı mali tabloları üzerinde yapılan incelemede ise, taşınmazlara ilişkin kira ve irtifak hakkı bedellerinin takip edildiği, 121.03.06-Gelirlerden Takipli Alacaklar (Kira Gelirleri) Hesabında 2.879.802,22 TL tutarında kayıt olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla, vadesi geldiği halde tahsil edilmeyen 322.112.659,72 TL tutarında alacağın, 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına aktarılmaması nedeniyle 2020 yılı Bilançosunda 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabındaki tutarın eksik kaydedildiği anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, vadesinde tahsil edilemeyen kira ve irtifak hakkı alacaklarının 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına kaydedilerek takibinin sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Bakanlığa Tahsisli veya Bakanlığın Kullanımında Bulunan Taşınmazların Envanter ve Kayıt Çalışmasının Tamamlanmaması

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine tahsisli veya idarelerin kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenleyen Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak taşınmaz kayıtlarının tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre, kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi ve Yönetmelik ekinde bulunan cetvellere kaydedilmesi gerekmektedir.

Anılan Yönetmelik'te, tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değeri üzerinden kayıtlara alınması ve taşınmazların rayiç değerlerinin, yönetiminde veya kullanımında bulunan kamu idareleri tarafından tespit edilmesi; fiili envanteri yapılan mevcut taşınmazlar ile kayıtlarda meydana gelen değişikliklerin muhasebe birimlerine bildirilerek, taşınmazların muhasebe kayıtlarının yapılmasının sağlanması gerektiği ifade edilmektedir. Bu kapsamda yapılması gereken işlemlerin tamamlanması için verilen süre 31.12.2017 tarihinde sona ermiştir.

Milli Emlak Genel Müdürlüğünden temin edilen Milli Emlak Otomasyon Projesi (MEOP) verilerine göre, Bakanlığa tahsisli yaklaşık 8 bin adet taşınmazın bulunduğu ve bu

taşınmazlara ait emlak vergi değerleri veya rayiç bedellerin toplamının 5.790.236.197,67 TL olduğu görülmektedir.

Bu taşınmazların kaydedilmesi gereken 250-Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252- Binalar hesaplarının 03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar detay kodunda kayıtlı hiç taşınmaz bulunmadığı, bu durumda 250, 251 ve 252 hesaplarının yukarıda belirtilen tutar kadar eksik olduğu anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, Bakanlığın tahsisli olarak kullandığı taşınmazların maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınmadığı için 2020 yılı Bilançosunun 250, 251 ve 252 hesaplarının gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, Bakanlığın tahsisli olarak kullandığı taşınmazların ilgili mevzuatta belirtilen bedeller üzerinden 250, 251 ve 252 hesaplarının 03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar detay koduna kayıtlarının yapılmasının doğru olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 13: Hazineye Ait Taşınmazların Envanter ve Muhasebe Kayıtlarına Alma Çalışmalarının Tamamlanmaması

Milli Emlak Genel Müdürlüğünce Hazineye ait taşınmazların envanter çalışmalarının tamamlanmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesine göre, kamu kaynağı olarak sayılan taşınmazların, mali saydamlığı ve hesap verilebilirliği sağlayacak şekilde kayıtlara alınması gerekmektedir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 101'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi ile Hazineye ait taşınmazların envanter kayıtlarını tutmak ve diğer kamu idarelerinin taşınmazlarının envanter kayıtlarının tutulmasına ilişkin usul ve esasları belirleme görevi Milli Emlak Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Genel Müdürlük, taşınmazların kayda alınması işlemlerini Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri çerçevesinde gerçekleştirecektir.

Hazineye ait taşınmazların envanter çalışmalarının tamamlanmaması hususu, Sayıştay Denetim Raporlarında daha önceki yıllarda da bulgu konusu edilmiş, ancak envanter çalışmaları tamamlanamamıştır.

Bunun yanında, Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile Muhasebat Genel Müdürlüğü arasında, Hazine taşınmazlarına ilişkin işlemlerin muhasebe kayıtlarına yansımaları sağlayan entegre bir bilişim sistemi bulunmamaktadır. Tüm kayıtlar taşra personeli tarafından manuel

olarak yapılmaktadır. Bu iki kurum arasında daha önceki yıllarda Hazine taşınmazlarının envanteri için kurulan entegre bilişim sistemleri, 2017 yılından itibaren karşılıklı çalışamaz hale gelmiş ve bu durum envanter çalışmalarının sistem üzerinden otomatik olarak yapılamaması sonucunu doğurmuştur.

2020 yılı denetimleri kapsamında, Muhasebat Genel Müdürlüğünden Hazine taşınmazlarına ilişkin tüm muhasebe envanteri istenilmiş ve bu envanterde yer alan verilerle Milli Emlak Genel Müdürlüğünün elindeki Hazine taşınmazlarına ilişkin veriler karşılaştırılmıştır.

Buna göre;

2020 yılı sonu itibariyle Milli Emlak Otomasyon Projesi (MEOP) sisteminde kayıtlı Hazineye ait tescilli taşınmaz sayısının 4.121.681 adet olduğu,

Muhasebe envanterinde kayıtlı olan taşınmaz sayısının ise 2.702.847 adet olduğu görülmüştür. Muhasebe envanteri olmayan taşınmazların ayrıntısı aşağıdaki gibidir;

Tablo 5: Muhasebe Envanteri Olmayan Taşınmazların Dağılımı

Cinsi	Niteliği	Adet
2/B Kapsamındaki Taşınmaz Kaydı	Envanteri Satış Sırasında Yapılanlar	636.563
Orta Malı, Genel Hizmet Alanı Vs.	İz Bedeli Üzerinden Kaydedilmesi Gerekenler	482.890
Arsa, Arazi Vs.	Maliyet Bedeli Veya Rayiç Değeri Üzerinden Kaydedilmesi Gerekenler	299.381
Toplam		1.418.834

Öte yandan, yurtdışı temsilciliklerinin kullanmakta olduğu 265 adet taşınmaz, ilgili temsilcilikler tarafından Kamu Taşınmazlar Sistemi'ne kaydedildiği halde, söz konusu taşınmazlar Hazine taşınmazları envanterine dâhil edilmemiştir.

Bu nedenle, envanter çalışmalarının tamamlanmaması ve mevzuatta öngörülen muhasebe kayıtlarının yapılmaması nedeniyle, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabı tam, doğru ve gerçeğe uygun değerleri göstermemektedir.

Sonuç olarak, Hazine taşınmazlarının envanter çalışmalarının ilgili mevzuat hükümlerine göre tamamlanarak 250, 251 ve 252 hesaplarına kaydedilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 14: Bakanlık Tarafından Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen Hazine Taşınmazlarına İlişkin Muhasebeleştirme İşlemlerinin Tamamlanmaması

Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından, Hazine taşınmazları üzerinde tesis edilen tahsis işlemlerinin eksik muhasebeleştirilmesi nedeniyle mali tabloların, diğer kamu idarelerinin kullanımına bırakılan söz konusu varlıklara ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesi hükmü uyarınca, Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri tahsis etmeye, kamu ihtiyaçları için gerekli olmayanların tahsisini kaldırmaya Çevre ve Şehircilik Bakanlığı; diğer taşınmazları tahsis etmeye ve tahsisini kaldırmaya ise maliki kamu idaresi yetkilidir.

Bakanlık, tahsis işlemi ile söz konusu taşınmazlar üzerindeki yetkilerinin bir kısmından diğer kamu idareleri lehine vazgeçmekte ve faaliyetlerini ifa etmeleri amacıyla onlara ilave kamu kaynağı sunmaktadır. Bu nedenle, gerek Bakanlığın kullanımında olan, gerekse kendisine tahsis yapılan idarenin kullanımında bulunan kamu kaynaklarının tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Nitekim, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin (GYMY) 130, 131 ve 132'nci maddelerinde de tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre, 250-Arazi ve Arsalar Hesabında, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında veya 252-Binalar Hesabında takip edileceği hükmüne yer verilmiş olup, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin (MYMY) 172, 173 ve 176'ncı maddelerinde ise, bahse konu muhasebe kaydının nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Hazine taşınmazlarına ilişkin işlemlerin kayıt altına alındığı Milli Emlak Otomasyon Projesi (MEOP) sisteminden alınan bilgilere göre, 2020 yılı sonu itibarıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca kamu idarelerine tahsis edilen taşınmaz sayısı 633.947 adet olup toplam bedeli 1.382.710.806.261,80 TL'dir.

Buna karşın, tahsis edilen taşınmazların anılan Yönetmeliklere göre izlendiği 250.02, 251.02 ve 252.02-Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar hesapları itibarıyla, 2020 yılı Bilançosunda yer alan toplam tutarın 1.369.328.827.286,77 TL olduğu görülmüştür.

Kamu idarelerine tahsis edilen, 13.381.978.974 TL değerindeki taşınmazın ilgili varlık hesaplarında raporlanmaması sonucunda 2020 yılı Bilançosunda 250, 251 ve 252 hesaplarındaki tutarların eksik kaydedildiği anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, Bakanlık tarafından diğer kamu idarelerine tahsis edilen Hazine taşınmazlarının 250, 251 ve 252 hesaplarının 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar detay kodunda izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 15: Elden Çıkarılan Hazine Taşınmazlarının Muhasebe Kayıtlarının Eksik Yapılması

Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından elden çıkarılan Hazine taşınmazlarına ilişkin muhasebe kayıtlarının eksik yapıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde; kamu kaynağı olarak sayılan taşınmazların, aynı Kanun'un 7'nci ve 8'inci maddeleri gereğince mali saydamlığı ve hesap verilebilirliği sağlayacak şekilde kayıtlara alınması gerektiği; 50'nci maddesinde ise bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi ve tüm bu işlemlere ait muhasebe kayıtlarının belgeye dayandırılması gerektiği belirtilmektedir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 101'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi ile Hazineye ait taşınmazların envanter kayıtlarını tutmak ve diğer kamu idarelerinin taşınmazlarının envanter kayıtlarının tutulmasına ilişkin usul ve esasları belirleme görevi Milli Emlak Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Genel Müdürlük, taşınmazların edinilmesi veya elden çıkarılması hallerinde kayıt altına alma işlemlerini, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri çerçevesinde gerçekleştirecektir.

Yönetmelik'in, "Kayıt değişikliği işlemleri" başlıklı 11'inci maddesinde; kadastro, imar, ifraz, tevhid, cins tahsisi, yüzölçümü değişikliği, kat mülkiyeti tesisi, kamuya terk gibi sebeplerle taşınmazda meydana gelebilecek değişikliklerde kayıtların kapatılıp oluşan taşınmazlar esas alınarak yeni kayıt tesis edileceği, terkin, satış, devir gibi mülkiyeti sona erdiren durumlarda da sona erme nedenlerinin belirtilerek kayıtların kapatılacağı ve bu gibi durumlarda meydana gelen değişikliklerin en geç yedi gün içinde muhasebe hizmetleri yürüten muhasebe birimine ve mali hizmetler birimine gönderileceği ifade edilmiştir.

2020 yılı denetimleri kapsamında elden çıkarılan taşınmazlara ilişkin yapılan incelemelerde,

Milli Emlak Otomasyon Projesi (MEOP) sisteminde kayıttan düşüldüğü halde, muhasebede halen kayıtlı olan yaklaşık 240.000 adet taşınmaz olduğu görülmektedir. Bu

rakam, yıllar itibariyle elden çıkarılan taşınmazların muhasebe kaydının yapılmaması neticesinde oluşmuştur. Edinilen ve elden çıkarılan taşınmazların muhasebe kayıtları otomatik olarak yapılmadığı için taşrada manuel olarak yapılan işlemler hesaba katılmadan bu rakamlara ulaşılmıştır.

Denetim yılı içerisinde elden çıkarılan Hazine taşınmazlarına ilişkin muhasebe kayıtlarının eksik yapılması nedeniyle, 2020 yılı Bilançosunda 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabının olması gerekenden fazla görüldüğü anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, elden çıkarılan Hazine taşınmazlarının 250, 251 ve 252 hesaplarından düşürülmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 16: Taşınmaz Satış Kayıtlarında Net Değerin veya Kayıtlı Değerin Dikkate Alınmaması

Milli Emlak Genel Müdürlüğüne yapılan taşınmaz satışlarının muhasebe kayıtlarına alınması sırasında, taşınmazın Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde (MYMY) öngörülen net değerinin ya da kayıtlı değerinin dikkate alınmadığı görülmüştür.

MYMY'nin maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemleri düzenleyen 170'inci maddesine göre, maddi duran varlıkların satışı sırasında satılan varlığın net değerinin ya da kayıtlı değerinin dikkate alınarak kayıt yapılması, oluşan olumlu ya da olumsuz farkın faaliyet gelir veya gider hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

Bu doğrultuda MYMY'nin, 250-Arazi ve Arsalar, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252-Binalar Hesaplarına ilişkin satış kayıtlarının işleyişine ilişkin olarak yapılan düzenlemelerde de net değer ya da kayıtlı değer ifadeleri kullanılmıştır.

2020 yılı içerisinde satışı yapılan Hazine taşınmazlarının muhasebe kayıtları incelendiğinde, satılan taşınmazların net değeri veya kayıtlı değerine bakılmaksızın satış bedeli üzerinden muhasebe işlemine konu edilmesi neticesinde;

Kayıtlı değeri veya net değeri ile satış bedeli arasında oluşan olumlu ya da olumsuz farkın faaliyet hesaplarına yansıtılmadığı,

Kayıtlı değeri ile satış bedeli farklı olan taşınmazların, ilgili maddi duran varlık hesaplarından kayıtlı bedeli ile düşülmesi gerekirken, satış bedeli ile düşülerek, bu hesaplara yanlış tutarlarda kayıt yapıldığı,

görülmüştür.

Taşınmaz satışlarının, ilgili taşınmaza ait kayıtlı değer ya da net değer dikkate alınmaksızın, satış bedeli üzerinden muhasebeleştirilmesi hem maddi duran varlık hesaplarının, hem de faaliyet hesaplarının hatalı olmasına sebep olmaktadır.

Mali tabloların, Hazineye ait taşınmazlara ilişkin tam ve doğru bilgi vermesi için, taşınmazların mevzuatta belirtilen bedeller üzerinden envanter çalışması tamamlanması ve bu taşınmazların satışının gerçekleşmesi durumunda, her bir taşınmaz için muhasebe sisteminde kayıtlı olan değeri ile eğer amortisman tabii ise satış tarihine kadar ayrılmış olan amortisman değerinin tespit edilerek, satış bedeli ile karşılaştırmak suretiyle muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, taşınmaz satışlarına ilişkin muhasebe kayıtlarının, ilgili taşınmaza ait kayıtlı değer ya da net değer dikkate alınmadan yapılmasının, 2020 yılı Bilançosu ve Faaliyet Sonuçları Tablosunun hatalı bilgi içermesine sebep olduğu anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, Hazine taşınmazlarının satışı işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde, taşınmazın kayıtlı değerinin veya net değerinin dikkate alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 17: Hazine Taşınmazlarına İlişkin Rayiç Bedel Kayıtlarının Tamamlanmaması

Milli Emlak Genel Müdürlüğünce değerlendirme çalışması tamamlanan Hazine taşınmazlarına ilişkin Milli Emlak Otomasyon Projesi (MEOP) sistemi ile Bakanlık muhasebe kayıtları arasında doğrudan bir ilişki olmadığı için Bakanlık mali tablolarının söz konusu varlıklara ilişkin doğru bilgi vermediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesine göre, kamu kaynağı olarak sayılan taşınmazların mali saydamlığı ve hesap verilebilirliği sağlayacak şekilde kayıtlara alınması gerekmektedir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 101'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi ile Hazineye ait taşınmazların envanter kayıtlarını tutmak ve diğer kamu idarelerinin taşınmazlarının envanter kayıtlarının tutulmasına ilişkin usul ve esasları belirleme görevi Milli Emlak Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Genel Müdürlük, taşınmazların kayda alınması işlemlerini Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri çerçevesinde gerçekleştirecektir.

Envanteri yapılarak kayda alınan taşınmazların, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 26'ncı maddesi hükmü uyarınca, maliyet bedeli ya da gerçeğe uygun değeri üzerinden muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesi ile Hazine taşınmazlarının rayiç değerleriyle kayıtlara alınması işlemlerinin tamamlanması için 2017 yılı sonuna kadar süre tanınmıştır.

Özetle, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in yürürlüğe girdiği 01.01.2006 tarihinden itibaren kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki ya da yönetimindeki taşınmazların değerlendirme çalışmalarını tamamlamaları ve taşınmazları bu değerler üzerinden kayda alıp muhasebeleştirmeleri gerekmektedir.

Milli Emlak Genel Müdürlüğünün verileri ile muhasebe envanteri karşılaştırılmış olup bu çalışma sonucunda;

31.12.2020 tarihi itibarıyla, Hazineye ait tescilli taşınmaz sayısının 4.121.681 adet olduğu,

2.541.049 adet taşınmazın rayiç değer çalışmalarının Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından tamamlandığı,

1.840.182 adet taşınmazın maliyet bedeli veya rayiç değer ile muhasebe kayıtlarının yapıldığı,

700.867 adet taşınmazın ise rayiç değer çalışmalarının tamamlandığı, ancak bunlara ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı,

görülmüştür.

Bu itibarla, rayiç bedel çalışmaları tamamlanmış olmakla birlikte muhasebe kayıtları yapılmayan taşınmazların bulunması sebebiyle, 2020 yılı Bilançosunda 250-Arazi ve Arsalar

Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252- Binalar Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, Hazine taşınmazlarının değerlendirme çalışmalarının tamamlanıp, bu değerler üzerinden 250, 251 ve 252 hesaplarına kaydedilmesinin sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 18: Arsalar ile Yapıların Ayrı Ayrı Muhasebeleştirilmemesi

Yeraltı ve yerüstü düzenleri ile binaların üzerinde buldukları arsalardan ayrı muhasebeleştirilmesi gerekirken, arsalar ile yapıların birlikte muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartlarını, uluslararası standartlara uygun hale getirmek amacıyla Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından Devlet Muhasebesi Standartları (DMS) yayımlanmıştır. Muhasebe mevzuatının söz konusu standartlara uyum düzeyinin artırılması için 2018 yılında Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişiklikler içerisinde arsalar ile üzerindeki yapıların ayrı ayrı muhasebeleştirilmesi de yer almaktadır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Maddi duran varlıkların kayıt değerleri" başlıklı 26'ncı maddesinin birinci fıkrasının (a-5) bendinde 08.01.2018 tarihinde yapılan değişiklik ile üzerinde başka bir maddi duran varlık bulunan arsalar ile yapıların ayrı ayrı muhasebeleştirileceği ifade edilmiştir.

Öte yandan, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıkların "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 170'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde 24.02.2018 tarihinde yapılan değişiklik ile Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olarak, üzerinde başka bir maddi duran varlık bulunan arsalar ile yapıların ayrı ayrı muhasebeleştirileceği hüküm altına alınmıştır.

Her iki hükmün yürürlük tarihi de 01.01.2020 olarak belirtilmiştir.

Hazine taşınmazlarına ilişkin muhasebe kayıtları incelendiğinde, arsalar ile üzerindeki yapıların ayrı ayrı muhasebeleştirilmediği, başka bir deyişle yukarıda anılan mevzuat değişikliklerine uygun olarak kayıtların güncellenmediği ve yeni kayıtlarda arsalar ile üzerindeki yapıların ayrı ayrı kaydedilmediği görülmüştür.

Arsalar ile yapıların ayrı ayrı muhasebeleştirilmemesi sebebiyle 2020 yılı Bilançosunda 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252-Binalar Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, yapılan mevzuat değişikliklerine uygun olarak yeraltı ve yerüstü düzenleri ile binaların üzerinde buldukları arsalardan ayrı muhasebeleştirilmesinin sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 19: Dönem Sonu İşlemlerinin Eksik Yapılması

2020 yılı Bakanlığın dönem sonu işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde eksiklikler görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin (MYMY) "Dönem Sonu İşlemleri" başlıklı 535'inci maddesinde; dönem sonu işlemlerinin mali yılın sonunda geçici mizanın çıkarılmasının ardından yapılan işlemler olduğu ifade edilmiş ve bütçe ve ödenek hesaplarına ilişkin dönem sonu işlemleri ile bütçe ve ödenek hesapları dışındaki dönem sonu işlemleri bentler halinde sayılmıştır.

Bakanlık tarafından hesap dönemi sonunda Sayıştaya verilen defter, mali tablo ve belgelerin incelenmesi sonucunda; MYMY'nin ilgili maddesi uyarınca yapılması gereken bütçe ve ödenek hesapları dışındaki hesaplara ilişkin dönem sonu işlemlerinden;

- Duran varlıklar ana hesap grubu içerisinde yer alan hesaplarda kayıtlı tutarlardan dönen varlıklar ana hesap grubundaki ilgili hesaplara aktarılması gereken tutarlarla ilgili birçok muhasebe biriminde herhangi bir aktarımda bulunulmadığı,

- Uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içerisindeki hesaplarda kayıtlı tutarlardan vadesi 1 yılın altına düşen ve kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubundaki ilgili hesaplara aktarılması gereken tutarların birçok muhasebe biriminde aktarılmadığı,

- Bütçe emanetleri hesabında kayıtlı tutarlardan, bu hesabın ilgili alt bölümüne aktarılması gereken tutarların aktarılmadığı,

- Dönem sonunda ilgili varlık ve yabancı kaynak hesaplarında kayıtlı olup, yabancı para cinsinden izlenen tutarların değerlemeye tabi tutulup gerçek değerleri ile raporlanmadığı, tespit edilmiştir.

Tablo 6: Duran-Dönen Varlıklar Ana Hesap Grupları İçerisinde Dönem Sonu İşlemlerine Tabi Olan Hesapların Geçici ve Kesin Mizan Bakiyeleri

İlgili Hesaplar	Geçici Mizan Bakiyesi (TL)	Kesin Mizan Bakiyesi (TL)
120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı	498.071.874,84	498.071.874,84
220 Gelirlerden Alacaklar Hesabı	540.077,80	540.077,80
126 Verilen Depozito ve Tazminatlar Hesabı	403.612,09	405.879,13
226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı	1.230.951,29	1.228.684,25
132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı	1.127.240,00	1.127.240,00
232 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı	353.658.210,54	353.658.210,54

Tablo 7: Uzun-Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar Ana Hesap Grupları İçerisinde Dönem Sonu İşlemlerine Tabi Olan Hesapların Geçici ve Kesin Mizan Bakiyeleri

İlgili Hesaplar	Geçici Mizan Bakiyesi (TL)	Kesin Mizan Bakiyesi (TL)
330 Alınan Depozito ve Teminatlar	140.814.465,71	140.845.530,58
430 Alınan Depozito ve Teminatlar	1.636.729,79	1.605.664,92
372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	23.880.764,79	23.880.764,79
472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	181.939.438,87	181.939.438,87
380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı	2.818.493,59	2.818.493,59
480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı	1.204.099,36	1.204.099,36

Tablo 8: Bütçe Emanetleri Hesapları Geçici ve Kesin Mizan Bakiyeleri

İlgili Hesaplar	Geçici Mizan Bakiyesi (TL)	Kesin Mizan Bakiyesi (TL)
320 01 Cari Yıla (N) Ait Borçlar	19.034.128,48	19.034.128,48
320 02 (N-1) Yılına Ait Borçlar	13.894,18	13.894,18
320 03 (N-2) Yılına Ait Borçlar	58.521,68	58.521,68
320 04 (N-3) Yılına Ait Borçlar	4.766,00	4.766,00

Tablo 9: Dönem Sonu Döviz Değerleme İşlemine Tabi Olan Hesapların Geçici ve Kesin Mizan Bakiyeleri

İlgili Hesaplar	Geçici Mizan Bakiyesi (TL)	Kesin Mizan Bakiyesi (TL)
104 Proje Özel Hesabı	2.090.389,55	2.090.389,55

Dönem sonu işlemlerinin, MYMY'nin 535'inci maddesi gereğince; geçici mizanın çıkarılmasının ardından yapılan işlemler olduğu göz önünde bulundurulduğunda, yukarıdaki tablolarda yer verilen hesapların geçici mizan bakiyeleri ile kesin mizan bakiyeleri arasında tutar itibariyle herhangi bir fark olmadığı dolayısıyla, mevzuat gereği yapılması gereken söz konusu dönem sonu işlemlerinin yapılmamış olduğu anlaşılmıştır.

Yukarıda yer verilen gerekçelerle, dönem sonu işlemlerinin muhasebe düzenlemelerine uygun olarak yapılmaması sonucunda, 2020 yılı Bilançosunda yukarıda yer verilen hesaplar itibariyle hatalı bilgi sunulmasına neden olunmuştur.

Sonuç olarak, mali yılın sonunda dönem sonu işlemlerinin mevzuatta belirtildiği şekilde yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 20: Bakanlık Aleyhine Sonuçlanan Hukuk Davalarına İlişkin Tahakkuk ve Gider Kayıtlarında Eksiklikler Bulunması

Aleyhe sonuçlanan davalar sonucu oluşan idare borçları ve avukatlık vekalet ücretlerine ilişkin muhasebe kayıtlarında eksiklikler bulunduğu tespit edilmiştir. Bakanlık aleyhine sonuçlanan davalara ilişkin muhasebe kayıtlarında tespit edilen eksiklikler aşağıda açıklanmıştır:

A) İdare Borçlarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması

Davalar sonucu oluşan idare borçlarının tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı ve mali tablolarda raporlanmadığı tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bilanço İlkeleri" başlıklı 8'inci maddesinin birinci fıkrasında, bilanço ilkelerinin belli bir tarihte kamu idaresinin mali durumunun ilgililer için saydam ve gerçeğe uygun olarak yansıtılmasını amaçladığı belirtilmektedir. Aynı Yönetmeliğin "Yabancı Kaynaklara İlişkin İlkeler" başlıklı 10'uncu maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise kamu idarelerinin bilinen ve tutarları tahmin ve hesap edilebilen bütün yabancı kaynaklarının kaydedileceği ve bilançoda gösterileceği hüküm altına alınmıştır.

Bakanlığın taraf olduğu davalara ilişkin incelemelerde, aleyhe sonuçlanan davalarla ilgili ilamların ilgili merkez ve taşra teşkilatı birimleri tarafından Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğüne gönderildiği, gelen ödeme taleplerine istinaden burada tahakkuk ve ödeme tutarına ilişkin kayıtların tutulduğu ve söz konusu borcun ödenmesine ilişkin işlemlerin yapıldığı görülmüştür. Ancak, kaybedilen davalara ilişkin giderlerin tahakkuk kayıtlarının Genel Müdürlük nezdinde tutulmasına rağmen Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğüne bildirilmediği dolayısıyla bu tutarların muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı tespit edilmiştir.

Bu kapsamda, Genel Müdürlükten alınan verilere göre idarenin aleyhe sonuçlanan davalara ilişkin oluşan 97.395.440,00 TL tutarındaki borcu 2020 yılı mali tablolarında yer almamaktadır.

Mali tabloların, Bakanlığın mali işlemlerini tüm önemli yönleriyle tam ve doğru olarak yansıtmasını sağlamak amacıyla, kaybedilen davalar sonucu oluşan idare borçlarının tahakkuk kayıtlarının yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

B) Avukatlık Vekalet Ücretlerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi ve Gider Kaydının Yapılması

İdare aleyhine sonuçlanan davalar nedeniyle karşı tarafın avukatına yapılan vekalet ücreti ödemelerinin nazım hesaplara kaydedilmediği ve gider kaydının yanlış yardımcı hesaba yapıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu avukatlık vekalet ücretlerinin muhasebeleştirilmesine ilişkin olarak, mülga Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerine dağıtımli 22.06.2016 tarihli ve 12007 sayılı yazısında, kaybedilen davalarda karşı tarafın avukatına yapılacak vekalet ücreti ödemelerinin “630.03.04.02.90-Diğer Yasal Giderler” yardımcı hesabına borç kaydedileceği belirtilmektedir. Ayrıca, söz konusu ödemelerin “998.01.01-Diğer Nazım Hesaplar Hesabı”na borç, “999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı”na alacak kaydedileceği vurgulanmaktadır.

Benzer şekilde, 2018 Yılı Genel Bütçe Ortak Detaylı Hesap Planı'nda, avukatlık vekalet ücretleri “998.01-Diğer Nazım Hesaplar (Avukatlık Vekalet Ücretleri)” yardımcı hesabında yer almaktadır. Bu bakımdan, gerek yukarıda yer verilen yazı gerekse bahsi geçen Hesap Planı dikkate alındığında, Bakanlık aleyhine sonuçlanan davalar nedeniyle karşı tarafın avukatına yapılan vekalet ücreti ödemelerinin 998-Diğer Nazım Hesaplar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Ancak, Bakanlığın muhasebe kayıtları incelendiğinde, söz konusu ödemelerin “630.03.04.02.04-Mahkeme Harç ve Giderleri” yardımcı hesabına kaydedildiği ve nazım hesapların kullanılmadığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla, avukatlık vekalet ücretlerine ilişkin giderlerin yanlış yardımcı hesaplarda izlendiği ve nazım hesaplara kaydedilmediği anlaşılmaktadır.

Kaybedilen davalar sonucu ödenen avukatlık vekalet ücretlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının eksik yapılması, mali tablolarda 998-Diğer Nazım Hesaplar Hesabının 43.249.580,77 TL noksan görünmesine yol açmaktadır

Sonuç olarak, mali tabloların doğruluğunun ve güvenilirliğinin sağlanması için, bundan sonraki süreçte ödenecek avukatlık vekalet ücretlerinin 630.03.04.02.90-Diğer Yasal Giderler hesabı ile 998-Diğer Nazım Hesaplar Hesabında izlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 21: Sosyal Tesislerin Envanterinde Yer Alan Taşınurların Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmesi

Sosyal tesislere ait olan dayanıklı taşınurların Bakanlık mali tablolarında yer aldığı görülmüştür.

Kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen sosyal tesislerin hesap ve kayıt düzeni, işlemlerinin muhasebeleştirilmesi, mali tabloların hazırlanması ve raporlanmasının sağlanması amacıyla 30.12.2005 tarih ve 26039 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca İşletilen Sosyal Tesislerin Muhasebe Uygulamalarına Dair Esas ve Usuller, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmıştır.

Esas ve Usuller’in 4’üncü maddesinde sosyal tesislerin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na ekli I, II, III ve IV sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri ile mahalli idareleri ve bunlara bağlı veya bunların kurdukları veyahut üye oldukları birlik ve idarelerince işletilen eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, anaokulu, spor tesisi, yemekhane ve benzeri sosyal tesisleri ifade ettiği belirtilmiştir.

Anılan Esas ve Usuller’in 12 ve 13’üncü maddelerinde sosyal tesisler tarafından yıllık gayrisafi hasıllata göre bilanço esasına ya da işletme hesabı esasına göre kurulacak olan muhasebe sistemleri, 20’nci maddesinde de kullanılacak defterler ve kayıt düzeni belirlenmiştir. 22’nci maddesinde maddi duran varlıklar ve kayıt değerleri düzenlenmiştir.

34’üncü maddesinde ise maddi duran varlıklar hesap grubunun, sosyal tesislerin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen fiziki varlık kalemlerinin ve bunlarla ilgili birikmiş amortismanların izlenmesi için kullanılacağı, bu hesap grubunun maddi duran varlıkların niteliklerine göre 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı, 255-Demirbaşlar Hesabı ve 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabından oluştuğu hüküm altına alınmıştır.

Buna göre, sosyal tesislerin faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan, büro makine ve cihazları hariç her türlü tesis, makine ve cihazlar ile bunların eklentileri 253 no’lu hesapta, sosyal tesislerin faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan ve sosyal tesislerce bizzat elde

edinilmiş bulunan her türlü büro makine ve cihazları ile döşeme, masa, koltuk, dolap, mobilya gibi uzun süre kullanılabilen varlıklar ise 255 no'lu hesapta izlenecektir.

Yapılan incelemede, yemekhane ve kreşin tesis, makine ve cihazları ile demirbaşlarının sosyal tesis nezdinde kayıtlarının tutulmayıp Bakanlık muhasebe kayıtlarında yer aldığı görülmüştür.

Sosyal tesis maddi duran varlıklarının Bakanlık hesaplarında izlenmesi sonucu bilançoda 253 no'lu hesap 83.663,39 TL, 255 no'lu hesap ise 581.543,20 TL fazla görünmektedir.

Sonuç olarak, sosyal tesislere ait maddi duran varlıkların Bakanlık mali tablolarında izlenmesinin mevzuata uygun olmadığı, bunların sosyal tesislerin kendi mali tablolarında yer almasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Yetki Devri Yapılan Kuruluşlarca Verilen Çevre İdari Para Cezalarının Yüzde Ellisinin Genel Bütçeye Gelir Kaydedilmemesi ve Karşılığı Ödeneğin Bakanlık Bütçesine Konulmaması

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 12'nci maddesi gereğince yetki devri yapılan kurum veya kuruluşlarca verilen çevre idari para cezalarının yüzde ellisinin genel bütçeye gelir kaydedilmediği ve karşılığı ödeneğin Bakanlık bütçesine konulmadığı görülmüştür.

2872 sayılı Kanun'un "Denetim, bilgi verme ve bildirim yükümlülüğü" başlıklı 12'nci maddesinde, Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisinin Bakanlığa ait olduğu ve gerektiğinde bu yetkinin devredilebileceği; "İdari cezalarda yetki" başlıklı 24'üncü maddesinde ise denetim yetkisi verilen kurum ve merciler tarafından verilen idarî para cezalarının yüzde ellisinin genel bütçeye gelir kaydedileceği ve Bakanlık bütçesine, genel bütçeye gelir kaydedilecek idarî para cezaları karşılığı ödenek öngörülmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Öte yandan, Çevre Kanununa Göre Verilecek İdarî Para Cezalarında İhlalin Tespiti ve Ceza Verilmesi ile Tahsili Hakkında Yönetmelik'in "İdarî para cezalarının gelir kaydı" başlıklı

28'inci maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkraları, 2872 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesine aykırı olduğu düşünülen hükümler içermektedir. Kanun'un 24'üncü maddesinde, yetki devri yapılan kurum ve merciler tarafından verilen idarî para cezalarının yüzde ellisinin genel bütçeye gelir kaydedileceği açıkça belirtilmesine rağmen, Yönetmelik'te sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idareler tarafından verilen idarî para cezalarının kendi bütçelerine gelir kaydedileceği; diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen idarî para cezalarının ilgili kanunlarındaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, genel bütçeye gelir kaydedileceği ifade edilmektedir.

Bakanlık gelir kayıtları üzerinde yapılan incelemede, farklı mahalli idarelere yetki devri yapılmış olmasına rağmen, yetki devri yapılmış mahalli idareler tarafından kesilen idari para cezalarına ilişkin olarak, şimdiye kadar genel bütçeye gelir aktarılmadığı görülmüştür. Aynı zamanda, Bakanlık bütçesine Çevre Kanunu uyarınca yapılacak denetimlerle ilgili harcamaları karşılamak ve diğer çevre hizmetlerinde kullanılmak üzere, genel bütçeye gelir kaydedilecek idarî para cezaları karşılığı ödenek de konulmamıştır. Bu durum, mahalli idareler tarafından normlar hiyerarşisinde üstte olan Çevre Kanunu hükümlerinin uygulanması gerekirken, Yönetmelik hükümlerinin uygulandığını göstermektedir.

Her ne kadar İdare cevabında, "Çevre Denetim Yönetmeliği Taslağı" ile ilgili hususun, Çevre Kanunu'na uygun olarak yeniden düzenlendiği ifade edilse de, Taslak Yönetmeliğin henüz yürürlüğe girmediği anlaşılmaktadır

Belirtilen sebeplerle, Bakanlıkça yetki devri yapılan kurum veya kuruluşlarca verilen çevre idari para cezasına ilişkin gelirlerin yüzde ellisinin genel bütçeye gelir kaydedilmesi ve genel bütçeye gelir kaydedilecek idarî para cezaları karşılığı ödeneğin Bakanlık bütçesine konulması gerektiği değerlendirilmektedir.

Aynı zamanda, Çevre Kanunu'na göre Verilecek İdarî Para Cezalarında İhlalin Tespiti ve Ceza Verilmesi ile Tahsili Hakkında Yönetmelik hükümlerinde gerekli değişikliklerin yapılarak, Yönetmeliğin bir üst norm olan Çevre Kanunu'na uyumlu hale getirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Taşınır Mal Yönetimine İlişkin Tespitler

Taşınırların, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak yönetilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 48'inci maddesinde yer alan düzenlemeler uyarınca taşınırların hukuka uygunluk ve etkililik, ekonomiklik, verimlilik ilkeleri çerçevesinde yönetilmesi ve muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Taşınır işlemlerinin tabi olduğu hükümler ise anılan Kanun'un 44'üncü maddesine istinaden yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği'nde ayrıntılı olarak yer almaktadır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesine göre harcama yetkilileri taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumludur. Harcama yetkilileri bu sorumluluklarını taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getirmektedir.

Buna göre, harcama yetkilileri, taşınırlara ilişkin işlem ve kayıtların usule uygun olarak yapılıp yapılmadığını kontrol etmeye veya ettirmeye; kasıt, kusur veya ihmali sonucu kırılan, bozulan veya kaybolan taşınırların ilgililerden tazmini için gerekli işlemleri yapmaya veya yaptırmaya yetkilidir.

Kamu idarelerine ait taşınırların muhafazası ile görevli olan veya kendilerine kullanılmak üzere taşınır teslim edilen kamu görevlileri bu taşınırları en iyi şekilde muhafaza etmek, gerekli bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak, veriliş amacına uygun bir şekilde kullanmak ve görevin sona ermesi veya görevden ayrılma halinde iade etmek zorundadırlar.

Taşınırların muhafazasından ve yönetilmesinden sorumlu olanların, gerekli tedbirlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi nedeniyle taşınırın kullanılmaz hale gelmesi veya yok olması sonucunda sebep oldukları kamu zararları hakkında, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri uygulanır.

Yapılan incelemede, taşınır malların yönetimine ilişkin aşağıda yer alan hususlar tespit edilmiştir:

A) Taşınır Kayıt ve Yönetim Sisteminde (TKYS) Yer Alan Bilgilerin Ambarın Fiili Durumunu Yansıtmaması

Ambarda yapılan fiziki inceleme neticesinde, TKYS üzerinden alınan verilerin gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesine göre, doğrudan tüketilmeyen ve kullanıma verilmeyen taşınırları sorumluluğundaki ambarlarda muhafaza etmek, taşınırların giriş ve çıkışına ilişkin kayıtları tutmak, tüketime veya kullanıma verilmesi uygun görülen taşınırları ilgililere teslim etmek, kullanımda bulunan dayanıklı taşınırları buldukları yerde kontrol etmek, sayımlarını yapmak ve yaptırmak taşınır kayıt yetkililerinin görevleri arasında sayılmıştır.

Aynı Yönetmeliğin 23'üncü maddesinde ise dayanıklı taşınırların kullanıma verilmesi düzenlenmiş olup tesis, taşıt ve iş makineleri haricindeki dayanıklı taşınırların Taşınır İstek Belgesi düzenlenmek suretiyle talep edileceği ve talep edilen dayanıklı taşınırların Taşınır Teslim Belgesi düzenlenerek kullanıma verileceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, taşınırlar oda, büro gibi ortak kullanım alanlarına Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenlenmek ve istek yapan birim yetkilisinin ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusunun imzası alınmak suretiyle verilecektir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, taşınırların usulüne göre kaydı, ambarda muhafaza edilmesi, tüketime verilmesi ve dayanıklı taşınırların taşınır teslim belgesi ile kullanıma verilmesi taşınır kayıt yetkilisinin sorumluluğundadır.

Yapılan incelemede,

- Tüm harcama birimlerinde oda, koridor gibi ortak kullanım alanlarına tahsis edilen taşınırlar için dayanıklı taşınırlar listesi düzenlenmediği,
- Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Yapı İşleri Genel Müdürlüğü ile Rehberlik ve Teftiş Başkanlığında, dayanıklı taşınırlar için Taşınır Teslim Belgelerinin düzenlenmesinde önemli eksiklikler olduğu,
- TKYS'de yer alan kayıtlara göre ambarda gözükken taşınırların fiilen anılan Genel Müdürlüklerin ambarlarında bulunmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, taşınırların muhafazası ile zarar görmesi ya da yok olması halinde sorumluluğun tespiti için dayanıklı taşınırların kullanan kişilere zimmetlenmesi ve ortak kullanımda olan taşınırların takibi için dayanıklı taşınırlar listesinin düzenlenmesinin sağlanması gerekmektedir.

B) Dayanıklı Taşınırlara Sicil Numarası Verilmemesi

Dayanıklı taşınırlara mevzuatta öngörülen ve takibini sağlayan sicil numarasının verilmediği tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Dayanıklı taşınırların numaralanması" başlıklı 36'ncı maddesinde giriş kaydı yapılan dayanıklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verileceği ve bu numaranın yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtileceği ifade edilmiştir.

Buna göre, sicil numarası üç grup rakamdan oluşacak, birinci grup rakam, taşınırın Dayanıklı Taşınırlar Defterinde ayrıntılı izlenmek üzere kaydedildiği taşınır kodundan; ikinci grup rakam, taşınırın giriş kaydedildiği yılın son iki rakamından; üçüncü grup rakam ise taşınıra verilen giriş sıra numarasından oluşacaktır.

Yapılan incelemede, harcama birimlerinin tamamında dayanıklı taşınırlara sicil numarası verilmediği dolayısıyla üzerlerinde yer almadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, dayanıklı taşınırların takibi amacıyla her birine mevzuatta öngörüldüğü şekilde sicil numarası verilmesi ve bunların taşınırların üzerinde kalıcı bir şekilde yer almasının sağlanması gerekmektedir.

C) Ambar Devir İşlemlerinin Mevzuata Uygun Yapılmaması

Ambar devir ve teslimlerinin Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine uygun yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yönetmeliğin "Devir işlemleri" başlıklı 33'üncü maddesi gereği taşınır kayıt yetkilileri, sorumlulukları altındaki ambarlarda bulunan taşınırları ve bunlara ilişkin kayıt ve belgeleri, yerlerine görevlendirilenlere devretmeden görevlerinden ayrılamazlar. Yeni görevlendirilen taşınır kayıt yetkilileri de söz konusu kayıt ve belgeleri aramak ve almak zorundadır. Ambarların devri, Ambar Devir ve Teslim Tutanağı düzenlenerek yapılır.

Oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis gibi ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırlar, buralarda asılı Dayanıklı Taşınırlar Listesinde gösterilen miktarlar esas alınarak sayılmak ve listedeki ilgili bölüm imzalanmak suretiyle yeni sorumluya devir ve teslim edilir.

Dolayısıyla, Yönetmelik hükümleri gereği taşınır kayıt yetkilisinin değişmesi durumunda ambar sayımı yapılarak Ambar Devir ve Teslim Tutanağı düzenlenmesi ve dayanıklı taşınırlar listesinin imzalanarak devredilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile Rehberlik ve Teftiş Başkanlığında taşınır kayıt yetkililerinin değişimi sırasında devir için gerekli işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, taşınırların yönetiminde sorumluluğun tesisi bakımından ambar devir işlemlerinin mevzuata uygun olarak yapılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: İdareye Sunulması Gerektiği Halde Sunulmayan Atık Yönetim Planları Konusunda Etkin Bir Takip Çalışması Yapılmaması

Mevzuat hükümleri gereğince atık yönetim planını hazırlama yükümlülüğü verilen gerçek veya tüzel kişilerin bu sorumluluklarını yerine getirmediği ve İdare tarafından da atık yönetim planını hazırlamayan işletmelere karşı etkin bir takip yapılamadığı tespit edilmiştir.

02.04.2015 tarih 29314 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Atık Yönetimi Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinin (I) bendinde, atık yönetim planı, çevreyle uyumlu bir şekilde atık yönetimini sağlamak üzere hazırlanan kısa ve uzun vadeli program ve politikaları içeren plan olarak tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmeliğin "Genel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (o) bendinde, Yönetmelik ile atık yönetim planını hazırlama yükümlülüğü verilen gerçek ve tüzel kişilerin, atık yönetim planını hazırlayarak sunmak ve onaylatmakla yükümlü olduğu, "Atık Üreticisinin ve Atık Sahibinin Yükümlülükleri" başlıklı 9'uncu maddesinde de, atık üreticisinin atık yönetim planını hazırlayarak, İl Müdürlüğüne sunmakla ve onay almakla yükümlü olduğu ifade edilmektedir.

Yönetmeliğin "Bildirim ve Kayıt Tutma Yükümlülüğü" başlıklı 15'inci maddesinde de üretici, piyasaya süren, atık üreticisi, atık taşıyıcıları ve atık işleme tesislerinin tutması gereken kayıtlar hakkında bilgi verilmektedir.

Anılan mevzuat hükümlerine göre, atık üreticileri, ürettiği atıklara ve atıkların önlenmesi ile azaltılmasına yönelik olarak hazırlamakla yükümlü olduğu atık yönetim planını hazırlayarak İl Müdürlüğüne sunmakla yükümlüdür. Söz konusu atık yönetim planları işletmeler tarafından 3 yıllık hazırlanmakta olup firmaların ürettikleri ya da üretecekleri

atıkların kodları, atık proses ve faaliyetlerine ilişkin bilgiler, üretilen atık miktarları, atıkların geri kazanım miktarları, atıkların kime verildiği gibi bilgileri içermekte ve Bakanlık tarafından hazırlanan 5 yıllık ulusal atık yönetim planlarına ve atık politikalarına temel oluşturmaktadır.

Bakanlık İl Müdürlüklerinde yapılan incelemede, atık yönetim planlarının atık üreticisi işletmeler tarafından sunulmadığı ve İl Müdürlüklerince işletmelerin planlarını sunup sunmadıklarının tespiti için düzenli denetimler yapılmadığı görülmüştür. Dolayısıyla, gerekli bilgi ve belgeleri sunmayan işletmeler için Çevre Kanunu hükümleri uyarınca idari para cezaları hesaplanması gerekirken söz konusu işlem yapılmamaktadır.

Atık yönetim planlarını hazırlayan çeşitli işletmeler incelendiğinde ise bunların organize sanayi bölgelerinde faaliyet gösteren işletmeler olduğu ve bu organize sanayi bölgeleri yönetimleri tarafından bölgelerinde faaliyet göstermek isteyen işletmelerin atık yönetim planlarını hazırlamaları zorunlu tutulduğu, dolayısıyla o bölgede faaliyet göstermek isteyen işletmelerin yönetim planı hazırlamak durumunda kaldığı anlaşılmıştır. Ancak, söz konusu uygulama tüm organize sanayi bölgelerinde geçerli değildir. Zaman zaman da belediyelerden İl Müdürlüklerine yazılar yazılıp bazı işletmelerin atık yönetim planlarının olmadığı bildirilmektedir. Ancak, söz konusu bildirimler de belediye sınırlarında faaliyet gösteren tüm işletmeleri kapsamamakta ve daha spesifik nitelikli olmaktadır.

İdare cevabında, 2020 yılında atık konulu çevre denetimlerinin yapıldığı ifade edilse de, tüm atık üreticilerinin atık yönetim planı hazırlama zorunluluğu bulunduğundan, belli aralıklarla yapılan denetimler yetersiz kaldığından konuya ilişkin sistematik bir denetim mekanizmasının kurulmasının gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Belirtilen nedenlerle, İl Müdürlükleri tarafından işletmelerin atık yönetim planlarını sunup sunmadığı hususlarının düzenli şekilde denetlenmesi ve ihtiyaç halinde il sınırlarındaki tüm belediyeler ve organize sanayi bölgeleri ile gerekli yazışmaların yapılarak il genelinde faaliyet gösteren tüm atık üreticilerinin tespit edilmesi, ayrıca yönetim planı hazırlamayan işletmelere de Çevre Kanunu'nun 20'nci maddesi çerçevesinde idari para cezası uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Atık Yönetimi Yönetmeliği Hükümleri Kapsamında Değerlendirilen Tesislerin İmar Planına İşlenmemesi

Yapılan incelemede, Atık Yönetimi Yönetmeliği hükümleri kapsamında imar planlarına işlenmesi gereken Atıkların Yakılmasına İlişkin Yönetmelik ve Atıkların Düzenli

Depolanmasına Dair Yönetmelik kapsamındaki tesislerin imar planlarına işlenmediği görülmüştür.

02.04.2015 tarih ve 29314 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Atık Yönetimi Yönetmeliği” nin 7’nci maddesinde İl Müdürlüklerinin görev ve yetkileri sıralanmaktadır. İlgili maddenin (j) bendinde, Atıkların Yakılmasına İlişkin Yönetmelik ve Atıkların Düzenli Depolanmasına Dair Yönetmelik hükümleri kapsamında değerlendirilen tesislerin imar planına işlenmesini sağlamak İl Müdürlüklerinin görevi arasında sayılmaktadır. Belediyeler de aynı Yönetmelik hükümlerine göre belirtilen tesisleri imar planlarına işlemek ile yükümlü tutulmuştur.

06.10.2010 tarih ve 27721 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Atıkların Yakılmasına İlişkin Yönetmelik’in “Yakma tesisleri için yer seçimi izni verilmesi” başlıklı 6’ncı maddesinde, yakma tesisi kurmak isteyen özel ve tüzel kişilerin yakma tesisi kurmak üzere seçtikleri yer için meri mevzuat çerçevesinde, Mahalli Çevre Kurulu kararı ve Bakanlığın uygun görüşü ile mahallin en büyük mülki idare amirinden izin almak ve imar planına işletmek zorunda olduğu, “Yaptırımlar” başlıklı 18’inci maddesinde de, Yönetmeliğe aykırı davranan işletmeler hakkında 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 15, 20 ve 23’üncü maddeleri kapsamında idari yaptırım uygulanacağı ifade edilmektedir.

26.03.2010 tarih ve 27533 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Atıkların Düzenli Depolanmasına Dair Yönetmelik’in “Yer seçimi” başlıklı 15’inci maddesinde, düzenli depolama tesis sınırlarının yerleşim birimlerine uzaklığının, I. sınıf düzenli depolama tesisleri için en az bir kilometre, II. sınıf ve III. sınıf düzenli depolama tesisleri için ise en az iki yüz elli metre olmak zorunda olduğu, ayrıca çevresel etki değerlendirmesi sürecinin tamamlanmasını müteakip seçilen alanın ilgili planlara işleneceği belirtilmektedir. Bunun yanında, aynı Yönetmelik’te, Yönetmeliğe aykırı davrananlar hakkında Çevre Kanunu’nun ilgili maddelerinin uygulanacağı hususu yer almaktadır.

Yapılan incelemede, Atıkların Yakılmasına İlişkin Yönetmelik ve Atıkların Düzenli Depolanmasına Dair Yönetmelik kapsamındaki tesislerden imar planlarına işlenmeyen tesislerin olduğu görülmüştür. Oysa belirtilen tesisler, özellikleri itibariyle her yere kurulması mümkün olmayan tesisler olduğundan ve yerleşim birimlerine olan uzaklıkları gibi parametreler önem taşıdığından, belirtilen tesislerin imar planlarına mutlaka işlenmesi ve sonraki planlama süreçlerinin de ona göre belirlenmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, anılan tesislerin imar planlarına işlenmesini sağlamak İl Müdürlüklerinin görevleri arasında sayılmakta olup, tesislerin işlenmemesi durumunda Çevre Kanunu'nun ilgili hükümleri kapsamında işlem yapılması gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle, İdare tarafından Atıkların Yakılmasına İlişkin Yönetmelik ve Atıkların Düzenli Depolanmasına Dair Yönetmelik kapsamında olup da imar planlarına işlenmeyen tüm tesislerin tespit edilip, imar planlarına işlenmesinin sağlanması ve bunlar hakkında Çevre Kanunu hükümleri kapsamında gerekli işlem ve yaptırımların takip edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Çevre Kanunu Gereğince Yapılan Çevre Giderlerinin Ödenmesine İlişkin Tespitler

Şartlı nakdi yardım mahiyetindeki çevre giderlerinin 2872 sayılı Çevre Kanunu, Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmelik ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine uygun olarak yapılmadığı görülmüştür.

Çevre Kanunu'nun 18'inci maddesi gereği çevre kirliliğinin önlenmesi, çevrenin iyileştirilmesi ve çevre ile ilgili yatırımların desteklenmesi amacıyla tahsil edilecek olan yılı çevre gelirleri karşılığı Bakanlık bütçesine ödenek öngörüleceği ve ödeneklerin kullanımı ile ilgili usul ve esasların Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan hükme dayanılarak Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmelik 03.04.2007 tarih ve 26482 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur. Yönetmeliğin bazı maddelerinde 23.12.2020 tarihinde değişiklik yapılmış olmakla birlikte bu tarihe kadar yapılan iş ve işlemler, değişiklik öncesi Yönetmelik hükümlerine tabidir.

2020 yılında çevre gelirleri karşılığı Bakanlık bütçesine öngörülen ödeneğin kullanımı incelenmiş olup aşağıda yer alan tespitlerde bulunulmuştur:

A) Çevre Giderlerinin İLBANK ile Yapılan Protokole İstinaden Gerçekleştirilmesi

Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü tarafından çevre giderlerinin İLBANK ile yapılan protokole istinaden gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmeliğin 7'nci maddesinde ödeneğin kullanılacağı çevre hizmetleri düzenlenmiş olup 8'inci maddesinde ise bu madde uyarınca gerçekleştirilecek olan faaliyet ve tesislerin projelendirilmesi ve yapımına ilişkin yardım veya kredi taleplerini görüşerek karara bağlayacak olan inceleme komisyonunun oluşumu ve çalışma esasları belirlenmiştir.

Buna göre, inceleme komisyonu Bakan Yardımcısının oluruyla Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğünden Genel Müdür veya Genel Müdür Yardımcısı, ödeme emri belgesini düzenlemekle yetkili olan Genel Müdür Yardımcısı ve ilgili daire başkanları ile gerekli görülmesi halinde diğer genel müdürlüklerin ilgili daire başkanlarından oluşmaktadır.

Bu komisyon tarafından alınan kararlarda yardım veya kredi verileceklerin adı, projesi, yardım veya kredi tutarı, dilimler hâlinde veriliyorsa dilimlerin sayısı ve tutarı belirtilmektedir.

Anılan Yönetmeliğin 9'uncu maddesinde yardım veya kredi başvurularında gereken belgeler sayılmaktadır. Buna göre, bu belgeler üzerinde inceleme ilgili il müdürlüğü veya genel müdürlükçe yapılacak ve projenin gerekliliği ve uygulanabilirliğine ilişkin görüşle birlikte Genel Müdürlüğe gönderilecektir. Söz konusu yardıma ilişkin başvurular ait olduğu yıl içerisinde Bakanlıkça değerlendirilerek kabulüne veya reddine karar verilecek ve yardımlar Bakan Onayı ile yapılacaktır.

Ayrıca, Yönetmeliğin yardım yapılma usulünü düzenleyen 12'nci maddesi gereği Bakanlıkça, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bunlar tarafından oluşturulan birliklere yardım yapılabilmesi için Bakanlık ile yardım yapılacak genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bunlar tarafından oluşturulan birlikler arasında protokol yapılması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan hükümlere göre, çevre gelirleri karşılığı öngörülen ödenekten projelendirme ve yapım işleri için yardım yapılabilmesi için Bakanlık nezdinde oluşturulacak olan inceleme komisyonu tarafından karar alınması ve yardımın Bakan onayı ile yapılması gerekmektedir. Ayrıca yardım, genel yönetim kapsamındaki bir kamu idaresine yapılacak ise bu idare ile Bakanlık arasında protokol yapılması gerekmektedir.

Ödeneğin kullanımına ilişkin yapılan incelemede, Bakanlık ile İLBANK arasında 29.08.2018 tarihinde daha yeşil ve yaşanabilir şehirler hedefi kapsamında mahalli idarelerde bisiklet ve yeşil yürüyüş yolu, çevre dostu sokak ve gürültü bariyeri yapılması işlerinin

desteklenmesi amacıyla protokol yapıldığı görülmüştür. Bu protokolün verdiği yetkiye dayanarak 31.08.2020 tarihli ek protokol ile bazı maddeler değiştirilmiştir.

Protokolün 7'nci maddesi (b) bendi gereği protokol kapsamındaki işlerle ilgili olarak Bakanlık ve İLBANK'a yapılacak olan talepler, Bakanlık ve İLBANK tarafından oluşturulacak komisyonca Protokol'ün 8'inci maddesi uyarınca değerlendirilerek hibe desteği sağlanacak belediye veya il özel idaresi listesi ile birlikte proje, inşaat ve malzeme alımı için hibe tutarları belirlenecek ve Bakanlık onayına sunulacaktır.

Yönetmelik uyarınca, mahalli idarelerin yardım taleplerinin Bakanlık nezdinde oluşturulacak olan inceleme komisyonunca değerlendirilerek uygun bulunması halinde Bakan onayına sunulması ve sonrasında bu idare ile Bakanlık arasında protokol yapılması gerekirken mevzuata aykırı olarak İLBANK protokolün bizzat tarafı yapılarak karar mekanizmasına dahil edilmiştir.

Sonuç olarak, bahse konu ödeneğin kullanımına ilişkin İLBANK'a mevzuatla verilmiş bir yetki bulunmadığından, yardım taleplerinin Bakanlık tarafından değerlendirilmesi ve yapılacak olan protokolün tarafının yardımı alan idarenin olması gerektiği değerlendirilmektedir.

B) Çevre Giderlerinin İLBANK Hesabına Aktarılmak Suretiyle Gerçekleştirilmesi

Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğünce kamu idarelerine yapılacak olan yardımlar, Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmelik'te yer alan hükümlere uyulmadan, sermaye transferi olarak İLBANK'a aktarılmıştır.

Adı geçen Yönetmeliğin "Yardım veya kredi ödemeleri" başlıklı 14'üncü maddesinde yardımların hangi şartlarla Kamu İdarelerinin hesaplarına aktarılacağına ve "Kontrol ve denetim" başlıklı 15'inci maddesinde de İl Müdürlükleri tarafından gerçekleştirilecek kontrol süreçlerinin içeriğine yer verilmektedir.

Buna göre, yardım yapılmasına karar verilmesinden sonra, gerekli şartları yerine getiren ve istenilen belgeleri (ihale komisyon kararı veya sözleşme, ihale onay belgesi, fatura, hakediş raporu, serbest bırakma tablosu, araçlar için ruhsat belgesi) sunan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine, 15'inci maddede belirtilen kontrol ve denetim faaliyeti tamamlandıktan sonra yardım tutarları aktarılmalıdır.

Çevre giderlerine ilişkin iş ve işlemler kapsamında belediye ve il özel idarelerine yapılacak yardımlara ilişkin Bakanlık ile İLBANK arasında yapılan protokolün 7'nci maddesinin (b) bendine göre belediye veya il özel idaresi listesi ve yapılacak olan yardım tutarı belirlendikten sonra alınan Bakan onayını müteakiben gereken finansman miktarı İLBANK'ta açılacak ortak hesaba Bakanlık tarafından aktarılacaktır. Protokole konu proje, inşaat, malzeme alımı vb. ödemeler bu hesaptan karşılanacaktır.

Protokolün 7'nci maddesinin (d) bendi gereği ise protokole konu işlerle ilgili inşaat veya malzeme alım ihalesi ilgili belediye veya il özel idaresince yapılmış harcamaların ödemeleri, yapım işlerinde bu idarelerce düzenlenecek ve ödeme emri belgesi ile hakedişleri karşılığında, malzeme alımında ise fatura karşılığında İLBANK tarafından incelenip uygun görüldükten sonra yükleniciye ödenecektir. İhalesi İLBANK tarafından yapılan işlerde ise hakediş ve faturalar İLBANK'ın ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde ödenecektir.

Ancak, Bakanlık bu işler için ayrılan ödeneği, ödemeye esas iş ve işlemlerin Yönetmeliğin 15'inci maddesinde belirtilen kontrol ve denetim faaliyetlerini tamamlamadan, iş yapılmadan, mal veya hizmet alınmadan doğrudan İLBANK'a aktarmaktadır. Yardım alan idarelerce işin yapıldığına ilişkin kanıtlayıcı belgeler İLBANK'a sunulduktan sonra bu hesaptan İLBANK tarafından yükleniciye ödeme yapılmaktadır.

2020 yılında anılan protokol kapsamında İLBANK'a 86.324.582,70 TL aktarıldığı, bu tutarın yalnızca 1.973.710,78 TL'sinin İLBANK tarafından belediye veya il özel idarelerine protokol kapsamındaki iş ve işlemler için aktarıldığı tespit edilmiştir.

Belirtilen tutarın İLBANK hesabına aktarılmasına ilişkin işlemler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

5018 sayılı Kanun'un, "Üst yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinde, üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımının sağlanmasından, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumlu olacakları ve bu sorumluluğun gereklerini de harcama yetkilileri aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmiştir.

Mezkur Kanun'un "Harcama yetkisi ve yetkilisi" başlıklı 31'inci maddesinde, bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu belirtilmiş olup, "Harcama talimatı ve sorumluluk" başlıklı 32'nci maddesinde harcama yetkilisinin görev ve sorumlulukları açıklanmıştır.

"Giderin gerçekleştirilmesi" başlıklı 33'üncü maddesinde, gerçekleştirme görevlilerinin harcama talimatı üzerine, işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütecekleri ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumlu olacakları hüküm altına alınmıştır.

"Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde ise, muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde, yetkililerin imzasını, ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını, maddi hata bulunup bulunmadığını ve hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri kontrol etmekle görevli ve yetkili kılınmışlardır. Muhasebe yetkililerinin bu Kanuna göre yapacakları kontrollere ilişkin sorumlulukları, görevleri gereği incelemeleri gereken belgelerle sınırlıdır.

5018 sayılı Kanun'la kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması ile hesap verebilirlik ve malî saydamlığın sağlanması amaçlanmıştır. Bu amaç çerçevesinde, üst yönetici, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkililerine Kanun'da açıklanan görevlerini yerine getirirken yukarıda ifade edilen sorumluluklar yüklenmiştir. Harcama sürecindeki bütün görevliler Kanun'un amaçları ve düzenlemeleri doğrultusunda yaptıkları iş ve işlemlerden sorumludurlar.

Söz konusu harcamaların yapılmasında; harcama yetkilisi (Genel Müdürlük) tasarrufu ile başlangıçta tahmini olarak belirlenen yardım tutarı, harcama yetkilisi onayı ile gerçekleştirme görevlilerince ilk etapta İLBANK'a ödenmiş ve işlemler tamamlandıktan sonra bu hesaptan ilgili idarelerin banka hesaplarına İLBANK tarafından ödemedede bulunulmuştur.

Muhasebe yetkilisi (Merkez Saymanlık Müdürlüğü) tarafından ödeme aşamasında ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde, ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olması ve hak sahibinin kimliğine ilişkin kontrollerin yapılmaması neticesinde ödeme tutarları, ilgili idareleri veya hak sahipleri yerine İLBANK'a yapılmıştır.

Yukarıda açıklanan 2872 sayılı Çevre Kanunu, ilgili Yönetmelik ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre, çevreyle ilgili giderlerin yapılması durumunda;

Yardım veya kredilere ilişkin tutarların; gerekli şartları yerine getiren ve istenilen belgeleri (ihale komisyon kararı veya sözleşme, ihale onay belgesi, fatura, hakediş raporu, serbest bırakma tablosu, araçlar için ruhsat belgesi) sunan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesaplarına doğrudan aktarılması,

5018 sayılı Kanun'un amir hükmü çerçevesinde, Bakanlık Merkez Saymanlık Muhasebe Müdürlüğüne (muhasebe yetkilisi sıfatıyla), ödeme emri belgesi ve eki belgeler yapılacak kontroller neticesinde ilgili idarelere doğrudan ödenmesi gerekmektedir.

Ancak, 2020 yılı içerisinde yapılan ödemelerde; Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü ile İLBANK arasında yapılan protokol gerekçe gösterilip, 5018 sayılı Kanun'a aykırı olarak, yardımlara ilişkin tutarlar, gerekli şartları yerine getiren ve istenilen belgeleri sunan genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri yerine, İLBANK hesabına aktarılmıştır.

Açıklandığı üzere, 5018 sayılı Kanun'da sayılan üst yönetici, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisi unvanlarındaki sorumlular, Kanun'un kendilerine yüklediği görev ve sorumlulukları yerine getirmemişlerdir.

Dolayısıyla, çevre gideri yapılması uygulamalarında, ilgili Kanun ve Yönetmeliklerle birlikte, 5018 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatındaki hükümlere uyulması, muhasebe yetkilisince yapılan ödemelerin İLBANK'a değil, gerçekleştirme görevlisi tarafından tahakkuka bağlanarak harcama yetkilileri tarafından ödenmesine izin verilen tutarların doğrudan gerekli şartları yerine getiren ve istenilen belgeleri sunan idarelere yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Atık İthalatı Yapan İthalatçılar Tarafından Ödenen Uygunluk Yazısı Ücretinin Maktu Olarak Belirlenmesi

İthalatçılar ya da temsilcileri tarafından ödenen atık ithalatı uygunluk yazısı ücretinin, maktu bir ücret şeklinde uygulandığı görülmüştür.

2018/3 sayılı Çevrenin Korunması Yönünden Kontrol Altında Tutulan Atıkların İthalat Denetimi Tebliği'nin "Başvuru" başlıklı 5'inci maddesinde, Tebliğ Eki 1 sayılı listede yer alan atıkların ithalatçılarına İl Müdürlüklerine başvururken hazırlaması gereken belgeler

sayılmaktadır. “Uygunluk Denetimi” başlıklı 6'ncı maddesinde ise İl Müdürlüğü tarafından, Ek-1'deki listedeki atıkların belgeler üzerinden değerlendirilmesi ve fiziki kontrolü sonucunda uygun bulunması durumunda uygunluk yazısı düzenleneceği ifade edilmektedir.

Bilgi Formunda atık miktarı (ton/kilo) ve ithalatçıya ilişkin diğer bilgiler yer almakta olup, firmalar bu bilgileri doldurarak İl Müdürlüklerinden uygunluk yazısı almak için başvuru yapmaktadır. İl Müdürlüğü tarafından, belgeler üzerinden yapılan değerlendirme ile fiziki kontrol sonucunda uygunluk yazısı düzenlenmektedir.

Ek-4 Uygunluk Yazılarında, firmanın adı, adresi, atığın adı, Gümrük Tarife İstatistik Pozisyonu bilgisi, atık miktarı ve lisans belge numarası bilgilerinin yer aldığı görülmüştür. 2020 yılı Döner Sermaye Birim Fiyat Listesi incelendiğinde, 143 sıra numarası ve 106 gelir kodunda yer alan ithalat uygunluk yazısı ücretinin 1.550,00 TL olduğu anlaşılmaktadır.

Buna göre, ithalatçının getirdiği atık miktarına bakılmaksızın, ithalat miktarı 1 araç veya 100 araç da olsa, ya da 1 ton veya 100 ton da olsa, tek bir uygunluk belgesi ücreti yani 1.550,00 TL alınmaktadır. Atık ithalatçıları, genelde tek uygunluk belgesi ücreti verebilmek için bütün atık kamyonlarını birlikte sınırdan geçirmeye çalışmakta, dolayısıyla denetim personeli zaman zaman tek faturaya bağlı çok sayıda tırda, aynı anda fiziki denetim yapmak durumunda kalmaktadır. Atıkların büyük hacimli konteynırlarla gelmesi, İl Müdürlüklerinin denetim personelinin sayı olarak sınırlı olması ve fiziki denetim yapmak için uzun süre olmaması nedeniyle, sınırlardaki atık kontrollerinde zorluk yaşanmaktadır. Aynı zamanda, ithalatçıların bir kısım araçlarının sınıra gelip, bir kısım gelmekte olan araçlarının da tek ücret vermek amacıyla beklenmesi durumunda, sınırlarda araç yığılması olmakta ve bu durum sınır trafiğini ve yoğunluğunu olumsuz etkilemektedir.

Belirtilen sebeplerle, İl Müdürlükleri sınır kapılarında yapılacak fiziki denetimlerin daha sağlıklı olabilmesi ve getirilen atığın tamamının kontrol edilebilmesi için, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü 2020 yılı Birim Fiyat Listesinde yer alan Atık İthalat Uygunluk Yazısı Ücretinin, getirilen atık miktarı ya da araç sayısına göre belirlenen bir tarife şeklinde uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Yetkilendirilmiş Atık Yönetim Kuruluşlarının Denetiminin Yapılmaması

Bakanlık tarafından atık yönetimi konusunda yetkilendirilmiş kuruluşlara ilişkin mevzuatta yer alan hükümler çerçevesinde, yapılması gereken denetimlerin yapılmadığı görülmüştür.

Atık Yönetimi Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, "Yetkilendirilmiş kuruluş" atıkların toplanması, taşınması, geri kazanımı, geri dönüşümü ve bertaraf edilmelerine dair yükümlülüklerin yerine getirilmesi ve bunlara yönelik gerekli harcamaların karşılanması amacıyla Bakanlığın koordinasyonunda bir araya gelerek oluşturulan tüzel kişiliği haiz birlik olarak tanımlanmaktadır.

Ayrıca, Yönetmeliğin "Yetkilendirilmiş kuruluşun yükümlülükleri ve yetkilendirme" başlıklı 21'inci maddesinde de, yetkilendirilmiş kuruluşların denetimine ilişkin bilgi verilmektedir.

Anılan hükümlere göre, yetkilendirilmiş kuruluşlar atık yönetimi sürecinde belli yükümlülüklerin yerine getirilmesi için oluşturulmuş tüzel kişiliklerdir. Bu kuruluşlar, gerçekleştirilen çalışmaların gelişme raporlarını, bir sonraki yılın planını ve yıllık bütçesini her yılın Mart ayı sonuna kadar Bakanlığa sunmakla yükümlüdürler. Bunun yanında, Bakanlık, yetkilendirdiği kuruluşları denetlemek durumundadır. Bakanlık denetiminin haricinde, yetkilendirilmiş kuruluşlar, bağımsız denetim kuruluşları tarafından da iki yılda bir denetlenmeli ve denetim raporları Bakanlığa sunulmalıdır.

Yapılan incelemede, Bakanlık tarafından söz konusu yetkilendirilmiş kuruluşlara ilişkin etkin bir denetim yapılmadığı, aynı zamanda yetkilendirilmiş kuruluşların bağımsız denetim kuruluşları tarafından iki yılda bir denetlenip denetlenmediği hususuna ilişkin bir kontrol sürecinin de işletilmediği anlaşılmıştır. Bu durum, yetkilendirilmiş kuruluşların mevzuatta belirtilen hükümlere uygun hareket edip etmediği ve yükümlülüklerini yerine getirip getirmediği noktasında belirsizlik oluşturmaktadır.

İdare cevabında denetimlerin yapıldığı ifade edilse de, yapılan incelemede tüm yetkilendirilmiş kuruluşların denetlenmediği, ayrıca kuruluşların bağımsız denetim firmaları tarafından da denetlenmediği tespit edilmiştir.

Bakanlık tarafından, atık yönetimi konusunda yetkilendirilmiş kuruluşlara ilişkin mevzuatta yer alan denetimlerin yapılması/yaptırılması, aynı zamanda bu kuruluşlar tarafından yıllık olarak sunulması gereken bilgi ve belgelerin eksiksiz bir şekilde sunulup sunulmadığının kontrol edilmesi gerekmektedir.

Belirtilen sebeplerle, İdare tarafından yetkilendirilmiş kuruluşlara yönelik denetimlerin mevzuatın öngördüğü şartları sağlayacak şekilde yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Proje Bedellerinin Düşük Gösterilmesi ve Bunun Sonucu Başvuru Ücretleri ile İdari Para Cezalarının Olması Gerekinden Az Ödenmesi

Yapılan incelemede, İşletmeler tarafından ÇED proje bedellerinin düşük gösterilmesi sonucu, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü 2020 yılı Birim Fiyat Listesinde yer alan başvuru bedellerinin ve ayrıca idari para cezalarının olması gerekenden az ödendiği tespit edilmiştir.

A) ÇED Proje Bedellerinin Düşük Gösterilmesi ve Başvuru Ücretlerinin Gereğinden Az Ödenmesi

İşletmeler tarafından ÇED proje bedellerinin düşük gösterilmesi sonucu, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü 2020 yılı Birim Fiyat Listesinde yer alan başvuru bedellerinin olması gerekenden daha az tutarlarda ödendiği görülmüştür.

ÇED Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinde, Yönetmelik kapsamındaki bir projeyi gerçekleştirmeyi planlayan gerçek veya tüzel kişilerin, ÇED'e tabi projeler için, ÇED Başvuru Dosyasını ve ÇED Raporunu; Seçme Eleme Kriterleri uygulanacak projeler için ise Proje Tanıtım Dosyasını, Bakanlıkça yeterli verilmiş kurumlara hazırlatmak ve proje kapsamında verdikleri taahhütlere uymakla yükümlü olduğu ifade edilmektedir.

Yönetmelik ekinde Ek-1 Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesi ve Ek-2 Seçme-Eleme Kriterleri Uygulanacak Projeler Listesi yer almaktadır. Yönetmelik kapsamında yer alan projelere başlayacak olan işletmeler, işin hacmine göre işe başlamadan önce ya ÇED Başvuru Raporu ya da Proje Tanıtım dosyalarını hazırlamak zorundadır. Söz konusu belgelerde projelerin bedeline ve kapsamına yer verilmektedir. Dolayısıyla, proje bedeli

beyan usulü ile firmalar tarafından sunulmakta olup, İdare tarafından verilerin doğruluğuna ilişkin bir kontrol süreci işletilmemektedir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü 2020 yılı Birim Fiyat Listesinde, ÇED süreçlerine başvuracak firmaların, öngörülen proje bedellerine göre ödemesi gereken başvuru ücretleri yer almaktadır. Söz konusu başvuru ücretleri, proje bedeli üzerinden hesaplanmakta ve proje bedelleri arttıkça başvuru ücretleri de artmaktadır.

2020 yılı Birim Fiyat Listesinde yer alan başvuru ücretleri;

“Başvuru Bedeli 0 TL - 1 Milyon TL arası 11.300,00 TL

Başvuru Bedeli /Proje Bedeli 1 Milyon TL - 10 Milyon TL arası 22.550,00 TL

Başvuru Bedeli /Proje Bedeli 10 Milyon TL - 100 Milyon TL arası 33.100,00 TL

Başvuru Bedeli /Proje Bedeli 100 Milyon TL - 1 Milyar TL arası 42.250,00 TL

Başvuru Bedeli /Proje Bedeli 1 Milyar TL - 10 Milyar TL arası 72.150,00 TL

Başvuru Bedeli /Proje Bedeli 10 Milyar TL ve üzeri 254.800,00 TL”

olarak belirlenmiştir.

ÇED sürecine başvuran birçok işletme tarafından, proje bedellerinin olması gerekenden düşük beyan edildiği, dolayısıyla ödenmesi gereken başvuru ücretlerinin de düşük tahsil edildiği anlaşılmaktadır.

Belirtilen bu hususa ilişkin bazı uygulamalar aşağıda yer almaktadır:

- Proje giderlerinin ve inşaat maliyetlerinin düşük gösterilmesi,
- Proje maliyet kalemlerinin detaylı açıklamalarına yer verilmemesi,
- Proje metrekarelerinin düşük gösterilmesi,
- Makine teçhizat ağırlıklı projelerde, model yılı kaç olursa olsun maliyetlerin aynı gösterilmesi (model yılı 2006 ve 2015 olan aynı marka ve özelliklere sahip teçhizatların hepsinin TL değerinin aynı gösterildiği görülmüştür),

• Makine teçhizat ağırlıklı projelerde, teçhizat bedellerinin gerçekçi belirlenmemesi (Örneğin hazır beton santrali fiyatının 20.000,00 TL olarak gösterildiği projeler bulunmaktadır).

Anılan sebeplerle, İdare tarafından proje bedellerinin dikkatli bir şekilde incelenmesi, bina türü yapılarda, başvuru dosyalarında yapılacak tesisin mimari projesinde yer alan metrekare alanlarının ayrıntılı bir şekilde istenmesi, proje bedellerinin, proje alanı (yapı metrekaresi) ile ilgili yılın Mühendislik ve Mimarlık Yapı Yaklaşık Birim Maliyetlerinin çarpılması sonucu ortaya çıkan tutardan az belirlenen projelere ilişkin gerekli incelemeler ve denetimlerin yapılması ve proje eklerinde yapı ruhsatı, teşvik başvurusu belgesi gibi belgelerin olması durumunda proje bedeli hesaplanırken bu belgelerde yer alan tutarların altında yazılan tutarların dikkate alınmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

İdare cevabında, projelerin kapsamında farklı proseslere tabii müstakil veya entegre olabilecek yüzlerce sektör olduğu ve proje bedellerinin birçok veriyi içerisinde barındırdığı ifade edilse de, İdarenin ÇED başvurularını inceleme yükümlülüğü göz önünde bulundurulduğunda, farklı sektörler için de nesnel, objektif ve teknik inceleme kriterleri geliştirilmesinin bir zorunluluk olduğu açıktır.

Belirtilen işlemlerin yapılması sonucunda, proje bedellerinin daha gerçekçi ve nesnel tespit edileceği, dolayısıyla da proje bedelleri üzerinden hesaplanan başvuru ücretlerinin de olması gereken tutarda tahsil edileceği değerlendirilmektedir.

B) İşletmeler Tarafından ÇED Sürecinde Proje Bedellerinin Düşük Gösterilmesi Sonucu İdari Para Cezalarının Az Ödenmesi ve İdare Tarafından Konuya İlişkin Bir Kontrol Mekanizmasının İşletilmemesi

İşletmeler tarafından ÇED proje bedellerinin düşük gösterilmesi sonucu, 2872 sayılı Çevre Kanunu çerçevesinde kesilen idari para cezalarının olması gerekenden düşük hesaplandığı tespit edilmiştir.

ÇED Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinde, Yönetmelik kapsamındaki bir projeyi gerçekleştirmeyi planlayan gerçek veya tüzel kişilerin, ÇED'e tabi projeler için, ÇED Başvuru Dosyasını ve ÇED Raporunu; Seçme Eleme Kriterleri uygulanacak projeler için ise Proje Tanıtım Dosyasını, Bakanlıkça yeterli verilmiş kurumlara hazırlatmak ve proje kapsamında verdikleri taahhütlere uymakla yükümlü olduğu ifade edilmektedir.

Aynı zamanda, Yönetmelik ekinde Ek-1 Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesi ve Ek-2 Seçme-Eleme Kriterleri Uygulanacak Projeler Listesi yer almaktadır. Dolayısıyla, Yönetmelik kapsamında yer alan projelere başlayacak olan işletmeler, işin hacmine göre işe başlamadan ya ÇED Başvuru Raporu ya da Proje Tanıtım Dosyalarını hazırlamak zorundadır. Söz konusu belgelerde projelerin bedeli beyan usulü ile yer almaktadır.

Öte yandan, 2872 sayılı Kanun'un "İdari Nitelikteki Cezalar" başlıklı 20'nci maddesinin (e) bendine göre, ÇED sürecine başlamadan veya bu süreci tamamlamadan inşaata başlayan ya da faaliyete geçenlere, yapılan proje bedelinin yüzde ikisi oranında idarî para cezası verilmesi gerekmektedir.

İdare tarafından yapılan denetimlerde, Yönetmelik kapsamında olup ÇED süreçlerine başvuru yapmayan ve faaliyete başlayan işletmeler tespit edilmekte ve Çevre Kanunu'nun 20'nci maddesinin (e) bendi çerçevesinde, söz konusu işletmelere para cezası uygulanmaktadır. Söz konusu cezalar Kanun hükmü çerçevesinde, proje bedelinin yüzde ikisi olarak hesaplanmaktadır.

Ancak, İdare tarafından kesilen para cezası tutanakları ve eki belgeler incelendiğinde, bulgunun (a) şıkkında örnekleri belirtildiği gibi, birçok işletme tarafından proje bedellerinin olması gerekenden düşük beyan edildiği ve İdare tarafından proje bedellerinin kontrolüne ilişkin bir mekanizma işletilmediği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, ÇED sürecine başlamadan veya bu süreci tamamlamadan inşaata başlayan ya da faaliyete geçen işletmelere ceza verilirken, ceza tutarları proje bedellerinin yüzde ikisi üzerinden hesaplandığından, olması gerekenden daha az ceza hesaplanmaktadır.

Her ne kadar İdare cevabında, Çevre Kanunu'nun 20'nci maddesinin (e) bendinde bahsedilen idari para cezasının ÇED Kararı alınmadan başlanan faaliyetler için uygulandığı ifade edilse de, bu faaliyetlerde izin alınmadan yapılan proje için bedel tespit edilmekte ve tespit edilen tutar üzerinden idarî para cezası hesaplanmaktadır.

Belirtilen sebeplerle, İdare tarafından proje bedellerinin dikkatli bir şekilde incelenmesi, proje bedellerinin, proje alanı (yapı metrekaresi) ile ilgili yılın Mühendislik ve Mimarlık Yapı Yaklaşık Birim Maliyetlerinin çarpılması sonucu ortaya çıkan tutardan az belirlenen projelere ilişkin gerekli incelemeler ve denetimlerin yapılması, makine teçhizata ilişkin bedellerin rayicine uygun belirlenip belirlenmediği hususunun kontrol edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetim Sisteminde ÇED Kararlarına İlişkin Bilgilerin Entegre Bir Şekilde Yer Almaması

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği kapsamında kullanılan sistemde, verilen ÇED kararlarına ilişkin bilgilerin entegre bir şekilde yer almadığı tespit edilmiştir.

ÇED Yönetmeliği'nin "Çevrimiçi ÇED süreci yönetim sistemi" başlıklı 27'inci maddesinde, ÇED sürecine ilişkin iş ve işlemlerin, Çevrimiçi ÇED Süreci Yönetim Sisteminden (e-ÇED) yürütüleceği, Sistemin yürütülmesine ilişkin iş ve işlemlerin Bakanlık tarafından belirleneceği ve Bakanlığın internet sayfasında ilan edileceği ifade edilmektedir.

Yönetmeliğin 6'ncı maddesinde, Yönetmelik kapsamındaki bir projeyi gerçekleştirmeyi planlayan gerçek veya tüzel kişilerin, ÇED'e tabi projeler için, ÇED Başvuru Dosyasını ve ÇED Raporunu; Seçme Eleme Kriterleri uygulanacak projeler için ise Proje Tanıtım Dosyasını, Bakanlıkça yeterli verilmiş kurumlara hazırlatmak ve proje kapsamında verdikleri taahhütlere uymakla yükümlü olduğu ifade edilmektedir.

Bu hükümlere göre, Yönetmelik eki EK-1 Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesinde yer alan tüm işler ÇED'e tabi olup, süreç Bakanlık tarafından takip edilmektedir. Yönetmeliğin eki EK-2 Listesinde ise, seçme-eleme kriterleri uygulanacak projeler yer almaktadır. Bu listede yer alan işler, kapsam olarak EK-1 listesinde yer alan işlerden daha küçük olup, Bakanlık, Proje Tanıtım Dosyası hazırlanması sonucunda ÇED raporu hazırlanıp hazırlanmayacağına karar vermekte ve EK-2 Listesi için de başvurular ve süreç takipleri İl Müdürlükleri tarafından yapılmaktadır.

Ancak, Çevrimiçi ÇED Yönetim Sistemine (e-ÇED) girildiğinde, başvuru yapılan alana veya çevresine ilişkin veri alınmadığı görülmüştür. Bu durum, başvuru yapılan alanda daha önceden ÇED kararı verilmişse entegre bir değerlendirme yapılamamasına sebebiyet vermektedir. Aynı zamanda, Bakanlık tarafından yapılan düzenlemelerin İl Müdürlükleri tarafından da bütünleşik bir şekilde görülememesi sonucu değerlendirmelerin eksik ya da hatalı yapılması ihtimalini ortaya çıkarmaktadır.

Her ne kadar Kamu İdaresi cevabında, başvuru yapılan alana ilişkin rapor taraması yapılabileceği söylene de, bu süreç otomatik ve zorunlu olarak işlememekte olup personel inisiyatifiyle yürütülmektedir.

Belirtilen sebeplerle, e-ÇED sisteminde başvuru yapılan alana ilişkin alınan tüm kararların görülebildiği entegre bir sistemin kurulmasının uygulama birliğinin sağlanması ve doğru veri üretilmesi açısından önemli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği'nin Uygulanmasına İlişkin Tespitler

Yapılan incelemede, ÇED Yönetmeliği kapsamında bulunan bazı işletmelere ilişkin aşağıda yer alan hususlar tespit edilmiştir.

A) Çeşitli Sektörlerde Faaliyet Gösteren İşletmelerin ÇED Sürecinde Kapasitelerini Düşük Göstermesi

ÇED Raporu ya da Proje Tanıtım Dosyası hazırlaması gereken bazı işletmelerin, söz konusu belgeleri hazırlamamak için kapasitelerini olması gerekenden daha düşük gösterdiği görülmüştür.

ÇED Yönetmeliği'nin, EK-1 Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesi'nin 20'nci maddesinde, 1.000 ton ve üzeri yıllık üretim yapan kültür balıkçılığı projeleri; 27'nci maddesinde, 25 hektar ve üzeri arazi yüzeyindeki madencilik projeleri ve 400.000 ton/yıl ve üzeri kırma, eleme, yıkama ve cevher hazırlama işlemlerinden en az birini yapan madencilik tesisleri; 45'inci maddesinde ise proje alanı 20 hektar ve üzerinde veya kurulu gücü 10 MWe ve üzerinde olan güneş enerji santralleri sayılmaktadır. Dolayısıyla, belirtilen kapasitelerin üzerinde olması planlanan tesislerin ÇED raporu hazırlaması gerekmektedir.

Belirtilen sınırların altında kalan EK-2 işletmeleri ise, Proje Tanıtım Dosyası hazırlamakla yükümlüdür. Proje Tanıtım Dosyasının hazırlanması sonucunda İdare tarafından faaliyete ilişkin “ÇED gereklidir” veya “ÇED gerekli değildir” kararı verilmektedir. EK-2'de belirtilen sınırların da altında kalan işletmeler ise kapsam dışı kabul edilmekte ve ÇED süreci açısından rapor hazırlama yükümlülüğü bulunmamaktadır.

ÇED Raporu hazırlama prosedürü, Proje Tanıtım Dosyası hazırlama prosedürüne kıyasla daha uzun süren (yaklaşık 1,5 yıl) ve daha maliyetli bir süreçten oluşmakta iken, Proje Tanıtım Dosyası hazırlanması süreci yaklaşık 6 ay sürmekte ve ÇED Raporuna göre daha hızlı ve daha düşük maliyetle sonuçlanmaktadır.

Yapılan incelemede, yatırımcı kişi ya da kuruluşların, ÇED sürecinde EK-1 listesine girmemek, EK-2 sınır değerleri içinde kalıp “ÇED gerekli değil” kararı alabilmek ya da kapsam

dışı kalabilmek amacıyla, kapasitelerini ya da ÇED sahalarını olduğundan farklı göstermek için, yapacakları yatırımı parça parça işletecek farklı isimlerdeki şirketler üzerinden ya da bitişik ve işletmecisi aynı olan ruhsat sahalarından ayrı ayrı sundukları belgelerle kapsam dışında veya EK-2 sınır değerleri içerisinde kalacak şekilde bir uygulamaya yöneldiği görülmüştür. Dolayısıyla, normalde ÇED raporu hazırlaması gereken bir işletme, faaliyetini bölerek EK-2 listesi sınırları içerisinde kalarak “ÇED gerekli değildir” kararı ile faaliyete başlayabilmektedir.

Söz konusu uygulamanın, özellikle madencilik, balıkçılık ya da güneş enerjisi alanlarında faaliyet gösteren işletmeler tarafından gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

Her ne kadar, İdare cevabında, yeni projelerde ÇED Kararı sonrasında, diğer izinler için ilgili kurumlara başvuru yapılması gerektiğinden ve bahse konu kurumlar tarafından ÇED Kararına konu kapasite ile kendilerine müracaat edilen kapasite karşılaştırıldığı için ÇED başvurusunda kapasitenin düşük gösterilmesinin, yatırımcının işine gelen ve tercih edeceği bir yöntem olmadığı ifade edilse de, denetim sürecinde, olduğundan daha düşük kapasite değerlemesine ulaşmaya çalışan kişi ve kuruluşların var olduğu görüldüğünden, Kamu İdaresi cevabı yeterli görülmemiştir.

Belirtilen sebeplerle, ÇED karar sürecinde kapasitelerini olduğundan daha düşük göstermeye çalışan yatırımcı kişi ve kuruluşların daha dikkatle değerlendirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

B) Bitişik Ada-Parsellerdeki İşletmelerin ÇED Yönetmeliği Kapsamı Dışında Kalabilmek İçin Ayrı Ayrı Muafiyet Başvurusunda Bulunması

Bitişik ada-parcel üzerinde yer alan işletmelerin, ÇED sürecinde kapsam dışı kalabilmek için, normalde tek işletme olmasına rağmen iki farklı işletmeymiş gibi başvuru yapması sonucu, Yönetmelik'te yer alan sınır değerlerin altında kaldığı görülmüştür.

ÇED Yönetmeliği'nin ekinde EK-1 Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesi ve EK-2 Seçme-Eleme Kriterleri Uygulanacak Projeler Listesi yer almaktadır. Yönetmelik kapsamında yer alan projelere başlayacak olan işletmeler, işin hacmine göre işe başlamadan ya ÇED Başvuru Raporu ya da Proje Tanıtım dosyalarını hazırlamak zorundadır. Yönetmelik eki EK-2 listesinde yer alan eşik değerlerin altında kalan işletmeler ise ÇED Yönetmeliği kapsamı dışında değerlendirilmekte ve ÇED süreci açısından bir yükümlülükleri bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede, bazı işletmelerin, bitişik ada parseller üzerinde tek bir işletme olarak hizmet verdiği, ancak, ÇED Yönetmeliği kapsamında başvuru yaparken aynı kişiye ait farklı iki işletme üzerinden başvuru yapılması sonucu, eşik değerin altında kalarak iki farklı ÇED muafiyeti yazısı aldığı; dolayısıyla, normalde EK-2 kapsamında Proje Tanıtım Dosyası hazırlanması gerekirken dosya hazırlanmadan ÇED sürecinin tamamlandığı görülmüştür. İdare tarafından söz konusu hususları tespit edecek denetim mekanizmaları işletilmemektedir.

Belirtilen sebeplerle, ÇED karar sürecinde Yönetmelik'teki yükümlülüklerini yerine getirmemek için, olduğundan daha düşük kapasite değerlemesine ulaşmaya çalışan kişi ve kuruluşların dikkatle ele alınması, tüzel kişilerin ortaklık yapılarının, kurucu ve yetkili kişilerinin hem hukuki hem de mahallinde yapılan incelemeyle titiz bir şekilde değerlendirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Konut Projelerinde Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Süreçlerine Uyulmaması

Çevresel etki değerlendirme, gerçekleştirilmesi planlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmaları ifade etmektedir. Konut projelerinde mevzuat çerçevesinde izlenmesi gereken ÇED süreçlerinin izlenmediği tespit edilmiştir:

İzmir İli Menemen İlçesi, Atatürk Mah. 5128 ada, 13 parsel üzerinde bulunan 399 adet konut projesinde, ÇED Yönetmeliği hükümlerine uyulmamasına rağmen İdare tarafından bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

Proje üzerinde İl Müdürlüğü tarafından 26.12.2017 tarihinde yerinde yapılan incelemede, proje inşaatına ÇED Yönetmeliği çerçevesinde görüş alınmadan başlandığı tespit edilmiştir.

25.11.2014 tarihli ÇED Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinde, Yönetmelik kapsamındaki bir projeyi gerçekleştirmeyi planlayan gerçek veya tüzel kişilerin, ÇED'e tabi projeler için, ÇED Başvuru Dosyasını ve ÇED Raporunu; Seçme Eleme Kriterleri uygulanacak projeler için ise Proje Tanıtım Dosyasını, Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurumlara hazırlatmak ve proje kapsamında verdikleri taahhütlere uymakla yükümlü olduğu ifade edilmektedir.

Yönetmelik ekinde EK-1 Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesi ve EK-2 Seçme-Eleme Kriterleri Uygulanacak Projeler Listesi yer almaktadır. Yönetmelik kapsamında yer alan projelere başlayacak olan işletmeler, işin hacmine göre işe başlamadan önce ya ÇED Başvuru Raporu ya da Proje Tanıtım Dosyalarını hazırlamak zorundadır.

2014 tarihli Yönetmelik eki Seçme Eleme Kriterleri Uygulanacak Projeler Listesinde (EK-2), 500 konut ve üzeri toplu konut projeleri yer almakta iken, söz konusu madde Danıştay Kararı ile 02.02.2016 tarihinde iptal edilmiş olup, 26.05.2017 tarihinde Yönetmelik'te yapılan değişiklik ile 200 konutun üzerindeki konut projeleri Ek-2 kapsamına alınmış ve bu projelere proje tanıtım dosyası hazırlanması zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca, 2014 tarihli ÇED Yönetmeliği'nden önce yürürlükte olan 2013 tarihli ÇED Yönetmeliği'nde de 200 konut ve üzerindeki projeler EK-2 listesinde yer almakta olup bu projeler için proje tanıtım dosyası hazırlanması gerekmektedir.

Mezkur Yönetmeliğin "Yönetmeliğe aykırı uygulamaların durdurulması" başlıklı 19'uncu maddesinde, "ÇED Gerekli Değildir" kararı alınmaksızın başlanan faaliyetlerin mahallin en büyük mülki amiri tarafından süre verilmeksizin durdurulacağı, "ÇED Olumlu" ya da "ÇED Gerekli Değildir" kararı alınmadıkça yatırıma ilişkin durdurma kararının kaldırılmayacağı, "ÇED Olumlu" ya da "ÇED Gerekli Değildir" kararı alınmaz ise yatırımcının faaliyet alanını eski haline getirmekle yükümlü olduğu ve 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun ilgili hükümlerine göre işlem tesis edilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Öte yandan, 2872 sayılı Kanun'un "İdari Nitelikteki Cezalar" başlıklı 20'nci maddesinin (e) bendine göre, ÇED sürecine başlamadan veya bu süreci tamamlamadan inşaata başlayan ya da faaliyete geçenlere, yapılan proje bedelinin yüzde ikisi oranında idarî para cezası verilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 399 konuttan oluşan söz konusu proje için, Yönetmelik hükümleri kapsamında Proje Tanıtım Dosyası hazırlanması ve ÇED süreçlerinin takip edilmesi gerekirken söz konusu işlemin yapılmadığı görülmüştür. Ayrıca, İdare tarafından da Yönetmelik hükümlerine uygun hareket etmeyen firmaya para cezası verilmesi gerekirken, herhangi bir işlem yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Her ne kadar İdare cevabında Hukuk Müşavirliğinin görüşleri doğrultusunda, Çevresel Etki Değerlendirmesi İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü tarafından Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğüne ÇED Yönetmeliği kapsamında yapılması gereken iş ve işlemlerin 01.08.2018

tarihli ve 125554 sayılı yazı ile iletildiği ifade edilse de, gerekli cezai işlemlerin uygulanmadığı anlaşıldığından İdare cevabı yeterli görülmemiştir.

Belirtilen nedenlerle, ÇED Yönetmeliği kapsamında sorumluluklarını yerine getirmeyen firmaya ilişkin, İdare tarafından Kanun ve Yönetmelik'te öngörülen hükümlerin uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Geçici Faaliyet Belgesi ya da Lisans Almadığı Halde Faaliyette Bulunan Enerji Üretim Tesisleri Hakkında Gerekli Yaptırımların Uygulanmaması

Yenilenebilir Enerji Kaynakları Destekleme Mekanizması (YEKDEM) kapsamında yer alan enerji üretim tesisleri üzerinde yapılan incelemede, tesislerin bir bölümünün Geçici Faaliyet Belgesi ya da Lisans almadan faaliyet gösterdiği anlaşılmıştır.

YEKDEM kapsamında, “5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun” çerçevesinde faaliyetlerini yürütmekte ve rüzgâr enerjisi, güneş enerjisi, jeotermal enerji, biyokütle enerjisi, biyokütleden elde edilen gaz (çöp gazı dâhil) enerjisini kullanarak elektrik üreten tesisler bulunmaktadır.

10.09.2014 tarihli 29115 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Çevre ve İzin Lisans Yönetmeliği'nin “Çevre izni veya çevre izin ve lisansına tabi işletmeler” başlıklı 5'inci maddesine göre, Yönetmelik kapsamında çevre iznine veya çevre izin ve lisansına tabi işletmeler, çevresel etkilerine göre Ek-1 ve Ek-2 listelerinde sınıflandırılmıştır ve Ek-1 ve Ek-2 listelerinde yer alan işletmelerin, faaliyette bulunabilmeleri için, öncelikle geçici faaliyet belgesi almaları gerekmektedir. Geçici faaliyet belgesi alan işletmeler belge tarihinden itibaren 1 yıl içerisinde çevre izin veya çevre izin ve lisans belgesi almak zorundadır.

Ayrıca, aynı Yönetmeliğin “Geçici faaliyet belgesi olmayan işletmeler” başlıklı 15'inci maddesinde de, Ek-1 ve Ek-2 kapsamında yer alıp, geçici faaliyet belgesi olmadan faaliyete başladığı tespit edilen işletmelere, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun ilgili hükümlerine göre idari yaptırımlar uygulanacağı ve söz konusu işletmelerin geçici faaliyet belgesi düzenlenene kadar faaliyette bulunamayacağı ifade edilmektedir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumundan alınan 2019 ve 2020 yıllarında faaliyet gösteren tesislerin listesi ile İzin ve Lisans Daire Başkanlığından alınan verilerin karşılaştırılması sonucu, bazı tesislerin geçici faaliyet belgesi ya da lisans almadan faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir.

Geçici faaliyet belgesi veya çevre izin belgesi almayan söz konusu işletmelere İdare tarafından 2872 sayılı Çevre Kanunu hükümleri uyarınca gerekli yaptırımların uygulanması gerektiği, ayrıca rüzgâr enerjisi, güneş enerjisi, jeotermal enerji, biyokütle enerjisi, biyokütleden elde edilen gaz (çöp gazı dâhil) enerjisini kullanarak elektrik üreten tesisler üzerinde gerekli denetimlerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 13: Ekolojik Temelli Bilimsel Araştırma Raporu Hazırlama Sürecinde Eksiklikler Olması

Yapılan incelemede, Ekolojik Temelli Bilimsel Araştırma Raporu hazırlama süreçlerine ilişkin aşağıda yer alan hususlar tespit edilmiştir.

A) Doğal Sit Alanlarına İlişkin Olarak Hazırlanan Ekolojik Temelli Bilimsel Araştırma Raporlarının Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik Kapsamında Bakanlıkça Hazırlanması Gerekirken, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Çerçevesinde Hizmet Alımı Yöntemiyle Hazırlattırılması

Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'in "Korunan alanlara ilişkin genel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, korunan alanların belirlenmesi, değerlendirilmesi ve korunması noktasında, korunan alanların statüsünün belirlenmesi ve değerlendirilebilmesi için zamana bağlı değişimleri ortaya koyan ekolojik süreçlerin tanımlanması gerektiği, herhangi bir korunan alanın güncel durumu tespit edilmeden, o alanın korunan alan statüsünün yeniden değerlendirilemeyeceği, korunan alanların güncel durumunun alanın biyolojik çeşitliliği, hidrolojisi ve hidrojeolojisi başta olmak üzere her açıdan durumu hazırlanacak ön değerlendirme raporu sonucuna göre veya gerekli görülmesi durumunda ise en az ardışık dört mevsimi kapsayan ekolojik temelli bilimsel araştırma yapılarak belirleneceği düzenlemelerine yer verilmektedir.

Aynı maddede, bir alanın doğal sit özelliği taşıdığı belirlenmesi durumunda ardışık en az dört mevsimi kapsayan ekolojik temelli bilimsel araştırma yapılarak koruma statüsünün belirleneceği de ifade edilmektedir.

Ayrıca, Yönetmeliğin "Doğal sitlerin tespit ilke ve kriterleri" başlıklı 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında, doğal sit alanlarının; kesin korunacak hassas alanlar, nitelikli doğal koruma alanları ve sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanları olarak üç kategoriye ayrıldığı; "Tespit raporu, tespit fişi ve gerekli belgelerin sunumu" başlıklı 15'inci maddesinde ise İl Müdürlüğüne iletilen doğal sit alanı ve taşınmaz tabiat varlıklarının koruma statüsü değişikliği

veya ilanına ilişkin başvuruların Bölge Komisyonunda değerlendirileceği, Komisyonun alana ilişkin ardışık dört mevsimi kapsayan ekoloji temelli bilimsel araştırma çalışması talep edeceği, Tabiat Varlıklarını Koruma Şube Müdürlüğünün araştırma raporu kapsamında tespit raporu ve tespit fişi hazırlayacağı ve Bölge Komisyonuna sunacağı, Özel Çevre Koruma Bölgelerinin tespitine ilişkin hazırlanan bilgi ve belgelerin Genel Müdürlükçe değerlendirileceği hüküm altına alınmıştır.

“Araştırma ekibinin oluşturulması ve çalışmasına ilişkin usul ve esaslar” başlıklı 16'ncı maddede ise mevcut ve potansiyel tabiat varlığı ve doğal sit alanı ön değerlendirme raporu ve bilimsel araştırma çalışmasının, alanın özelliklerine göre, Genel Müdürlük tarafından belirlenen, orman mühendisi, ziraat mühendisi, biyolog, şehir plancısı, su ürünleri mühendisi, jeoloji mühendisi, peyzaj mimarı, çevre mühendisi, harita kadastro mühendisi ve ilgili diğer meslek gruplarından oluşturulacak en az 5 kişilik bir araştırma ekibi tarafından yapılacağı, araştırma ekibinin araştırmanın konusuna ve özelliğine göre ilgili meslek alanlarında en az 5 yıllık deneyime sahip kişilerden seçileceği, araştırma ekibinin tespit raporunu Genel Müdürlük ve ilgili İl Müdürlüğüne teslim edeceği ve İl Müdürlüğünün araştırma raporu kapsamında tespit raporu hazırlayarak Bölge Komisyonuna sunacağı belirtilmektedir.

Anılan hükümlere göre, doğal sit alanlarına ilişkin olarak, Bakanlıkça oluşturulacak araştırma ekibi tarafından en az dört mevsimi kapsayan ekolojik temelli bilimsel araştırma yapılmalı ve araştırma sonuçları raporlanmalıdır. Raporların hazırlanıp İl Müdürlüğüne sunulmasından itibaren, araştırma raporları temel alınarak düzenlenen tespit raporları, İl Müdürlükleri tarafından sırasıyla Bölge Komisyonlarına ve Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne sunulduktan sonra Bakan onayı alınmalı ve sit alanlarına ilişkin tescil ve ilan işlemleri sonuçlanmalıdır. Sit alanlarının koruma statüsü, kesin korunacak hassas alan, nitelikli doğal koruma alanı veya sürdürülebilir koruma/kontrollü kullanım alanlarından birisi olarak belirlenmektedir.

Yapılan incelemede, Bakanlık tarafından, 4734 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde hizmet alımı yöntemiyle, 2014 yılında 22 adet ekolojik temelli bilimsel araştırma raporu ihalesi düzenlendiği görülmüştür. İhale kapsamındaki her bölgede çok sayıda sit alanı olduğu ve her bir sit alanı için ayrı bir rapor düzenlendiği için, raporlara ilişkin tespitlerin sadece bir kısmında tescil süreci tamamlanmış olup, büyük çoğunluğunda işlemler halen devam etmektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'in 16'ncı maddesi hükmü kapsamında, Raporların, Bakanlıkça

oluşturulan bir araştırma ekibi tarafından hazırlanması, ekipte, Genel Müdürlük tarafından belirlenen, orman mühendisi, ziraat mühendisi, biyolog, şehir plancısı, su ürünleri mühendisi, jeoloji mühendisi, peyzaj mimarı, çevre mühendisi, harita kadastro mühendisi ve ilgili diğer meslek gruplarından katılacak kişilerin olması gerekmektedir.

Belirtilen hükümlerde, araştırma ekiplerinin, Bakanlıkça oluşturulması, ekiplerde yer alacak personelin sayı, nitelik ve meslek grupları gibi unsurların da Bakanlıkça tespit edilmesi öngörülmektedir. Yönetmelik'te belirtilen tüm görev unvanları (orman mühendisi, ziraat mühendisi, biyolog, şehir plancısı, su ürünleri mühendisi, jeoloji mühendisi, peyzaj mimarı, çevre mühendisi, harita kadastro mühendisi) Bakanlıkta bulunan kadrolardır. Oysa, illerde hazırlanan ekolojik temelli bilimsel araştırma raporları, Bakanlık tarafından kendi personeline yaptırılmamış, Kamu İhale Kanunu çerçevesinde açık ihale usulü ile farklı firmalara yaptırılmıştır.

Mevzuat çerçevesinde söz konusu raporların, teknik özellikleri ve bilimsel nitelikli bir çalışma gerektirmesi sebebiyle, Bakanlık araştırma ekiplerine hazırlattırılması gerekirken açık ihale usulüyle hizmet alımı yöntemiyle yaptırılmasının mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

B) Hizmet Alımı Yöntemiyle Yaptırılan İşlerde Araştırma Ekiplerinin Niteliklerinin Yönetmelik'te Belirtilen Şartlara Uygun Olmaması

Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik kapsamında, araştırma ekiplerinin orman mühendisi, ziraat mühendisi, biyolog, şehir plancısı, su ürünleri mühendisi, jeoloji mühendisi, peyzaj mimarı, çevre mühendisi, harita kadastro mühendisi ve ilgili diğer meslek gruplarından oluşturulması öngörülmektedir.

Ancak, aşağıdaki tabloda yer verildiği üzere, hizmet alımı yöntemiyle oluşturulan araştırma gruplarında, biyolog kökenli araştırmacılar çoğunluk oluşturmaktadır. Tüm bölgelerdeki çalışma ekipleri üzerinde yapılan incelemede, hiçbir ekipte orman mühendisi, ziraat mühendisi ve çevre mühendisi meslek gruplarından araştırmacılara yer verilmediği görülmüştür. Oysa, kapsamlı ve birden çok bilim dalına ilişkin bilgi içeren bir Ekolojik Temelli Bilimsel Araştırma Raporunun hazırlanabilmesi için, araştırmacıların farklı alanlardan seçilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Söz konusu işlerden örnek olarak seçilen İzmir/Manisa illeri ile Muğla ili raporlarında çalışan personelin çalışma alanlarına ilişkin bilgiler aşağıda yer almaktadır:

Tablo 10: Araştırma Komisyonlarının Görev Dağılımı

Muğla	İzmir/Manisa
Projedeki Görevi	Projedeki Görevi
Ekolog-Proje Yürütücüsü (canlıların birbirleriyle ve yaşanılan çevre ile ilişkilerini inceleyen bilim dalı ile ilgilenen uzman)	Ekolog-Proje Yürütücüsü
Botanik Uzmanı	Ornitolog
Memeli Uzmanı	Memeli Uzmanı
Herpetolog (Sürüngen Uzmanı)	Botanik Uzmanı
Ornitolog (Kuşbilimci)	Balık Uzmanı
Omurgasız Uzmanı	Omurgasız Uzmanı
Deniz Biyoloğu	Herpetolog
Hidrobiyolog	Jeoloji Mühendisi
Peyzaj Mimarı	Peyzaj Mimarı
Biyolog - Raportör	Harita Mühendisi
Jeoloji Mühendisi	Coğrafi Bilgi Sistemleri Uzmanı
Harita Mühendisi	
CBS Uzmanı - Raportör	

Tablodan da görüleceği üzere, memeli uzmanı, herpetolog (sürüngenbilimci), ornitolog (kuş bilimci), balık uzmanı, omurgasız uzmanı, deniz biyoloğu, hidrobiyolog gibi meslek grupları biyoloji bilimi temelli meslek gruplarıdır ve araştırma komisyonlarında diğer bilim dallarına kıyasla en çok biyolog kökenli araştırmacılar yer almaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonlarında sayılan meslek gruplarından da personel bulundurduğu belirtilmişse de, bulgu konumuz araştırma ekiplerinin Yönetmelik'te belirtilen şartları taşımaması olduğu için, raporları onaylayan Bölge Komisyonlarında anılan nitelikte personelin çalışması, bilimsel araştırma raporlarında orman mühendisi, ziraat mühendisi ve çevre mühendisi meslek gruplarından kimsenin yer almadığı tespitini değiştirmemektedir.

Kapsamlı ve birden çok bilim dalına ilişkin bilgi içeren bir Ekolojik Temelli Bilimsel Araştırma Raporunun hazırlanabilmesi açısından, araştırmacıların farklı bilimsel alanlardan seçilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

C) Ekolojik Temelli Bilimsel Araştırma Raporlarında Yer Alan Fotoğrafların, Teknik Şartnamelerde Yer Alan Şartları Taşımaması

Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü tarafından 2013 yılında Doğal Sit Alanlarının Değerlendirilmesine İlişkin Teknik Esaslar yayımlanmıştır. Hazırlanan bu Esaslar temel alınarak, her bir hizmet alımı için ayrı teknik şartname düzenlenmiştir.

Teknik şartnamelerin, “Araştırma süresi ve dönemleri” başlıklı maddesinde, en az 12 (oniki) aylık süre içerisinde belirli dönemlerde saha çalışmalarının yapılacağı ve alanla ilgili güncel veri toplanacağı, her bir doğal sit alanına ilişkin olarak, tablo 5 örnek alınarak hazırlanacak arazi çalışması programında belirtilen zamanlarda, her uzman için proje süresince farklı mevsimlerde olmak üzere en az 3 kez arazi programı yapılacağı, arazi çalışmalarının kontrol teşkilatından en az bir kişi ile yapıldığına dair imzalı ve fotoğraflı tutanakların raporda yer alacağı ve ek olarak sunulacağı, tutanak olarak arazi çalışma formunun doldurulacağı hususları düzenlenmektedir.

Ayrıca, teknik şartnamelerin “Genel İlkeler” başlıklı maddesinde, flora-fauna çalışmalarının yapıldığı alana ait habitat tiplerinin (orman, sulakalan, step, tarım alanı vb.) belirleneceği ve belgeleneceği (fotoğraf vb.), hayvan türlerinin (memeliler, kuşlar, sürüngenler, iki yaşamlılar, balık türleri, sürüngen türleri, omurgasız türleri) belirlenmesinde, türlerin tercihlerine uygun habitatların varlığından yararlanılacağı ve bunların fotoğraflanacağı hüküm altına alınmıştır.

Teknik şartnamelerin “Raporlar” başlıklı maddesinde ise her bir doğal sit alanı için ayrı ayrı hazırlanacak sonuç raporunun ciltlenerek, ekleriyle beraber (fotoğraflar, tablolar, haritalar, diğer kayıtlar) dosya halinde, 3'er nüsha ve CD olarak, işe başlama tarihinden itibaren 365. günden sonraki 5 gün içerisinde Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğüne teslim edileceği ifade edilmiştir.

Görüldüğü üzere, sit alanlarına ilişkin olarak, araştırmacılar tarafından 1 yıl boyunca sahada gözlem ve tespit yapılmakta, tespitler fotoğraflanmakta, sonrasında ise yapılan tespitler rapora aktarılmakta ve sit alanının statüsü, kesin korunacak hassas alan, nitelikli doğal koruma alanı ya da sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanı olarak belirlenmektedir.

Çeşitli yükleniciler tarafından hazırlanan raporlar incelendiğinde, raporların içerisinde yer alan fotoğrafların, yukarıda teknik şartnamede yazılan özellikleri sağlamadığı görülmüştür. Teknik şartnamede, flora-fauna çalışmalarının bitkileri, memelileri, kuşları, sürüngenleri, iki yaşamlıları, balıkları ve omurgasızlar gruplarını kapsayacak şekilde düzenleneceği ifade edilmektedir. Bu kapsamda, bahsedilen bütün hayvanların ve bitki tiplerinin tespit sahasındaki varlıklarının, arazide çekilecek fotoğraflar ile kanıtlanması gerekmektedir.

Denetim çalışmaları kapsamında, raporlarda yer alan tüm fotoğraflar JPEG formatında istenmiş, ancak sunulan fotoğrafların raporda yer alan tüm fotoğrafları içermediği anlaşılmıştır.

Aynı zamanda, raporlarda yer alan fauna fotoğraflarına bakıldığında, hayvanların yakalanarak fotoğraflanması ya da fotokapan yoluyla fotoğraflanması, dolayısıyla, bölgedeki varlıklarının tespit edilmesi gerekirken, söz konusu işlemin yapılmadığı, başka kaynaklardan temin edilen fauna fotoğraflarının kullanıldığı izlenimi edinilmiştir. Fauna fotoğraflarının hepsinin JPEG ortamında sunulmaması da bu izlenimi güçlendirmektedir. Çünkü JPEG olarak sunulan fotoğraflarda, fotoğrafın çekim tarihleri ya da diğer teknik özellikleri görülebilmektedir.

Anılan sebeplerle, hazırlanan raporların teknik esaslara ve teknik şartname hükümlerine uygun olmadığı, İdare tarafından taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen yüklenicilere sözleşmeden kaynaklanan idari yaptırımların uygulanması gerekirken söz konusu işlemin yapılmadığı değerlendirilmektedir.

D) İzmir ve Manisa İlleri Doğal Sit Alanı Ekolojik Temelli Bilimsel Araştırma Raporları ile Muğla İli Doğal Sit Alanlarının Ekolojik Temelli Bilimsel Araştırma Raporlarına İlişkin Tespitler

İzmir-Manisa ve Muğla İlleri Doğal Sit Alanları Ekolojik Temelli Bilimsel Araştırma Raporları üzerinde yapılan incelemede, raporlarda teknik esaslar ve sözleşme/teknik şartname hükümlerine aykırı uygulamaların olduğu görülmüştür.

Raporlara ilişkin tespitler, aşağıda yer almaktadır:

Teknik şartname hükümlerine göre, her uzman için proje süresince farklı mevsimlerde olmak üzere, en az 3 kez arazi programı yapılmalı ve tutanak olarak arazi çalışma formu Ek-2 doldurulmalıdır. Dolayısıyla, her bir teknik uzman tarafından en az 3 tutanağa imza atılması gerekmektedir. İncelenen raporlarda, teknik uzmanların bazılarının tutanaklara yıl içerisinde 3 kez imza atmadığı, dolayısıyla teknik şartname hükümlerine göre yıl içerisinde 3 kez araziye çıkmadığı görülmüştür. Söz konusu kişiler tarafından, arazi tutanaklarının imzalanmamasına rağmen, bilimsel araştırma raporları imzalanmıştır. Teknik şartname hükümlerine göre proje ekibinin, proje çalışma takvimine göre, doğal sitin bulunduğu ildeki görev alanında yer alması gereken günlerde görev mahallinde bulunmaması durumunda, günlük 500,00 TL ceza işletilmesi gerekirken, yüklenicilere bir ceza uygulanmadığı anlaşılmıştır.

Harita Mühendisleri, araştırma raporlarına imza atsa da arazi çalışma formlarına imza atmamışlardır.

Bazı sit alanlarına ilişkin raporlarda, ilk başta düzenlenen sonuç raporları ile revize edilerek düzenlenen sonuç raporlarına imza atan uzmanlar aynı uzmanlar değildir.

Teknik şartnamelerde, Genel Müdürlük tarafından, bir bölge veya ilde, ekolojik temelli bilimsel araştırma projesi ekibinde görev alan araştırmacıların, bu proje tamamlanmadan başka bir bölge veya ilde yapılacak ekolojik temelli bilimsel araştırma projesinde görev alamayacağı hüküm altına alınmasına rağmen, farklı illerin raporlarına aynı uzmanın imza attığı görülmüştür.

İzmir Doğal Sit Alanı Ekolojik Temelli Raporlarının hazırlanma süreçlerinde, Kültür ve Turizm Bakanlığında eksik görüş alındığı için, belirtilen alanlarda Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından tahsis edilen ya da tahsis süreci devam eden taşınmazların üzerinde bulunduğu parsellerin sit sınırı değişikliklerinden etkilenmesi nedeniyle, raporun teslim edilmesi uzamış ve sözleşme hükümlerinde belirtilen sürede raporlar tamamlanamamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, söz konusu eksikliklerin revize raporlarla giderildiği ifade edilse de revize raporların incelenmesi sonucu, söz konusu tespitlerin revize raporlarda da bulunduğu görülmüştür.

Sayılan tespitler çerçevesinde, düzenlenen raporlarda, teknik esaslar ve sözleşme/teknik şartname hükümlerine aykırı uygulamaların olduğu ve idari yaptırım süreçlerinin işletilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 14: Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün Yetki ve Sorumluluğundaki Alanlara Ait Kira ve Kullanma İzni Gelirlerinin Genel Bütçe Geliri Olarak Kaydedilmemesi

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde yürütülen kira ve kullanma izni işlemleri sonucu oluşan bedellerin, genel bütçeye gelir kaydedilmesi gerekirken, Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün bütçesine gelir kaydedildiği görülmüştür.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin üçüncü bölümünde, Bakanlığın görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Bu bölümün Tabiat Varlıkları Genel Müdürlüğüne ilişkin olan 109'uncu maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca, tabiat varlıkları, özel çevre koruma bölgeleri ve doğal sit alanlarında bulunan Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlere ilişkin her türlü tasarrufta bulunma, işletme, işletirme ve kullanım izinlerini verme görev ve yetkisi Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne

aittir.

Sınırları kesin olarak belirlenmiş olan tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerinde yer alan, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması, ön izin verilmesi, kullanma izni verilmesi, ecrimisil, tahsis, işletme hakkı verilmesi, işletilmesi, işlettirilmesi ve tahliye işlemlerine ilişkin usul ve esaslar Tabiat Varlıkları ve Doğal Sit Alanları ile Özel Çevre Koruma Bölgelerinde Bulunan Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Yerlerin İdaresi Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiş bulunmaktadır.

Yönetmelik hükümleri gereği yapılan kiralama ve kullanma izni verilmesi işlemlerinde, ilgili alanların tahmin edilen bedellerinin tespiti, ihale komisyonu kurma, sözleşme yapma gibi prosedürlerin yerine getirilmesi Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün yetkisindedir.

Bunun yanında, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Döner Sermayesine ilişkin olan 122'nci maddesinde, Döner Sermaye İşletmesinin gelirlerinin yönetmelik ile düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda çıkarılan, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde, Döner Sermaye İşletmesi, Bakanlığın görevleri ile ilgili olarak ortaya çıkan, fiyatlandırılması mümkün ve uygun nitelikteki mal ve hizmetlerin üretim veya satışını gerçekleştirmek üzere kurulan ve tüzel kişiliği bulunmayan işletme olarak tanımlanmıştır.

Adı geçen Yönetmelik'te, İşletmenin gelirleri tek tek sayılmış olup Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanların yönetilmesinden elde edeceği gelirlere işletmenin gelirleri arasında yer verilmemiştir.

Öte yandan, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanların kiraya verilmesi ve bu alanlar üzerinde kullanma izni verilmesi işlemlerinin, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bakanlığa verilmiş bir görev olduğu ve bu işlemlerin yerine getirilmesine Döner Sermaye İşletmesinin bir rolü olmadığı düşünüldüğünde, bu işlemlerden elde edilen gelirin "fiyatlandırılması mümkün ve uygun nitelikteki mal ve hizmetlerin üretim veya satışı" olarak sayılması ve elde edilen gelirlerin Döner Sermaye geliri olarak değerlendirilmesi mümkün görülmemektedir.

2020 yılı içerisinde bu kapsamda elde edilen 29.599.406,32 TL gelir, genel bütçeye

kaydedilmesi gerekirken, Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğünün bütçesine gelir kaydedilmiştir.

Yukarıda ifade edilen hususları ihtiva eden bulgu, 2015, 2016 ve 2019 yıllarında raporlanmasına rağmen, söz konusu gelirlerin genel bütçe geliri olarak takip edilmesi sağlanamamıştır.

Sonuç olarak, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü tasarrufuna bırakılan Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanlara ilişkin kullanma izni verilmesi veya kiraya verilmesi işlemleri sonucu elde edilen gelirlerin, Bakanlık Döner Sermaye İşletmesi tarafından değil, Genel Bütçe tarafından takip ve tahsil edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 15: Kiralamalarda Kiracıların Belge Düzenine Uyup Uymadıklarına Dair Kontrolün Yapılmaması

Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün kiralama dosyalarının incelenmesinde, İdare tarafından kiracıların kira dönemi boyunca faaliyetleri nedeniyle Vergi Usul Kanunu'ndaki belge düzenine uyup uymadığının kontrolünün yapılmadığı görülmüştür.

İdare tarafından imzalanan ve 2020 yılında yürürlükte olan kira sözleşmeleri üzerinde yapılan incelemede, sözleşmelerde “Kiracı kira dönemi boyunca yapılacak imalat ve satış faaliyetleri dolayısıyla 04.01.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda öngörülen belge düzenine uymak zorundadır. Kira dönemi boyunca çeşitli tarihlerde üç kez bu zorunluluğa uyulmadığının tespit edilmesi halinde, sözleşme idarece tek taraflı olarak fesh edilecektir” hükmünün genel bir hüküm olarak yer aldığı görülmektedir.

213 sayılı Kanun'un “Faturanın tarifi” başlıklı 229'uncu maddesinde satılan emtia veya yapılan iş karşılığında müşterinin borçlandığı meblağı göstermek üzere emtiayı satan veya işi yapan tüccar tarafından müşteriye fatura verilmesi gerektiği; “Faturanın şekli” başlıklı 230'uncu maddesinde faturanın, düzenlenme tarihi seri ve sıra numarasını, faturayı düzenleyen adı, varsa ticaret unvanı, iş adresi, bağlı olduğu vergi dairesi ve hesap numarasını, müşterinin adı, ticaret unvanı, adresi, varsa vergi dairesi ve hesap numarasını, malın veya işin nevi, miktarı, fiyatı ve tutarını içerecek şekilde düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Öte yandan, “Fatura nizamı” başlıklı 231'inci maddede ise faturaların sıra numarası dahilinde teselsül ettirileceği, faturaların mürekkeple, makine ile veya kopya kurşun kalemi ile

doldurulacağı, faturaların en az bir asıl ve bir örnek olarak düzenleneceği gibi hususlar yer almaktadır.

Kanun'un "Perakende satış vesikaları" başlıklı 233'üncü maddesinde ise birinci ve ikinci sınıf tüccarlar, kazancı basit usulde tespit edilenlerle, defter tutmak mecburiyetinde olan çiftçilerin fatura vermek mecburiyetinde olmadıkları, satışları ve yaptıkları işlerin bedellerinin, perakende satış fişleri, makineli kasaların kayıt ruloları veya giriş ve yolcu taşıma biletleri ile tevsik olunacağı belirtilmektedir.

Belirtilen hükümlerde, Vergi Usul Kanunu çerçevesinde, kiracılar tarafından hazırlanması gereken belgeler yer almaktadır.

Öte yandan, sözleşmelerde, taşınmazın amacında ve sözleşmede belirtilen şekillerde kullanılıp kullanılmadığının İdarece her zaman denetleneceği hususu da yer almaktadır.

Yapılan incelemede, 2020 yılında İdare tarafından imzalanan ve yürürlükte olan 200 civarı kira sözleşmesi bulunduğu, ancak imzalanan sözleşmeler çerçevesinde, kiracıların kira dönemi boyunca yaptıkları imalat ve satış faaliyetleri kapsamında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda öngörülen belge düzenine uyulup uyulmadığının kontrolünün Bakanlıkça yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

İlgili sözleşme hükümleri kapsamında denetlenen kiracıların listesi ve kiracılarda kira dönemi boyunca çeşitli tarihlerde üç kez belirtilen zorunluluğa uyulmadığına ilişkin bir tespit olup olmadığı hususu sorulmuş olup, şimdiye kadar bu kapsamda hiçbir çalışma ve tespit yapılmadığı anlaşılmıştır.

Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü tarafından kiraya verilen yerler incelendiğinde, bu yerlerin Özel Çevre Koruma Bölgesi sınırlarında yer alan ve çoğunlukla fatura ya da perakende satış vesikası düzenlenmesi gereken, kıyı kullanımı, hizmet noktası, deniz yüzeyi, büfe, şezlong, yat bağlama alanı, kıyı alanı, günübirlik alan, yat çekek yeri, ahşap iskele gibi yerlerden oluştuğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, anılan yerlerde 213 sayılı Kanun kapsamında evrak düzenine uyulup uyulmaması büyük önem taşımakta olup özellikle yaz sezonunda yoğun olarak bilet kesilen bu işletmelerde, denetim yetkisinin de İdare tarafından kullanılması gerekmektedir.

Her ne kadar İdare cevabında Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından belge düzenine uyulmadığı yönünde Bakanlığa bildirilmiş herhangi bir bildirim veya inceleme raporu

bulunmadığı ifade edilse de, Bakanlık tarafından imzalanan sözleşmelerde, kira dönemi boyunca yapılacak imalat ve satış faaliyetleri dolayısıyla 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda öngörülen belge düzenine uyulmak zorunda olduğu ifade edildiği için Bakanlık tarafından sözleşme kapsamındaki sorumlulukların yerine getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Açıklanan nedenlerle, sözleşmelerde yer alan hükümler çerçevesinde İdare tarafından denetim yetkisinin kullanılarak, kiracıların kira dönemi boyunca faaliyetleri nedeniyle Vergi Usul Kanunu'ndaki belge düzenine uyup uymadığının kontrolünün yapılmasının ve belge düzenine uyulmadığının tespiti halinde sözleşmeler kapsamında gerekli işlemlerin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 16: Serik Belediyesi ile İmzalanan Protokollere ilişkin Tespitler

Yapılan incelemede, Serik Belediyesi ile imzalanan protokollere ilişkin aşağıda yer alan hususlar tespit edilmiştir.

A) Serik Belediyesi ile İmzalanan Günübürlük Alan İşletme Protokolünün Feshedilmemesi

Bakanlık ile Serik Belediyesi arasında, 09.04.2012 tarihinde "Kıyı Kesimi Günübürlük Alan İşletme Protokolü" imzalandığı, ancak Belediye tarafından Protokol şartlarının uzun süredir yerine getirilmemesine rağmen, Protokolün feshedilmediği görülmüştür.

Anılan Protokolle kiraya verilen alan, Belek Özel Çevre Koruma Bölgesi sınırları içerisinde bulunmaktadır ve 1/25.000 ölçekli Belek Çevre Düzeni Planında kumsal kullanım alanında ve deniz kaplumbağaları koruma ve üreme bölgesinde birincil ve ikincil koruma alanında kalmaktadır.

Protokolün "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde protokolün amacı, Özel Çevre Koruma Bölgelerinin sahip olduğu çevre değerlerinin korunması amacıyla, Belek Özel Çevre Koruma Bölgesi Boğazkent Beldesi kıyı kesiminin günübürlük kullanıma uygun olarak işletilmesine ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi olarak ifade edilmiştir.

Protokolde işletme süresi, 09.04.2012-31.12.2021 tarihleri arası ve 2012 yılı kira bedeli ise 190.598,00 TL olarak belirlenmiş, izleyen yılların işletme bedellerinin Üretici Fiyat Endeksi (ÜFE, bir önceki yılın aynı ayına göre) oranında artırılacağı ifade edilmiştir.

Protokolün “İşletme Esasları” başlıklı 11'inci maddesinde ise tesislerin iç ve dış mekanlarında İdarenin bilgisi dışında herhangi bir ilave düzenleme ve fiziki değişiklik yapılmayacağı aksine davranışların sözleşmenin fesih sebebi sayılacağı, ayrıca ünitelerin her türlü dış etkilerden zarar gelmesini engelleyici önlemlerin geciktirilmeden Belediye tarafından alınacağı, Belediyenin kendisine teslim edilen günübirlik işletmeye ilişkin her türlü yasal izinleri almak zorunda olduğu ve tesisin bakımı, onarımı ve çevre temizliği konularında denetlenmesi, çeşitli mevzuatlardan doğan tesisin ve kumsalın kullanılması, asayiş ve temizlik şartları ile çevre ve insan sağlığının korunması ve fiyat uygulamaları hususunda Belediyenin sorumlu olacağı hüküm altına alınmıştır.

Yine aynı maddede, deniz kaplumbağası yumurtlama bandında kum kazılmaması, kum alımı yapılmaması, kumsalın temizliği için dahi olsa araç kullanılmaması, yuvalara uzman kişiler haricinde müdahale edilmemesi, yuvaların başka bir yere nakli gerekirse bu işlemin kesinlikle uzman kişilerce yapılması, yürürlükteki “Deniz Kaplumbağalarının Üreme Alanının Korunmasına İlişkin Genelge” hükümlerine ve bu doğrultuda yapılacak düzenlemelere uyulması ve ayrıca ışıklandırmanın asgari seviyede tutulması gerektiği hususları da belirtilmiştir.

Protokolün “Fesih” başlıklı 13'üncü maddesinde ise protokol şartlarından herhangi birine aykırı davranılması halinde 20 gün süre verilerek Belediyeden durumun protokole uygun hale getirilmesi isteneceği, bu sürede durum protokole uygun hale getirilmezse protokolün feshedileceği düzenlemeleri yer almaktadır.

Antalya İl Çevre ve Şehircilik Müdürlüğü tarafından 2018 yılı Ocak ayından itibaren Bakanlığa yazılan bilgilendirme yazıları ile Serik Belediye Başkanlığına yazılan uyarı yazıları incelendiğinde, aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

- Belediye Başkanlığı tarafından Protokol kapsamında ödenmesi gereken kira bedelleri 2016 yılından 2020 yılına kadar ödenmemiştir. (2019 yılında bu husus Sayıştay Denetim Raporu'na konu edilmiş olup, rapor üzerine kısmi ödeme yapılmıştır. Ancak, Belediyenin hala ödemesi gereken kira borcu bulunmaktadır.)

- Söz konusu alanda Protokol şartlarına aykırı yapılar mevcuttur. Restoran ve halı sahalar gibi geniş alanlı bu yapılar İl Müdürlüğü tarafından fotoğraflanmış ve tutanak altına alınmıştır.

- Deniz kaplumbağaları yumurtlama sahası içerisinde bulunan yaklaşık 1.000 metrekairelik alanda, Belediye tarafından halı saha yapılması amacıyla traktör ve iş makineleri

kullanılarak kum tepeleri yok edilmiş, dolayısıyla kaplumbağaların yuvalama sahalarına zarar verilmiştir.

- Düzleştirilen alan tel örgüyle çevrilmiş ve çimlendirilmiş, alanın doğal yapısı tahrip edilmiştir.

- İl Müdürlüğü tarafından tespit edilen uydu görüntülerine göre, kumsal alanından iş makinesi ile kaçak kum alımı yapılmış, iş makineleri belirtilen kumul alanlarda bekletilmiş ve alan geri dönüşü olmayan bir duruma getirilmiştir.

- İzinsiz yapılar yapılması, alanın tahrip edilmesi, alandan kum çekilmesi ve kaplumbağa yumurtlama sahalarına zarar verilmesi suretiyle 3621 sayılı Kıyı Kanunu'na, 1/25.000 ölçekli Çevre Düzeni Planının Kumsal Alanlara İlişkin Plan Hükmüne, Birincil Koruma Bölgesine İlişkin Plan Hükmüne ve İkincil Koruma Bölgesine İlişkin Plan Hükmüne aykırı hareket edilmiştir.

- İl Müdürlüğü tarafından birçok kez Belediye Başkanlığına yazı yazılmış ve Protokol hükümleri ile meri mevzuat çerçevesinde alanın eski haline getirilmesi istenmiş, ancak Belediye tarafından gerekli işlemler yapılmamıştır.

Görüldüğü üzere, Serik Belediye Başkanlığı tarafından hem kira bedeli ödenmemiş, hem de Protokolde yer alan birçok hükme aykırı hareket edilmiştir. Bu Protokol ihlallerinin, İl Müdürlüğü tarafından yapılan tespitler ve görüntüler ile de kayıt altına alındığı, Belediyeye birçok kez uyarı yazısı yazıldığı, ancak Belediyeden bir cevap alınamadığı anlaşılmıştır.

Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı mülga Taşınır Mal ve Taşınmaz Satışı, Trampa, Kiraya Verme, Sınırlı Ayni Hak Tesisi, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliği'nin "Müşteri veya yüklenicinin sözleşmenin bozulmasına neden olması" başlıklı 53'üncü maddesinde, sözleşme yapıldıktan sonra müşteri veya yüklenicinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, sözleşmenin feshedilerek hesabın genel hükümlere göre tasfiye edileceği belirtilmektedir.

Aynı zamanda, kiralamaya ilişkin Protokolde de fesih şartları düzenlenmekte olup, Protokol şartlarından herhangi birine aykırı davranılması halinde, 20 gün süre verilerek Protokole uygun hale getirilmesi isteneceği, bu süre sonunda da aynı durumun devam etmesi halinde sözleşmenin feshedileceği kayıt altına alınmıştır.

Anılan hükümler çerçevesinde, Serik Belediye Başkanlığı ile imzalanan Kira Protokolünün, protokol şartlarına uygun hareket edilmemesi sebebiyle Bakanlık tarafından

feshedilerek Belediye tarafından ödenmeyen kira gelirlerinin faizi ile birlikte tahsil edilmesi gerekirken, belirtilen işlemler gerçekleştirilmemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ifade edilmektedir.

Belirtilen sebeplerle, Bakanlık tarafından Serik Belediye Başkanlığı ile imzalanan Protokolün feshedilmemesi sonucu, mevzuat hükümlerine aykırı hareket edildiği değerlendirilmektedir.

B) Serik Belediyesi ile İmzalanan Su Sporları İrtibat Noktalarına Ait İşletme Protokolünün Feshedilmemesi

Bakanlık ile Serik Belediyesi arasında, 09.04.2012 tarihinde “Boğazkent Belediyesi Su Sporları İrtibat Noktalarına Ait İşletme Protokolü” imzalandığı, ancak, Belediye tarafından Protokol şartlarının uzun süredir yerine getirilmemesine rağmen, Protokolün feshedilmediği görülmüştür.

Protokolün “Amaç” başlıklı 1'inci maddesine göre, Protokolün amacı, Özel Çevre Koruma Bölgelerinin sahip olduğu çevre değerlerini korumak suretiyle, su üstü parkur alanlarına ait toplam 7 adet irtibat noktasının işletilmesi veya işlettilmesidir.

Protokolde işletme süresi, 09.04.2012-31.12.2021 tarihleri arası olarak belirlenmiş olup, Protokolün 8'inci ve 9'uncu maddelerine göre, Belediye söz konusu yerleri kendi işletmesi durumunda elde edeceği cironun %30'unu; 3. kişilere işletirmesi durumunda da, alt yüklenici ile imzalanan sözleşme bedellerinin %30'unu kira bedeli olarak yatırmak durumundadır. Ayrıca, Protokol konusu yerleri 3. kişilerin işletmesi durumunda Belediye, sözleşme veya protokolü imzaladığı tarihten itibaren 1 ay içinde idareye göndermek zorundadır.

Yapılan incelemede, Belediyenin Protokol kapsamında ödemesi gereken 2016, 2017, 2018, 2019 ve 2020 yılı kira bedellerini ödemediği görülmüştür. Belediye tarafından en son 2015 yılında ödeme yapılmıştır. Söz konusu yerlerin Belediye tarafından mı alt kiracılar tarafından mı işletildiğine dair Bakanlığa bir bilgi verilmediği gibi, ne Belediyenin işletilen yerlerden ne kadar ciro elde ettiğine dair ne de kiraya verildi ise kira ücretlerinin ne olduğuna

dair bir bilgi sunulmamıştır. Belediye açıkça 2016 yılından beri Protokolde yazan yükümlülüklerini yerine getirmemektedir.

Ayrıca, en son 2012 yılında İl Müdürlüğüne sunulan alt yüklenici kira sözleşmeleri incelendiğinde, söz konusu irtibat noktalarının hepsinin 2012 yılında Belediye tarafından otellere kiraya verildiği anlaşılmaktadır. Bu şekilde bir alt kiracılık ilişkisinin devam ettiği varsayımı altında İdarenin önemli tutarda gelir kaybına uğradığı değerlendirilmektedir.

Açıklanan nedenlerle, Serik Belediye Başkanlığı ile imzalanan kira Protokolünün, Protokol şartlarına uygun hareket edilmemesi sebebiyle Bakanlık tarafından feshedilerek Belediye tarafından ödenmeyen kira gelirlerinin faizi ile birlikte tahsil edilmesi gerekirken, belirtilen işlem gerçekleştirilmemiştir.

Bakanlık tarafından Serik Belediye Başkanlığı ile imzalanan Protokolün feshedilmemesi sonucu, protokol hükümlerine ve 5018 sayılı Kanun hükümlerine aykırı hareket edildiği değerlendirilmektedir.

C) Kıyı Kanunu Hükümlerine Aykırı Hareket Eden Serik Belediyesine İdari Yaptırım Uygulanmaması

Yukarıda belirtilen şekilde Özel Çevre Koruma Bölgesi sınırlarında kalan taşınmazlar üzerinde Belediye tarafından ruhsatsız ve izinsiz yapı yapılması/yaptırılması ve kıyıdaki doğal yapının bozulması suretiyle Kıyı Kanunu hükümlerine aykırı hareket edildiği anlaşılmaktadır.

3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun "Kontrol" başlıklı 13'üncü maddesinde, Kanun kapsamında kalan alanlardaki uygulamaların kontrolünün, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye, dışında ise valilikçe yürütüleceği; "İmar mevzuatına aykırı yapı" başlıklı 14'üncü maddesinde ise Kanun kapsamında kalan alanlarda ruhsatsız yapılar ile ruhsat ve eklerine aykırı yapılar hakkında 3194 sayılı İmar Kanunu'nun ilgili hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmektedir.

Aynı Kanun'un "Ceza hükümleri" başlıklı 15'inci maddesinde de kıyıda ve uygulama imar planı bulunan sahil şeritlerinde duvar, çit, parmaklık, tel örgü, hendek, kazık ve benzeri engelleri oluşturanlara 2.000,00 TL'den 10.000,00 TL'ye kadar idarî para cezası verileceği, ayrıca oluşturulan engellerin beş günden fazla olmamak üzere belirlenen süre zarfında kaldırılmasına karar verileceği, bu süre zarfında engellerin ilgililer tarafından kaldırılmaması halinde, masrafı yüzde yirmi zammıyla birlikte kendilerinden kamu alacaklarının tahsili

usulüne göre tahsil edilmek üzere kamu gücü kullanılmak suretiyle derhal kaldırılacağı, kabahatin tekrarı halinde, cezanın üst sınırdan verileceği ifadelerine yer verilmektedir.

Yine aynı maddede, kıyı şeridinden kum, çakıl alanlara 3.000,00 TL'den 15.000,00 TL'ye kadar idarî para cezası verileceği; belirtilen yerlere moloz, toprak, cüruf, çöp gibi atık ve artıkları dökenlerin, atılan veya dökülen maddenin niteliğine, çevreyi kirletici ve bozucu etkisine göre Türk Ceza Kanunu, Kabahatler Kanunu veya Çevre Kanunu hükümlerine göre cezalandırılacağı; sayılan fiillerin kıyının doğal yapısını bozacak bir etki meydana getirmesi halinde, faileri hakkında altı aydan iki yıla kadar hapis cezası verileceği; sayılan yerlerde ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapı yapan kişilere, Türk Ceza Kanunu veya İmar Kanunu hükümlerine göre artırılmış ceza verileceği hususları hüküm altına alınmıştır.

1/25.000 ölçekli Belek Çevre Düzeni Planında kumsal kullanım alanında ve deniz kaplumbağaları koruma ve üreme bölgesinde, birincil ve ikincil koruma alanında kalan taşınmaz üzerinde, Belediye tarafından ruhsatsız ve izinsiz yapı yapılması/yaptırılması/izin verilmesi, kıyıda doğal yapının bozulması ve kıyı şeridinin tahrip edilmesi, kıyıda kum çekilmesi/çekilmesine izin verilmesi fiillerinin işlenmesi sebebiyle Kıyı Kanunu hükümlerine aykırı hareket edilmiştir. Bakanlık tarafından, Kıyı Kanunu hükümleri uyarınca Serik Belediyesine idari yaptırım ve ceza hükümlerinin uygulanması gerekirken, belirtilen işlemin yapılmadığı görülmüştür.

Belediyenin fiilleri neticesinde Özel Çevre Koruma Bölgesinde yer alan söz konusu taşınmaz üzerinde oluşan tahribat, İl Müdürlüğü tespitleri ile sabit olduğundan, Serik Belediye Başkanlığına mevzuatta yer alan yaptırımların uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 17: Sera Gazı İzleme Planlarının ve Raporlarının Bakanlığa Sunulmaması

Sera Gazı Emisyonlarının Takibi Hakkında Yönetmelik kapsamında yer alan işletmelerden, izleme planlarını ve raporlarını Bakanlığa sunmayanlar bulunduğu ve bu durumda olan işletmelere 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 20'nci maddesi gereğince uygulanması gereken idari yaptırımların uygulanmadığı görülmüştür.

Sera Gazı Emisyonlarının Takibi Hakkında Yönetmelik'in "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, Yönetmelik'in kapsamının, Ek 1 sayılı listede yer alan faaliyetlerden kaynaklanan sera gazı emisyonlarının izlenmesi, raporlanması ve doğrulanması iş ve işlemleri ile doğrulayıcı kuruluşların ve işletmelerin mükellefiyetlerinin belirlenmesine dair usul ve esaslar olduğu ifade

edilmekte; “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinde de, izleme planı, veri toplama ve veri işleme faaliyetlerinin ve bunların doğruluk kontrol sistemi de dahil olmak üzere izleme metodolojisinin detaylı, eksiksiz ve şeffaf olarak belgelendirilmesine dair doküman olarak; sera gazı emisyon raporu ise Bakanlıkça onaylanmış sera gazı emisyon izleme planı ve Bakanlıkça yayımlanacak olan tebliğler çerçevesinde hazırlanacak olan rapor olarak tanımlanmaktadır.

Ayrıca, “Sera gazı emisyonlarının izlenmesi” başlıklı 6'ncı maddede, işletmelerin, sera gazı emisyon izleme planı hazırlayarak, sera gazı emisyonlarını bu plan ve Bakanlıkça belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde izlemekle yükümlü olduğu, işletmelerin izleme planını sera gazı emisyonlarının ilk izlenmeye başladığı tarihten en az 6 ay önce onaylanmak üzere Bakanlığa göndermek zorunda olduğu, belirlenen şartların eksiksiz olarak yerine getirilmesi halinde, sera gazı emisyon izleme planının Bakanlıkça onaylanacağı; “Sera gazı emisyonlarının raporlanması” başlıklı 7'nci maddede ise işletmelerin, her yıl 30 Nisan tarihine kadar, bir önceki yılın 1 Ocak - 31 Aralık tarihleri arasında izlenen sera gazı emisyonlarını Bakanlığa raporlamak zorunda olduğu düzenlemelerine yer verilmektedir.

Yukarıda yer alan hükümlere göre, Yönetmelik ekindeki Ek-1 sayılı listede yer alan faaliyetlerden kaynaklanan sera gazı emisyonlarını üreten işletmeler, izleme planlarını hazırlayıp Bakanlığa sunmakla yükümlüdür. İzleme planlarının sunulmasından sonra da konuya ilişkin raporların hazırlanması ve doğrulama işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

Mükellefiyetlerinin gereklerine uymayanlar hakkında ise Yönetmelik'in 13'üncü maddesine göre, Çevre Kanunu'nun ilgili hükümleri uyarınca cezai müeyyideler uygulanmalıdır.

Öte yandan, Çevre Kanunu'nun "İdari Nitelikteki Cezalar" başlıklı 20'nci maddesinin (g) bendine göre, bildirim ve bilgi verme yükümlülüğünü yerine getirmeyen işletmelere 2020 yılı için 22.109,00 TL para cezası uygulanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Yönetmelik kapsamında olup izleme planlarını ve raporlarını Bakanlığa sunmayan işletmeler olduğu, Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğünce İl Müdürlüklerine konuya ilişkin talimatta bulunduğu, ancak, halen İl Müdürlüklerince cezai işlem tesis edilmeyen işletmeler olduğu tespit edilmiştir.

Bu durum, yukarıda anılan Çevre Kanunu ile Sera Gazı Emisyonlarının Takibi Hakkında Yönetmelik hükümlerine aykırıdır.

Belirtilen sebeplerle, Yönetmelik kapsamında yer alan tüm işletmelerin izleme planlarını ve raporlarını Bakanlığa sunmasının sağlanması ve sorumluluklarını yerine getirmeyen işletmeler için belirtilen cezai müeyyidelerin uygulanmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 18: Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıkları Kontrolü Yönetmeliği Kapsamında Yetki Devri Yapılmayan İllerde İdari Yaptırımların Gecikmeli Uygulanması

Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıkları Kontrolü Yönetmeliği kapsamında, yetki devri yapılmayan illerde idari yaptırımların gecikmeli uygulandığı görülmüştür.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun “Denetim, bilgi verme ve bildirim yükümlülüğü” başlıklı 12'nci maddesinde, Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisinin Bakanlığa ait olduğu, gerektiğinde bu yetkinin, Bakanlıkça, il özel idarelerine, çevre denetim birimlerini kuran belediye başkanlıklarına, Denizcilik Müsteşarlığına, Sahil Güvenlik Komutanlığına, 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'na göre belirlenen denetleme görevlilerine devredilebileceği ve denetimlerin, Bakanlığın belirlediği denetim usul ve esasları çerçevesinde yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun'un “İdari cezalarda yetki” başlıklı 24'üncü maddesinde ise idarî yaptırım kararlarını verme yetkisinin Bakanlığa ait olduğu, ancak bu yetkinin 12'nci maddenin birinci fıkrası uyarınca, denetim yetkisinin devredildiği kurum ve merciler tarafından da kullanılabilmesi ifade edilmektedir.

Ayrıca, Çevre Kanununa Göre Verilecek İdarî Para Cezalarında İhlalin Tespiti ve Ceza Verilmesi ile Tahsili Hakkında Yönetmelik'in, “Denetim ve tespit tutanağının düzenlenmesi” başlıklı 13'üncü maddesinde, Kanun'un ilgili hükümleri çerçevesinde, Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı veya Bakanlıkça yetki verilmiş kurum veya kuruluşların, yetkili makam tarafından çevre denetimi ile görevlendirilen personeline yapılan denetimler sonucunda, tespit edilen ihlallerle ilgili olarak, fiilleri işleyenler hakkında Yönetmelik ekindeki Ek-3'te yer alan Çevre Denetim Tutanağı'nın; gemilerle ilgili olarak ise Ek-2'de yer alan Tespit Tutanağı'nın düzenleneceği ifade edilmektedir.

Yine aynı maddede, Çevre Denetim Tutanağı ile Tespit Tutanağı'nın, tutanağı düzenleyenlerin her biri ve ihlale neden olan sorumlu kişi tarafından imzalanacağı, tutanakların her türlü kanıtlayıcı belgeler de eklenmek suretiyle idarî yaptırım kararı vermeye yetkili

merciye intikal ettirileceği hususları da hüküm altına alınmıştır. Yönetmeliğin “İdarî yaptırım kararı” başlıklı 14'üncü maddesine göre de yetkili mercii, Çevre Denetim Tutanağını veya Tespit Tutanağını ve ilgili belgeleri değerlendirerek gerekli yaptırım kararını verecektir.

Belirtilen hükümler çerçevesinde, hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması ve bertarafı faaliyetlerini denetleme ile ilgili olarak Bakanlıkça yetki devri yapılmış belediyeler tarafından idari para cezası kesilebilmekte iken, yetki devri yapılmamış kurumların ilgili mevzuat çerçevesinde yapacakları denetimlerde, Çevre Kanunu'na aykırılık durumunun tespit edilmesi durumunda, düzenlenen tutanaklar para cezası verilmek üzere İl Müdürlüklerine gönderilmektedir. İl Müdürlükleri tarafından tespit tutanakları, fotoğraflar, uydu takip görüntüleri ve varsa diğer deliller incelenmekte, denetim personeline yerinde denetim yapılarak fiiller kayda alınmakta ve Çevre Kanunu kapsamında ihlal oluşturup oluşturmadığı tespit edilmektedir.

Yapılan incelemede, yetki devri yapılmayan kurumlar tarafından gönderilen tespit tutanaklarına ilişkin olarak İl Müdürlükleri tarafından yerinde denetimlerin, kabahatin tespit edildiği tarihten yaklaşık 2,5-3 sene sonra yapıldığı, dolayısıyla idari para cezalarının gecikmeli olarak uygulandığı görülmüştür. Özellikle, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde, yetki devri yapılmadığı zaman, denetlenmesi gereken farklı birçok çevre ihlali konusu olduğu ve İl Müdürlüklerinin denetim personeli sayısı kısıtlı olduğu için tutanaklarda bahsedilen ihlallere ilişkin zamanında denetim yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu durum, hem para cezalarının gecikmeli tahsil edilmesine sebebiyet vermekte, hem de anlık belirleme yapılması gereken kabahatler olması durumunda tespit yapılmasını zorlaştırmaktadır.

Örneğin, ihlalin belirlenmesi için fotoğraf, kamera ve diğer teknik cihazlardan yararlanılması veya numune alınması işleminin, olayın kendine özgü mahiyeti (atık dökülmesi gibi ihlalin anlık gerçekleşmesi) gibi fiili imkânsızlıklar nedeniyle yapılamadığı durumlarda, İl Müdürlükleri tarafından tespit yapılamamaktadır. Çünkü denetim elemanları inceleme yapmak için ihlalin işlendiği yere gittiğinde, çoğu zaman işlenen kabahate ilişkin deliller ortadan kalmış olmaktadır. Aynı zamanda, yerinde yapılan inceleme esnasında, kabahati işleyenler olay yerinden ayrıldıkları için Bakanlıkça gönderilen seri numaralı matbu tutanaklara yazılması gereken bilgiler tamamlanamamakta, bu da tutanakların usulen eksik düzenlenmesine sebebiyet vermektedir. Bu durum ise, idari para cezalarına karşı açılacak davalarda, tutanakların butlan sayılması ve davaların kaybedilmesi olasılığını da beraberinde getirmektedir.

Bunların yanında, yetki devri yapılmayan İl Müdürlüklerinde hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarına ilişkin olarak zamanında ceza kesilmemesi ya da hiç ceza kesilmemesi, yani etkin işleyen bir ceza sisteminin olmaması, atık sahiplerini Kanun'a uygun olmayan yollara yöneltebilmektedir.

Belirtilen sebeplerle, hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarına ilişkin olarak idari para cezalarının gecikmeli olarak uygulanmasını önlemek adına, mümkün olduğunca belediyeler ve diğer kuruluşlara yetki devrinde bulunulması, yetki devrinde bulunulmayan illerde anlık tespit yapılması gereken ihlaller olduğunda bu ihlallere öncelik verilmesi ve tespit yapılması için İl Müdürlüklerindeki personelin yeterli gelmemesi durumunda, bu illere personel takviyesinde bulunulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 19: Şahıs İşletmelerine İdari Para Cezalarının Hatalı Uygulanması

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 20'nci maddesi hükmü kapsamında kurum, kuruluş ve işletmelere idari para cezalarının üç kat uygulanması gerekirken, bazı şahıs işletmelerine tek kat uygulandığı görülmüştür.

2872 sayılı Kanun'un "İdari nitelikte cezalar" başlıklı 20'nci maddesinde, çevre kirliliğine neden olan çeşitli eylemler sonucunda verilecek para cezaları sayılmıştır.

Aynı maddede, (ı) bendinin (1), (2), (3) ve (4) numaralı alt bentleri ile (k), (l), (r), (s), (t), (u), (v) ve (y) bentlerinde öngörülen idari para cezalarının kurum, kuruluş ve işletmelere üç katı olarak verileceği hüküm altına alınmıştır. Anılan hüküm dışında, işletme yapısına ilişkin ayrıca bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Belirtilen hükümlere göre, çevre kirliliğine neden olan eylemlerin şahıslar tarafından gerçekleştirilmesi halinde tek kat, kurum-kuruluş ya da işletmeler tarafından gerçekleştirilmesi halinde ise üç kat idari para cezası uygulanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, denetçiler tarafından faaliyet sahibinin gerçek kişi olduğu durumlarda gerçek kişi ya da tüzel kişi denetim tutanaklarından hangisinin tutulacağı noktasında tereddüt yaşandığı ve bazı şahsa ait işletmelerde gerçek kişi tutanakları kullanıldığı için, idari para cezasının üç kat uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Belirtilen husus, olması gerekenden daha az tutarlarda idari para cezası tahakkuk ve tahsil edilmesine sebebiyet vermektedir.

Açıklanan sebeplerle, bundan sonra düzenlenecek denetim tutanaklarında, Çevre Kanunu hükümleri ile paralel şekilde, şahıs işletmelerine idari para cezalarının üç kat olarak uygulanmasına dikkat edilmesi gerektiği, ayrıca hatalı düzenlenen tutanakların da tespit edilerek ceza tutarlarının düzeltilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 20: Belediyelerin Mekansal Planlama Süreçlerine Uygun Hareket Etmemesi

Belediyeler tarafından mekânsal planların kesinleştikten sonra incelenmek üzere İl Müdürlüklerine gönderilmediği tespit edilmiştir.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin "Planların İzlenmesi ve İncelenmesi" başlıklı 35'inci maddesinde, planların, üst kademe planlara, Yönetmeliğe ve imar mevzuatına uygunluğunun sağlanmasının, planı yapan ve onaylayan idarelerin sorumluluğunda olduğu ve mücavir alan sınırları içinde belediyelerce, dışında il özel idarelerince onaylanan her tür ve ölçekteki mekânsal planların üst kademe planlara, 3194 sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliğe uygunluğunu izleme ve inceleme işlerinin Bakanlık tarafından yürütüleceği, mekânsal planların kesinleştikten sonra incelenmek üzere en geç 15 gün içinde İl Müdürlüğüne iletileceği ve planlarda, usul, şekil, üst ölçekli planlar ve Bakanlıkça yayımlanan Yönetmeliklere aykırılık tespit edilmesi halinde, gerekli düzeltmelerin yapılması ve aykırılığın giderilmesi amacıyla ilgili idareye bilgilendirme yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı zamanda, Bakanlık tarafından 24.06.2013 tarihinde yayımlanan 2013/17 sayılı Genelge'ye göre de, yetkili idareler tarafından onaylanarak kesinleşen her tür ve ölçekteki mekânsal planlar ile bu planlara ilişkin revizyon, ilave ve değişiklikler en fazla 15 gün içerisinde Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerine gönderilmeli, İl Müdürlüklerine intikal ettirilen planlar, usul, şekil ve üst ölçekli planlar ile Bakanlıkça yayımlanan Yönetmeliklere uygunluk açısından incelendikten sonra hazırlanan raporlar da, gerekli düzeltmelerin yapılması amacıyla İdare ve Bakanlığa gönderilmelidir. Ayrıca, kesinleşen planların tespit edilen aykırı kısımlarının Bakanlıkça verilecek süre içerisinde düzeltilmesi ve onaylanması da yasal zorunluluk olarak düzenlenmiştir.

Belirtilen hükümlere göre, belediyeler tarafından onaylanan mekânsal planlar kesinleştikten sonra incelenmek üzere en geç 15 beş gün içinde İl Müdürlüklerine iletilmelidir. İletilen mekânsal planlar üzerinde gerekli incelemeler yapıldıktan sonra düzeltilecek bir husus tespit edilirse, gerekli düzeltmelerin yapılması amacıyla ilgili idare bilgilendirilmelidir.

Yapılan incelemede, belediyeler tarafından düzenlenen mekânsal planların kesinleştikten sonra incelenmek üzere İl Müdürlüklerine gönderilmediği anlaşılmıştır. Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü tarafından İl Müdürlüklerine gerekli bilgilendirmeler yapılsa da, belediyeler tarafından tüm planların gönderilip gönderilmediğine dair bir kontrol ya da denetim sistemi olmadığından ve süreç belediyelerin inisiyatifinde kaldığından, sistemin işleyişinde aksaklıklar olduğu görülmektedir.

Bunun yanında, zaman zaman İl Müdürlüklerinden de Bakanlığa hangi planlara ilişkin ne işlem yapıldığına dair verilerin de gelmediği anlaşıldığından, belediyelerin mekânsal planlama süreçlerine ilişkin kısıtlı veri elde edildiği değerlendirilmektedir.

Belirtilen sebeplerle, belediyeler tarafından gerekli tüm işlemlerin yapıp yapılmadığının takip edilmesi ve sorumluluklarını yerine getirmeyen belediyelerin tespit edilerek mevzuat hükümlerine uygun hareket edilmesinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 21: Bakanlığın Bilişim Sistemlerinin Hazine Taşınmazları ile İlgili Eksik Veri Üretmesi

Hazine taşınmazlarının envanterinin tutulduğu, her türlü işlemin anlık olarak işlendiği ve Hazine taşınmazlarının yönetiminin sağlandığı tek bilişim sistemi olan Milli Emlak Otomasyon Projesi (MEOP)'un yanlış ve eksik veri ürettiği tespit edilmiştir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Üçüncü Bölümünde yer alan “Görev” başlıklı 97’nci maddesinin (ö) bendinde, Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin edinim, yönetim ve elden çıkarılmasına ilişkin işlemleri yürütme Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görevleri arasında sayılmıştır. Yine aynı Kararname'nin “Milli Emlak Genel Müdürlüğü” başlıklı 101’inci maddesinde, Hazine taşınmazlarının yönetimine ilişkin hizmetleri ve Hazine taşınmazlarının envanter kayıtlarının tutulması hizmetlerinin, Bakanlığın hizmet birimlerinden olan Milli Emlak Genel Müdürlüğü eli ile yürütüleceği ifade edilmektedir.

Milli Emlak Genel Müdürlüğünün Hazine taşınmazlarının yönetimine ilişkin görevlerinin yerine getirilmesi amacıyla Hazine taşınmazlarının envanterinin tutulduğu, satış, kira, ecrimisil, tahsis, trampa, irtifak vb. iş süreçlerinin yürütüldüğü MEOP 1996 yılında uygulamaya alınmış ve 2002 yılından itibaren tüm Türkiye’de kullanılmaya başlanılmıştır.

Hazine taşınmazları üzerinden gerçekleştirilen bütün işlemlerin takibi bu sistem üzerinden eşzamanlı olarak sürdürülmektedir.

Halihazırda, Hazine taşınmazlarının envanteri MEOP üzerinde tutulmaktadır. Bunun yanında, Hazine taşınmazlarına ilişkin bilgilerin yer aldığı ve izlendiği, işlemlerin gösterildiği yegane sistem yine MEOP'tur. Bakanlık tarafından yayımlanan stratejik yönetim belgelerinde yer alan Hazine taşınmazlarına ilişkin istatistiki verilerin kaynağını yine bu uygulama oluşturmaktadır. Hazine taşınmazlarının yönetimiyle ilgili geliştirilecek strateji ve politikalar ile alınacak kararların dayanağı olarak MEOP dışında herhangi bir veri kaynağı bulunmamaktadır.

Bu hususta yapılan tespitler aşağıda sıralanmaktadır:

A) Hazine Taşınmazlarının Envanterinin Hatalı Olması

Hazine taşınmazlarının envanterinin tutulduğu Milli Emlak Otomasyon Projesi (MEOP) uygulamasında kayıtlı olan Hazinenin özel mülkiyetindeki (Hazine adına tescilli) taşınmazlar ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne tutulan tapu sicilinde Hazine adına tescilli olan taşınmazların karşılaştırılması sonucunda, MEOP'taki verilerin eksik ve hatalı olduğu tespit edilmiştir.

Tapu kayıtlarına göre ülke genelinde mülkiyeti Hazineye ait yaklaşık 4 milyon aktif tescilli taşınmaz bulunmaktadır. Bu taşınmazlar imar uygulamaları, yenileme kadastro, arazi toplulaştırması vb. işlemlere konu olmakta ve takbis numaraları, ada, parsel numaraları ve yüzölçümü gibi öznitelik verileri ile kadastral geometrik verileri dinamik bir süreç içerisinde değişikliklere uğramaktadır. Söz konusu uygulamalar ile değişim içinde olan taşınmaz bilgisini takip ederek bilgiyi güncel tutabilmek, nitelikli ve sürekli kamu hizmeti sunulması için gereklidir.

Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğüne MEOP'ta kayıtlı olan Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne tutulan tapu verilerinin paylaşılmasına imkan sağlayan Tapu ve Kadastro Paylaşım Sisteminde (TAKPAS) kayıtlı olan Hazine taşınmazlarına ilişkin veriler üzerinde yaptığı çalışma neticesinde;

Tapu kayıtlarına göre mülkiyeti Hazine adına kayıtlı olan 3.983.530 adet taşınmaz olduğu,

Tapu kayıtlarına göre mülkiyeti Hazine adına kayıtlı olduğu halde MEOP uygulamasına kaydı yapılmamış veya güncellenmemiş 538.674 adet taşınmaz olduğu,

MEOP verilerine göre mülkiyeti Hazine adına kayıtlı olduğu halde Tapu kayıtlarına göre mülkiyeti Hazine adına kayıtlı görünmeyen 830.582 adet taşınmaz olduğu,

görülmektedir.

Bunun yanında MEOP verilerinde, mülkiyeti Hazine adına kayıtlı mükerrer taşınmazların bulunduğu anlaşılmaktadır.

Söz konusu taşınmazlara ilişkin bilgilerin detayı il bazında aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 11: İllere Göre TAKPAS ve MEOP'ta Olan Taşınmaz Sayıları

İl	Tapu Kayıtlarında Bulunup MEOP Kayıtlarında Bulunmayan Taşınmaz Sayısı	MEOP Kayıtlarında Bulunup Tapu Kayıtlarında Bulunmayan Taşınmaz Sayısı	Tapu Kayıtlarında Bulunan Toplam Taşınmaz Sayısı	MEOP Kayıtlarında Bulunan Toplam Taşınmaz Sayısı
Adana	8.264	13.507	83.667	82.113
Adıyaman	9.156	9.622	45.873	45.966
Afyonkarahisar	4.130	9.036	63.485	68.578
Ağrı	2.065	3.298	27.786	28.589
Aksaray	6.427	8.655	42.818	36.672
Amasya	2.579	2.877	23.093	23.432
Ankara	22.138	33.615	131.864	125.134
Antalya	16.833	46.789	119.665	157.024
Ardahan	3.143	3.135	17.451	16.974
Artvin	3.649	3.469	26.254	26.025
Aydın	1.505	3.160	36.187	37.513
Balıkesir	6.899	20.627	109.186	130.379
Bartın	6.630	4.140	25.927	20.360
Batman	2.089	2.547	22.396	21.655
Bayburt	532	994	11.699	11.110
Bilecik	5.865	5.850	23.714	23.280
Bingöl	4.386	5.331	30.048	31.094
Bitlis	2.167	1.068	21.229	20.702
Bolu	3.010	4.560	22.877	27.521
Burdur	3.407	3.682	34.762	34.686
Bursa	2.558	12.130	63.835	66.184
Çanakkale	3.509	2.985	45.615	45.578
Çankırı	2.878	2.940	27.583	27.844

Çorum	16.383	4.298	80.802	67.551
Denizli	6.737	9.059	53.040	53.917
Diyarbakır	10.735	8.255	52.110	48.982
Düzce	1.851	17.221	18.536	34.007
Edirne	2.970	7.238	29.074	29.962
Elazığ	5.318	3.050	52.175	48.976
Erzincan	8.546	8.980	40.342	41.094
Erzurum	11.052	12.217	78.417	79.907
Eskişehir	4.821	5.543	44.339	43.863
Gaziantep	4.850	5.939	31.153	31.088
Giresun	9.582	10.075	31.398	31.778
Gümüşhane	5.796	5.523	29.635	30.253
Hakkari	1.064	3.021	7.326	9.435
Hatay	7.619	6.559	36.162	34.399
İğdır	1.142	1.835	23.968	24.263
Isparta	4.344	4.495	24.571	24.385
İstanbul	14.165	80.422	64.343	140.396
İzmir	12.220	16.302	95.847	101.195
Kahramanmaraş	16.588	20.992	89.548	94.106
Karabük	3.667	7.375	28.917	30.664
Karaman	4.490	6.710	36.391	37.475
Kars	11.227	15.111	52.090	55.129
Kastamonu	10.767	6.427	72.557	68.414
Kayseri	9.400	15.679	99.245	90.414
Kırıkkale	4.866	8.064	22.354	25.349
Kırklareli	922	2.967	37.262	40.621
Kırşehir	14.494	7.228	40.497	31.003
Kilis	1.476	2.257	5.477	5.838
Kocaeli	4.012	13.860	52.723	55.225
Konya	12.402	11.891	179.521	177.738
Kütahya	8.132	6.093	74.019	70.556
Malatya	6.316	7.472	61.809	55.158
Manisa	15.686	9.383	72.453	65.029
Mardin	3.993	4.088	34.457	33.341
Mersin	14.418	38.474	117.430	138.467
Muğla	12.116	39.909	82.221	110.799
Muş	10.831	5.719	40.816	33.702
Nevşehir	3.630	3.810	39.909	38.932
Niğde	1.552	2.626	32.065	27.873
Ordu	13.351	8.666	76.852	67.784
Osmaniye	6.343	8.931	23.587	22.935
Rize	1.902	1.913	10.238	9.428
Sakarya	1.919	27.529	37.356	64.399
Samsun	14.253	27.415	113.610	131.990
Siirt	2.026	2.097	14.667	14.677

Sinop	5.896	5.107	35.082	33.293
Sivas	12.420	15.874	124.956	124.202
Şanlıurfa	11.445	15.527	64.629	64.123
Şırnak	2.006	1.034	15.542	12.717
Tekirdağ	4.298	6.495	22.796	23.891
Tokat	7.207	6.303	64.983	64.915
Trabzon	3.843	3.941	24.357	24.555
Tunceli	1.409	1.008	18.269	17.958
Uşak	2.654	3.492	28.152	28.622
Van	7.190	12.326	53.912	60.271
Yalova	937	2.482	10.138	11.757
Yozgat	6.285	20.965	65.499	60.653
Zonguldak	9.291	9.293	56.892	57.791
Toplam	538.674	830.582	3.983.530	4.165.658

Kamu yönetiminin etkinliği ve kamu kaynaklarının ekonomik ve verimli kullanılması için mülkiyeti Hazineye ait taşınmazların envanterinin güncel ve doğru tutulması önem arz etmektedir. Taşınmazlara ilişkin işlemlerin insan hatasını en aza indirecek şekilde bilişim sistemleri üzerinden yürütülmesi ve bu hususun İdarenin üst yönetimi tarafından bir yönetim politikası olarak benimsenmesi gerekmektedir. Taşınmazlar üzerindeki işlemlere ilişkin analize uygun, doğru ve güvenilir veri üretilmesinin sağlanmasını temin edecek bir sistem ve kontrol mekanizmasının kurulmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

B) Satışı Yapılan 2/B Kapsamındaki Arazilerin MEOP'ta Yer Alan Verilerinin Hatalı Olması

6292 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi ile Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun kapsamında yapılan satış işlemlerine ilişkin inceleme sonucunda, işlemlerin MEOP üzerinden yürütülmesine rağmen, bu konuda MEOP'un doğru ve güvenilir bilgi vermediği tespit edilmiştir.

31.08.1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 2'nci maddesi gereğince, Hazine adına orman sınırları dışına çıkarılan yerlerin değerlendirilmesi, yeni orman alanlarının oluşturulması, nakline karar verilen Devlet ormanları içinde veya bitişiğinde bulunan köyler halkının yerleştirilmesi ve orman köylülerinin kalkındırılmasının desteklenmesi ile Hazineye ait tarım arazilerinin satışına ilişkin usul ve esaslar 6292 sayılı Kanun ile belirlenmiştir.

Bu kapsamda, satılan 2/B arazilerinin satış işlemi öncesinde yapılan kıymet takdirleri, hak sahibi ve başvuru bilgileri, Kanun ile düzenlenen indirimlerden faydalanma durumları gibi

bütün verileri MEOP sistemine girilmektedir. MEOP ve Muhasebat Genel Müdürlüğünün kurduğu bilişim sistemleri üzerinden satışa ilişkin tahakkuk ve tahsilat işlemleri gerçekleştirilmekte, aynı zamanda muhasebe kayıtları oluşturulmaktadır.

2020 yılında Sayıştay tarafından yürütülen Düzenlilik Denetimi sırasında, satılan 2/B arazilerine ilişkin bilgilere ihtiyaç duyulmuştur. Bu bilgiler resmi yazışma ile Milli Emlak Genel Müdürlüğünden talep edilmiştir. Genel Müdürlükçe tarafımıza verilen cevapta, sisteme yapılan veri girişlerinde eksik ve yanlış bilgiler bulunduğu, istatistiki verilerin bilgi olarak değerlendirilemeyecek düzeyde bariz ve fahiş hatalar içerdiği ve bu sebeple verilerin doğru ve tutarlı olmadığı ifade edilmektedir. MEOP'ta tutulan bilgilerin tutarlı ve doğru bilgiler olmadığı gerekçesi ile denetim çalışmalarına esas olamayacağı Bakanlık tarafından belirtilmektedir.

6292 sayılı Kanun kapsamında yapılan 2/B satışlarının MEOP sistemi üzerinde takip edildiği ve işlemin birçok aşamasının yine bu uygulama üzerinde gerçekleştiği bilinmektedir. Yaklaşık 680 bin adet 2/B taşınmazının 815 bin hak sahibine satışının MEOP üzerinden gerçekleştirildiği düşünüldüğünde idarenin çok büyük bir kontrol riski ile karşı karşıya olduğu görülmektedir.

Taşınmazlar üzerindeki işlemlere ilişkin analize uygun, doğru ve güvenilir veri üretilmesinin sağlanmasını temin edecek bir sistem ve kontrol mekanizmasının kurulmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 22: Satılan ve Satılmasına Karar Verilen Kamu Konutlarına Bakım ve Onarım Harcaması Yapılması

İhale ile satılan kamu konutları ile yürütülen yazışmalar sonucu satılacağına karar verilen ve ihale tarihleri belirlenen kamu konutlarına yapılan bakım onarım giderlerinin bütçeden karşılandığı tespit edilmiştir.

A) Satılan Kamu Konutlarına Bakım-Onarım Harcaması Yapılması

7061 sayılı Bazı Vergi Kanunları ile Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesine beşinci fıkradan on birinci fıkraya kadar olmak üzere eklenen hükümlerle, kamu konutlarının satışına ilişkin düzenleme yapılmıştır. Kanun'un 4'üncü maddesinin on birinci fıkrasına dayanılarak

konu ile ilgili 385 sıra no'lu Milli Emlak Genel Tebliği çıkarılmıştır. Bu kapsamda, 2019 yılı içerisinde kamu konutlarının satış işlemlerine başlanmıştır.

Anılan Tebliğ'in 7'nci maddesinde kamu konutlarının satışına ilişkin her türlü iş ve işlemlerin yürütülmesinde Bakanlığın (Milli Emlak Genel Müdürlüğü) yetkili olduğu ve satış işlemlerinin Bakanlığın iznini müteakip Valiliklerce (Defterdarlık) yürütüleceği ifade edilmiştir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı lojmanlarının satışına ilişkin iş ve işlemler de bu hükümlere istinaden Bakanlık Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığından alınan bilgiler doğrultusunda Ankara İl Müdürlüğü bünyesindeki Başkent Milli Emlak Daire Başkanlığı tarafından yürütülmüştür.

Yapılan incelemede, Çankaya Birlik Mahallesinde yer alan 4 kamu konutu, 05.10.2020 tarihinde ihale edilerek içinde oturan kamu görevlilerine satılmasına rağmen, bu konutlara 09.10.2020 tarihinde verilen harcama talimatına istinaden bakım onarım harcaması yapıldığı tespit edilmiştir.

Her ne kadar kamu idaresi cevabında, satış tarihi bilinmediğinden ivedilik arz etmesi sebebiyle küçük onarımların yapıldığı ifade edilse de ödeme evraklarından anlaşıldığı üzere 4 kamu konutuna yapılan bulgu konusu tadilatlar küçük onarımlar olmayıp satış tarihinden sonra yapılmıştır.

Anılan harcama talimatı doğrultusunda bahse konu kamu konutlarına yönelik cam balkon yapımı, balkon seramiklerinin değişimi, elektrik işlerinin yapılması, pencere sinekliklerinin yapılması gibi toplam 13.452,00 TL tutarındaki gider bütçeden karşılanmıştır.

Sonuç olarak, satış sonrası özel mülkiyete konu olan konutlara bütçeden karşılanmak suretiyle bakım-onarım harcaması yapılmasının mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

B) Satılmasına Karar Verilen Kamu Konutlarına Bakım-Onarım Harcaması Yapılması

385 sıra no'lu Milli Emlak Genel Tebliği hükümleri doğrultusunda 18.10.2019 tarih ve 401 sayılı Bakanlık Makam Oluru ile Ankara dahil altı ildeki kamu konutlarının 1 ay içerisinde ilana çıkarılması ve satış işleminin 6 ay içerisinde sonuçlandırılmasına karar verilmiştir.

Bu kapsamda yer alan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kamu konutları, Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından 24.10.2019 tarih ve 248399 sayılı yazı ekinde satış iş ve işlemlerini yürütecek olan Başkent Milli Emlak Daire Başkanlığına bildirilmiştir.

Bunun üzerine, Başkent Milli Emlak Daire Başkanlığı tarafından satışa hazırlık çalışması tamamlanmış olan kamu konutları listesi 30.10.2019 tarih ve 96087 sayılı yazı ekinde satış için öngörülen ihale tarihinin Aralık ayı içerisinde olacağı da göz önünde bulundurularak Bakanlığa tahsisli konutlardaki hak sahipliğinin belirlenmesi ve satışa esas nihai bilgilerin işlenmesi ve varsa eksikliklerin tamamlanması için Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığına gönderilmiştir.

Bu yazıya istinaden, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı tarafından Başkent Milli Emlak Daire Başkanlığına 07.02.2020 tarih ve 33821 sayılı yazı yazılmış ve ekinde satışı yapılacak konut listesi güncellenerek gönderilmiştir. Bu listede, Çankaya Birlik Mahallesinde yer alan lojmanlarda dahil satılacak olan lojmanlara ilişkin blok adı ve numarası, tahsis durumu, oturan kişinin ad ve soyadı gibi detaylı bilgilere yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen kurum içi yazışmalardan anlaşılacağı üzere Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı tarafından gönderilen yazıya istinaden Çankaya Birlik Mahallesinde yer alan lojmanların satılacağı 07.02.2020 tarihinde kesinleşmiştir. Nihayetinde de bu lojmanlar 24.09.2020 tarihinde Basın İlan Kurumu'nun sitesinde ve yerel gazetede ilan edilmiş, 08.10.2020-12.10.2020 tarihlerinde de ihale edilerek satılmıştır.

Yapılan incelemede, Çankaya Birlik Mahallesinde yer alan bazı kamu konutlarına, satılacağı kesinleştiği 07.02.2020 tarihinden sonra bakım ve onarım harcaması (cam balkon, mutfak dolabı, banyo cam kabin yapımı, yeni kapı takılması, mermer tezgah, kartonpiyer, alçı, boya yapımı, vestiyer dolap yapımı, parke imalatı vb) yapıldığı tespit edilmiştir.

Her ne kadar kamu idaresi cevabında, lojman satışının kesinleşme tarihinin 07.02.2020 olarak kabul edilemeyeceği ifade edilse de satışa konu olacak lojmanlar liste halinde Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı tarafından Başkent Milli Emlak Daire Başkanlığına yazı ile bu tarihte bildirilmiştir. Ayrıca hem kamu konutları satış işlemleri hem de bakım onarım harcamaları Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı tarafından yürütüldüğünden tadilat yapılan lojmanların satışa konu olup olmayacağının anılan birim tarafından bilinmemesi mümkün değildir.

Diğer taraftan, bakım onarım harcaması yapılan kamu konutlarının diğerlerine göre daha yüksek bedelle satıldığı bilgisini içeren cevapta yer verilen tabloyu tesvik edecek bir belge de tarafımıza sunulamamıştır.

Aşağıda yer alan tabloda satışın kesinleşme tarihi, harcama tarih ve tutarları, harcama talimatı tarihi ile lojman satış tarihine ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

Tablo 12: Kamu Konutlarına Yapılan Harcamalar

Satılacağıın Kesinleştiği Tarih	Ödeme Emri Tarihi	Numarası	Harcama Talimatı Tarihi	Bakım Onarım Yapılan Taşınmazın Satış-İhale Tarihi	Bakım Onarım Tutarı (TL)
07.02.2020	04.06.2020	5309	21.05.2020	05.10.2020	55.117,70
	07.09.2020	9624	25.08.2020	05.10.2020	29.940,34
	08.09.2020	9354	25.08.2020	05.10.2020	108.557,66
	09.09.2020	9553	25.08.2020	06.10.2020	5.348,50
TOPLAM					198.964,20

Sonuç olarak, satılmasına karar verilen ve yukarıda belirtilen tarihlerde satışı yapılan kamu konutlarına, satılacağıın kesinleşme tarihinden sonra bakım ve onarım harcaması yapılarak bütçeden karşılanmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 23: Hazine Taşınmazları Üzerinde Projeye Dayalı Organize Hayvancılık/Hayvancılık Yatırımları Amaçlı Tesis Edilen İrtifak Hakkı veya Verilen Kullanma İzinlerine İlişkin Tespitler

Projeye dayalı organize hayvancılık faaliyeti kapsamında irtifak hakkı tesis edilmesi veya kullanma izni verilmesine ilişkin işlemlerde mevzuat gereklerinin tam olarak yerine getirilmediği ve işlem tesis edildikten sonra yatırımların, Tebliğ’de belirtilen şartları taşıyıp taşımadığının kontrollerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

324 sıra no’lu Milli Emlak Genel Tebliği ile Hazine taşınmazları üzerinde kullanma izni verilmesi veya irtifak hakkı tesis edilmesi suretiyle yapılacak olan küçükbaş, büyükbaş veya kanatlı hayvan (tavuk) türlerinin; beslenmesi, üretilmesi, geliştirilmesi suretiyle ekonomik değere sahip hale getirilmesi amaçlı yatırımlara ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu yatırımlar Tebliğ’de belirtilen ölçütleri karşılaması durumunda, projeye dayalı organize hayvancılık olarak adlandırılmış ve yatırımların desteklenmesi için bazı avantajlar sağlanmıştır.

Şöyle ki, Tebliğ’in “Özellik Arz Eden İşlemler” başlıklı 3’üncü bölümü altındaki “Projeye dayalı organize hayvancılık/hayvancılık amacıyla yapılacak yatırımlar” başlıklı 5’inci

maddesinin ikinci fıkrasında, bu kapsamda değerlendirilebilecek yatırımların hayvan kapasitesi itibariyle küçükbaş hayvancılıkta bin adet, büyükbaş hayvancılıkta iki yüz adet, kanatlı hayvancılıkta yumurta tavukçuluğunda seksen bin, etlik piliç yetiştiriciliğinde ise yirmi beş bin adetten az olmaması gerektiği ifade edilmiştir.

Bu ölçütleri karşılayan yatırımlar için sağlanacak avantajlar ise;

Tebliğ'in "Genel Esaslar" başlıklı 2'nci bölümünün "Bedellerin tahsili" başlıklı 14'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, ilk yıl ihale bedeline, ikinci ve üçüncü yıllar için ise sözleşmesine göre tespit edilecek bedele yüzde yetmiş oranında, sonraki yıllar için ise sözleşmesine göre tespit edilecek bedele yüzde elli oranında indirim uygulanması,

Tebliğ'in 3'üncü bölümünün 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında, proje bütünlüğü içerisinde, entegre tesislerin kurulacağı alan ile bitişik ve bütünlük sağlayan alanlarda yem bitkisi yetiştiriciliği yapılması için bedelsiz olarak arazi verilmesi,

şeklinde düzenlenmiştir.

Bunun yanında, Tebliğ'in aynı bölümünün 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, ön izin süresi içerisinde, taşınmaz üzerinde yapılması planlanan yatırıma ilişkin uygulama projelerinin hazırlanması gerektiği, ayrıca uygulama projelerinin Tarım ve Orman İl Müdürlüğüne onaylatılacağı ifade edilmektedir. Söz konusu uygulama projelerinde, yapılacak olan tesislerin inşaatına ilişkin ayrıntıların uygulamaya esas olacak şekilde açık ve kesin olarak belirtilmesinin yanında hangi cins hayvan yetiştirileceği ve hayvan kapasitesinin de belirlenmiş olması gerekmektedir.

Kurulacak irtifak hakkı veya verilecek kullanma izninin amacını, uygulama projelerinin detayı oluşturmakta ve işlem tesis edilirken irtifak senedi veya kullanma izni sözleşmesinde amacın açıkça yer alması gerekmektedir.

Konuya ilişkin yapılan incelemede aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

1) Projeye dayalı organize hayvancılık kapsamında, yapılan yatırımlar neticesinde, tesislerde yetiştirilen hayvan sayıları Tarım ve Orman Bakanlığının kurduğu hayvan bilgi sistemlerinden alınan veriler ile karşılaştırılmıştır. Yatırımcıların, uygulama projelerinde yetiştirmeyi taahhüt ettikleri hayvan sayılarının, Tarım ve Orman Bakanlığının hayvan kayıt sistemindeki rakamlar ile uyuşmadığı tespit edilmiştir. Yatırımcıların bir kısmının taahhüt ettiklerinden daha az hayvan yetiştirdiği görülmektedir.

2) Projeye dayalı organize hayvancılık kapsamında, hayvan kapasitesi itibariyle Tebliğ'de belirtilen ölçütleri karşılamayan yatırımlara, yem bitkisi yetiştiriciliği yapılması için bedelsiz olarak arazi verildiği anlaşılmıştır.

3) Hayvan kapasitesi itibariyle Tebliğ'de belirtilen ölçütleri karşılamayan yatırımlar için ilk yıl ihale bedeli ve daha sonraki yıllar sözleşme bedelleri üzerinden indirim uygulandığı görülmüştür.

Söz konusu uygulamaların yukarıda anılan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, projeye dayalı organize hayvancılık kapsamında tesis edilen irtifak hakları veya verilen kullanma izinleriyle ilgili olarak, yatırımcıların taahhüt ettikleri ve uygulama projelerinde gösterdikleri asgari hayvan sayılarını yetiştirip yetiştirmediklerinin kontrolünü sağlamak için gerekli çalışmaların yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 24: 4706 Sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un Geçici 4'üncü Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Tespitler

Vakıflar Genel Müdürlüğünden 4706 sayılı Kanun'un geçici 4'üncü maddesi uyarınca trampa edilmek suretiyle Hazine adına tescil edildikten sonra, anılan Kanun'un 5'inci maddesine göre ilgili Belediyelere devredilen taşınmazlardan satılmamış olanların, Hazine adına tescil işleminin gerçekleştirilmediği görülmüştür.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un geçici 4'üncü maddesinde, Vakıflar Genel Müdürlüğüne veya mazbut vakıflar ile kamu kurum ve kuruluşlarına ait, üzerinde toplu yapılaşma bulunan taşınmazların, Hazineye ait taşınmazlar ile trampa edilebileceği, Hazine adına tescil edilen taşınmazların, belediyelere bedelsiz olarak devredileceği, bu taşınmazların yapı sahiplerine satışının ve genel hükümlere göre değerlendirilmesinin Kanun'un 5'inci maddesine göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un "Taksitle ödeme, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir" başlıklı 5'inci maddesinde de belediye ve mücavir alan sınırları içinde olup, Bakanlıkça tespit edilen, Hazineye ait taşınmazlardan, 30.03.2014 tarihinden önce üzerinde yapılanma olanların, Hazine adına tescil tarihine bakılmaksızın öncelikle yapı sahipleri ile bunların kanuni veya akdi

haleflerine satılmak ya da genel hükümlere göre değerlendirilmek üzere ilgili belediyelere bedelsiz olarak devredileceği, bu taşınmazların belediyelerce öncelikle talepleri üzerine yapı sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerine, rayiç bedel üzerinden doğrudan satılacağı, bu suretle yapılacak satışlarda satış bedelinin, en az yüzde onu peşin ödenmek üzere beş yıla kadar taksitlendirilebileceği, taksit tutarlarına kanuni faiz oranının yarısının uygulanacağı, taksitle satışa esas bedel ile taksit süresi ve sayısını belirlemeye belediyelerin yetkili olduğu,

Yapılacak yazılı tebligat tarihinden itibaren bir yıl içinde satın alınma talebinde bulunulmayan veya üzerinde yapılanma olmayan ve bu madde kapsamında devredilen taşınmazların, genel hükümlere göre belediyece satılabileceği, devir tarihinden itibaren üç yıl içinde belediyece satılmayan taşınmazların, belediyelerin muvafakatine ve hükme gerek olmaksızın Hazine adına resen tescil edileceği, ayrıca bu sürenin Bakanlık tarafından 5 yıla kadar uzatılabileceği ifade edilmektedir.

İlgili madde kapsamında, belediyeler ile maktu devir protokolleri imzalanmış olup, 4706 sayılı Kanun'un geçici 4'üncü maddesi kapsamında bulunan taşınmazların belediyelere devirleri gerçekleştirilmiştir. Protokollerde yukarıda belirtilen Kanun hükümlerine aynen yer verilmekte olup, devir tarihinden itibaren 3 yıl (Bakanlık tarafından onay verilmesi halinde 5 yıl) içinde belediyece satılmayan taşınmazların, belediyenin muvafakatine ve hükme gerek olmaksızın Hazine adına resen tescil edileceği ve bu hususun tapu kütüğüne şerh edileceği ayrıca belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, bazı protokollerin imza tarihi üzerinden 5 yıldan fazla zaman geçmesine rağmen (üzerinden 10 yıl geçen devir protokolleri bulunmaktadır) protokol kapsamındaki yükümlülüklerin yerine getirilmediği, belediyeler tarafından satış işlemlerinin tamamlanmadığı, buna rağmen söz konusu taşınmazların Hazine tarafından geri alınması kapsamında resen tescil işlemlerinin gerçekleştirilmediği görülmektedir.

Yukarıda da belirtildiği üzere, devir tarihi üzerinden Kanun'da öngörülen sürenin geçmesi durumunda, söz konusu taşınmazların tekrar Hazine'ye intikal ettirilmesi gerekmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, taşınmazların Hazine adına tescilinin gerçekleştirilmesini teminen gerekli işlemlerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 25: 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu Kapsamında Düzenlenen İhalelerde Tahmini Bedel Tespit Edilirken Yeterli Araştırmanın Yapılmaması

Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü tarafından kiraya verilen, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin ihalelerinde, tahmin edilen bedel tespit edilirken yeterli araştırmanın yapılmadığı, söz konusu yerlerin bir kısmını kiralayan Muçev Turizm Limited Şirketi tarafından hazırlattırılan gayrimenkul değerlendirme raporlarının kullanıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 4'üncü maddesinde tahmin edilen bedel, ihale konusu olan işlerin tahmin edilen bedeli ve yapım işlerinde keşif bedeli olarak tanımlanmaktadır.

Aynı Kanun'un "Tahmin Edilen Bedelin Tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde ise tahmin edilen bedelin, idarelerce tespit edileceği veya ettirileceği, işin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatların belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulacağı, tahmin edilen bedelin, dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterileceği ve asıl evrak arasında saklanacağı belirtilmektedir.

Öte yandan, Tabiat Varlıkları ve Doğal Sit Alanları ile Özel Çevre Koruma Bölgelerinde Bulunan Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Yerlerin İdaresi Hakkında Yönetmelik'in "Tahmin edilen bedel tespiti" başlıklı 10'uncu maddesinde, kullanma izni veya kiraya vermede, tahmin edilen bedelin İdarece tespit edileceği, bedel tespit ve takdirinde, taşınmazın konumu ve özellikleri göz önünde bulundurulmak suretiyle rayiç bedelin esas alınacağı, gerektiğinde bedel veya bedelin hesabında kullanılacak fiyatların ilgili kuruluş veya bilirkişilerden de araştırılabileceği ve bedel tespit raporunun ekinde raporun hazırlanmasına dayanak olan belgelerin bulunması gerektiği ifade edilmektedir.

Yukarıda yer alan hükümlere göre, tahmin edilen bedel, idarelerce tespit edilmelidir. İdare işin özelliğine göre gerektiğinde bu bedelin tespiti için belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan da bilgi alabilecek olup, fiyat tespitine ilişkin tüm dayanaklar da rapor eklerinde gösterilmelidir.

Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün kiralama dosyaları üzerinde yapılan incelemede, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki bazı taşınmazların, yukarıda adı geçen Yönetmeliğin 55'inci maddesinin dördüncü fıkrasının (c) bendi kapsamında pazarlık ile Muçev Turizm Limited Şirketine kiraya verildiği görülmüştür.

Diğer taraftan, kiralama dosyalarına bakıldığında, taşınmazların kira değeri tespitine ilişkin zaman zaman bir gayrimenkul değerlendirme şirketinden hizmet alındığı görülmüştür. Bu kapsamda değerlendirme şirketine 48 adet rapor hazırlattırılmıştır. Raporlarda, bedel tespitine esas olacak şekilde taşınmazların yıllık kira değeri hesaplamaları ile diğer değerlendirme hesaplamaları yer almaktadır. Bu raporlar komisyonlar tarafından tahmin edilen bedelin tespitinde temel alınmıştır.

Ancak, Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü tarafından sözleşme düzenlenerek değerlendirme şirketine hazırlattırılan 48 rapor dışında, aynı şirket tarafından 52 adet gayrimenkul değerlendirme raporu daha hazırlandığı, bunların da Genel Müdürlüğün kiralama ihalelerinde temel alındığı, ancak, bu raporların Genel Müdürlük tarafından değil, Muçev Turizm Limited Şirketi tarafından hazırlattırıldığı ve bedelinin de Muçev tarafından karşılandığı anlaşılmıştır.

Öyle ki, bu 52 adet raporun kapağında “Muçev Turizm Değerleme Raporu” yazmakta, aynı zamanda raporların sonuç bölümünde ise “Bu değerlendirme raporu müşterimiz Muçev Turizm Limited Şirketi onayı doğrultusunda standart rapor formatına uygun olarak hazırlanmış olup, SPK faaliyetlerinde kullanılamaz” ibaresi yer almaktadır. Yani Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü için hazırlanan 52 raporun hazırlanma ücretleri Muçev tarafından karşılanmıştır. Oysa, mevzuat hükümleri çerçevesinde, kiralamalarda tahmin edilen bedelin İdare tarafından tespit edilmesi ya da ettirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, bir şirket tarafından hazırlattırılan değerlendirme raporlarının, İdare tarafından taşınmaz kiralamalarına dayanak alınmaması ve ihalelerde kanıtlayıcı evrak olarak kullanılmaması gerekmektedir.

Bunun yanında, Muçev tarafından hazırlattırılan 52 adet değerlendirme raporunun kullanıldığı kiralama ihalelerine bakıldığında, ihalelerden 25 adedinde kiracının yine Muçev olduğu anlaşılmıştır. Her ne kadar, gayrimenkul değerlendirme firmalarından gelen raporlar nihai kira bedellerini belirlemese de, Komisyonlar tarafından tespit edilen kira bedellerine dayanak oluşturmaktadır. Aynı zamanda, Komisyon üyelerinin her zaman gerekli lisansa sahip değerlendirme uzmanları kadar teknik bilgiye sahip olmadıkları da düşünüldüğünde, genelde değerlendirme raporlarında yer alan tutarların baz alındığı görülmektedir.

Ayrıca, Genel Müdürlük bünyesinde oluşturulan bedel tespit komisyonu raporlarının hepsinin son paragrafında, bedel tespiti yapılırken dikkate alınan unsurlar arasında, piyasa fiyat araştırmalarına da atıf yapılmaktadır. Dosya eklerinde, Muçev tarafından gayrimenkul değerlendirme şirketine hazırlattırılan piyasa araştırma raporları dışında bir piyasa araştırması olmadığı için, başka fiyat araştırması yapıp yapılmadığı İdareye sorulmuş olup, tarafımıza

illerde düzenlenen ecrimisil tespit çalışmaları sunulmuştur. Ancak, ecrimisil hesaplarının ilçe bazında uygulanacak işgal ödemelerinin tespitine ilişkin bir çalışma olduğu ve spesifik olarak kiralanacak taşınmazlar özelinde yapılan araştırmalar olmadığı için cevap yeterli görülmemiştir.

Belirtilen sebeplerle, Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü tarafından kiraya verilen, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin ihalelerinde, tahmin edilen bedel tespit edilirken yeterli araştırma yapılmaması, söz konusu yerlerin bir kısmını kiralayan Muçev tarafından hazırlattırılan raporların kullanılması sonucu, 2886 sayılı Kanun'un temel ilkesi olan ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması hükmüne riayet edilmediği değerlendirilmektedir.

BULGU 26: Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyatın Belirlenmesi İşlemlerine İlişkin Tespitler

Yapım işlerinde sözleşmenin uygulanması sırasında, proje değişikliği nedeniyle ortaya çıkan yeni iş kalemlerinin ve/veya iş gruplarının bedellerinin ödenmesi amacıyla yeni birim fiyat tespiti yapılırken, ilgili mevzuattaki usuller uygulanmayıp doğrudan piyasada faaliyet gösteren firmalardan proforma fatura alınarak yeni birim fiyat tespiti yapıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi (YİGŞ)'nin "Sözleşmede bulunmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinde "(1)... proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin ve/veya iş gruplarının bedelleri ile 21 inci maddeye göre sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedelleri, ikinci fıkrada belirtilen usuller çerçevesinde yüklenici ile birlikte tespit edilir." hükmü yer almaktadır.

Aynı maddenin ikinci fıkrası hükmü;

"Yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre aşağıdaki sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden biri kullanılır:

a) Yüklenicinin birim fiyatlarının/teklifinin tespitinde kullanarak teklifi ekinde veya aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında idareye sunduğu ve yeni iş kalemi/grubu ile benzerlik gösteren iş kalemlerine/gruplarına ait analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine/grubuna benzerlik

gösteren analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan iş kalemleri/gruplarına ait maliyet analizleri dikkate alınarak oluşturulacak analizler.

ç) Yeni iş kaleminin/grubunun yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları, işçi ve makinelerin çalışma saatleri ile diğer tüm girdiler esas alınarak oluşturulacak analizler.” şeklindedir.

Yeni birim fiyatın tespitinde, işin/iş kaleminin niteliğine uygun olmak kaydıyla, sıralamada daha üstte yer alan bir analiz mevcutken alt sıradaki analiz tercih edilemeyecektir.

Mezkur Şartname'nin 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında ise;

“İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde veya aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında idareye verdiği teklif rayiçler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar.

ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasının onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri.” denilmektedir.

Yeni birim fiyatın tespitinde uygulanacak rayiçlerde herhangi bir öncelik sıralaması olmayıp, kaynakların verimli kullanılmasını sağlayacak şekilde, belirlenen herhangi bir rayiç esas alınabilecektir. Yeni fiyat analizlerine uygulanacak rayiçler karma biçimde de tespit edilebilir. Uygulanacak rayiçler konusunda idare özenli davranmalı, gerekli inceleme ve karşılaştırmaları yapmalıdır.

Yapım işlerinde proje değişikliği nedeniyle ortaya çıkan yeni iş kalemlerinin/gruplarının birim fiyatının tespiti için YİĞŞ'de belirtildiği üzere, iş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yapılacak analizlere, kaynakların verimli kullanılması ilkesi gözetilerek, yukarıda yer alan rayiçlerden biri veya birkaçı uygulanabilir.

Oda Muameleat Yönetmeliği'nin “Faturaların rayice uygunluğu” başlıklı 38'inci maddesi;

“... Proforma faturalar ile birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalar alım satım akdi hukuken gerçekleşmediğinden onaylanmaz. Ancak, birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalarda işin tamamının belirtilmesi halinde bu faturaların onaylanması mümkündür. Ayrıca, sadece montaj, işçilik veya nakliye bedeli için düzenlenen faturalar ile malzeme fiyatı, işçilik, nakliye ve montaj bedeli dahil olarak düzenlenen faturalar, fiyat tespiti usullerinin uygulanmasına imkan vermediğinden onaylanmaz.” şeklindedir.

Birim fiyat belirlemek için düzenlenen proforma faturalar için alım satım akdi hukuken gerçekleşmediği için Odalarca onaylanmaz. Ayrıca malzeme fiyatı, nakliye, işçilik ve montaj bedeli dahil düzenlenen faturalarda fiyat tespiti usullerinin uygulanmasına imkan vermediğinden onaylanması mümkün değildir.

Bakanlığın taşra teşkilatınca yaptırılan yapım işlerinde, yeni birim fiyat tespiti yapılırken, YİĞŞ’de belirtilen usule aykırı davranılarak analiz yapılmaksızın ve bu analizlere usulüne uygun tespit edilmiş rayiçler uygulanmaksızın, doğrudan piyasada faaliyet gösteren firmalardan malzeme, işçilik, montaj ve nakliye dahil proforma faturalar alınarak, faturalardaki fiyatlara göre yeni birim fiyat yapılmıştır. Proforma faturalara dayalı olarak yeni birim fiyat yapılamayacağı gibi rayiç fiyat tespiti de yapılamaz.

Sonuç olarak, YİĞŞ’ye göre öncelikle yeni birim fiyat analizlerinin yapılması, daha sonra usulüne uygun tespit edilen rayiçlerin bu analizlere uygulanmak suretiyle tespit edilecek yeni birim fiyatların ödemeye esas alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 27: Yapım İşlerinde Poliçede Öngörülen Sigorta Bitiş Tarihinin Süre Uzatımı Sebebiyle Aşılmasına Rağmen Sigorta Süresinin Uzatılmaması

Yapım işlerinde süre uzatımı nedeniyle sigorta bitiş tarihinin aşılmasına rağmen, sigorta poliçelerinin süresinin uzatılmadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “İş ve işyerinin sigortalanması” başlıklı 9’uncu maddesinde, yapım işlerinde yüklenicinin, işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen

genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında, yüklenicinin, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumlu olacağı; ikinci fıkrasında ise ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Anılan hükümler birlikte değerlendirildiğinde, ortaya çıkabilecek risklere karşı koruma sağlanması ve işin planlanan sürede bitirilebilmesi amacıyla, yapım işlerinde işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile yapılan işin biten kısımları için, işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, yüklenici tarafından ihale dokümanında belirtilen şekilde "All Risk" sigorta yaptırma zorunluluğu getirilmiştir.

Ayrıca, poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta süresinin uzatılması gerekmektedir.

Bakanlığın taşra teşkilatınca ihale edilen yapım işlerinde, yüklenicilere süre uzatımı verilmesine rağmen, sigorta poliçesinin süresinin uzatılmadığı görülmüştür. Bu durumda, süre uzatımı içerisinde ortaya çıkabilecek risklere karşı, işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar ve tesisler sigorta kapsamı dışında kalmaktadır.

Sonuç olarak, sözleşme bazında sigorta sürelerinin takibinin yapılması için gerekli denetim sisteminin kurulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 28: Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı Tarafından Gerçekleştirilen Hizmet Alımlarında Doğrudan Temin Parasal Sınırlarına Uyulmaması

Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı tarafından, doğrudan teminle birçok hizmet alımı yapıldığı, ancak bu alımlarda mevzuatta belirtilen parasal sınırlara uyulmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerini düzenleyen 5'inci maddesinde, açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel ihale usulleri olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği ifade edilmiştir. Doğrudan temin ise bir ihale usulü olmayıp 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinde belirtilen özel ve istisnai hallerde kullanılabilen bir alım yöntemidir.

4734 sayılı Kanun'un “Doğrudan temin” başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar, diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar için doğrudan temin usulünün kullanılabileceği ifade edilmektedir.

2020 yılı için söz konusu tutarlar, büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idareler için 97.008,00 TL'dir.

Bu hükme göre, idareler 97.008,00 TL altındaki ihtiyaçları ile parasal limite tabii olmaksızın temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında tüm konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımları için Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi hükmünden yararlanabileceklerdir.

Mezkûr bentde, temsil ve ağırlamaya ilişkin tüm giderler doğrudan temin kapsamında sayılmamış, sadece konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin olanlar kapsama dâhil edilmiştir. Nitekim, söz konusu giderler, ihale yapılabilecek kadar süre bulunmayan, hızlı ve olaya özgü, anında yerine getirilmesi gereken hizmet alımlarına ilişkindir.

Doğrudan temin ile yapılan harcamalar incelendiğinde, hizmet alımlarının seyahat, konaklama ve işeyle ilişkin olmadığı, çoğunun organizasyon hizmeti alımı olduğu görülmüştür. 4734 sayılı Kanun kapsamında açıklık ve rekabet ilkeleri çerçevesinde temel ihale usulleri kullanılarak temin edilmesi gereken hizmet alımlarının, 22/d madde hükmü kapsamında temin edilmesi, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığı hususunda tereddüt oluşturmaktadır.

Nitekim, Sayıştay Temyiz Kurulunun 27.09.2016 tarih ve 42181 sayılı kararında da, 5018 sayılı Kanun'un “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8'inci maddesi, “Üst yöneticiler” başlıklı 11'inci maddesi ve 4734 sayılı Kanun hükümleri kapsamında değerlendirildiğinde, bir belediye tarafından gerçekleştirilen organizasyon alım işi, hizmet alım işi olduğundan ve Kanunda sayılan doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilebilecek alımlar arasında

organizasyon hizmet alımı sayılmadığından, bahse konu organizasyon hizmet alımının bu yöntemle satın alınmasının mümkün olmadığı ve 4734 sayılı Kanun'un hükümleri doğrultusunda ihale düzenlenmek suretiyle bu hizmetin satın alınması gerektiği, dolayısıyla, organizasyon hizmetinin bu şekilde gerçekleştirilmiş olmasının mevzuata aykırı olduğu hususlarına yer verilmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber'e atıf yapılsa da, Sayıştay Temyiz Kurulunun yukarıda yer alan kararının devamında, Analitik Bütçe Rehberi'nde yer alan kodlamalardan bahsederek, bu çerçevede organizasyon alımın gerçekleştirildiğinin iddia edilmesinin yersiz olduğu, organizasyon hizmeti bedelinin temsil ağırlama kullanılarak ödenmesinin değil, 4734 sayılı Kanun'da belirtilen 22/d maddesi hükmünde sayılmamasına rağmen organizasyon hizmetinin doğrudan temin yöntemi ile satın alınması hususunun mevzuata uygun düşmediği ifade edilmektedir.

Ayrıca İdare cevabında, söz konusu hizmet alımının doğası gereği yapılacak işin bütünlük içerisinde gerçekleştirilmesinin zorunlu olduğu ve kısımlara bölünerek yapılmasının imkansız olduğu ifade edilmektedir. Ancak, hizmet alımları üzerinde yapılan incelemede, ayrı olarak temin edilmesi mümkün olan bir çok kalemin de hizmet alımları kapsamında temin edildiği anlaşıldığından Kamu İdaresi cevabı yeterli görülmemiştir.

Belirtilen sebeplerle, Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı tarafından 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi çerçevesinde belirtilen sınır aşılarak yapılan hizmet alımlarının mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, yapılacak alımlarda, seyahat, konaklama ve iaaşeye ilişkin olmayan organizasyon hizmeti alımlarının, doğrudan temin usulü yerine 4734 sayılı Kanun kapsamındaki temel ihale usulleri kullanılarak temin edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 29: Çevre İdari Para Cezalarının Tahsilatına İlişkin Tespitler

Yapılan incelemede, idari para cezalarının tahakkuk ve tahsilat süreçlerine ilişkin olarak aşağıda yer alan hususlar tespit edilmiştir.

A) Çevre İdari Para Cezalarının Tahsilat Oranlarının Düşük Olması

Denetimler esnasında, çevre idari para cezası tahsilat oranlarının, yazılan ceza tutarlarına oranla düşük kaldığı tespit edilmiştir.

Bu durumun nedenlerinden biri, idari para cezasının kesinleşme zamanına ilişkin Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı arasında görüş ayrılığı bulunmasıdır.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun “İdarî yaptırımların uygulanması, tahsil usûlü ve itiraz” başlıklı 25'inci maddesinde, Kanun'da öngörülen idarî yaptırımların uygulanmasını gerektiren fiillerle ilgili olarak yetkili denetleme elemanlarınca bir tutanak tanzim edileceği, tutanağın denetleme elemanlarının bağlı bulunduğu ve idarî yaptırım kararını vermeye yetkili mercie intikal ettirileceği ve gerekli idarî yaptırım kararının verileceği, idarî yaptırım kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabileceği, ancak dava açmış olmanın, idarece verilen cezanın tahsilini durdurmayaacağı, idarî para cezalarının tahsil usûlü hakkında 30.03.2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanacağı hususlarına yer verilmektedir.

Ayrıca, aynı maddede, Kanun'a göre verilecek idarî para cezalarında ihlalin tespiti ve cezanın kesilmesi usûlleri ile ceza uygulamasında kullanılacak makbuzların şekli, dağıtımı ve kontrolüne ilişkin usûl ve esasların Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği de ifade edilmektedir.

Öte yandan, 5326 sayılı Kanun'un “Genel kanun niteliği” başlıklı 3'üncü maddesinde, Kanun'un, idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde; diğer genel hükümlerinin ise idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacağı belirtilmektedir.

Ayrıca, 5560 sayılı Kanun'un 32'nci maddesi ile yapılan değişiklik ile 5326 sayılı Kanun'un “İdarî para cezası” başlıklı 17'nci maddesinin dördüncü fıkrası değiştirilmiş, bütçeye gelir kaydedilmesi gereken idarî para cezalarına ilişkin kesinleşen kararların, 21.07.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmek üzere Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenecek tahsil dairelerine gönderileceği, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler tarafından verilen idarî para cezalarının, ilgili kanunlarında aksine hüküm bulunmadığı takdirde, 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre kendileri tarafından tahsil olunacağı, diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen ve genel bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmeyen idarî para cezalarının, ilgili kanunlarında özel hüküm bulunmadığı takdirde genel hükümlere göre tahsil olunacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan hükümler uyarınca, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görüşüne göre, Çevre Kanunu'nda idari yaptırım kararlarına ilişkin karşı başvuru mercii İdare Mahkemeleri olarak belirlenmiş ve tahsilat için de kesinleşme şartı aranmamıştır. Dava açılması idari işlemin yürürlüğünü durdurmamaktadır ve mahkeme aksine karar vermediği sürece işlem yürürlükte olacak hüküm ve sonuç doğuracaktır. Tahsilat için kesinleşme şartı, ceza yargılaması usulüne özgü olarak belirlenmiştir ve idari yargılama usulüne tabi işlemler için uygulanması gerekmemektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı görüşüne göre, 5326 sayılı Kanun'un 17'nci maddesinin dördüncü fıkrasında yapılan değişiklik ile idari yaptırım kararlarının kesinleşmeden tahsil edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır ve 5560 sayılı Kanun'la yapılan bu düzenleme, önceki kanun-sonraki kanun ilkesi gereğince, Çevre Kanunu'nda yer alan idari para cezalarına karşı dava açılmış olmasının idari para cezasının tahsilini durdurmayacağına yönelik düzenlemeyi zımnen ilga etmiş bulunmaktadır.

Görüldüğü üzere, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görüşüne göre idari para cezalarının tahsilatı için kesinleşme şartı yok iken, Hazine ve Maliye Bakanlığı görüşüne göre tahsilat için idari para cezalarının kesinleşmesi gerekmektedir.

2020 yılında kesilen cezalar ve tahsilat miktarlarına baktığımızda, tüzel kişilere kesilen ceza tutarının 194.168.461,74 TL olduğu, 50.574.846,44 TL'sinin tahsil edildiği (tahsilat oranı yaklaşık %26 civarı); gerçek kişilere kesilen ceza tutarının 39.447.846,09 TL olduğu, 2.829.913,37 TL'sinin tahsil edildiği (tahsilat oranı yaklaşık %7), yani tahsilat tutarlarının kesilen cezalara kıyasla çok düşük kaldığı anlaşılmaktadır.

İdari para cezasının uygulanması noktasında yukarıda bahsedilen mevzuat belirsizlikleri ve İl Müdürlükleri arasındaki uygulama farklılıkları, tahsilatın düşük gerçekleşmesine sebep olmaktadır. Bazı İl Müdürlükleri tarafından, 6183 sayılı Kanun hükümleri kapsamında tahsil işlemlerine başlanırken, bazı İl Müdürlükleri tarafından mahkeme süreci beklenmektedir.

Tahsilatın düşük kalmasının diğer bir sebebi de bulgunun (b) bendinde açıklanmaktadır.

Belirtilen sebeplerle, idari para cezalarına ilişkin olarak tahsilat tutarlarının artırılması için, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve diğer ilgili kurumlarla bir araya gelerek bir uygulama birliğinin sağlanması ve gerekli yasal düzenlemeler yapılarak İdarenin kayba uğramasının önüne geçilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

B) İdari Para Cezalarının Ödenip Ödenmediğine Dair Sağlıklı Veri Olmaması

Yukarıda açıklandığı üzere, denetimler sırasında 2020 yılında kesilen çevre idari para cezalarının tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

Dava bilgisi olan dosyalar ile taksit talebi olan dosyalar dışında, kalan cezalar için sistemde bir bilgi bulunmamaktadır. Dolayısıyla, kalan idari para cezalarına ilişkin sağlıklı bir tespit yapılamamaktadır. Bu durum, Gelir İdaresi Başkanlığı tahsilat sistemi ile Bakanlığın denetim sistemi (e-denetim) arasında bir entegrasyonun olmamasından kaynaklanmaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı uygulamasına göre, 1 ay içerisinde ödenen cezalar Mal Müdürlüklerince, 1 ay içerisinde ödenmeyen ve ödeme süresi geçen cezalar ise Gelir İdaresi Başkanlığınca tahsil edilmektedir. Dolayısıyla, hangi cezaların Mal Müdürlükleri tarafından, hangi cezaların Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından tahsil edildiği ya da tahsil edilmeyen net ceza tutarı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından bilinmemektedir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının elindeki veri, cezalarını ödeyen tüzel/gerçek kişilerin ödeme dekontlarını İl Müdürlüklerine ulaştırdığı noktada, bu verilerin sisteme girilmesi sonucu tespit edilen tutarlardan oluşmaktadır. Bu durum da e-denetim sisteminde yer alan idari para cezalarının ödenip ödenmediği hususunun kontrolünü ve sonrasındaki kanuni tahsilat süreçlerini zorlaştırmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, Bakanlık ile Hazine ve Maliye Bakanlığı personeli tarafından ortak yazılım çalışmasına başlandığı, ancak idari para cezalarının kesinleşme tarihine ilişkin farklı görüşler nedeniyle henüz bir sonuç alınmadığı ifade edilmektedir.

Belirtilen sebeplerle, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından idari para cezalarının takibinin yapılabilmesi için, Bakanlık e-denetim sistemi ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tahsilat sistemi arasında entegrasyon işlemlerinin tamamlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 30: İdari Yaptırım Kararlarının Gecikmeli Onaylanması ve Tebliğ Edilmesi

İl Müdürlükleri tarafından düzenlenen İdari Yaptırım Karar Tutanakları incelendiğinde, idari yaptırımların onaylanma ve tebliğ edilme tarihi ile kabahatin işlendiği tarih arasında uzun süre geçtiği görülmüştür.

Çevre Kanunu'na Göre Verilecek İdarî Para Cezalarında İhlalin Tespiti ve Ceza

Verilmesi ile Tahsili Hakkında Yönetmelik'in “Denetim ve tespit tutanağının düzenlenmesi” başlıklı 13'üncü maddesinde, Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı veya Bakanlıkça yetki verilmiş kurum veya kuruluşların çevre denetimi ile görevlendirilen personeline yapılan denetimler sonucunda tespit edilen ihlallerle ilgili olarak, fiilleri işleyenler hakkında Çevre Denetim Tutanağı; gemilerle ilgili olarak ise Tespit Tutanağı düzenleneceği, sonrasında, Çevre Denetim Tutanağı ile Tespit Tutanağının, numune alınmış ise analiz sonucuna ilişkin rapor, fotoğraf, video çekimi yapılmış ise buna ilişkin kanıtlar ve ilgili diğer her türlü belgeler de eklenmek suretiyle, denetim ile görevlendirilen personelin bağlı olduğu ve idarî yaptırım kararı vermeye yetkili mercie intikal ettirileceği ifade edilmektedir.

Ayrıca, Yönetmeliğin “İdarî yaptırım kararı” başlıklı 14'üncü maddesinde, idarî yaptırım kararı vermeye yetkili mercinin, intikal ettirilen Çevre Denetim Tutanağını veya Tespit Tutanağını ve ilgili belgeleri değerlendirerek gerekli yaptırım kararını vereceği, “İdarî yaptırım kararının tebliğ edilmesi” başlıklı 15'inci maddesinde ise idari yaptırım kararının, 11.02.1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre ilgili kişiye tebliğ edileceği hüküm altına alınmıştır.

Belirtilen hükümlere göre, İl Müdürlüklerinde denetimle sorumlu personel tarafından tespitler yapılmakta ve bu tespitler tutanakla idari yaptırım kararı verecek mercie (İl Müdürlüklerinde genellikle İl Müdürü veya İl Müdür Yardımcısı) intikal ettirilmektedir. Sonrasında da yetkili merciler tarafından tutanaklar incelenerek gerektiğinde İdarî Yaptırım Kararı verilmekte ve ilgililere tebliğ edilmektedir.

İl Müdürlüklerinde görevli denetim personeli tarafından düzenlenen Çevre Denetim Tespit Tutanakları incelendiğinde, tutanakların düzenlenme yani kabahatin işlendiğinin tespit edildiği tarih ile kabahate ilişkin İdarî Yaptırım Karar Tutanağının düzenlenme ve ilgisine tebliğ edilme tarihi arasında ciddi zaman farkları olduğu görülmüştür. Tespit tarihi 2018 yılı olup 2020 yılında idari yaptırım uygulanan, tespit tarihi 2017 yılı olup 2019 yılında idari yaptırım uygulanan tutanaklar bulunmaktadır. Belirtilen hususun, idarî yaptırım kararı vermeye yetkili İl Müdürlüklerinin, kendilerine intikal ettirilen Çevre Denetim Tutanakları üzerindeki onaylama ve idari yaptırıma karar verme yetkisini gecikmeli kullanmasından kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

İdarî Yaptırım Tutanaklarının ne kadar sürede tanzim edileceğine dair standart bir uygulamanın olmaması ve tespitlerin sistemli bir şekilde incelenip belirlenmiş süreler içerisinde yaptırıma dönüştürülmemesi, hem idari yaptırımların etkisini azaltmakta hem de İl

Müdürlüklerinin yaptırım süreçlerini objektif kriterlere göre yönetip yönetmediği noktasında tereddüte neden olmaktadır.

Belirtilen sebeplerle, söz konusu yaptırım süreçlerine ilişkin standart bir uygulamanın geliştirilmesi ve İl Müdürlükleri tarafından etkili ve sürekli bir şekilde uygulanmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 31: İlama Bağlı Giderlerin Zamanında Ödenmemesi

İl Müdürlükleri tarafından kesinleşen mahkeme giderlerinin zamanında ödenmemesi sonucu yüksek miktarlarda faiz ödenmesine sebebiyet verildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34'üncü maddesinin ikinci fıkrasında, kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 12'nci maddesinde de devlet memurlarının, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorunda olduğu, devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi gerektiği, zararların ödettirilmesinde bu konudaki genel hükümlerin uygulanması gerektiği, ancak fiilin meydana geldiği tarihte en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını geçmeyen zararların, kabul etmesi halinde disiplin amiri veya yetkili disiplin kurulu kararına göre ilgili memurca ödenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Bu hükümlere göre, kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde, İdareler ödemelerinde, vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara öncelik vermek durumundadır. Belirtilen ödemelerin zamanında gerçekleştirilmemesi sonucu, ceza, faiz ya da gecikme zammı gibi tutarlarla karşılaşılması sonucu doğacak zarardan kamu görevlileri sorumludur.

Yapılan incelemede, İl Müdürlükleri tarafından kesinleşen mahkeme alacaklarının zamanında ödenmediği, bunun sonucunda da mahkeme alacağının faizi, avukatlık vekalet ücretinin faizi, diğer giderlerin faizi gibi gider kalemlerinin de ödenmek durumunda kaldığı anlaşılmıştır.

Mahkeme kararının kesinleşme tarihi ile ödenek aktarımı talep yazısı yazılması arasında çok uzun süreler olduğu, yani esas gecikmenin ödenek aktarımı yazısı yazılması ile ödeneğin gelmesi arasındaki süreden değil, personel tarafından kesinleşen mahkeme kararlarına ilişkin ödenek talebi yazılarının zamanında yazılmamasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Belirtilen husus, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumlu olan kamu görevlilerinin, anılan yükümlülüklerini yerine getirmediğini de göstermektedir.

Kamu İdaresi cevabında, Bakanlık bütçesine ilama bağlı borçlara karşılık herhangi bir ödenek tahsisi yapılmadığı ve ilama bağlı borç dosyası geldiğinde, Hazine ve Maliye Bakanlığına yazılan talep yazısı ile Bakanlık bütçesine ödenek aktarımı talep edildiği ifade edilse de, yapılan incelemede, mahkeme kararının kesinleşme tarihi ile ödenek aktarımı talep yazısı yazılması arasında çok uzun süreler olduğu, yani esas gecikmenin ödenek aktarımı yazısı yazılması ile ödeneğin gelmesi arasındaki süreden değil, personel tarafından kesinleşen mahkeme kararlarına ilişkin ödenek talebi yazılarının zamanında yazılmamasından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, İl Müdürlükleri tarafından gecikme faizi ödemesi yapılan dosyaların tespit edilip, kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu İdareyi zarara uğratan sorumlular hakkında gerekli işlemlerin yapılması, ayrıca ödeme günü geçmiş ancak henüz ödeme yapılmamış mahkeme alacaklarının da tespit edilerek, daha fazla kamu zararına sebebiyet verilmesini engellemek için ödemelerin en erken zamanda yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 32: Yapım İşleri Sözleşmeleri Kapsamında Kullanılan Araçlara İlişkin Tespitler

Yapılan incelemede, Yapı İşleri Genel Müdürlüğü tarafından imzalanan yapım işlerine ilişkin bir kısım sözleşmelerde, işlerin kontrolü kapsamında İdareye araç verildiği, ancak araçların kullanımına ilişkin bir kontrol mekanizması oluşturulmadığı görülmüştür.

12.11.2018 tarihinde imzalanan Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Başkanlığı Akademik Merkez, Dekanlık ve Teknik Merkez Bina ve Tesisleri İnşaatı Yapım İşi Sözleşmesinin “Diğer Hususlar” başlıklı 33’üncü maddesinde, İdarenin isteği doğrultusunda, işin kontrollük hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için, 9 adet binek sedan, dizel, taşıt tanıma sistemli, aylık 250 lt yakıt destekli, otomatik vitesli, minimum 1500 cc/1600 cc, maksimum 2 yaşında araç temin edilmesi,

15.09.2017 tarihinde imzalanan Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası Konser Salonu ve Koro Çalışma Binaları İkmal İnşaatı Sözleşmesinin “Diğer Hususlar” başlıklı 33’üncü maddesinde, İdarenin isteği doğrultusunda, işin kontrollük hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için 2 adet binek, sedan, dizel, taşıt tanıma sistemli, aylık 1.500,00 TL yakıt destekli, otomatik vites, minimum 1600 cc, maksimum 2 yaşında ve 1 adet D segmenti binek, sedan, dizel, taşıt tanıma sistemli, aylık 2.000,00 TL yakıt destekli, otomatik vitesli, minimum 1600 cc, maksimum 2 yaşında otomobiller olmak üzere ihtiyaca yönelik 3 adet araç temin edilmesi,

29.12.2017 tarihinde imzalanan Yargıtay Başkanlığı Hizmet Binası Yapım İşi Sözleşmesinin “Diğer Hususlar” başlıklı 33’üncü maddesinde de ilgili İdarenin isteği doğrultusunda, işin kontrollük hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için, 7 adet binek, sedan, dizel, taşıt tanıma sistemli, aylık 1500,00 TL yakıt destekli, otomatik vitesli, minimum 1600 cc, maksimum 2 yaşında ve 1 adet D segmenti binek, sedan, dizel, taşıt tanıma sistemli, aylık 2.000,00 TL yakıt destekli, otomatik vitesli, minimum 1600 cc, maksimum 2 yaşında otomobiller olmak üzere ihtiyaca yönelik 8 adet araç temin edilmesi,

gerektiği ifade edilmektedir.

Öte yandan, söz konusu kontrol araçlarına ilişkin taşıt tanıma sistemi kapsamında sunulan listelerin incelenmesi sonucunda, araçların yıl içerisinde birçok kez inşaat mahalli olan Ankara İli dışına çıktığı tespit edilmiştir. Sunulan listeler çerçevesinde yakıt alımı tespit edilen ve örneklem olarak seçilen Çeşme, Altınoluk, Akçay, Abant, Mersin illerindeki görevlendirmelere ilişkin bilgiler istenmiş olup, tarafımıza şahıs görev yazıları ya da araç görevlendirme ya da takip evrakları sunulmamıştır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Yaklaşık maliyete ilişkin ilkeler” başlıklı 8’inci maddesinde, İdare tarafından, ihale onay belgesi düzenlenmeden önce, Yönetmelikte belirlenen esas ve usullere göre miktar tespiti ve fiyat araştırması yapılmak

suretiyle ihale konusu işin KDV hariç yaklaşık maliyetinin hesaplanacağı ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterileceği ifade edilmektedir.

İdare tarafından, kontrollüklere ilişkin araç sayıları ve araçlara verilecek yakıt destek tutarları temel alınarak yaklaşık maliyetler belirlendiği için, söz konusu araçların Ankara dışı kullanımları dikkate alındığında, işlerin kontrolleri kapsamında daha az araç sayısının ya da daha az yakıt desteği tutarlarının yeterli olacağı, dolayısıyla yaklaşık maliyetin gerçekçi belirlenmediği izlenimi oluşmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu' nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ifade edilmektedir.

Ayrıca "Üst yöneticiler" başlıklı 11'nci maddede ise, üst yöneticilerin, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanun'da belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Anılan hükümlere göre, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden sorumludur.

Her ne kadar İdare cevabında şantiyelerde görevlendirilen personellerce kullanılan araçların, şantiyelerin malzeme seçimi, ekipman kontrolü ve teknik denetim işlerinin yanı sıra deprem, sel, yangın ve afetlerde kullanıldığı ifade edilse de, şahıs görev yazıları ya da araç görevlendirme evrakı cevap ekinde yer almadığından İdare cevabı yeterli görülmemiştir.

Belirtilen sebeplerle, yapım işi kapsamında kontrollük için gerçek ihtiyaç kadar aracın temin edilmesinin sağlanması gerektiği ve yapım işlerinin kontrollükleri kapsamında temin edilen araçların, görev mahalli dışında resmi görevlendirme olmadan kullanılmasının anılan mevzuat hükümlerine uygun olmadığı ve İdare tarafından en kısa süre içerisinde yapım işi kapsamında kullanılan araçların kontrolüne ilişkin bir denetim mekanizması kurulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 33: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetim Kurulu Tarafından Alınan Kararlara İlişkin Tespitler

Yapılan incelemede, Çevre Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü Yönetim Kurulu tarafından Döner Sermaye birim fiyatlarında tarife değişikliği yapılarak bazı kurum ve kuruluşlar lehine uygulamalarda bulunulduğu görülmüştür.

28.12.2011 tarihli ve 28156 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin "Yönetim Kurulunun görevleri" başlıklı 12'nci maddesinde, Bakanlığın plan ve performans programında işletmeye ilişkin yer alması gereken hususlarda önerilerde bulunmak, Bakanlığın stratejik planı ve performans programı ile uyumlu olmak üzere işletmenin yatırım programı ile bütçesinin hazırlanması sırasında uyulması gereken hususları belirlemek, İşletmenin yatırım programını, bütçesini, kesin hesabını ve mali tablolarını karara bağlamak, Bakanlıktan gelen ve işletme tarafından yürütülmesi istenilen hizmet ve proje tekliflerini inceleyerek karara bağlamak, fiyatlandırma tekliflerini karara bağlamak, bu Yönetmelik ile verilen diğer görevleri yapmak, İşletmenin idarî, malî ve teknik işlemlerinin en iyi şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesi için gereken tedbirleri ve kararları almak, İşletmelerin kurulmasını, birleştirilmesini, devredilmesini ve tasfiyesini karara bağlamak, İşletmenin iş ve yatırım programı ile bütçesini görüşüp inceleyerek, karara bağlamak ve bütçede ödenek aktarmalarını onaylamak, maliyet bedelinin altında olmamak üzere, işletme tarafından üretilen mal ve hizmetlerin veya yapılan işlerin tarife, ücret veya birim fiyatlarını belirlemek ve gerektiğinde döner sermaye ile ilgili yönetmelik değişikliği teklifini yapmak hususları Yönetim Kurulunun görevleri olarak sayılmaktadır.

Görüldüğü üzere, fiyatlandırma tekliflerini karara bağlamak, maliyet bedelinin altında olmamak üzere, işletme tarafından üretilen mal ve hizmetlerin veya yapılan işlerin tarife, ücret veya birim fiyatlarını belirlemek, İşletmenin bütçesini ve mali tablolarını karara bağlamak hususları Yönetim Kurulunun görevleri arasında bulunmaktadır.

Anılan hükümler çerçevesinde, her sene sonunda, sonraki yıl uygulanacak birim fiyatlar, Bakanlık birimleri tarafından alınan teklifler ve yapılan değerlendirmeler sonucunda belirlenmekte ve Yönetim Kurulu Kararı ile onaylanarak yayımlanmaktadır. Örneğin, 20.12.2019 tarihinde alınan 22 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile 01.01.2020 tarihinden itibaren uygulanacak 2020 yılı birim fiyat listesi belirlenmiş bulunmaktadır.

Ayrıca, mezkur Yönetmeliğin “Fiyatlandırma” başlıklı 28’inci maddesinde, İşletmece üretilen mal veya hizmetlerin fiyatının, özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, hammadde, malzeme, işçilik giderleri, diğer masraflar, amortisman payları ve kâr yüzdesi esas alınarak ve maliyet bedelinin altında olmamak üzere Yönetim Kurulu Kararıyla belirleneceği, bunun yanında, ilgili mevzuatında ücretsiz veya indirimli tarife uygulanması ile ilgili hükümler saklı kalmak üzere, işletmece üretilen mal ve hizmet bedellerinde, işletmecilik gereği yapılması gereken ticari indirimler hariç, herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli fiyat uygulanamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Ancak, Döner Sermaye tarafından alınan Yönetim Kurulu Kararları incelendiğinde, yukarıda yer verilen hükmün aksine bazı kurum ve kuruluşlar lehine avantaj sağlayan spesifik nitelikli kararlar alındığı görülmüştür. Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü ile Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüklerinden gelen talepler üzerine alınan bu kararlara ilişkin örnekler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 13: Birim Fiyatlarda Değişiklik Yapılan Yönetim Kurulu Kararları

Karar Yılı/ Karar Sayısı	Talep Eden Birim	Alınan Yönetim Kurulu Kararı Özeti
2020/9	Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü	“Hizmet Bedelleri Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğüne 12 ayı geçmemek üzere taksitlendirilebilir. Taksitlendirme durumunda Hizmet Bedelinin % 18 KDV si peşin alınır. Geriye kalan bedelinin tamamına yönelik olarak teminat mektubu alınır.” şeklindeki hüküm YK kararı ile değiştirilmiş olup MUÇEV Ltd. Şti. tarafından yapılacak olan Muğla Marmaris tekne bağlama iskelesi imar planı teklifine ilişkin ödenecek ücretin taksitlendirme işleminde “teminat mektubu aranmaz” şartı getirilmiştir.
2020/ 7	Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü	Vakıf Üniversitelerinin faaliyetlerinin gereği olan plan teklifleri için plan inceleme ve işlem hizmet bedeli ½ oranında hesaplanırken alınan YK kararı ile ¼ oranına düşürülmüştür.
2020/6	Tabiat Varlıklarını	Tuzla alanları için plan inceleme ve hizmet bedelinin yöre katsayısı dahil edilerek hesaplanması gerekirken alınan YK kararı ile yöre katsayısı dahil edilmeden hesaplama yapılarak indirim sağlanmıştır.

	Koruma Genel Müdürlüğü	
2019/13	Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü	Ücret Tarifesinde yer alan “hizmet bedelleri Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğünce 12 ayı geçmemek üzere taksitlendirilir. Taksitlendirme durumunda hizmet bedelinin KDV’si ve geriye kalan tutarın %20’si peşin alınır” hükmü “hizmet bedelleri Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğünce 12 ayı geçmemek üzere taksitlendirilir. Taksitlendirme durumunda hizmet bedelinin KDV’si peşin alınır” şeklinde değiştirilmiştir.

Görüldüğü üzere, alınan kararlar genel nitelikli kararlar olmayıp, ilgili Genel Müdürlüklerden gelen teklifler üzerine hazırlanan ve sadece belli alanlarda adı geçen kurumlara avantaj sağlayan bireysel nitelikli düzenlemelerdir. Oysa, İşletmece üretilen mal ve hizmet bedellerinde, işletmecilik gereği yapılması gereken ticari indirimler hariç, herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli fiyat uygulanamayacağı, hiçbir kurum lehine avantaj sağlanamayacağı Yönetmelikte hüküm altına alınmıştır.

İşletmenin idarî, malî ve teknik işlemlerinin en iyi şekilde yürütülmesi ile görevli olan Yönetim Kurulunun, her sene başında yayımlanan ve tüm sene boyunca geçerli olan birim fiyat listelerinde, yıl içerisinde gelen talepler üzerine spesifik nitelikli değişiklikler yapmasının ve sonucunda bazı kurum/kuruluşlar lehine avantajlar sağlanmasının mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Her ne kadar İdare cevabında, Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü tarafından 27.05.2020 tarihli yazı ile söz konusu vakıf üniversitesi için muafiyet talep edildiği ve ayrıca 2020 yılında yapılan değişikliğin 2021 yılı Birim Fiyat Listesinde yer aldığı ve spesifik nitelikli olmadığı ifade edilse de, Mayıs ayında yapılan tarife değişikliğinin yayımlanmadığı, dolayısıyla belirtilen uygulamadan 2021 yılında tarifelerin yayımlanmasına kadar geçen süre zarfında kimsenin haberinin olmadığı ve adı geçen üniversite dışında da 2020 yılında indirimli tarifeden faydalanan olmadığı anlaşılmaktadır.

Yine aynı şekilde Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü tarafından talep edilen 2019/13 sayılı Yönetim Kurulu Kararı düzenlemesi de, YK kararı alındığı zaman yayımlanmadığı için, yıl boyunca anılan firma dışında belirtilen avantajdan yararlanan başka firma olmadığı anlaşılmaktadır.

Ayrıca bulguda yer alan diğer istisnalara ilişkin İdare cevabında belirtilen bir husus olmadığından, cevap yeterli görülmemiştir.

Belirtilen sebeplerle, birim fiyat listelerinde yapılacak değişikliklerin genele sari olarak yapılmasının ve herkese eşit şekilde uygulanmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 34: Mogan Gölü Dip Çamuru Temizliği İşine İlişkin Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı İle Yapılan Protokolün Uygulanmasına İlişkin Tespitler

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ile İdare arasında 2016 yılında imzalanan Mogan Gölü Dip Çamuru Temizliği İşbirliği Protokolü ile eki Teknik Şartname ve Fizibilite Raporu üzerinde yapılan incelemede, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (UAB) tarafından Protokol hükümlerinin yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (UAB) ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇŞB) arasında 15.07.2016 tarihinde Mogan Gölü Dip Çamuru Temizlenmesi İş Protokolü imzalanmış olup Protokol'de işin adı "Gölbaşı Özel Çevre Koruma Bölgesi'nde Yer Alan Mogan Gölü'nde Batimetrik Harita Alımı ve Dip Çamuru Temizlenmesi İşinin Yapılması" olarak belirlenmiş olup, işin kapsamı da "söz konusu sahada yaklaşık 125.500 m³ bitki ve yosun kökünün temizlenmesi, yaklaşık 2.700.000 m³ dip çamuru taraması yapılması, taranan çamurun pompa ile susuzlaştırma alanına taşınması, taşınan çamurun geotekstil tüplerle susuzlaştırılması (%50 kurulukta yaklaşık 540.000 m³), son batimetrik ölçümün yapılması, susuzlaştırılan çamurun belirlenen alana nakliyesi ve serilmesi işinin yapılması" olarak ifade edilmektedir. Protokol kapsamında ihale UAB tarafından yapılmakta olup, ÇŞB tarafından da UAB'ye ödenek aktarımı gerçekleştirilmektedir.

Mezkur Protokol'de işin süresi 480 takvim günü olarak belirlenmiş olup, belirtilen süre 15.02.2018 tarihinde imzalanan Ek-1 Protokol ile 31.12.2018 tarihine, 11.06.2018 tarihinde imzalanan Ek-2 Protokol ile de 31.05.2019 tarihine uzatılmıştır.

Ayrıca, Protokol'ün 6'ncı maddesinde de ek hususlar belirlenmiş olup, işin teknik şartnameye uygun olması hususu da bu maddede düzenlenmiştir.

Protokol kapsamında UAB'ye 2019 yılı sonuna kadar 66.093.141,00 TL, 2020 yılında da 19.000.000,00 TL ödenek aktarılmıştır.

İşin yerinde yapılan fiziki denetim ile yukarıda yer verilen Protokol ve Teknik Şartname hükümlerinin incelenmesinde, aşağıda yer alan hususlar tespit edilmiştir:

A) Tarama çalışmalarının Protokol ve teknik şartname hükümlerine göre Mogan Gölü'nün tümünü kapsayacak şekilde yapılması gerekirken, gölün sadece bir kısmının tarandığı ve ÇŞB tarafından tüm yüzeyde dip çamuru taraması ve susuzlaştırması yapılmış gibi UAB'ye ödenek aktarılması.

Protokol eki Teknik Şartname üzerinde yapılan incelemede, "İşin Kapsamı" başlıklı B bendinde, gölde dip çamuru taraması yapılmadan evvel daha önce hazırlanan batimetrik-sismik ölçüm sonuçları ve bu sonuçlar ile hazırlanan ve tarama yapılacak alanın 50x50 m grid alanlara bölünmüş haritasının ÇŞB tarafından UAB yetkililerine verileceği ve buna göre tarama yapılacağı, haritada verilecek her bir 2500 m² grid alan içerisinde, o alanda bulunan çamurun ortalama kalınlığı ve taranması gerekli sulu çamur hacminin bulunduğu,

Mogan Gölü'nün mevcut durumda hipertrofik özellikte olan bir göl olduğundan göl tabanının tamamının ve göl yüzeyinin bazı kısımlarının yosunlarla ve kamışlık alanlarla kaplı olduğu ayrıca dipte bitki köklerinin bulunduğu, dolayısıyla gölde önce mekanik tarama ardından hidrolik tarama yapılması gerektiği,

Toplam alanı 1.450.000 m² olan arboretum alanına Protokol ekinde işaretli 24,66 hektarlık alan hariç olmak üzere önce 35-40 cm kalınlığında susuzlaştırılmış çamur, üzerine de yosun ve bitki köklerinin serileceği,

Susuzlaştırma Tesisi'nin gölün güneyinde, Büvelek Tepe Mevkiinde konumlandırılacağı, Mogan Gölü'nün kuzey ucu ile Büvelek Tepe Mevkiinde kurulacak geotekstil susuzlaştırma tüplerinin arasının yaklaşık 9.000 m mesafede olması gerektiği, dolayısıyla taranan dip çamurunun geotekstil susuzlaştırma tüplerine basılması için kullanılacak HDPE borunun uzunluğunun minimum 9.000 m olacağı,

Batimetrik ve sismik ölçüm sonuçlarına göre Mogan Gölü'nün neresinde ne kadar sediman (dip çamuru) birikimi olduğunun belirlendiği, sismik ölçüm sonuçlarının ise gölün neresinde ne kadar yumuşak dip çamuru olduğunu gösterdiği, gölde sadece sismik kesitlerle belirlenmiş dip çamurunun taranması gerektiği, tarama işleminin tamamen sismik kesitlere ve hazırlanan 50x50 m karelej haritasına uygun yapılması gerektiği, tarama makinelerinin bu karelerin köşe koordinatlarına ayarlanıp kare kare tarama işlemi yapılması gerektiği,

Önemli olanın 2.668.393,78 m³ dip çamurunun taranarak dışarıya çıkarılması olmadığı, Protokol ekinde verilen “Çamur Tarama Karelaj Haritası” ve her bir 50 x 50 m grid alanında belirlenen çamur miktarının taranmasının gerektiği,

hususları ifade edilmektedir.

Bunun yanında, “Raporlama” başlıklı (f) bendinde de, taranmış alanlarda 50 x 50 m ölçekli grid alan sıklığında batimetrik ölçümler yapılarak aylık periyotlar halinde UAB tarafından rapor olarak ÇŞB’ye sunulacağı, her bir grid alandaki taramaya başlamadan önceki ölçüm değeri ile taramadan sonraki değer arasındaki farkın ise taranmış çamur miktarını vereceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, Mogan Gölü Batimetrik Harita Alımı, Çamur Hacmi- Göl Suyu Kalitesinin Belirlenmesi ve Dip Çamuru Temizlenmesi Uygulama Projesi incelendiğinde, yaklaşık maliyetin hazırlanmasına ilişkin bilgilere söz konusu raporda yer verildiği görülmektedir. Rapora göre, gölde yapılacak tarama işlemlerinden sonra hakediş ödemesinin yapılması için göl üzerinde batimetri haritası yapılması ve 10 x 10 m karelaj sisteminde yapılacak bu batimetri haritası ile taranmadan önceki harita karşılaştırılarak taranan miktarın net değerinin ortaya çıkarılması gerekmektedir. Raporda maliyet kalemlerinden birisinin de bu ölçümlerin yapıp batimetri haritasının hazırlanması olduğu ve yaklaşık 6 km² alanlı gölde 10 x 10 m karelaj sisteminde yapılacak batimetri çalışmasının maliyetinin yaklaşık 40.000 TL +KDV olacağı ifade edilmektedir.

Öte yandan, ÇŞB tarafından hazırlanan Protokol’e temel olan ve 2015 yılında Bakanlık tarafından hizmet alımı yoluyla hazırlattırılan Mogan Gölü Batimetrik Harita Alımı, Dip Çamurunun ve Su Kalitesinin Tespit ve Fizibilite Raporu eki olan 12.05.2015 tarihli ve onaylı “Mogan Gölü Batimetrik Harita Alımı, Çamur Hacmi-Göl Suyu Kalitesinin Belirlenmesi ve Dip Çamuru Temizlenmesi İş Teknik Şartnamesi’nin 1’inci maddesinde de, gölde tarama yapıldıktan sonra farklı bir yükleniciye yeni batimetri haritasının yaptırılması gerektiği ve yeni derinlik değerlerine göre 50 x 50 m karelajlı taranmış malzeme haritasının oluşturulması gerektiği,

Bu ölçüm işinin kesinlikle farklı bir yükleniciye yaptırılması gerektiği, farklı yükleniciye yaptırılmasının kontrol bakımından İdarenin elini güçlendireceği ve olası bir usulsüzlüğün önüne geçileceği,

Mogan Gölü'nde önemli olanın sadece 2.668.393,78 m³ dip çamurunun taranarak dışarıya çıkarılması olmadığı, bilakis her bir kare alanında belirlenen çamur miktarının taranması gerektiği, zira bu konuda İdare tarafından hakediş ödemesi yapılırken gölden çıkarılan malzeme miktarına göre değil tarama yapıldıktan sonra farklı bir yüklenici tarafından hazırlanmış batimetrik harita ve 50 x 50 m kareli derinlik, ve toplam taranmış çamur miktarının karşılaştırılmasına göre yapılması gerektiği, miktarlar uyumlu ise hakedişin ödenmesi gerektiği, aksi takdirde hakediş ödenmemesi gerektiği, yüklenicinin fazla ya da az tarama yapmasının önüne geçilmesi gerektiği, ayrıca yüklenicinin istenilen yerden istenildiği kadar tarama yapmasının sağlanması gerektiği ve bunun dışındaki taramanın gereksiz olduğu hususlarına aynen yer verilmektedir.

Teknik Şartname'nin devamında (ÇŞB ile UAB arasında imzalanan Protokol eki Teknik Şartnamede de aynı tablo yer almaktadır) Mogan Gölü Çamur Kalınlığı Haritası ile Tarama Verileri Tablosu yer almakta ve tabloda 1604 kareye bölünmüş alanlar itibariyle, her bir karenin koordinatları ile çamur kalınlıkları ve çamur miktarlarına yer verilmektedir.

Belirtilen tarama verileri, 2016 yılında UAB ile Protokol düzenlenmeden önce, Mogan Gölü Dip Çamuru taranması ve susuzlaştırması işi için ÇŞB tarafından 2015 yılında 700.000,00 TL bedelle yaptırılan fizibilite raporuna dayanmaktadır. Bu çalışmada, gölün batimetrik-sismik ölçüm sonuçları tespit edilmiştir. Bu sonuçlar çerçevesinde, tarama yapılacak alanın 50x50 m grid alanlara bölünmüş haritası düzenlenmiş olup harita her biri 2500 m² büyüklüğünde olan 1604 kare alandan oluşmaktadır. Ayrıca raporda, her alanda bulunan çamurun ortalama kalınlığı ve taranması gerekli sulu çamur hacminin bilgilerine de yer verilmektedir. Protokol hükümlerine göre, gölün tamamını kapsayan 1604 kare alandan 2.700.000 m³ dip çamurunun taranması ve susuzlaştırılması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, UAB adına işi yapan yüklenici tarafından, gölün tüm yüzeyinden teknik şartnamede belirtildiği üzere, 2.700.000 m³ dip çamuru taranması gerekirken, alanın yarısından az bir kısmının tarandığı (1604 grid alandan 700 civarı alan taranmıştır) ve 2.700.000 m³ çamur miktarının tamamlandığı gerekçesiyle ödemenin yapılarak işin sona erdirildiği ve sonrasında kalan alanların taranması için tekrar Protokol imzalandığı görülmüştür. ÇŞB tarafından da UAB'ye ödeneğin tam olarak aktarıldığı anlaşılmaktadır.

Oysa yukarıda da belirtildiği üzere, önemli olan sadece 2.668.393,78 m³ dip çamurunun taranarak dışarıya çıkarılması değil, her bir kare alanda belirlenen çamur miktarının taranarak dışarıya çıkarılmasıdır.

Yapılan incelemede, yüklenicinin gölün tüm yüzeyinde tarama yapmamasının gerekçesi olarak UAB tarafından İdareye sunulan Eylül 2018 tarihinde düzenlenen raporun olduğu görülmektedir. ÇŞB tarafından da sunulan rapor gerekçelerinin dikkate alındığı ve raporda belirtilen hususlar çerçevesinde işin sona erdirildiği anlaşılmaktadır.

Teknik Şartname'nin "Raporlama" başlıklı F bendinde belirtildiği üzere, işin başlama tarihinden, UAB tarafından rapor sunum tarihine kadar (rapor 2018 Eylül tarihli olup İdareye tam olarak ne zaman sunulduğu tespit edilememiştir) Bakanlık tarafından İdareye taranmış alanlarda 50 x 50 m ölçekli grid alan sıklığında yapılması gereken aylık batimetrik ölçüm sonuçlarının raporlanmadığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, UAB tarafından Protokol hükümlerine aykırı hareket edilerek İdareye aylık raporlamalar yapılmadığı ve batimetrik alanlarda belirlenen yoğunluk farklarına ilişkin bir bilgi verilmediği gibi, 2018 yılı içerisinde 2.000.000 m³ dip çamuru miktarına ulaşıldığında yoğunluğun fizibilitede belirtilenden farklı olduğu gerekçesi ile rapor sunulma dayanakları tespit edilememiştir.

Ayrıca, İdare tarafından Protokol öncesi hazırlattırılan fizibilite raporunda da, her alandan alınacak çamur miktarı ve çamur yoğunluğu gibi bilgilerin ayrıntılı şekilde yer aldığı ve Protokol çerçevesinde çıkarılacak çamur miktarının da ona göre belirlendiği için, sonrasında UAB tarafından sunulan raporun İdare tarafından değerlendirme gerekçesi ile kriterleri anlaşılammamıştır. Keza, İdare tarafından hazırlattırılan fizibilite raporunda 1604 kare alana ilişkin yapılan tespitler yer almakta iken, UAB tarafından sunulan raporda sadece 71 noktadan alınan bilgiler veri olarak sunulmuştur.

Bunun yanında, 2015 yılında hesaplanan yaklaşık maliyet hesabında, yaklaşık 6 km² alanlı gölde 10 x 10 m karelaj sisteminde yapılacak batimetri çalışmasının maliyetinin yaklaşık 40.000 TL +KDV olduğu ifade edilmektedir. Bu çerçevede, 2015 yılı hesabıyla gölün batimetri haritasının çıkarılmasının maliyeti yaklaşık 2.832.000.000,00 TL olup bu kalem yükleniciye yapılacak ödeme kalemlerinden birini oluşturmaktadır. Ancak, yüklenici tarafından her bir karelaj için aylık olarak belirtilen işlemin yapılmamasına rağmen, UAB'ye ödeneklerin tam olarak gönderildiği ve bir kesinti yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Öte yandan, ek Protokollerle süresi uzatılarak Mayıs 2019'da sona erdirilen çamur susuzlaştırması işlemi için, 2020 yılında Bakanlık ile UAB arasında tekrar Protokol imzalandığı, bu sefer de taranması gereken çamur miktarı olarak 3.000.000 m³ civarı bir tespit yapıldığı, bu kapsamda 79.000.000,00 TL ödenek gönderilmesinin planlandığı, dolayısıyla yüklenicinin Teknik Şartname hükümlerine uymayarak gölün tamamından değil de sadece belli

alanlardan tarama yaptığı bu süreçte, işin tamamlanmasının uzun süre alacağı ve maliyet gerektireceği aşıkardır.

Her ne kadar İdare cevabında UAB tarafından işin devir alınmasına müteakip 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında birim fiyat üzerinden işin ihalesinin gerçekleştirildiği ve UAB tarafından m³ olarak çekilen çamur miktarının onaylanmasına müteakip yazılı talep doğrultusunda Cumhurbaşkanlığınca serbest bırakılan tutarların UAB'ye aktarıldığı ifade edilse de, İdare tarafından UAB'nin yazılı talebi üzerine ödeme yapılması, Protokol ve eki teknik şartname hükümlerine uygun hareket edilip edilmediğine dair Bakanlık tarafından bir kontrol mekanizmasının işletilmediğini göstermektedir.

Belirtilen sebeplerle, UAB tarafından Protokol ve Teknik Şartname hükümlerinin tam olarak yerine getirilmemesine rağmen, İdare tarafından UAB'ye ödenek aktarılması, Protokolün yürütülmesine ilişkin denetimlerin yapılmaması ve UAB'ye gerekli uyarılarda bulunulmaması, idari bir yaptırım uygulanmaması, ÇŞB tarafından Protokole ilişkin kontrol yükümlülüklerinin yerine getirilmediğini göstermektedir.

B) Protokol konusu bölge üzerinde yapılan fiziki denetimlerde, UAB tarafından Protokol hükümleri çerçevesinde bertaraf edilmesi gereken geotekstil tüplerin bertaraf edilmemesi ve malzemenin, susuzlaştırılan çamurun serim bölgesine atılması.

Protokol eki Teknik Şartname'nin "Geotekstil Sistemli Dip Çamuru Susuzlaştırma Tesisi" başlıklı C bendinde, göl tabanından toplam 2.668.393,78 m³ (%10 katı madde içeren sulu çamur) dip çamuru taranacağı ve borularla Büvelek Tepe Mevkiinde kurulacak geotekstil çamur susuzlaştırma tesisine verileceği, geotekstil tüplerde susuzlaştırma işleminin de 24 saat devam edebileceği, göl tabanından taranmış dip çamurunun geotekstil tüpler vasıtasıyla %50 civarında katı madde içerecek kadar susuzlaştırıldıktan sonra 35-40 cm kalınlığında serileceği, geotekstil tüplerle susuzlaştırma işlemi yapıldıktan sonra, içindeki çamur çıkarılmış geotekstil malzemenin tekrar kullanılmayacağı, bu malzemenin iş bittikten sonra UAB tarafından ilgili mevzuat hükümlerine göre lisanslı tesislerde bertaraf edileceği ve yosun ve dip çamurunun susuzlaştırılacağı alanların hazırlanması ve işlem sonrasında eski haline dönüştürülmesinin sağlanacağı belirtilmektedir.

Öte yandan, ÇŞB tarafından hazırlanan Protokole temel olan ve 2015 yılında Bakanlık tarafından hizmet alımı yoluyla hazırlattırılan Mogan Gölü Batimetrik Harita Alımı, Dip Çamurunun ve Su Kalitesinin Tespit ve Fizibilite Raporu eki olan 12.05.2015 tarihli ve onaylı "Mogan Gölü Batimetrik Harita Alımı, Çamur Hacmi-Göl Suyu Kalitesinin Belirlenmesi ve

Dip Çamuru Temizlenmesi İşi Teknik Şartnamesi'nin, MG Geotekstil Sistemli Dip Çamuru "Susuzlaştırma Tesisi Teknik Şartnamesi" başlıklı 2'nci bölümünde, geotekstil tüplerle susuzlaştırma işlemi yapıldıktan sonra, içindeki çamur çıkarılmış geotekstil malzemenin tekrar kullanılmayacağı, yeniden kullanımı bugünkü teknoloji ile mümkün olmayan bu malzemenin kalorifik değer analizinin yaptırıldığı, geotekstil malzemenin kalorifik değerinin 45.913 j/gr (10.966 kcal/kg) olduğu, bu değerın çimento ve kireç gibi enerji yoğun sanayilerde ilave yakıt olarak kullanıldığı, dolayısıyla bu malzemenin iş bittikten sonra yüklenici tarafından Çimento Sanayiine ilave yakıt olarak kullanılmak üzere gönderilmesi gerektiği, bu tesise gönderilecek malzemenin yatay ve dikey taşınması, nakliyesi ve bertaraf maliyetinin tamamen yükleniciye ait olacağı ve yosun ile dip çamurunun susuzlaştırılacağı alanların hazırlanması ve işlem sonrasında İdarenin onayıyla eski haline dönüştürülmesinin de tamamen yüklenici tarafından yerine getirileceği ifade edilmektedir. Ayrıca, işe ilişkin Yaklaşık Maliyet Cetveli de incelenmiş olup, söz konusu bertaraf işleminin, bir maliyet kalemi olarak belirlendiği görülmüştür.

Yapılan fiziki denetimlerde, ek Protokollerin 31.05.2019 itibariyle sona ermesine rağmen, geotekstil tüplerin bertaraf edilmediği ve 1. derece sit alanı statüsündeki söz konusu alana, geotekstil tüplerin atıldığı görülmüştür.

Oysa yukarıda yer alan Protokol eki Teknik Şartname hükümlerine göre, söz konusu malzemenin UAB tarafından ilgili mevzuat hükümlerine göre lisanslı tesislerde bertaraf edilmesi gerekmektedir.

Tarafımızdan tüplerin yakıldığına ya da yakılmak için fabrikaya taşındığına dair belgeler de istenilmiş olup, UAB tarafından konuya ilişkin herhangi bir evrak sunulmadığı anlaşılmıştır.

İşin bitimi üzerinden yaklaşık 2 yıl geçmesine rağmen tüplerin bertaraf edilmemesi, 1. derece sit alanı olan bölgede serim çamuru ile beraber atılması ve alanın eski haline getirilmemesi, açıkça UAB tarafından Protokol hükümlerine aykırı hareket edildiğini göstermektedir. Tüm bunlara rağmen, 2020 yılında ÇŞB ile UAB arasında yeni bir Protokolün imzalanması ve UAB'ye de herhangi bir yaptırım uygulanmaması, ÇŞB'nin Protokole ilişkin takip yükümlülüklerini yerine getirmediğini göstermektedir. Diğer taraftan, Gölbaşı Özel Çevre Koruma Bölgesinde kirlenmeye sebebiyet veren UAB yüklenicisine 2872 sayılı Çevre Kanunu çerçevesinde idari para cezası uygulanmaması ÇŞB tarafından kontrol ve denetim yükümlülüklerinin yerine getirilmediğinin bir göstergesidir.

İdare cevabında 02.06.2021 tarihi itibarıyla, alandaki tüm geotekstil tüplerinin alandan kaldırıldığı sadece 3 noktadan kaldırılmadığı ifade edilmekte ve ekteki fotoğraflar ile söz konusu hususun açıklandığı belirtilmektedir. Ancak, cevap ekinde söz konusu tüplerin kaldırıldığını gösteren herhangi bir fotoğraf gönderilmediği için İdare cevabı yeterli görülmemiştir.

Belirtilen sebeplerle, İdare tarafından Protokol kapsamındaki kontrol yükümlülüklerinin yerine getirilmesi gerektiği, ayrıca Çevre Kanunu hükümlerine de aykırı hareket eden yükleniciye, Kanun hükümleri çerçevesinde idari para cezası uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 35: İller Bankası Anonim Şirketi ile Yapılan Protokollere İlişkin Tespitler

Çevre hizmetleri kapsamında belediyelerin desteklenmesi amacıyla Bakanlık ile İller Bankası Anonim Şirketi (İLBANK) arasında imzalanan protokollerin, mevzuata uygun olmayan hükümler içerdiği ve İLBANK'ın yükümlülüklerini yerine getirmediği tespit edilmiştir.

Aşağıda yer verilen Bakanlık ile İLBANK'ın taraf olduğu protokoller incelenmiş ve aşağıda yer alan tespitlerde bulunulmuştur:

A) Bakanlık Koordinasyonunda Uygulaması Devam Eden IPA-I Katılım Öncesi Mali Yardım Süreci Çerçevesinde İlgili Finansman Anlaşmaları Gereğince Avrupa Birliği Katkısı Durdurulan Projelerin Tamamlanması Projesi

Bakanlık ile İLBANK arasında yapılan protokolün 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine aykırı hükümler içerdiği görülmüştür.

5018 sayılı Kanunun, “Üst yöneticiler” başlıklı 11’inci maddesinde, üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımının sağlanmasından, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumlu olacakları ve bu sorumluluğun gereklerini de harcama yetkilileri aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmiştir.

Mezkur Kanun’un “Harcama yetkisi ve yetkilisi” başlıklı 31’inci maddesinde, bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu

belirtilmiş olup, “Harcama talimatı ve sorumluluk” başlıklı 32’nci maddesinde harcama yetkilisinin görev ve sorumlulukları açıklanmıştır.

“Giderin gerçekleştirilmesi” başlıklı 33’üncü maddesinde, bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerektiği ifade edilmiştir.

Buna göre, giderlerin gerçekleştirilmesi, harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanmaktadır.

Ayrıca, aynı maddenin devamında gerçekleştirme görevlilerinin harcama talimatı üzerine, işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütecekleri ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumlu olacakları hüküm altına alınmıştır.

“Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61’inci maddesinde ise muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde, yetkililerin imzasını, ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını, maddi hata bulunup bulunmadığını ve hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri kontrol etmekle görevli ve yetkili kılınmışlardır. Muhasebe yetkililerinin bu Kanun’a göre yapacakları kontrollere ilişkin sorumlulukları, görevleri gereği incelemeleri gereken belgelerle sınırlıdır.

5018 sayılı Kanun’la kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması ile hesap verebilirlik ve malî saydamlığın sağlanması amaçlanmıştır. Bu amaç çerçevesinde, üst yönetici, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkililerine Kanun’da açıklanan görevlerini yerine getirirken yukarıda ifade edilen sorumluluklar yüklenmiştir. Harcama sürecindeki bütün görevliler, Kanun’un amaçları ve düzenlemeleri doğrultusunda yaptıkları iş ve işlemlerden sorumludurlar.

Yapılan incelemede, 2017 yılı sonu itibarıyla Avrupa Birliği katkısı durdurulan projelerin tamamlanabilmesi için ilgili belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken eş finansman yükümlülüklerinin Bakanlıkça karşılanması amacıyla Bakanlık ile İLBANK arasında 09.03.2018 tarihinde protokol yapıldığı görülmüştür. Buna göre, Bakanlık tarafından

karşılanan tutar kadar ilgili belediyeler borçlandırılacak ve borçlandırılan tutarların takip ve tahsil işlemleri İLBANK tarafından yapılacaktır.

Protokolün 6'ncı maddesine göre söz konusu projeler kapsamındaki işlere ait ödemelerin yapılabilmesi için gerekli kaynak Bakanlık tarafından İLBANK'a aktarılacak, proje kapsamındaki hakedişler proje yararlanıcısı belediye borçlandırılmak suretiyle bu hesaptan ödenecektir.

Borç kaydedilen bu tutarlar herhangi bir faiz veya nema işletilmeksizin ilk taksit ödemesi 15 Nisan 2019 olmak üzere 24 eşit taksit halinde İLBANK mevzuatı çerçevesinde belediyelerden takip ve tahsil edilecektir. Tahsil edilen tutarlar, tahsil edilen ay sonuna kadar Bakanlık Merkez Saymanlığına yatırılacaktır.

Bakanlık tarafından Protokol hükmüne dayanarak, mevzuata aykırı olarak gider gerçekleşmeden ve giderin gerçekleştiğine dair kanıtlayıcı belgeler sunulmadan 23.03.2018 tarihinde İLBANK'a 60.000.000,00 TL tutarında ödemede bulunduğu tespit edilmiştir.

Her ne kadar Kamu İdaresi cevabında, bu ödeneğin doğrudan İLBANK'a aktarımı mümkün olmadığı için Bakanlık bütçesine konulduğu, bütçenin borç verme tertibinden de İLBANK'a aktarım yapıldığı, dolayısıyla gider evrakına ihtiyaç olmadığı ifade edilse de protokolden anlaşılacağı üzere anılan projelerin tamamlanması için tahsis edilen kaynağın kullanıcısı bizzat belediyeler olduğundan ödeneğin işin tamamlandığına dair gerekli kontroller yapılmadan ve evraklar temin edilmeden doğrudan İLBANK'a yapılması mevzuata uygun değildir.

5018 sayılı Kanun uyarınca iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığı veya gerçekleştirildiği tespit edilmeden ödeme yapılması mümkün değildir. Belirtilen sebeplerle, 5018 sayılı Kanun'da sayılan üst yönetici, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisi unvanlarındaki sorumlular, gider gerçekleşmeden ödeme gerçekleştirdikleri için, Kanun'un kendilerine yüklediği görev ve sorumlulukları yerine getirmemişlerdir.

Muhasebe yetkilisi (Merkez Saymanlık Müdürlüğü) tarafından ödeme aşamasında ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde, ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olması ve hak sahibinin kimliğine ilişkin kontrollerin yapılmaması neticesinde ödeme tutarları, ilgili idareleri veya hak sahipleri yerine İLBANK banka hesabına yapılmıştır.

Ayrıca, Protokol gereği, aktarılan tutar kadar belediyelerin borçlandırılması ve geri ödemelerin İLBANK tarafından tahsil edilip Merkez Saymanlığa aktarılması gerekmektedir. Ancak, 2020 yılı sonu itibarıyla İLBANK tarafından Bakanlığa sadece 4.527.781,48 TL (İlk taksit ödemesi 15 Nisan 2019 ve bir taksit ödemesi tutarı 2.500.000,00 TL olduğu halde) aktarıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuat hükümleri gereği hem gider gerçekleşmeden Bakanlık bütçesinden İLBANK'a ödemede bulunulmasının hem de aktarılan tutarların geri dönüşlerinin takip edilmemesinin mevzuata aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

B) Katı Atık Programı Projelerini Destekleme Protokolü

Belediye atıklarının yönetimi kapsamındaki projeleri gerçekleştirmek üzere yılı yatırım programında öngörülen ve merkezi yönetim bütçesinde ayrılan ödeneğin belediye, büyükşehir belediyeleri ve mahalli idare birliklerine kullandırılmasına ilişkin İLBANK ile yapılan Protokolde ve Bakanlık tarafından hazırlanan Usul ve Esaslar'da mevzuata uygun olmayan hükümler tespit edilmiştir.

04.08.2018 tarihinde Bakanlık ile İLBANK arasında Katı Atık Programı (KAP) Projelerini Destekleme Protokolü imzalanmıştır.

Protokolün 7'nci maddesi (b) bendine göre Bakanlık ve İLBANK temsilcilerinden oluşan proje değerlendirme komisyonu tarafından desteklenmesi uygun görülen projelerin ihalelerinin gerçekleşmesini sağlayacak bütçe ödeneği ve onaylı ayrıntılı harcama programına göre tahsis edilen yılı ödeneği Bakanlık ve Banka tarafından müştereken uygun görüş verildiği tarihten itibaren 7 iş günü içerisinde bankada açılacak ortak hesaba aktarılarak bloke edilecektir.

9'uncu madde gereği ise proje ve yapım ihalelerinin gerçekleşmesi sonrasında hakediş tutarı banka tarafından bildirilen miktar çerçevesinde bu hesaptan karşılanacaktır.

Yapılan incelemede, KAP ödeneğinin kullanımına ilişkin Bakanlık tarafından 08.10.2018 tarihinde bu ödeneğin kullanımına ilişkin Usul ve Esaslar hazırlandığı ve ekinde Proje Değerlendirme Komisyonu tarafından uygun görülen proje detay listesi ile birlikte Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı (SBB) onayına sunulduğu görülmüştür.

Onaylanan Usul ve Esaslar'da, katı atık programının kapsamı, proje taleplerinin toplanması ve değerlendirilmesi, proje hazırlama süreci, finansman ve ihale sürecine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde KAP kapsamında desteklenmesi planlanan projeler için Bakanlığın mahalli idarelerden talep toplayarak bir proje havuzu oluşturacağı, hangilerinin destekleneceğine burada yer verilen kriterler kapsamında Bakanlık ve İLBANK temsilcilerinden oluşan proje değerlendirme komisyonunun karar vereceği, 9'uncu maddesinde ise uygulama projelerinin İLBANK tarafından hazırlanacağı ve uygunluğunun Bakanlık ile birlikte değerlendirileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, 10'uncu maddede mahalli idarelerce hazırlanan uygulama projelerinin Bakanlığa sunularak uygun görüş alınacağı hükme bağlanmıştır.

Protokolün 13 ila 16'ncı maddeleri gereği ise, İLBANK tarafından ihalesi yapılacak olan uygulama projesi hazırlama işlerinin ödenekleri ihale öncesi İLBANK hesabına Bakanlık tarafından aktarılacaktır. Bakanlık KAP kapsamındaki projelerin yılı ödeneğinin %10'unu ihale işlemlerinden önce, geri kalan tutarı ise sözleşmeye göre ihale sonrasında İLBANK'a aktaracaktır. İLBANK tarafından ihalesi yapılan yapım işlerinin inşaat kontrolörlüğü İLBANK tarafından gerçekleştirilecek ve yükleniciye ödemeler İLBANK tarafından yapılacaktır.

Bu kapsamda, her yıl Proje Değerlendirme Komisyonu tarafından proje detay listesi hazırlanmakta, yeni projeler için gerekli tahmini ödenek belirlenmekte ve SBB onayına sunulmaktadır. Anılan protokol kapsamında da yılı bütçesinde KAP için öngörülen ödenek dilimlerinde, proje detay listesinde yer alan hem ihalesine yeni başlanacak projeler hem de devam eden projeler için İLBANK hesabına aktarılmakta, İLBANK tarafından da proje yürütücüsü mahalli idareye aktarılmaktadır.

Gerek Usul ve Esaslar'da gerekse Protokol'de projelerin gerçekleştirmelerine ilişkin denetim anlamında Bakanlığa verilmiş bir görev bulunmamakta ve uygulamada da Bakanlığın ödemeye esas belgeler üzerinde bir kontrol yetkisi yer almamaktadır.

Bulgunun (A) bendinde de belirtildiği üzere, 5018 sayılı Kanun uyarınca iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığı veya gerçekleştirildiği tespit edilmeden ödeme yapılması mümkün değildir.

Bahse konu projelerin yürütülmesinde Protokol ve Usul ve Esaslar gereği ihaleye çıkılmadan önce tahmini proje bedelinin %10'u, devam eden projeler için ise yine İLBANK tarafından bildirilen tutarlar, ödemeye esas kanıtlayıcı belgeler (hakediş, fatura vb) olmadan doğrudan İLBANK hesabına aktarılmaktadır.

Protokol kapsamında Bakanlığın projenin belirlenmesi ve finansman sağlamak dışında bir yetkisi bulunmamaktadır. Ödemeye esas belgelerin kontrolü ve ödeme işlemi İLBANK tarafından gerçekleştirilmektedir. Ayrıca, Bakanlık tarafından aktarılan ödeneğin zamanı ile İLBANK'ın mahalli idarelere aktarım tarihlerinde de bir paralellik bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede, bu kapsamda 2018, 2019 ve 2020 yıllarında toplam 139.661.000,00 TL ödeneğin İLBANK hesabına aktarıldığı ve bu tutarın sadece 28.250.675,86 TL'sinin İLBANK tarafından mahalli idarelere aktarıldığı görülmüştür.

Dolayısıyla, 5018 sayılı Kanun'da sayılan üst yönetici, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisi unvanlarındaki sorumlular, gider gerçekleşmeden ödeme gerçekleştirdikleri için, Kanun'un kendilerine yüklediği görev ve sorumlulukları yerine getirmemişlerdir.

Sonuç olarak, gider gerçekleştirilmeden ödeme yapılması mümkün olmadığından yapılan Protokole istinaden İLBANK'a para aktarılmasının ve Usul ve Esaslar'a Kanun'a aykırı hükümler konulmasının mevzuata aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 36: Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi Derneğine Üye Olunması ve Üyelik Aidatı Ödenmesi

Avrupa Birliği ve Dış ilişkiler Genel Müdürlüğünün belgeleri üzerinde yapılan incelemede, 2004 yılında Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi Derneğine üye olduğu ve belirtilen tarihten itibaren derneğe üyelik aidatı ödendiği tespit edilmiştir.

5253 sayılı Dernekler Kanunu'na göre, kazanç paylaşma dışında, kanunlarla yasaklanmamış belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere, en az yedi gerçek veya tüzel kişinin, bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmek suretiyle oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kişi topluluklarına dernek adı verilmektedir.

Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi Derneği Tüzüğü'nün 2'nci maddesinde derneğin amacı, enerji tüketiminin ekonomik büyüme ile ilişkilerini gözönünde bulundurarak enerji kaynakları potansiyeli, enerjinin zamanında, güvenilir, çevre ile uyumlu, verimli ve ekonomik şartlarda üretimi, çevrimi, iletimi, dağıtımı ve kullanımını konularında teknik, ekonomik, bilimsel ve sosyal nitelikli çalışmalar yapmak; çalışma sonuçlarını, görüş ve önerilerini Dernek üyelerine, ilgililere ve kamuoyuna sunmak; tüm faaliyetini tarafsız, bağımsız, bilimsel nitelikte ve ülkemiz çıkarları doğrultusunda gerçekleştirmek olarak

tanımlanmakta olup Derneğin Çalışma Konusu ise, merkezi Londra’da bulunan Dünya Enerji Konseyi bünyesinde Türkiye’yi temsil etmek, Dünya Enerji Konseyi ile teknik bilgi alışverişinde bulunmak, Dünya Enerji Konseyi tarafından düzenlenen İcra Meclisi ve Komisyon toplantıları ve Kongrelerde, Dünya Enerji Konseyi üyesi ülke Komitelerince düzenlenen ve duyurusu Dünya Enerji Konseyi tarafından yapılan toplantılarda Türkiye’yi temsil edecek üyeleri seçmek, toplantılarda tartışılacak konularda “Türk tarafı görüşünü” hazırlamak, toplantı sonuçları hakkında Dernek üyelerine, diğer ilgililere ve kamuoyuna bilgi sunmak olarak tanımlanmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 12’nci maddesine göre, genel bütçeli idareler, devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve Kanun’a ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinden oluşmaktadır. Çevre Bakanlığı da belirtilen cetvelde yer almaktadır.

Görüldüğü üzere, Bakanlıklar, kamu hizmeti konularına göre bölünmüş ve devlet tüzel kişiliğinin içinde yer alan yapılardır ve bakanlıkların ayrı bir kamu tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Dolayısıyla, devletten ayrı tüzel kişiliği bulunmayan Bakanlıkların derneklere üye olması mümkün değildir.

5018 sayılı Kanun’un, “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca, “Üst yöneticiler” başlıklı 11’inci maddede de, üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımının sağlanmasından, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesinden sorumlu olacakları belirtilmektedir.

Anılan hükümler çerçevesinde, Çevre Bakanlığı tarafından Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi Derneğine üye olunması ve üyelik aidatı ödenmesinin mevzuata aykırı olduğu, bu nedenle söz konusu dernek üyeliğinin sona erdirilmesi ve bundan sonra herhangi bir derneğe üye olunmasının önüne geçilmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 37: Fatura Ödemelerine İlişkin Tespitler

Bakanlık ve İl Müdürlükleri tarafından ödenen çeşitli faturalar üzerinde yapılan incelemede, faturaların bir kısmının geç ödendiği dolayısıyla faturalarla birlikte gecikme zammı gibi ödemelerin yapıldığı, ayrıca bazı faturalarda da normalde ödenmemesi gereken kalemlerin ödenmesi sonucu mevzuata aykırı hareket edildiği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinde, ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenemeyen tutarların, bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınacağı ve buradan ödeneceği, kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, ancak sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Kamu zararı" başlıklı 71'inci maddesinde ise kamu zararı, kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması olarak tanımlanmış olup mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması kamu zararı olarak tanımlanmıştır.

Ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Devlet memurlarının görev ve sorumlulukları" başlıklı 11'inci maddesinde, devlet memurlarının kanun ve diğer mevzuatta belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumlu olduğu,

"Kişisel sorumluluk ve zarar" başlıklı 12'nci maddesinde devlet memurlarının, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorunda olduğu, devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesinin esas olduğu, zararların ödettirilmesinde bu konudaki genel hükümlerin uygulanacağı, ancak fiilin meydana geldiği tarihte en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının

yarısını geçmeyen zararların, kabul etmesi halinde disiplin amiri veya yetkili disiplin kurulu kararına göre ilgili memurca ödeneceği belirtilmektedir.

İdare tarafından ödemesi yapılan çeşitli elektrik, doğalgaz ve telefon faturaları üzerinde yapılan incelemede, faturaların bir kısmının zamanında ödenmediği, dolayısıyla faturaların gecikmesi sonucu gecikme zammı ödemesi yapıldığı görülmüştür. Ayrıca, faturaların bazılarında da usulsüzlük cezaları olduğu ve bunların da İdare bütçesinden ödendiği anlaşılmaktadır. Bunun yanında, bazı cep telefonu fatura kalemleri incelendiğinde de normalde İdare bütçesinden değil de şahısların kendilerinin karşılaması gereken ve iş kapsamında kullanılmayan çeşitli özel nitelikli telefon uygulamalarının da İdare bütçesinden ödendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinde belirtildiği üzere, devlet memurları tarafından fatura ödemesi yapılırken, öncelikli olarak gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara öncelik verilmesi gerekmekte olup kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması kamu zararı olarak tanımlanmaktadır. Bunun yanında, mevzuatta öngörülme kalemliğin ödenmesi de kamu zararı olarak nitelendirilmektedir.

Dolayısıyla, Bakanlık tarafından faturaların gecikmeli olarak ödenmesi ya da normalde ödenmemesi gereken çeşitli fatura kalemlerinin ödenmesinin mevzuata aykırılık teşkil ettiği ve buna sebep olan devlet memurları hakkında gerekli işlemlerin yapılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 38: Mobil Laboratuvar Test Ekipmanları Alım İşine İlişkin Tespitler

Yapı İşleri Genel Müdürlüğü tarafından “18 Kalem Mobil Test Laboratuvarı Cihaz ve Ekipmanı Alımı” ihalesi düzenlenmiş ve sonucunda yüklenici ile 3.300.000,00 TL bedelle sözleşme imzalanmıştır. İhale sürecine ilişkin tespitler aşağıda yer almaktadır:

A) 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde öngörülen şartlar oluşmadığı halde, test ekipmanları alım işi ihalesinin, pazarlık usulü ile yapılması

4734 sayılı Kanun'un “Temel ilkeler” başlıklı 5'inci maddesinin dördüncü fıkrasında, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği

hüküm altına alınmıştır. Buna göre, pazarlık usulü istisnai bir ihale usulüdür ve sadece Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılmalıdır.

Kanun'un pazarlık usulü ile ihaleye çıkılablmesinin şartlarını düzenleyen 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde de, doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması durumunda, pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabileceği ifade edilmektedir.

Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi açısından, “idarece öngörülemeyen olay” olarak değerlendirilebilmesi için durumun, idare tarafından “öngörülemez”, “olağan dışı” ve “idarenin iradesinden bağımsız” nitelikte olması ve ihaleye çıkılablmesi için diğer şartların yanında, ihalenin ivedi olarak yapılmasının da zorunlu olması gerekmektedir.

Yapı İşleri Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen Mobil Laboratuvar Test Ekipmanları Alımı İş i ihalesinin gerekçesinde, doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve yapım tekniği açısından özellik arz eden hallerde veya İdare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması durumunda pazarlık usulü kullanılabileceğinden, test ekipmanları alımı işinin ivediliği nedeniyle bu usulün kullanıldığı ifade edilmektedir.

Ancak, söz konusu malzeme alım işinin ihalesinin, davet edilecek isteklilerin İdare tarafından belirlendiği, ilansız pazarlık usulü ile yapılması ile tüm isteklilerin teklif verebildiği açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılması halinde oluşacak rekabet ortamı karşılaştırıldığında, açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulünün sağladığı üstünlük ve fayda açıktır.

Belirtilen nedenlerle, kaynakların verimli kullanılması ve kamu yararının korunmasını teminen gerekli şartlar oluşmadan işlerin istisnai bir usul olan pazarlık usulüne göre ihale edilmemesi için İdare tarafından gerekli dikkat ve özenin gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

B) Pazarlık usulü ile ihale edilen malzeme alımı işinde, yaklaşık maliyete teklif veren firmalar ile ihalede pazarlık için davet edilen firmaların aynı firmalar olması

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına ilişkin ilkeler" başlıklı 7'nci maddesinde, İdare tarafından ihale onay belgesi düzenlenmeden önce, Yönetmelik'te belirlenen esas ve usullere göre ihale konusu malın KDV hariç olmak üzere yaklaşık maliyetinin hesaplanacağı ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterileceği, özel imalat süreci gerektiren mal alımı ihalelerinde ise işçilik, malzeme ve alımla ilgili diğer hususlar dikkate alınarak yaklaşık maliyetin hesaplanacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmeliğin "Yaklaşık maliyetin hesaplanması" başlıklı 8'inci maddesinde ise İdarenin yaklaşık maliyetin hesaplanmasında alım konusu malın niteliğini, miktarını, teslim süresini, nakliyesini, sigortasını ve diğer özel şartlarını belirterek KDV hariç fiyat bildirilmesini isteyeceği, ancak gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olabilecek fiyat bildirimlerinin ve proforma faturaların değerlendirmeye alınmayacağı, yaklaşık maliyetin hesaplanmasında kullanılan her tür bilgi ve belgeye hesap cetveli ekinde yer verileceği, İdarenin alım konusu malın özelliğine göre kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından fiyat isteyerek yaklaşık maliyeti hesaplayabileceği ve İdarenin piyasada alım konusu malı üreten veya pazarlayan gerçek veya tüzel kişilerden de fiyat bildirimini veya proforma fatura isteyerek yaklaşık maliyeti hesaplayabileceği belirtilmektedir.

Bu hükümlere göre, yaklaşık maliyetin belirlenmesinde sorumluluk İdarededir ve İdare, gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olabilecek fiyat bildirimlerini değerlendirmeye almamalıdır.

Yapı İşleri Genel Müdürlüğü tarafından 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında pazarlık usulü ile "18 Kalem Mobil Test Laboratuvarı Cihaz ve Ekipmanı Alımı" ihalesi düzenlenmiş ve sonucunda yüklenici ile 3.300.000,00 TL bedelle sözleşme imzalanmıştır. Ancak yapılan incelemede, yaklaşık maliyet için teklif alınan 3 firma ile pazarlık usulü ihaleye davet edilen 3 firmanın aynı olduğu, bu kapsamda yaklaşık maliyetin de 3.637.090,90 TL olarak belirlendiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, idarelerin ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların

uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu hususu belirtilmektedir.

Ayrıca, Kanun'un "Yaklaşık maliyet" başlıklı 9'uncu maddesinde de mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce İdarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyetin belirleneceği ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterileceği, yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilânlarında yer verilmeyeceği ve yaklaşık maliyetin isteklilere veya ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmayacağı ifade edilmektedir.

Kamu İhale Kurumu tarafından verilen çeşitli ihale kararları incelendiğinde, Kanun'un bu maddelerinde yer verilen rekabet, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması, kaynakların verimli kullanılması, gizlilik gibi terimler göz önünde bulundurularak yaklaşık maliyete yakın tekliflerin olduğu ya da yaklaşık maliyetin gizliliğinin korunmadığı ihalelerin iptal edildiği görülmektedir

Örneğin, Kamu İhale Kurulu bir kararında, "teklifin ihalede yaklaşık maliyet tutarının altında olmakla birlikte, yaklaşık maliyete oldukça yakın (%95,30'u oranında) olduğu, Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesinde yer alan temel ilkelerden "ihtiyacın uygun şartlarla karşılanması" ve "kaynakların verimli kullanılması" ilkelerinin idareler tarafından gözetilmesi gerektiği, başvuru sahibi istekli tarafından sunulan teklifin, idarenin mali işleyişi açısından değerlendirilerek ekonomik açıdan avantajlı bir teklif olarak görülmeyerek reddedilmesi ve bu doğrultuda kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla karşılanması gerektiği hususlarının da idarece iptal gerekçeleri açısından dikkate alınmasının Kanun koyucu tarafından idarelere tanınan bütün tekliflerin reddedilerek ihalenin iptal edilmesi serbestisi içerisinde olduğu anlaşıldığından, idarece başvuruya konu ihalenin belirtilen gerekçelerle iptal edilmesinde kamu ihale mevzuatına aykırılık bulunmadığı neticesine varılmıştır" denilerek yaklaşık maliyete çok yakın olan tekliften dolayı ihalenin iptal edilmesinde mevzuata aykırılık bulunmamıştır.

Belirtilen sebeplerle, Yapı İşleri Genel Müdürlüğü tarafından düzenlenen ihalede, yaklaşık maliyet için teklif alınan firmalar ile ihaleye davet edilen firmaların aynı olması hususu, firmaların yaklaşık maliyete ilişkin bilgi sahibi olarak ihaleye girmelerine ve tekliflerini buna göre oluşturmalarına imkan vermektedir. Keza, yaklaşık maliyet ile ihale sonucunda gerçekleşen fiyatların birbirine yakın olduğu görülmektedir. Bu nedenle, mobil test malzemesi alımı ihalesinde, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması, ihalelerde rekabet ve

saydamlığın sağlanması, kaynakların verimli kullanılması ile yaklaşık maliyetin gizli olması ilkelerine uygun hareket edilmediği değerlendirilmektedir.

Bundan sonra düzenlenecek ihalelerde, belirtilen hususlara dikkat edilerek yaklaşık maliyetin objektif kriterlere dayandırılarak isteklilerden bağımsız bir şekilde tespit edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 39: Hak Sahibi Olmayan Kişilere Ek Özel Hizmet Tazminatı Ödenmesi

Teknik hizmetler sınıfında yer almayan personel ile sözleşmeli personel ve işçilere hatalı olarak ek özel hizmet tazminatı ödendiği tespit edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 152'nci maddesinde devlet memurlarına ödenecek zam ve tazminatlar düzenlenmiş olup bu zam ve tazminatların hangi işi yapanlara ve hangi görevlerde bulunanlara ödeneceği, miktarları, ödeme usul ve esaslarının yılda bir defa olmak üzere hazırlanacağı ve Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yürürlüğe konulacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan maddeye dayanılarak 2006 tarih ve 10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar yürürlüğe konulmuş ve 04.09.2020 tarih ve 31234 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile 2020 yılı için de uygulanmasına karar verilmiştir.

Bakanlar Kurulu Kararı'na ekli II sayılı cetvelin (E) Teknik Hizmetler Bölümünün 6'ncı sırasında teknik hizmetler sınıfına ait kadrolarda bulunan personelden; büro, atölye, hizmet binaları vb. dışında olmak şartıyla arazi, şantiye, inşaat, baraj, park, bahçe gibi açık çalışma mahallerinde fiilen çalışanlara, çalışılan her gün için belirtilen oranlarda ayrıca özel hizmet tazminatı ödeneceği ifade edilmiştir.

Diğer taraftan, 657 sayılı Kanun'un 4/B maddesine göre, istihdam edilecek olan sözleşmeli personele yapılacak ödemeler, 06.06.1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar ile düzenlenmiştir. Buna göre, bu personele sözleşme ücreti dışında herhangi bir ad altında ödeme yapılamayacak, sadece görev yeri dışında geçici olarak görevlendirilenlere geçici görev yolluğu ödenebilecektir.

Dolayısıyla, açık çalışma mahallerinde çalışanlara ayrıca ödenecek olan ek özel hizmet tazminatı sadece teknik hizmetler sınıfı kadrosunda yer alan memurlara ödenebilecek olup sözleşmeli olarak istihdam edilen personele ödenmeyecektir.

Yapılan incelemede, 2020 yılında Adana, Ağrı, Bayburt, Bitlis, Hakkari, İstanbul, Kırıkkale, Mersin, Muğla, Muş, Nevşehir, Niğde, Rize, Tokat, Van ve Yalova İl Müdürlükleri tarafından, kadroları teknik hizmetler sınıfında yer almayan 62 personel ile 42 sözleşmeli personel ve 9 işçi olmak üzere toplam 120 kişiye mevzuata aykırı olarak ek özel hizmet tazminatı ödendiği görülmüştür.

Sonuç olarak, kadroları teknik hizmetler sınıfında yer almayan, sözleşmeli ve işçi olarak istihdam edilen personele ek özel hizmet tazminatı ödenmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 40: Hak Sahibi Olmayan Kişilere Seyyar Görev Tazminatı Ödenmesi

Sözleşmeli olarak görev yapan ve Hazine ve Maliye Bakanlığınca vize edilen cetvellerde yer almayan unvanlarda istihdam edilen personele seyyar görev tazminatı ödendiği tespit edilmiştir.

A) Sözleşmeli Personele Seyyar Görev Tazminatı Ödenmesi

6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun "Seyyar olarak vazife gören memur ve hizmetliler" başlıklı 49'uncu maddesinde, seyyar görev tazminatı ödemesinin kimlere ve hangi esaslara göre yapılacağı düzenlenmiştir.

Buna göre, asli görevleri gereği memuriyet mahalli dışında ve belirli bir görev bölgesi içinde fiilen gezici olarak görev yapan memur ve hizmetlilere gündelik ve yol masrafı ödenmeyeceği, görev unvanları ile iş ve çalışma özellikleri uygun görülenlere Hazine ve Maliye Bakanlığınca vize edilen cetvellere dayanılarak fiilen gezici görev yaptıkları günler için almakta oldukları aylık/kadro derecelerine göre müstahak oldukları yurtiçi gündeliklerinin üçte birinin günlük tazminat olarak verileceği hükme bağlanmıştır.

6245 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde, personel kanunlarına göre aylık alan kimseler "memur", yardımcı hizmetler sınıfına dahil personel, kurumlarda yalnız ödenek mukabili çalışanlar, kurumlarda çalıştırılan tarım ve orman işçileri ile iş kanunlarına göre işçi sayılan kimseler "hizmetli" olarak tanımlanmıştır.

Diğer taraftan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/B maddesine göre, istihdam edilecek olan sözleşmeli personele yapılacak ödemeler, 06.06.1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar ile düzenlenmiştir. Buna göre, bu personele sözleşme ücreti dışında herhangi bir ad altında ödeme yapılamayacak, görev yeri dışında geçici olarak görevlendirilenlere geçici görev yolluğu ödenebilecektir.

Dolayısıyla, seyyar görev tazminatı, memur ve işçilerden belirli unvanlar için vize edilecek cetvellerde yer alanlara ödenebilecek olup, Esaslar'da öngörülmediğinden sözleşmeli personele ödenmesi mümkün görülmemektedir.

Yapılan incelemede, Hakkari, Konya, Niğde ve Van İl Müdürlüklerinde toplam 19 sözleşmeli personele anılan mevzuata aykırı olarak seyyar görev tazminatı ödendiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuatta belirlenen kapsama dahil olmadığından sözleşmeli personele seyyar görev tazminatı ödenmesi uygulamasına son verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

B) Hazine ve Maliye Bakanlığınca Vize Edilen Cetvellerde Yer Almayan Unvanlarda İstihdam Edilen Personele Seyyar Görev Tazminatı Ödenmesi

01.01.2020-31.12.2020 tarihleri arasında seyyar olarak görev verilebilecek memur ve işçi personelin unvanları, sayıları ve bu doğrultuda döner sermayeden ödeme yapılabilecek gün sayılarına ilişkin Hazine ve Maliye Bakanlığınca vize edilen cetvellere göre, İdare; mühendis, mimar, jeomorfoloğ, şehir plancısı, biyolog, tekniker, uzman, teknisyen, fen memuru, teknik ressam, kimyager ve şoför unvanlarındaki memur personele seyyar görev tazminatı ödeyebilecektir.

Yapılan incelemede, Eskişehir, Kilis, Kırşehir, Niğde, Trabzon ve Zonguldak İl Müdürlüklerinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından vize edilen cetvellerde bulunmayan il müdürü, il müdür yardımcısı, şube müdürü, uzman, şef, veri hazırlama ve kontrol işletmeni gibi unvanlarda çalışan toplam 56 memura mevzuata aykırı olarak seyyar görev tazminatı ödendiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, vizeli cetvellerde unvanları sayılmayan memurlara seyyar görev tazminatı ödemesinin yapılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 41: Hasar Tespit Personeline Verilen Kıyafetlerin Dağıtımındaki Eksiklikler

Yapılan incelemede, Yapı İşleri Genel Müdürlüğü tarafından hasar tespit personeline kıyafet alındığı, ancak dağıtım listesinin incelenmesi sonucu, listede sözleşmede belirtilen sayıdan daha az personelin yer aldığı, aynı zamanda listenin sadece isim ve görev unvanından oluştuğu, ayrıca listelerin ürünleri teslim alan kişiler tarafından ya da İdare personeli tarafından imzalanmadığı görülmüştür.

Yapı İşleri Genel Müdürlüğü tarafından 18.02.2020 tarihinde “Hasar Tespit Personeli Kıyafeti Alım İhalesi” düzenlenmiş, ihale sonucunda 1250 adet su geçirmez mont, 1200 adet termal boyunluk, 1200 adet termal eldiven, 1200 adet termal çorap alınması için yüklenici ile 965.700,00 TL bedelli sözleşme imzalanmıştır. Daha sonra yapılan iş artışı ile mont sayısı 1520 adete çıkarılmış olup sözleşme bedeli de KDV hariç olarak 1.152.000,00 TL olmuştur.

Öte yandan, İdare tarafından sunulan ve hasar tespit kıyafetlerinin dağıtımına ilişkin liste incelendiğinde, listede sadece 1193 kişinin adı ve görev unvanları olduğu, ancak bu kişilerin imzasının bulunmadığı, kıyafetlerin zimmet ya da tutanak karşılığı verilmediği görülmüştür. Dolayısıyla, kıyafetlerin gerçekten listede adı geçen kişilere verilir verilmediği tespit edilememektedir. Ayrıca, 1520 adet mont teslim edilmesi gerekirken listede 1193 kişi yer aldığından, 327 adet montun kime teslim edildiği bilinmediği gibi, sunulan listede kurum dışından ya da müşavir firmalardan bir çok kişi olduğu anlaşılmaktadır. Verilen liste İdare personeli tarafından da imzalanmamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ifade edilmektedir.

Ayrıca, “Üst yöneticiler” başlıklı 11'nci maddede de, üst yöneticilerin, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanun'da belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Anılan hükümlere göre, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden sorumludur.

İdare cevabında, afet şartları nedeniyle dağıtım aşamasında bazı personelden teslimine dair imza alınmadığı ifade edilse de, dağıtım için hiçbir personelden imza alınmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca, cevap ekinde sunulan yaklaşık 86 kişilik, afetlerde görev alanlara ilişkin fazla çalışma ücret icmal bordrosunun da bulgu konusu ile ilgisi bulunmadığından cevap yeterli görülmemiştir.

Hasar Tespit Personeli kıyafetlerinin dağıtımında, İdare tarafından imza karşılığı dağıtım cetvelleri ile tutanaklarının düzgün hazırlanmaması ve dağıtımın kime yapıldığının tam olarak tespit edilmemesi nedeniyle, 5018 sayılı Kanun çerçevesinde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkelerine uyulmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 42: Toplu Sözleşme Hükümü Gereği Koruyucu Giyim Malzemesinin Verilmesine İlişkin Tespitler

Kamu İşveren Heyeti ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti arasında imzalanan 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan 5. Dönem Toplu Sözleşme'nin, 7'nci bölümünde yer alan, Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmet Koluna İlişkin hükümler gereğince personele koruyucu giyim malzemesi verilmesine ilişkin işlemlerde toplu sözleşme hükümlerine uyulmadığı görülmüştür.

A) Koruyucu Giyim Malzemelerinin Personele Aynı Olarak Verilmemesi

Toplu Sözleşme gereği verilecek olan koruyucu giyim malzemelerinin düzenlemelere aykırı olarak İdarece aynı olarak temin edilmeden giyim kartı olarak verildiği tespit edilmiştir.

5. Dönem Toplu Sözleşme'nin, Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmet Koluna İlişkin hükümlerine yer verilen 7'nci bölümünün 6'ncı maddesinde; Çevre ve Şehircilik Bakanlığının şantiye, atölye, laboratuvar, yeraltı ve açık arazi şartlarında görev yapan personeli ile kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer gibi atık zehirli maddelerin denetimini yapan teknik personeline; hizmetin gereği olarak görev esnasında giyilmesi gereken koruyucu giyim malzemesinin aynı olarak verileceği ifade edilmiştir.

Ayrıca, giyim malzemelerinin standartları ile hangi personele ne kadar süreyle verileceği ve nasıl muhafaza edileceği hususları ile bu malzemelerin kullanımına ilişkin usul ve

esasların Bakanlık ve bu hizmet kolunda yetkili sendika tarafından birlikte belirleneceği ifade edilmiş olup, bu usul ve esaslar Bakanlık ve sendika temsilcileri tarafından hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Usul ve Esasların 4'üncü maddesi gereği, bahse konu koruyucu giyim malzemeleri, merkez teşkilatında Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı tarafından, İl Müdürlüklerinde ise İl Müdürlüğü, Temiz Hava Merkezi Müdürlükleri ile Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Müdürlüklerinde ise Müdürlük tarafından temin edilecek ve personele aynı olarak verilecektir.

Nitekim, Usul ve Esasların ekinde aynı olarak temin edilip verilecek olan malzemenin türü, miktarı, kullanım süresi, teknik ve genel özellikleri ayrıntılı bir şekilde gösterilmiştir. Ayrıca, 9'uncu maddesinde, harcama birimi tarafından tabi olunan ihale mevzuatına göre temin edilecek olan bu malzemelerin ilgililere teslim tutanağı ile verileceği ve bu tutanakların personelin özlük dosyasında saklanacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, merkez teşkilatı, İl Müdürlükleri, Temiz Hava Merkezi Müdürlükleri ve Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Müdürlükleri tarafından koruyucu giyim malzemesinin temini için doğrudan temin veya ihale yapılarak yüklenicilerden her bir personel için 3.100,00 TL parasal tutarı içeren kart temin edildiği görülmüştür.

İdarece bu kartlar teslim tutanağı ile personele verilmiştir. Yüklenicinin kendi veya anlaşmalı olduğu mağazalarından koruyucu giyim malzemesi alma koşuluna riayet edilmeksizin personel tarafından kıyafet temin edilmiş ve alım konusu kıyafete ilişkin herhangi bir kontrol yapılmamıştır. Ayrıca, teslim tutanakları personelin özlük dosyalarına konulmamıştır.

Toplu Sözleşmede öngörülen şartlar dikkate alındığında koruyucu giyim malzemelerinin, İdarece temin edilerek personele aynı olarak verilmesinin gerekçesinin, yapılan görevin gereği olarak iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle, koruyucu giyim malzemelerinin elektronik giyim kartı olarak verilmesi yerine, İdarece temin edilerek personele aynı olarak verilmesi önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında, başlangıçta malzemelerin yüklenici tarafından aynı olarak İdareye teslim edildiği ancak devam eden süreçte beden uyumsuzluğu gibi sebeplerle bir zorunluluk olarak anlaşmalı mağazalardan personelce malzeme temin edilmek üzere değişim kartı verilerek teslim sürecinin tamamlandığı ifade edilse de yapılan incelemede malzeme tesliminin baştan itibaren yüklenici firmadan kart temin edilerek gerçekleştirildiği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, Toplu Sözleşme Hükümleri uyarınca, koruyucu giyim malzemeleri karşılığında personele elektronik giyim kartı verilmesinin mümkün olmadığı ve koruyucu giyim malzemelerinin İdarece temin edilerek aynı olarak personele verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

B) Koruyucu Giyim Malzemesinin Tüm Personele Verilmesi

Koruyucu giyim malzemelerinin mevcut düzenlemedeki şartlar aranmaksızın tüm personele verildiği tespit edilmiştir.

Toplu Sözleşmenin 6'ncı maddesinde, hizmetin gereği olarak görev esnasında giyilmesi gereken koruyucu giyim malzemesinin, kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer gibi atık zehirli maddelerin denetimini yapan teknik personel ile şantiye, atölye, laboratuvar, yeraltı ve açık arazi şartlarında görev yapan personele verileceği ifade edilmiştir.

Ayrıca, Usul ve Esasların 3'üncü maddesinde ise bu hükme ilave olarak personelin hizmet sınıfına bakılmaksızın ekli listede yer alan unvanlarda görev yapan ve bahsi geçen iş ve işlemleri fiilen yapan personele koruyucu giyim malzemesi verileceği hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede, Bakanlık ve taşra teşkilatında mevzuatta öngörülen denetim işini fiilen yapan veya açık arazide görev yapan personelin kıstas alınmayarak, merkezde Bakan onayı, diğerlerinde İl Müdürü, Temiz Hava Merkezi Müdürü, Alt Yapı ve Kentsel Dönüşüm Müdürü onayı ile genel müdür, genel müdür yardımcısı, daire başkanı, şube müdürü, il müdürü, müdür gibi idari görevlerde bulunan personel dahil tamamına koruyucu giyim malzemesi verilmesine karar verilmiş ve bu kapsamda doğrudan temin/ihale yapılarak elektronik giyim kartı verilmiştir.

Bu itibarla, Toplu Sözleşmede belirtilen denetim işini fiilen yapmayan ya da açık arazide çalışmayan personele koruyucu giyim malzemesi verilmesinin mevzuata aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

C) Kullanım Süresi Dolmayan Koruyucu Giyim Malzemelerinin Tekrar Verilmesi

İl Müdürlükleri, Temiz Hava Merkezi Müdürlükleri ile Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Müdürlüklerinde koruyucu giyim malzemelerinin personele verilmesinde kullanım süresi koşuluna riayet edilmediği görülmüştür.

Usul ve Esaslar'ın ekinde koruyucu giyim malzemesi listesine yer verilmiş olup malzemenin adı, türü, miktarı, bir ve iki yıl olmak üzere kullanım süreleri belirlenmiştir.

Yapılan incelemede, personele koruyucu giyim yardımı verilmesinde kullanım süresi koşuluna uyulmadığı ve giyim kartı üzerinden yapılan harcamalarda buna ilişkin bir takip yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarece personele kullanım süresi dolmayan malzemelerin tekrar verilmesinin mevzuata aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 43: Engelli ve Eski Hükümlü Personel Çalıştırılması Zorunluluğuna Uyulmaması

Yapı İşleri Genel Müdürlüğü tarafından ihale edilen çeşitli işlerde, 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında düzenlenen engelli ve eski hükümlü personel çalıştırma zorunluluğuna uyulmadığı tespit edilmiştir.

4857 sayılı Kanun'un "Engelli ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu" başlıklı 30'uncu maddesinde, işverenlerin elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları özel sektör işyerlerinde yüzde üç engelli, kamu işyerlerinde ise yüzde dört engelli ve yüzde iki eski hükümlü işçiyi çalıştırmakla yükümlü olduğu, aynı il sınırları içinde birden fazla işyeri bulunan işverenin bu kapsamda çalıştırmakla yükümlü olduğu işçi sayısının toplam işçi sayısına göre hesaplanacağı,

Bu kapsamda çalıştırılacak işçi sayısının tespitinde belirli ve belirsiz süreli iş sözleşmesine göre çalıştırılan işçilerin esas alınacağı, kısmi süreli iş sözleşmesine göre çalışanların tam süreli çalışmaya dönüştürüleceği,

İşverenlerin çalıştırmakla yükümlü oldukları işçileri Türkiye İş Kurumu aracılığı ile sağlayacağı, bu kapsamda çalıştırılacak işçilerin nitelikleri, hangi işlerde çalıştırılabilecekleri, bunların işyerlerinde genel hükümler dışında bağlı olacakları özel çalışma gibi hususların, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelik ile düzenleneceği ifade edilmektedir.

Aynı Kanun'un "Engelli ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğuna aykırılık" başlıklı 101'inci maddesinde ise Kanun'un 30'uncu maddesindeki hükümlere aykırı olarak engelli ve eski hükümlü çalıştırmayan işveren veya işveren vekiline çalıştırmadığı her engelli ve eski hükümlü ve çalıştırmadığı her ay için 3.984,00 TL para cezası verileceği belirtilmektedir.

Bu hükümlere göre, kamuda belirli süreli ya da belirsiz süreli olarak çalıştırılan personelin %4'ünün engelli, %2'sinin ise eski hükümlülerden oluşması gerekmektedir. Kanun'da "kamu işyerleri" ifadesi olması nedeniyle özel sektör işverenleri de kamu kurumlarında personele ilişkin hizmet işi yükleniminde bulduklarında kamu işyerleri için yapılan düzenlemeye uymak zorundadırlar.

İdare tarafından 12.11.2018 tarihinde 469.910.000,00 TL bedelle Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Başkanlığı Akademik Merkez, Dekanlık ve Teknik Merkez Bina ve Tesisleri İnşaatı Yapım İşi sözleşmesinin, 15.09.2017 tarihinde 328.200.000,00 TL bedelle Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası Konser Salonu ve Koro Çalışma Binaları İkmal İnşaatı sözleşmesinin ve 29.12.2017 tarihinde 1.031.328.000,00 TL bedelle Yargıtay Başkanlığı Hizmet Binası Yapım İşi sözleşmesinin imzalandığı ve işlerin Teknik Şartnamelerinde 4857 sayılı Kanun hükümleri kapsamında yüzde 4 engelli ve yüzde 2 eski hükümlü işçi çalıştırma zorunlulukları hususlarının düzenlendiği görülmüştür. Ancak, İdare tarafından söz konusu hususa ilişkin bir kontrol yapılmadığı gibi söz konusu işlerin kapsamında, yükleniciler ve alt yükleniciler bünyesinde tam olarak kaç işçi çalıştığı da denetlenmemiştir.

Yapılan incelemede adı geçen işyerlerinin hiçbirinde eski hükümlü çalıştırılmadığı, engelli işçilerin de eksik sayıda çalıştırıldığı anlaşılmıştır.

Belirtilen sebeplerle, İş Kanunu hükümleri kapsamında eksik çalıştırılan engelli ve eski hükümlü sayısının tespit edilerek tamamlanmasının sağlanması ve işveren veya işveren vekiline çalıştırmadığı her engelli ve eski hükümlü ve çalıştırmadığı her ay için 3.984,00 TL para cezası verilmesini teminen gerekli işlemlerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 44: Hakedişlerin Üzerinde Onay Tarihlerinin Bulunmaması

Bakanlık tarafından yaptırılan yapım işleri için düzenlenen hakedişlerin üzerinde onay tarihlerinin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin (YİĞŞ) "Geçici hakediş raporları" başlıklı 39'uncu maddesinin dördüncü fıkrasının (f) bendinde, hakediş raporunun, yüklenici veya vekili tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere en geç otuz gün içinde onaylandıktan sonra otuz gün içinde tahakkuka bağlanacağı ve bu tarihten başlamak üzere sözleşmede farklı bir süre belirtilmemiş ise on beş gün içinde de ödeme yapılacağı belirtilmiştir. Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin "Ödeme yeri ve şartları" başlıklı 11'inci maddesinde de benzer düzenlemeye yer verilmiştir.

YİĞŞ ve Tıp Sözleşme hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, hakediş bedelleri, hakediş raporlarının yüklenici veya vekili tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten itibaren 30 gün içinde idarece onaylandıktan sonra 30 gün içinde tahakkuka bağlanarak 15 gün içinde ödenmelidir. Diğer bir ifadeyle, hakediş bedellerinin, hakediş raporları yüklenici veya vekili tarafından imzalandıktan sonra en geç 75 gün içinde ödenmesi gerekmektedir.

Bakanlığın yapım işlerine ilişkin düzenlemiş olduğu hakedişlerin bazılarında onay tarihi olarak sadece yıl belirtilmiş bazılarında ise sadece ay ve yıl belirtilerek onaylanmıştır. Bunun sonucu olarak hakediş raporlarının onay tarihleri net bir şekilde tespit edilememektedir. İhale, vergi ve diğer mevzuatlarda hakediş onay tarihine bağlanan bazı sonuçlar doğmaktadır.

YİĞŞ'nin "İşin süresi ve sürenin uzatılması" başlıklı 29'uncu maddesinde yükleniciye hangi şartlarda ve hangi durumlarda süre uzatımı verilebileceği açıklanmıştır.

Buna göre, hakedişlerin mevzuatta öngörülen süre sonunda ödenmemesi mevzuatta sayılan diğer şartlarında gerçekleşmesi halinde süre uzatımı olarak değerlendirilebilecektir. Nitekim, hakedişlerin yüklenici veya vekili tarafından imzalandıktan sonra 75 gün içinde ödenmemesi durumunda süre uzatımı verilebilir. Ancak, hakedişlerin onay tarihinin belli olmaması durumunda 75 günlük süre tam olarak tespit edilemeyecek ve uzatılması gereken süre konusunda tereddütler ortaya çıkacaktır.

Hakedişlerin onay tarihlerinin belli olmamasının doğuracağı diğer bir sonuç ise 213 sayılı Vergi Usul Kanunu açısından olacaktır. Söz konusu Kanun'un 231'inci maddesinde, faturanın, malın teslimi veya hizmetin yapıldığı tarihten itibaren azami 7 gün içinde düzenleneceği ve bu süre içerisinde düzenlenmeyen faturaların hiç düzenlenmemiş sayılacağı; 353'üncü maddesinin birinci bendinde ise fatura düzenlememe ve almama fiillerine kesilecek özel usulsüzlük cezası hükme bağlanmıştır.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 10'uncu maddesinin (a) bendine göre, vergiyi doğuran olay, malın teslimi veya hizmetin yapılması ile meydana gelmektedir.

KDV Genel Uygulama Tebliği'nin "Vergiyi doğuran olay" başlıklı kısmında hakedişli işlemlerde, verilen hizmet sebebiyle elde edilen hakediş bedeli için hakedişin tahakkuk ettiğini belgeleyen kabul tutanağının düzenlendiği, bir diğer ifade ile hakediş raporunun onaylandığı tarihte vergiyi doğuran olay gerçekleşmiş olur. KDV malın teslimi veya hizmetin yapılması ile doğduğundan, malın teslimi veya hizmetin yapıldığı dönemde beyan edilmesi gerekir. Kamu kurum ve kuruluşlarına bir akite bağlı kısmen veya tamamen yapılan inşaat, taahhüt, bakım,

onarım gibi işlerde vergiyi doğuran olay, hakediş raporunun ihale makamınca onaylandığı tarihte meydana gelmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, hakediş onay tarihi ile birlikte vergiyi doğuran olayın meydana geldiği ve bu tarihten itibaren 7 gün içinde faturanın düzenlenmesi gerektiği, aksi takdirde özel usulsüzlük cezası kesileceği açıktır. Eğer hakedişin onay tarihi belli olmazsa vergiyi doğuran olayın ne zaman gerçekleştiği tam olarak tespit edilemeyecek ve vergi cezasının kesilmesi mümkün olmayacaktır.

Ayrıca, hakediş raporlarının ihale makamınca onaylandığı tarih belli değilse KDV Kanunu açısından vergiyi doğuran olayın ne zaman gerçekleştiği tespit edilemeyecektir. Bu durum ise verginin tahakkuku, tarhi ve tahsili noktasında sorunlara yol açacaktır.

Sonuç olarak, söz konusu hususun gerek ihale mevzuatı gerekse vergi mevzuatı açısından doğuracağı sonuçlar göz önüne alındığında, Bakanlıkça yapılan yapım işlerinde düzenlenen hakedişlerin onay tarihlerinin belirtilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 45: Kurumlardan Alınan Şartlı Bağış ve Yardımlar Hesabında Yer Alan Tutarların Şartlı Bağış ve Yardım Niteliğinde Olmaması

Yapı İşleri Genel Müdürlüğü tarafından diğer idareler adına yaptırılan inşaat işlerinin finansmanı için söz konusu idarelerden gönderilen ödeneklerin, Bakanlık muhasebe kayıtlarında 600-Gelirler Hesabının 04.04. Ekonomik Kodunda Kurumlardan Alınan Şartlı Bağış ve Yardımlar adı altında takip edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bağış ve yardımlar" başlıklı 40'inci maddesinde, kamu idarelerine yapılan her türlü bağış ve yardımların gelir kaydedileceği, nakdi olmayan bağış ve yardımların ise ilgili mevzuatına göre değerlemeye tâbi tutularak kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Yine aynı maddede, kamu yararına kullanılmak üzere kamu idarelerine yapılan şartlı bağış ve yardımların hizmeti yapacak idarenin üst yöneticisi tarafından uygun görülmesi halinde, bütçede açılacak bir tertibe gelir ve şart kılındığı amaca harcanmak üzere açılacak bir tertibe ödenek kaydedileceği belirtilmiştir. Bu ödenekten, amaç dışında başka bir tertibe aktarma yapılamaz ve malî yılsonuna kadar harcanmamış olan tutarlar, bağış ve yardımın amacı gerçekleşinceye kadar ertesi yıl bütçesine devir olunarak ödenek kaydedilir.

Madde hükmü gereği, Kamu İdaresine yapılan şartlı bağış ve yardımlar bütçede açılacak

bir tertibe gelir ve şart kılındığı amaca harcanmak üzere açılacak bir tertibe ödenek kaydedilmektedir. Bu ödeneklerden yıl sonunda harcanmayan tutarlar ise bir sonraki yıl bütçesine devredilmektedir.

Diğer idareler adına yaptırılan ve bittiği zaman bu idarelere devredilecek olan inşaat işleri için, 2020 yılı içinde Bakanlık hesabına gönderilen 93.298.935,89 TL ödeneğin muhasebe kayıtlarında 600-Gelirler Hesabında 04.04. Ekonomik Kodu ile Kurumlardan Alınan Şartlı Bağış ve Yardımlar adı altında takip edilmesinin genel kabul görmüş muhasebe ilkelerinden “özün önceliği” ilkesine aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Bakanlık mali tablolarının gelirler kısmında söz konusu ödenek rakamının şartlı bağış ve yardım tutarı olarak görünmesinin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde belirtilen, muhasebenin temel kavramlarından tam açıklama kavramı çerçevesinde mali tabloların bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenmesi ilkesine de aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, söz konusu ödeneklerin “Kurumlardan Alınan Şartlı Bağış ve Yardımlar” hesabında takip edilmemesi, bunun yerine hesap planında alt hesap açılması ya da konuya ilişkin mevzuatta düzenleme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 46: Genel Bütçeli İdarelere Tahsisli Kamu Konutlarının Sayısına İlişkin Kayıtlarda Uyumsuzluk Olması

Hazine taşınmazı olup genel bütçe kapsamındaki idarelerin kullanımına tahsis edilmiş konutlarla ilgili olarak tutulan kayıtların eksik olduğu görülmüştür.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 101'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile, Devlete ait konutları yönetmek ve kamu kurum ve kuruluşlarına ait konutların yönetimi konusundaki politikaları belirlemek, her yıl yurt içi ve yurtdışındaki kamu konutlarının kira ve yakıt bedelleri ile işletme, bakım ve onarım esaslarını tespit etme görevi Bakanlığa verilmiştir.

Kamu Konutları Yönetmeliği'nin “Konutların yönetimine dair esaslar” başlıklı 35'inci maddesinde, Devlete ait kamu konutlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğüne yönetileceği ifade edilmiştir.

Bu yetkiye dayanılarak, 294 sayılı Milli Emlak Genel Tebliği çıkarılmış, 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının yurt içinde ve yurt dışında bulunan kamu konutlarıyla ilgili tesis edilecek işlem, usul ve esaslar belirlenmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri gereğince, Hazine taşınmazları mahiyetinde olan ve genel bütçe kapsamındaki idarelerin kullanımına tahsis edilmiş konutlarla ilgili olarak Devlet tüzel kişiliğini temsilen Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca işlem tesis edilmektedir. Tespit, tahsis, kira, bakım onarım gibi idari işlemlere konu olan kamu konutlarının yönetilmesi için öncelikle bunların sayısına ve niteliğine ilişkin kayıtların milli emlak birimlerince tutulması ve Devlete ait konutlarla ilgili tahsis işleminin de bu kayıtlar esas alınarak yürütülmesi gerekmektedir.

Ancak, yapılan incelemeler ve Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı ilgili birimleri ile gerçekleştirilen görüşmelerden genel bütçeli idarelerin kullanımına bırakılan kamu konutlarına ilişkin kayıtların eksik olduğu tespit edilmiştir.

Şöyle ki, Milli Emlak Otomasyon Projesi (MEOP) sisteminden genel bütçeli idarelere tahsis edilip lojman ve kamu konutu olarak kullanılan taşınmazlara ilişkin rapordaki sayı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan, 2021 yılı Bütçe Kanunu Gerekçesinde yer alan kamu konutu sayısı birbiri ile eşleşmemektedir. Genel bütçeli idareler tarafından lojman ve kamu konutu olarak kullanılan taşınmazların sayısı MEOP'un kamu konutları modülünden alınan raporda 133.986 adet iken, 2021 Bütçe Kanunu Gerekçesinde 238.037 adet olarak görünmektedir. Söz konusu tutarsızlıkların kaynağı, genel bütçeli idareler ile Bakanlık arasında kamu konutlarıyla ilgili bilgi paylaşımının zamanında ve doğru şekilde yapılmamasıdır.

Anılan mevzuat hükümleri uyarınca, genel bütçeli idarelerin kullanımına bırakılan taşınmazların, milli emlak birimlerince mevcut kullanım şekilleri itibari ile envanterinin çıkartılarak gerekli tahsis kayıtlarının yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Yetki Devri Yapılan Kuruluşlarca Verilen Çevre İdari Para Cezalarının Yüzde Ellisinin Genel Bütçeye Gelir Kaydedilmemesi ve Bu Miktar İdarî Para Cezaları Karşılığı Ödeneğin Bakanlık Bütçesine Konulmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Atık Yönetimi Yönetmeliği Hükümlerine Göre İdareye Sunulması Gereken Atık Yönetim Planlarının Sunulmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Çevre Kanunu Gereğince Yapılan Çevre Giderlerinin Ödenmesine İlişkin Tespitler	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Mevcut uygulama İdare tarafından kısmen devam ettirildiğinden tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmelik Kapsamında Verilen Nakdi	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.

Yardımların Denetiminin Yeterince Yapılmaması			
Çevre Kanunu Gereğince Büyükşehir Belediyelerinden Tahsil Edilmesi Gereken Çevre Katkı Payı Gelirlerinin Eksik Tahsil Edilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından bulgu konusu hususa ilişkin gerekli iş ve işlem yapılmıştır.
Ambalaj Atığı Yönetim Sistemine İlişkin Sorumluluklarını Yerine Getirmeyen Belediyelerin Olması ve Bakanlık Tarafından Bu Belediyelere İlişkin Denetimin Yeterli Seviyede Yapılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Mevcut uygulama İdare tarafından kısmen devam ettirildiğinden tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Atık İthalatı Yapan İthalatçılar Tarafından Ödenen Uygunluk Yazısı Ücretinin Maktu Olarak Belirlenmesi	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Yetkilendirilmiş Atık Yönetim Kuruluşlarının Denetiminin Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Proje Bedellerinin Düşük Gösterilmesi ve Bunun Sonucu Başvuru Ücretleri ile İdari Para Cezalarının Olması Gerekenden Az Ödenmesi	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.

Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetim Sisteminde Entegre Verilerin Yer Almaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği'nin Uygulanmasına İlişkin Tespitler	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Ekolojik Temelli Bilimsel Araştırma Raporu Hazırlama Sürecinde Eksiklikler Olması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün Yetki ve Sorumluluğundaki Alanlara Ait Kira ve Kullanma İzni Gelirlerinin Genel Bütçe Geliri Olarak Kaydedilmemesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Mevcut uygulama İdare tarafından kısmen devam ettirildiğinden tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü ile Orman Genel Müdürlüğü Arasında Yapılan Protokole İstinaden Bakanlığa Ödenmesi Gereken Kira Paylarının Takip ve Tahsilinin Yapılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Mevcut uygulama İdare tarafından kısmen devam ettirildiğinden tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Side Sorgun'da Bulunan Hizmet Alanlarının Kiralanmasına İlişkin İhalede Tahmini Kira Bedelinin Düşük Belirlenmesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Mevcut uygulama İdare tarafından kısmen devam ettirildiğinden tekrar bulgu konusu yapılmıştır.

Serik Belediye Başkanlığı İle İmzalanan Protokollere İlişkin Tespitler	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Mevcut uygulama İdare tarafından kısmen devam ettirildiğinden tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Sera Gazı İzleme Planlarının ve Raporlarının Bakanlığa Sunulmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıkları Kontrolü Yönetmeliği Kapsamında Yetki Devri Yapılmayan İllerde İdari Yaptırımların Gecikmeli Uygulanması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Belediyelerin Mekansal Planlama Süreçlerine Uygun Hareket Etmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Genel Bütçeli İdarelere Tahsisli Kamu Konutlarının Sayısına İlişkin Kayıtların Gerçeği Yansıtması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Kamu Konutlarının Satışında Konutun Tahliyesi İçin Satış Şartnamelerine Konulan Hükümlerin Kanuna Uygun Olmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından bulgu konusu hususa ilişkin gerekli iş ve işlem yapılmıştır.

Hazine Taşınmazları Üzerinde Projeye Dayalı Organize Hayvancılık/Hayvancılık Yatırımları Amaçlı Tesis Edilen İrtifak Hakkı veya Verilen Kullanma İzinlerine İlişkin Tespitler	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
İşletme Süresi Sona Ermesi Nedeniyle Devir Alınan İpsala Gümrük Kapısında Bulunan Ticari Alanların İşletilmesine İlişkin Tespitler	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından bulgu konusu hususa ilişkin gerekli iş ve işlem yapılmıştır.
2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu Kapsamında Düzenlenen İhalelerde Tahmini Bedel Tespit Edilirken Yeterli Araştırmanın Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Kurumlardan Alınan Şartlı Bağış ve Yardımlar Hesabında Yer Alan Tutarların Şartlı Bağış ve Yardım Niteliğinde Olmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Uygulama Projesi ile İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulama Sırasında Birçok Proje Değişikliği Yapılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından bulgu konusu hususa ilişkin gerekli iş ve işlem yapılmıştır.
Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyatın Belirlenmesi İşlemlerine İlişkin Tespitler	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Yapım İşlerinde Poliçede Öngörülen Sigorta Bitiş	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler

Tarihinin Süre Uzatımı Sebebiyle Aşılmasına Rağmen Sigorta Süresinin Uzatılmaması			yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci Maddesinin Birinci Fıkrasının (b) Bendinde Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü ile İhaleye Çıkılması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü Maddesinin (f) Bendi Kapsamındaki Alımların Belirlenen Usul ve Esaslara Uygun Yapılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından bulgu konusu hususa ilişkin gerekli iş ve işlem yapılmıştır.
Doğrudan Temin Usulü ile Hizmet Alımı Yapılan İşlerde Satınalma Süreçlerinde Eksiklikler Olması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Mevcut uygulama İdare tarafından kısmen devam ettirildiğinden tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı Tarafından Gerçekleştirilen Hizmet Alımlarında Doğrudan Temin Parasal Sınırlarına Uyulmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Mevcut uygulama İdare tarafından kısmen devam ettirildiğinden tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Eğitim ve Yayın Daire Başkanlığı Tarafından Yapılan Hizmet Alımlarında Muayene ve Kabul İşlemlerinde Eksiklikler Olması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Mevcut uygulama İdare tarafından kısmen devam ettirildiğinden tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Motokaravan Alımı İşine İlişkin Tespitler	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.

Çevre İdari Para Cezalarının Tahsilatına İlişkin Tespitler	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Mevcut uygulama İdare tarafından kısmen devam ettirildiğinden tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
İdari Yaptırım Kararlarının Gecikmeli Onaylanması ve Tebliğ Edilmesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Mevcut uygulama İdare tarafından kısmen devam ettirildiğinden tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
İlama Bağlı Giderlerin Zamanında Ödenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
İmar Barışı Uygulama Sürecinde Davaların Kaybedilmesi Sonucu Mahkeme Giderlerinin Oluşması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Mevcut uygulama İdare tarafından kısmen devam ettirildiğinden tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Eski Bakanlara Araç Tahsis Edilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Mali Hükümler İçeren Yönetmelik Değişikliği İçin Sayıştayın Görüşünün Alınmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Satın Alınan Muhtelif Mal ve Malzemenin, İlk Madde ve Malzeme Hesabı Kullanılarak	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından bulgu konusu hususa ilişkin

Stoklara Alınmadan Giderler Hesabı ile Doğrudan Muhasebeleştirilmesi			gerekli iş ve işlem yapılmıştır.
Ecrimisil Gelirlerinin Eksik Muhasebeleştirilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
İskân Kanunu Kapsamındaki İşler İçin Verilen Krediler ile Bu Krediler Karşılığı Yapılan Tahsilatların Muhasebe Kayıtlarındaki Takibinin Zamanında Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Gider Kaydedilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Devam Etmekte Olan Yatırımlara İlişkin Tutarların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Diğer İdareler Hesabına Yaptırılan Yatırımlardan Geçici Kabulü Yapılanların İlgili İdarelerine Devredilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar

Nedeniyle Giderler Hesabının Gerçeği Yansıtması			bulgu konusu yapılmıştır.
Maddi Duran Varlıklara İlişkin Amortisman Hesaplamaları ve İlgili Muhasebe Kayıtlarının Net Değer Hesabıyla Muhasebeleştirilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabıyla Birikmiş Amortismanlar Hesabının Eşit Olmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Vadesinde Tahsil Edilemeyen Kira ve İrtifak Hakkı Bedellerinin Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında İzlenmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından bulgu konusu hususa ilişkin gerekli iş ve işlem yapılmıştır.
Bakanlığa Tahsisli veya Bakanlığın Kullanımında Bulunan Taşınmazların Envanter ve Kayıt Çalışmasının Tamamlanmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Hazineye Ait Taşınmazların Envanter ve Muhasebe Kayıtlarına Alma Çalışmalarının Tamamlanmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.

Bakanlık Tarafından Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen Hazine Taşınmazlarına İlişkin Muhasebeleştirme İşlemlerinin Tamamlanmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Elden Çıkarılan Hazine Taşınmazlarının Muhasebe Kayıtlarının Eksik Yapılması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınmaz Satış Kayıtlarında Net Değerin veya Kayıtlı Değerin Dikkate Alınmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Hazine Taşınmazlarına İlişkin Rayiç Bedel Kayıtlarının Tamamlanmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Kamu İdarelerine Tahsisli Olan Hazine Taşınmazlarının Kiraya Verilmesi Protokollerine İlişkin Tespitler	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Uygulamadaki sorunlar İdare tarafından büyük ölçüde giderildiğinden husus bulgu konusu yapılmamıştır.
Dönem Sonu İşlemlerinin Eksik Yapılması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli iş ve işlemler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI DÖNER
SERMAYE İŞLETMELERİ
2020 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu**

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	173
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	176
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	176
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	177
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	177
6.	DENETİM BULGULARI.....	177
7.	EKLER.....	189

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1: Döner Sermaye İşletmesi 2020 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşmesi	175
Tablo 2: Döner Sermaye İşletmesi 2020 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşmesi	175
Tablo 3:Döner Sermaye İşletmesi Bütçesinden Bakanlık Bütçesine Yapılan Şartlı Bağışlar	181

KISALTMALAR

ÇED:	Çevresel Etki Değerlendirmesi
DMİS:	Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi
KHK:	Kanun Hükmünde Kararname

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Banka Hesapları Arasındaki Aktarma İşlemlerinde Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının Kullanılmaması
2. Genel Yönetim Giderlerinin Hizmet Üretim Maliyeti Hesabında Muhasebeleştirilmesi
3. Döner Sermaye İşletmesi Bütçesinden Bakanlık Bütçesine Şartlı Bağış Yapılması
4. Çevre Kanunu Gereğince Yapılan Çevre Giderlerinin Döner Sermaye Bütçesinden Karşılanması
5. Döner Sermaye İşletmesi Kadrosunda Yer Almayan Personelin Ücretlerinin Döner Sermaye Bütçesinden Ödenmesi
6. Gerekli Yasal Düzenlemelerin Yapılmaması Sonucu Mahkeme Gideri Ödenmesi
7. Sosyal Tesislere Ait Bakım ve Onarım Giderlerinin Döner Sermaye Bütçesinden Karşılanması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi, mülga 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin "Döner sermaye" başlıklı 28'inci maddesi uyarınca kurulmuştur. KHK'nın anılan maddesine dayanılarak, Bakanlık tarafından, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği çıkarılmıştır. Yönetmelik, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde faaliyette bulunan döner sermaye işletmesinin malî ve idarî işlemlerine, gelir kaynaklarına, giderlerine, faaliyet alanlarına, bütçesinin hazırlanmasına, uygulanmasına ve sonuçlandırılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir.

Öte yandan, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Çevre ve Şehircilik Bakanlığına ilişkin üçüncü bölümünde yer alan "Döner sermaye" başlıklı 122'nci maddesinde, Bakanlığın döner sermaye kurmaya yetkili olduğu ve döner sermaye işletmelerinin görevleri, gelirleri, işleyişi ve denetimi ile diğer hususların yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'ne göre, Döner Sermaye İşletmesinin faaliyet alanı, Bakanlığın görevleri ile ilgili olarak ortaya çıkan, fiyatlandırılması mümkün ve uygun nitelikteki mal ve hizmetlerin üretim veya satışını gerçekleştirmek olarak belirtilmiştir. İşletmenin faaliyet alanı, Yönetmeliğin "Faaliyet alanı" başlıklı 7'nci maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

İşletmenin mal ve hizmet alımları ile yapım işleri, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu kapsamındadır.

İşletme bütçesinden yapılacak harcamalarda ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgeler hakkında, Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği hükümleri uygulanmaktadır.

İşletmece yapılacak ön ödeme işlemleri, Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre yapılmaktadır.

İşletmenin taşınırları ile ilgili işlemleri Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine tabidir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

İşletmenin hizmetleri; Yönetim Kurulu, işletme yöneticisi, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi, muhasebe yetkilisi, muhasebe birim personeli ve teknik eleman ile yeteri kadar diğer görevlilerden oluşan işletme idaresi tarafından yürütülmektedir. Yönetim Kurulu, işletmenin en üst karar organı olup, işletme hizmetlerinin Yönetmelik'te yer alan esaslar çerçevesinde yürütülmesini sağlamakla görevlidir.

İşletmede, 1 İşletme Müdürü, 8 memur ve 9 işçi olmak üzere 18 personel görev yapmaktadır. İşletmede görev yapan personelin kadroları Bakanlık teşkilatı içerisindeki muhtelif birimlerde bulunmakta, görevlendirme suretiyle İşletmede çalışmaktadırlar.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesinin taşra teşkilatı bulunmamaktadır. Ancak, harcama yetkilisi, işletmenin taşra teşkilatında gerçekleştirilecek giderler için harcama yetkisinin bir kısmını veya tamamını Bakanlık il müdürlerine devredebilmektedir.

1.3. Mali Yapı

Döner sermaye işletmesinin bütçesinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması ve muhasebe ile kontrol ve denetimi Hazine ve Maliye Bakanlığınca yürürlüğe konulan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmektedir.

İşletmenin mali verileri, Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesindeki Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi (DMİS) üzerinde tutulmaktadır.

İşletmenin sermayesi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği ile 50.000.000,00 TL olarak belirlenmiş ve 08.10.2012 tarih ve 2012/3799 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 200.000.000,00 TL'ye çıkarılmıştır. 2020 yılı sonu itibarıyla ödenmiş sermayesi 33.401.507,03 TL, ödenmemiş sermayesi 166.598.492,97 TL'dir.

Aşağıdaki tablolarda görüleceği üzere, İşletmenin 2020 yılı gider toplamı 1.077.834.394,27 TL olup en büyük gider kalemlerini cari transferler ile mal ve hizmet alım giderleri oluşturmaktadır. Cari transferlerin büyük kısmını genel bütçeye yapılan şartlı bağış ve yardımlar ile dönüşüm projeleri özel hesabına aktarılan tutarlar ve Hazine payı oluşturmaktadır. Mal ve hizmet alım giderlerinin ise taşıt kiralama ile personel servisi giderleri ve giyecek alım giderleri oluşturmaktadır. Bunun yanında, gelir toplamı ise 1.045.051.429,93 TL olarak

gerçekleşmiş olup en büyük gelir kalemini mal ve hizmet gelirleri oluşturmaktadır. Mal ve hizmet gelirlerinin büyük kısmını egzoz emisyon pulu gelirleri, yapı denetim belgesi ile çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) belgesi gelirleri oluşturmaktadır.

Tablo 1: Döner Sermaye İşletmesi 2020 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşmesi

Giderin Çeşidi	2020 Yılı Tahmin Edilen (TL)	2020 Yılı Gerçekleşen (TL)
Personel Giderleri	142.000,00	139.986,70
Sosyal Güv. Prim Giderleri	0,00	0,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri ve Diğer Giderleri	297.603.200,00	292.977.373,55
Cari Transferlere Ait Giderler	760.006.800,00	745.907.916,33
Sermaye Giderleri	52.248.000,00	38.809.117,69
Ek Ödeme Giderler	0,00	0,00
Toplam:	1.110.000.000,00	1.077.834.394,27

Tablo 2: Döner Sermaye İşletmesi 2020 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşmesi

Gelirin Çeşidi	2020 Yılı Tahmin Edilen (TL)	2020 Yılı Gerçekleşen (TL)
Mal ve Hizmet Gelirleri	1.031.283.600,00	979.215.618,08
Alınan Bağış ve Yardımlar	4.320,00	0,00
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00
Diğer Gelirler	78.712.080,00	65.835.811,85
Toplam	1.110.000.000,00	1.045.051.429,93

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Döner Sermaye İşletmesi, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesine ilişkin olarak Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne tabi olup, uygulanan muhasebe sistemi belirtilen mevzuatta da öngörülen tahakkuk esaslı muhasebe sistemidir.

Muhasebe işlemleri, 2011 yılına kadar tek düzen hesap planına paralel bir hesap planı ile yürütülürken, 2012 yılından itibaren hesap planına bütçe işlemleri de eklenmiş ve bu sayede işlemlerin bütçe ile de bağlantısı kurulmaya başlanmıştır.

Yapılan işlemin türüne göre ilgili birimlerce gerçekleştirilen işlemler karşılığı düzenlenen evrak, muhasebe birimine gelmekte; muhasebe biriminde gerekli kontroller yapıldıktan sonra DMİS sistemine giriş yapılmak sureti ile muhasebe işlemleri gerçekleştirilmektedir.

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 Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır:

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Gelir tablosu

Denetim görüşü, Kurumun tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Gelir Tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi 2020 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.

6. 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: Banka Hesapları Arasındaki Aktarma İşlemlerinde Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının Kullanılmaması

Banka hesapları arasındaki aktarma işlemlerinde, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının kullanılmaması sonucu, 102-Bankalar Hesabının alacak tutarı ile 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç tutarının birbirine eşit olmadığı görülmüştür.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 72'nci maddesinde; 102 no'lu Hesabın, muhasebe birimleri adına bankaya yatırılan paralar ve bankaya tahsil için verilen çeklerden tahsil işlemi tamamlananlar ile muhasebe birimlerince düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden ödendiği veya gönderildiği bildirilen çek ve gönderme emri tutarlarının izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. 74'üncü maddesinde ise bankaca muhasebe birimine gönderilen hesap ekstreleri ile ödendiği veya ilgili yerlere gönderildiği bildirilen çek ve gönderme emri tutarlarının bu hesaba alacak, 103 no'lu Hesaba da borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Ayrıca, anılan Yönetmeliğin 75 ile 77'nci maddeleri arasında 103 no'lu Hesabın niteliği ve işleyişi düzenlenmiş olup, bu hesabın bankalardan çekle veya gönderme emri düzenlenmek suretiyle yapılacak ödeme ve göndermelerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Buna göre, muhasebe birimlerince düzenlenen çek ve gönderme emirleri, bu hesaba alacak, ilgili hesaplara borç kaydedilecek; bunlardan banka hesap özet cetveli ile hak sahiplerine ödendiği veya ilgili hesaplara aktarıldığı bildirilen paralar, bu hesaba borç, 102 no'lu Hesaba alacak kaydedilecektir.

Bu hükümler uyarınca, 102 no'lu Hesaptan bir çıkış olabilmesi için ilgili muhasebe birimince çek veya gönderme emri düzenlenmesi gerekmektedir. Bir başka ifadeyle, 102 no'lu Hesaba yapılacak alacak kaydına eşit tutarda 103 no'lu Hesap borçlandırılmalıdır. Bunun doğal sonucu olarak da 102 no'lu Hesabın alacak toplamı ile 103 no'lu Hesabın borç toplamı her zaman birbirine eşit olmalıdır.

Ancak, muhasebe kayıtlarının incelenmesinde, banka hesapları arası aktarma işlemlerinde, 103 no'lu Hesap kullanılmayarak doğrudan vadeli-vadesiz alt hesaplar arasında aktarım yapıldığı ve bu nedenle de mizanda bahse konu eşitliğin sağlanmadığı görülmüştür.

Bahsi geçen husus Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğünün önceki yıllara ait Sayıştay Denetim Raporlarında da yer almaktadır.

Sonuç olarak, banka hesapları arası aktarma işlemlerinin Yönetmeliğe uygun olarak 103 no'lu Hesap kullanılarak muhasebeleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Genel Yönetim Giderlerinin Hizmet Üretim Maliyeti Hesabında Muhasebeleştirilmesi

Hizmet üretim maliyeti ile ilişkilendirilemeyen genel yönetim giderlerinin, 740-Hizmet Üretim Maliyeti Hesabında takip edildiği görülmüştür.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 496'ncı maddesinde; 740 no'lu Hesabın, hizmet işletmelerinde üretilen hizmetler için yapılan giderlerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yönetmeliğin 517'nci maddesinde ise, işletmenin yönetim fonksiyonları, işletme politikasının tayini, organizasyon ve personel, idare hizmetleri, büro hizmetleri gibi üretilen veya satılan malın maliyeti ile doğrudan ilişkisi kurulamayan genel mahiyetteki giderlerin, 770-Genel Yönetim Giderleri Hesabında izleneceği ifade edilmiştir.

Bu hükümlere göre, İşletmenin faaliyetleri kapsamında sunulan hizmetlere ilişkin yapılan giderler hizmet üretim maliyeti olarak kabul edileceğinden, taşıt kiralama, giyecek malzemesi, akaryakıt, büro malzemesi, bilgisayar alımı, temsil, tanıtma, organizasyon giderleri, yolluk, seyyar görev tazminatı ödemeleri gibi genel mahiyetteki harcamalar bu kapsamda değerlendirilemeyecektir.

Yapılan incelemede, genel yönetim gideri kapsamında olan 49.516.510,12 TL tutarındaki harcamanın hatalı olarak 740 no'lu Hesapta takip edildiği görülmüştür.

Bahsi geçen husus Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğünün önceki yıla ait Sayıştay Denetim Raporunda da yer almaktadır.

Sonuç olarak, işletme bütçesinden yapılan giderlerin çeşidi göz önünde bulundurularak Yönetmelik hükümlerine uygun muhasebeleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Döner Sermaye İşletmesi Bütçesinden Bakanlık Bütçesine Şartlı Bağış Yapılması

Bakanlık ve İl Müdürlüklerinin harcamalarının karşılanması amacıyla, Döner Sermaye İşletmesi Bütçesinden Bakanlık Bütçesine şartlı bağış yapıldığı görülmüştür.

İşletmenin görevleri, gelirleri, işleyişi ve denetimi, 28.12.2011 tarih ve 28156 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 3’üncü maddesinde işletme; Bakanlığın görevleri ile ilgili olarak ortaya çıkan, fiyatlandırılması mümkün ve uygun nitelikteki mal ve hizmetlerin üretim veya satışını gerçekleştirmek üzere kurulan ve tüzel kişiliği bulunmayan Döner Sermaye İşletmesi olarak tanımlanmıştır.

Anılan Yönetmeliğin 6’ncı maddesinde; aylık gayrisafi hasılat üzerinden hesaplanıp genel bütçeye gelir kaydedilen hazine payı ve yıl sonu karlarının tabi olacağı esaslar belirlenmiş, 7’nci maddesinde ise, işletmenin faaliyet alanları düzenlenmiş ve maddede sayılan faaliyet alanları dışında kalan Bakanlığa mevzuatla verilmiş veya verilecek olan diğer her türlü görevle ilgili Bakanlık tarafından belirlenecek iş ve işlemleri de yerine getireceği ifade edilmiş ve bu kapsamdaki giderler, işletmenin giderlerinin belirtildiği 9’uncu maddede sayılmıştır.

Dolayısıyla, işletme faaliyetleri kapsamında yapılacak giderler sayma yöntemi ile Yönetmelik’te belirlendiğinden, döner sermaye bütçesinden yapılacak olan harcamalar bunlarla sınırlı olacaktır. Diğer taraftan, hasılattan ve kardan genel bütçeye yapılacak aktarım şekli düzenlenmiş olup, bunun dışında bağış ya da farklı bir şekilde işletme bütçesinden aktarım yapılması öngörülmemiştir.

Yapılan incelemede, 254.100.000,00 TL tutarındaki kaynağın işletme bütçesine gider kaydedilerek, merkez ve taşra teşkilatı harcamalarında kullanılmak üzere Bakanlık bütçesine aktarıldığı, bu tutarın bütçeye şartlı bağış ve yardım olarak gelir kaydedildiği ve karşılığında da İdare adına şart konusu harcamalarda kullanılmak üzere ödenek tahsis edildiği görülmüştür.

2020 yılı içerisinde Döner Sermaye İşletmesi Bütçesinden Bakanlık Bütçesine yapılan bağış tutarları ve şart kılındıkları harcamalar aşağıdaki Tabloda yer almaktadır:

Tablo 3:Döner Sermaye İşletmesi Bütçesinden Bakanlık Bütçesine Yapılan Şartlı Bağışlar

Onay Tarihi	Harcama Birimi	Konusu	Tutar (TL)
31.03.2020	Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü	Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödenenin Kullanımı Hakkında Yönetmelik Hükümleri Kapsamında Çevre Giderlerinin Yapılması	71.600.000,00
30.06.2020	Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü	Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödenenin Kullanımı Hakkında Yönetmelik Hükümleri Kapsamında Çevre Giderlerinin Yapılması	50.000.000,00
11.09.2020	Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü	Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödenenin Kullanımı Hakkında Yönetmelik Hükümleri Kapsamında Çevre Giderlerinin Yapılması	30.000.000,00
16.09.2020	Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü	Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödenenin Kullanımı Hakkında Yönetmelik Hükümleri Kapsamında Çevre Giderlerinin Yapılması	25.000.000,00
16.09.2020	Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü	Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Fonları (IPA) ile Yürütülen Projeler Kapsamında Gerekli Olan Ödenek Yetersizliği	9.000.000,00
17.09.2020	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı İl Müdürlükleri	Kadroya Geçen İşçilerin Ücret Ödemesi	24.000.000,00
11.11.2020	Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü	Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Fonları (IPA) ile Yürütülen Projeler Kapsamında Gerekli Olan Ödenek Yetersizliği	11.500.000,00
12.11.2020	İl Müdürlükleri	İl Müdürlükleri Ödenek İhtiyacı	9.000.000,00
27.11.2020	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı- İl Müdürlükleri	Kadroya Geçen İşçilerin Ücret Ödemesi	24.000.000,00
TOPLAM			254.100.000,00

İşletmenin kaynak aktarımlarının, kamu idarelerine yapılacak olan bağışın niteliği ve harcanma şeklini düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 40'inci maddesine dayanarak yapıldığı görülmektedir. Ancak, 5018 sayılı Kanun'un 40'inci maddesi, kamu idarelerinin bağış yapmasına cevaz veren değil, kendine bağış yapılan kamu idaresinin işlemlerine ilişkin bir düzenlemedir.

Kamu idaresi cevabında, her ne kadar mevzuatta kamu idareleri arasında kaynak transferini yasaklayan bir hüküm bulunmadığı ifade edilse de, anılan Yönetmelik'te işletmenin giderleri sayma usulü ile belirlenmiş olup İşletme Bütçesinden Bakanlık Bütçesine bir kaynak aktarımı öngörülmemiştir.

Bu itibarla, Yönetmelik'te işletmenin giderleri arasında sayılmadığından, şartlı bağış ya da başka bir suretle işletme bütçesinden kaynak aktarımı yapılmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Bahsi geçen husus Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğünün önceki yıla ait Sayıştay Denetim Raporunda da yer almaktadır.

Sonuç olarak, Döner Sermaye İşletmesi Bütçesinden bağış ya da başka bir şekilde Bakanlık Bütçesine aktarım yapılması uygulamasına son verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Çevre Kanunu Gereğince Yapılan Çevre Giderlerinin Döner Sermaye Bütçesinden Karşılanması

2872 sayılı Çevre Kanunu ve Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmelik kapsamında yapılan çevre giderlerinin döner sermaye işletmesi bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

2872 sayılı Kanun'un 18'inci maddesi gereği çevre kirliliğinin önlenmesi, çevrenin iyileştirilmesi ve çevre ile ilgili yatırımların desteklenmesi amacıyla tahsil edilecek olan yılı bütçe gelirleri karşılığı Bakanlık bütçesine ödenek öngörüleceği ve ödeneklerin kullanımı ile ilgili usul ve esasların Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan hükme dayanılarak Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmelik 03.04.2007 tarih ve 26482 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.

1'inci maddesinde Yönetmelik'in amacı; çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi, çevrenin iyileştirilmesi ve çevre ile ilgili yatırımların desteklenmesi için bütçeye gelir kaydedilecek çevre katkı payı, geri kazanım katılım payı ve diğer gelirlerin tahsili ile Bakanlık bütçesinde öngörülen ödenekten yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları düzenlemek olarak belirlenmiştir.

2'nci maddesinde bu Yönetmelik'in Bakanlık bütçesinde öngörülen ödenekten çevre ile ilgili olarak yapılacak harcamalar ve karşılıksız yardımların harcama usulleri ile gelirlerin tahsilatı ve bütçe kaydına yönelik usul ve esasları kapsadığı, 5 ve 6'ncı maddelerinde de çevre gelirlerinin neler olduğu ve bunların tahsili düzenlenmiştir.

7'nci maddesinde ise 5'inci maddede belirtilen gelirlere tahsil edilecek tutarlar karşılığı, Yönetmelik'te belirtilen giderler için bütçeye ödenek öngörüüleceği ve bütçede yer alacak bu bloke ödeneklerin; tahsilât miktarı dikkate alınarak serbest bırakılmasına ilişkin iş ve işlemlerin Strateji Geliştirme Başkanlığınca takip edileceği hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla, mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere Çevre Kanunu ile Yönetmelik'te belirlenen çevre giderlerinin yapılması için çevre gelirleri karşılık gösterilmek suretiyle bir ödenek öngörülmüş olup bu ödenek tertibine genel bütçe ya da döner sermayeden herhangi bir ilave kaynak aktarımı öngörülmemiştir.

Yapılan incelemede, çevre giderlerinin karşılanması için çevre gelirleri karşılığı bütçede öngörülen ödenek tertibine mevzuata aykırı olarak döner sermaye bütçesinden kaynak aktarıldığı tespit edilmiştir.

Bu kapsamda, kullanımı Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü yetkisinde olan bu ödenek tertiplerine 2020 yılında döner sermayeden 176.600.000,00 TL kaynak aktarılmıştır.

Her ne kadar kamu idaresi cevabında, genel bütçe veya döner sermayeden herhangi bir tertipe ödenek aktarma ve ekleme işlemini kısıtlayan bir mevzuat hükmünün olmadığı ifade edilse de bahse konu bloke ödenek Çevre Kanunu'nda özel olarak çevre gelirleri karşılığı Bakanlık bütçesi için öngörülmüş olup Yönetmelik'te belirtildiği üzere çevre gelirlerinin tahsilât miktarı dikkate alınarak Strateji Geliştirme Başkanlığınca serbest bırakılmaktadır. Dolayısıyla, ödenek miktarı gelir tahsilatı ile paralel bir şekilde belirlendiğinden, Yönetmelik kapsamındaki çevre giderlerinde kullanılmak üzere döner sermayeden ilave kaynak aktarımı mümkün değildir.

Ayrıca, ödenek tahsisinde döner sermaye geliri olarak tahsil edilen çevre gelirleri de dikkate alındığından işletme gelirlerinin büyük ölçüde bu gelirlere oluşması da buradan Bakanlık bütçesine kaynak aktarımına izin vermeyecektir.

Sonuç olarak, çevre gelirleri karşılığı öngörülen ödenek tertiplerine döner sermayeden kaynak aktarılmasının mevzuat hükümleri gereği mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Döner Sermaye İşletmesi Kadrosunda Yer Almayan Personelin Ücretlerinin Döner Sermaye Bütçesinden Ödenmesi

Bakanlık merkez ve taşra teşkilatında 2018 yılında kadroya geçirilen işçilerin ücretlerinin Döner Sermaye İşletmesi Bütçesinden ödendiği görülmüştür.

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalışan personelin kadroya geçirilmesine ilişkin düzenlemeler 375 sayılı KHK'nın geçici 23'üncü ve 24'üncü maddelerinde yer almaktadır. Anılan maddeye ilişkin detaylı düzenlemeler, 01.01.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 375 sayılı KHK'nın geçici 23 ve 24'üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar ile yapılmıştır.

Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, hak sahipliği açısından kapsam belirlenmiş, 6'ncı maddesinde ise sürekli işçi kadrosuna geçirilme sürecine ilişkin takvim tespit edilmiş olup, devamındaki maddelerde, bu süreçte idarelerce yürütülecek iş ve işlemler detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Bu hükümler doğrultusunda, kadroların Döner Sermaye İşletmesine ihdas edilmesi yasal bir zorunluluk iken, personel Bakanlık merkez ve taşra teşkilatında sürekli işçi kadrosuna geçirilmiştir.

Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde ise, işletme kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen personele yapılan aylık, ücret, yolluklar ile mali ve sosyal haklara ilişkin ödemeler işletmenin giderleri arasında sayılmıştır.

Buna göre, kadroya geçirilenlerden yalnızca işletme kadrosunda istihdam edilen işçilerin ücretleri işletme bütçesinden ödenebilecektir.

Yapılan incelemede, Bakanlık merkez ve taşra teşkilatında kadroya geçirilen işçilerin tamamının ücretlerinin işletme bütçesinden ödendiği tespit edilmiştir. İşletme kadrosunda yer almayan işçilerin ücretlerinin işletme bütçesinden ödenmesi ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında, kadroları genel bütçede ihdas edilen işçilerin son hakedişleri döner sermayeden ödendiği için halen buradan ödenmeye devam edildiği ifade edilse de mevzuat gereği İşletme kadrosunda olmadıklarından ücretlerinin döner sermaye bütçesinden ödenmesi mümkün değildir.

Bahsi geçen husus Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü'nün önceki yıla ait Sayıştay Denetim Raporunda da yer almaktadır.

Sonuç olarak, Döner Sermaye İşletmesi kadrosunda yer almayan işçilerin maaşlarının İşletme bütçesinden ödenmesi uygulamasına son verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Gerekli Yasal Düzenlemelerin Yapılmaması Sonucu Mahkeme Gideri Ödenmesi

Plan inceleme ve hizmet bedeli ödeyen çeşitli firmalar tarafından, Bakanlık Döner Sermaye İşletmesince tahsil edilen “plan inceleme ve işlem hizmet bedelleri”ne karşı davalar açıldığı ve mevzuattan kaynaklanan sebeplerle davaların kaybedildiği görülmüştür.

1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin “Görev” başlıklı 97'nci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum veya kuruluşlarına veya gerçek kişilere veyahut özel hukuk tüzel kişilerine ait olan taşınmazlar üzerinde kamu veya özel sektör tarafından gerçekleştirilecek olan yatırımlara ilişkin olarak, ilgililerince hazırlandığı veya hazırlatıldığı halde yetkili idarece üç ay içinde onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgililerinin valilikten talep etmesi ve valiliğin Bakanlığa teklifte bulunması üzerine bedeli mukabilinde yapmak, yaptırmak ve onaylamak, başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarece verilmemesi halinde bedeli mukabilinde resen yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermek hususları Bakanlığın görev alanı içinde sayılmıştır.

Ayrıca, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin “Faaliyet Alanları” başlıklı 7'nci maddesinde, Bakanlığın görev alanları ile ilgili olan İşletmenin faaliyet alanları sayılmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in “Gelirler” başlıklı 8'inci maddesinde ise, işletmenin gelirleri, 7'nci maddede sayılan faaliyetlerle ilgili her türlü mal ve hizmet satış gelirleri ile Bakanlığın asli görevleri dışında, diğer mevzuatla verilen iş ve hizmetlerden elde edilen gelirler şeklinde sayılmıştır.

Yönetmelik'in 7'nci maddesinde, döner sermayenin faaliyet alanı içerisinde çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini, bedeli mukabilinde yapmak, yaptırmak veya onaylamak hususlarına yer verilmediğinden, Döner Sermaye İşletmesi tarafından “Plan İnceleme ve Hizmet Bedeli”, Yönetmelik'in 8'inci maddesinin (b) bendi kapsamında tahsil edilmektedir.

Yapılan incelemede, plan inceleme ve hizmet bedeli ödeyen bazı firmaların Bakanlığa dava açtığı ve mahkeme kararlarında belirtilen, asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yasal düzenlemelerle aksi belirtilmedikçe ücretsiz olması gerektiği, nazım ve uygulama imar

planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylamanın Çevre ve Şehircilik Bakanlığının asli görevleri arasında sayıldığı ve anılan kamu hizmeti için ücret alınacağı yönünde açık bir yasal düzenleme olmadığı, aynı zamanda planların incelenmesinin, Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nde 7'nci maddede ana faaliyet alanları içerisinde sayılmadığı ve 8'inci madde çerçevesinde Bakanlığın asli görevleri dışında, diğer mevzuatla verilen iş ve hizmetlerden elde edilen gelirler kapsamında değerlendirildiği gerekçeleriyle ödedikleri inceleme ve hizmet bedellerinin faiziyle geri alındığı görülmüştür. Şimdiye kadar kaybedilen davalar çerçevesinde 2019 yılında yaklaşık 12.000.000,00 TL, 2020 yılında yaklaşık 10.000.000,00 TL civarında ödeme yapıldığı anlaşılmaktadır.

Görüldüğü üzere, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylamak, Bakanlığın temel görevleri arasında sayıldığından ve Döner Sermaye Yönetmeliği'nin 7'nci maddesinde, ana faaliyet alanları içerisinde, imar planlarını yaptırmak ya da onaylamak hususlarına değinilmediğinden, ayrıca Bakanlık tarafından ücret tahsili, Yönetmelik'in 8'inci maddesi kapsamında asli görevler dışında, diğer mevzuatla verilen iş ve hizmetlerden elde edilen gelirler maddesi çerçevesinde yapıldığından, firmalar tarafından açılan davalar kaybedilmekte ve tahsil edilen hizmet bedelleri faiziyle birlikte iade edilmektedir.

Belirtilen durumda, bazı firmalar dava yoluyla plan inceleme bedelini geri alırken, dava yoluna gitmeyen firmalar plan inceleme bedeli ödemek zorunda kalmakta ve bu durumda uygulama birliği sağlanamamaktadır. Aynı zamanda, konuya ilişkin davaların kaybedilmesi, dava yoluna gitmeyen firmalara da örnek olmakta ve ödediği hizmet bedelini geri almak için dava açan firma sayısı artmaktadır.

Sonuç olarak, ilerleyen zamanlarda daha fazla dava kaybedilmemesi ve kamu zararına sebebiyet verilmemesi açısından ilgili Kanun/Yönetmelik hükümlerinde değişiklik yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Sosyal Tesislere Ait Bakım ve Onarım Giderlerinin Döner Sermaye Bütçesinden Karşılanması

Bakanlık yemekhanesine ait bakım ve onarım giderlerinin döner sermaye bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir.

2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 8'inci maddesinin yedinci fıkrasında, sosyal tesislere ait giderlerin münhasıran bu tesislerin işletilmesinden elde edilen gelirler ile karşılanacağı düzenlenmiştir.

2020-1 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in 7'nci maddesinin birinci fıkrasında, bu tesislerin işletme giderleri için bütçelerden katkıda bulunulmamasının esas olduğu hükmüne yer verilmiştir.

2017-6 sayılı Kamu Sosyal Tesislerinin İşletilmesine İlişkin Tebliğ'in 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, sosyal tesislerin bakım ve onarımlarının yaptırılabilmesini sağlamak amacıyla, bu tesislerden yıl içinde elde edilen gelirlerin brüt tutarının %5'inden az olmamak üzere ayrılacak tutarların ayrı bir hesapta tutularak söz konusu ihtiyaçlar için harcanacağı düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, Bakanlık yemekhanesi bakım ve onarım giderlerinin Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırı olarak döner sermaye bütçesinden karşılandığı ve bu giderler için toplamda 191.000,00 TL harcama yapıldığı görülmüştür. Sosyal tesislerin ihtiyaçlarını gidermek amacıyla yapılan bu tür harcamaların döner sermaye bütçesinden karşılanması Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve ilgili Tebliğ hükümlerine uygun değildir.

Her ne kadar kamu idaresi cevabında, Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğinin 5'inci maddesine yer verilerek yemek servisi için gerekli bina, tesis ve demirbaş eşyanın kurumlarca sağlanacağı belirtilse de bulgu konusu yapılan husus yemek hizmetinin sunumu için gerekli bina ya da demirbaşın temini olmayıp, 2017-6 sayılı Kamu Sosyal Tesislerinin İşletilmesine İlişkin Tebliğ hükmü uyarınca sosyal tesis bakım ve onarımı için öz gelirlerden oluşmak üzere ayrı bir hesap oluşturulmaması ve giderlerin Bütçe Kanunu hükmüne aykırı olarak döner sermayeden karşılanmasıdır.

Bu itibarla, ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda sosyal tesis statüsündeki birimler için yapılacak bakım ve onarım giderlerinin sosyal tesisin öz gelirlerinden karşılanmasının sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

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>

7. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Banka Hesapları Arasındaki Aktarma İşlemlerinde Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının Kullanılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli düzeltmeler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Genel Yönetim Giderlerinin Hizmet Üretim Maliyeti Hesabında Muhasebeleştirilmesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	2020 yılı ilk aylarında hatalı uygulama devam ettiği için tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Gider Taahhütleri Hesabının Kullanılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından hatalı uygulamaya son verilmiştir.
Döner Sermaye İşletmesi Bütçesinden Bakanlık Bütçesine Şartlı Bağış Yapılması	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli düzeltmeler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Aktarma Yapılan Ödenek Tertiplerinden Başka Ödenek Tertiplerine Aktarma Yapılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından hatalı uygulamaya son verilmiştir.
Döner Sermaye İşletmesi Kadrosunda Yer Almayan Personelin Ücretlerinin Döner Sermaye Bütçesinden Ödenmesi	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli düzeltmeler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Hak Sahibi Olmayan Kişilere Seyyar Görev Tazminatı Ödenmesi	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli düzeltmeler

			yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Toplu Sözleşme Hükümü Gereği Teknik Personele Koruyucu Giyim Malzemesinin Verilmesine İlişkin Tespitler	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli düzeltmeler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Egzoz Elektronik Denetleme Sistemi Projesi Hizmet Alımının Mevzuata Uygun Olmayan Şekilde Savunma Sanayii Başkanlığıyla İmzalanan Protokol ile Yapılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından hatalı uygulamaya son verilmiştir.
Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü Maddesinin (f) Bendi Kapsamında Yapılan Alımların Belirlenen Usul ve Esaslara Uygun Yapılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından hatalı uygulamaya son verilmiştir.
Gerekli Yasal Düzenlemelerin Yapılmaması Sonucu Mahkeme Gideri Ödenmesi	2019	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından gerekli düzeltmeler yapılmadığından tekrar bulgu konusu yapılmıştır.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÖZEL HESABI
2020 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	201
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	206
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	206
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	206
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	207
6.	DENETİM BULGULARI.....	207
7.	EKLER.....	225

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1:Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü Kadro Dağılımı	202
Tablo 2: Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2020 Yılı Gelirleri.....	204
Tablo 3: Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2020 Yılı Giderleri.....	204
Tablo 4: Kanun'un 51'inci Maddesinin Birinci Fıkrasının (c) Bendine Göre Pazarlık Usulü ile İhale Edilen İşin Adı, Sözleşme Tarihi ve Sözleşme Bedeli.....	216
Tablo 5: Kanun'un 21/b Maddesine İstinaden İhale Edilen İşler ile 21/b Kapsamında İhale Edilme Gerekçeleri ve Sözleşme Bedelleri	218

KISALTMALAR

CBS:	Coğrafi Bilgi Sistemleri
DMİS:	Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi
İLBANK	İller Bankası Anonim Şirketi
MYMY:	Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
TOKİ:	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Gider Taahhütleri Hesabı ile Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabına Yapılması Gereken Taahhüt Kayıtlarının Hatalı Yapılması
2. Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması
3. Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesabındaki Kayıtlı Tutarlar İçin Eksik Amortisman Ayrılması
4. Projesi Tamamlanan Taşınmaz Yapımlarının Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabından Düşülmemesi
5. Projesi Tamamlanan Taşınmaz Yapımlarının Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından Düşülmemesi
6. Taşınmaz Yapımlarına İlişkin Aktarılan Tutarların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci Maddesinin Birinci Fıkrasının (c) Bendinde Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü ile İhaleye Çıkılması
2. Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci Maddesinin Birinci Fıkrasının (b) Bendinde Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü ile İhaleye Çıkılması
3. Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Kapsamında Uygulamada Bulunan Belediyelerin Yükümlülüklerini Yerine Getirip Getirmediğinin Takip ve Kontrolünün Yapılmaması
4. Kaynak Aktarılan Belediyelerin, TOKİ'nin ve İLBANK'ın, Söz Konusu Kaynağın Kullanılmasıyla İlgili Muhasebe Kayıtların Takibine İlişkin Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması
5. Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından Kaynak Aktarılırken Gerekli Kontrollerin Yapılmaması
6. Fazla veya Yersiz Ödendiği Tespit Edilen Kira Yardımı Tutarlarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı, 16.05.2012 tarih ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun'un "Dönüşüm gelirleri" başlıklı 7'nci maddesinin dördüncü fıkrası ile kurulan, muhasebe kayıt ve işlemleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından yürütülen bir hesaptır. Bu hesabın amacı, afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere Bakanlık tarafından yürütülen faaliyetlere mali kaynak sağlamaktır.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı gelirlerinin elde edilmesi, tahsili ve takibi ile bu hesaba bütçeden aktarılan tutarların kullanılması, hesaptan yapılacak her türlü giderler, söz konusu hesapla ilgili mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, denetimi ve özel hesabın işleyişi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar 6306 sayılı Kanun'un 6'ncı, 7'nci ve 8'inci maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 25.02.2017 tarih ve 29990 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği" ile belirlenmiştir.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı ile ilgili iş ve işlemleri yürütme görevi, 29.06.2011 tarihli ve 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Değişik 11'inci maddesinin (d) bendiyle, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

Söz konusu KHK'nın 11'inci maddesinin (d) bendinde, anılan Genel Müdürlüğün Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına ilişkin görevleri;

"Dönüşüm, yenileme ve transfer alanlarının belirlenmesi, dönüşüm alanı ilan edilen alanlardaki yapıların tespiti ile arsa ve arazi düzenleme ve değerlendirme iş ve işlemlerinin yapılmasını sağlamak; dönüşüm uygulamalarında hak sahipliği, uzlaşma, gerektiğinde acele kamulaştırma, paylı mülkiyete ayırma, birleştirme, finansman düzenlemelerinde bulunma, dönüşüm alanları içindeki gayrimenkullerin değer tespitlerini yapma ve Bakanlıkça belirlenen esaslar ve proje çerçevesinde hak sahipleri ile anlaşmalar sağlama, gerektiğinde yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verme, kat mülkiyeti tesisi, tescili ve imar hakkı transferi ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek," şeklinde belirlenmiştir.

Yukarıda yer alan madde hükmü 10.07.2018 tarihinde yürürlüğe giren 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 106'ncı maddesinin (d) bendinde de aynen yer almıştır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına ilişkin müstakil bir teşkilat yapısı bulunmamaktadır. Söz konusu hesaba ilişkin işlemler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmekte olup Genel Müdürlüğün merkez teşkilat yapısı aşağıdaki gibidir:

Genel Müdür,

Genel Müdür Yardımcısı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Dönüşüm Alanları 1 Dairesi Başkanlığı, Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığı, Dönüşüm Alanları 5 Dairesi Başkanlığı,

Genel Müdür Yardımcısı, Finansman Dairesi Başkanlığı, Riskli Yapılar Dairesi Başkanlığı,

Genel Müdür Yardımcısı, Dönüşüm Alanları 2 Dairesi Başkanlığı, İzleme Değerlendirme ve Altyapı Dairesi Başkanlığı, Altyapı 1 Dairesi Başkanlığı,

Genel Müdür Yardımcısı, Dönüşüm Alanları 3 Dairesi Başkanlığı, Dönüşüm Alanları 4 Dairesi Başkanlığı,

Genel Müdür Yardımcısı, İstanbul Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı kapsamındaki iş ve işlemler, taşrada Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri bünyesinde bulunan Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Şube Müdürlükleri tarafından yürütülmektedir.

Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğünün kadro dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü Kadro Dağılımı

Personel İstihdam Türü	Merkez	Taşra	Genel Toplam
Memur	177	-	177
Sözleşmeli Personel	83	142	225
Toplam	260	142	402

Memur statüsündeki personel, Kanunla Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel

Müdürlüğüne verilen işler yanında Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına ilişkin işleri de yapmaktadır.

Ayrıca, 6306 sayılı Kanun kapsamındaki uygulamalarda, uygulama süresini aşmamak kaydı ile özel bilgi ve ihtisas gerektiren konularda sözleşmeli personel istihdam edilmektedir. Bu personel, sadece Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı ile ilgili iş ve işlemlerde çalıştırılmaktadır. Bu amaçla istihdam edilen sözleşmeli statüdeki 225 personelin aylık ve diğer mali hakları Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından ödenmektedir.

2020 yıl sonu itibarıyla merkezde ve taşrada toplam 402 personel istihdam edilmektedir.

1.3. Mali Yapı

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı, 16.05.2012 tarih ve 6306 sayılı Kanun'un "Dönüşüm gelirleri" başlıklı 7'nci maddesinin dördüncü fıkrası ile oluşturulan ve Bakanlık Merkez Muhasebe Birimince muhasebe kayıt ve işlemlerinin yerine getirildiği özel hükümlere tabi bir hesaptır. Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı, Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün 6306 sayılı Kanun kapsamında yürüttüğü görevleri çerçevesindeki iş ve işlemleri kapsamaktadır.

6306 sayılı Kanun'un "Dönüşüm gelirleri" başlıklı 7'nci maddesinde yer alan ve aşağıda sayılan gelirler, dönüşüm gelirleri olarak ilgili yıl genel bütçesinin (B) işaretli cetvelinde özel gelir olarak öngörülür ve gerçekleşmesine bağlı olarak gelir kaydedilir:

a) 09.08.1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu gereğince, çevre katkı payı ve idari para cezası olarak tahsil edilerek genel bütçeye gelir kaydedilecek tutarın yüzde ellisi,

b) 31.08.1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (B) bendine göre, Hazine adına orman dışına çıkarılan yerlerin satışından elde edilen gelirlerin yüzde doksanını geçmemek üzere Cumhurbaşkanı kararı ile belirlenen orana tekabül eden tutar,

c) İller Bankası Anonim Şirketinin Hazine gelirleri ve faiz gelirleri dışındaki banka faaliyetleri ile 26.01.2011 tarihli ve 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca yapacağı faaliyetlerden elde edeceği kârın yüzde ellisi,

ç) Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi gelirinin yüzde onu.

İlgili yıl genel bütçesinin (B) işaretli cetvelinde özel gelir olarak tahmin edilen dönüşüm gelirleri karşılığı tutar, Bakanlık bütçesinde özel ödenek olarak öngörülür. Bu madde kapsamındaki ödenekler, Bakanlığın merkez muhasebe birimi adına açılacak Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına aktarılmak suretiyle kullanılır.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının 2020 yılına ait gelirleri aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 2: Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2020 Yılı Gelirleri

Gelir Türleri	Tutar (TL)	Toplam Gelire Oranı (%)
Çevre Katkı Payı ve İdari Para Cezasının %50'si ile 2/b Satış Geliri	430.000.000,00	%15,26
İller Bankası A.Ş.'nin Karının %50'si	55.175.690,97	%1,96
Hazineye Tescilli Taşınmazların Satışından Elde Edilen Gelirler	806.813.495,61	%28,63
Proje Karşılığı Aktarılan Tutarlar	903.435.000,00	%32,06
Döner Sermayeden Aktarılan Tutarlar	601.991.678,90	%21,36
Mevduat Faiz Gelirleri	4.263.503,14	%0,15
Diğer Gelirler	16.176.061,13	%0,57
Toplam	2.817.855.429,75	%100

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının 2020 yılına ait giderleri aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 3: Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2020 Yılı Giderleri

Gider Türleri	Tutar (TL)	Toplam Gidere Oranı (%)
Belediyelere Yapılan Aktarımlar	515.847.384,67	%45,35
İller Bankasına Yapılan Aktarımlar	248.507.046,10	%21,85
Diğer Kurumlara Yapılan Aktarımlar	20.452.195,33	%1,8
Sözleşmeli Personel Giderleri	30.402.623,01	%2,67
Mal ve Hizmet Alım Giderleri, Huzur Hakları, Yargılama Giderleri, Diğer Giderler	38.427.937,94	%3,38
Kira Yardımı	262.946.168,50	%23,12
Faiz Desteği Giderleri	20.808.802,43	%1,83
Toplam	1.137.392.157,98	%100

Bakanlık bünyesinde faaliyetleri yürütülen Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının gelirleri

2.817.855.429,75 TL, giderleri ise 1.137.392.157,98 TL olarak gerçekleşmiştir.

2020 yılı içerisinde protokol kapsamında Toplu Konut İdaresi Başkanlığına aktarılan 1.650.581.008,36 TL, 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedilerek muhasebeleştirildiği için yukarıdaki tabloda giderler arasında gösterilmemiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

6306 sayılı Kanun'un 6'ncı, 7'nci ve 8'inci maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 25.02.2017 tarihli ve 29990 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin "Muhasebeleştirme işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinin yedinci fıkrası ile Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının muhasebeleştirilmesinde kullanılacak çerçeve hesap planı düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 29'uncu maddesinin birinci fıkrasında, *"Bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 5018 sayılı Kanuna dayanılarak hazırlanan diğer yönetmelikler ile 27.12.2014 tarihli ve 29218 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ve 01.05.2007 tarihli ve 26509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin genel esasları kıyasen uygulanır."* denilmektedir.

Yine, aynı Yönetmeliğin "Muhasebeleştirme işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinin birinci fıkrasında, *"Muhasebe işlemleri, Hazine ve Maliye Bakanlığınca geliştirilen merkezi bir sistem üzerinden gerçekleştirilir."* hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan hüküm gereğince, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına ilişkin muhasebeleştirme işlemleri, Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi (DMİS) üzerinden yürütülmektedir. DMİS'in kullanılmasına 2017 mali yılı içinde başlanmış olup, 2020 mali yılında da muhasebeleştirme işlemleri aynı sistem üzerinden yapılmaya devam edilmiştir.

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

- Birleştirilmiş Veriler Defteri,

- Geçici ve Kesin Mizan,
- Bilanço,
- Gelir Tablosu.

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Gelir Tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm

faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Gider Taahhütleri Hesabı ile Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabına Yapılması Gereken Taahhüt Kayıtlarının Hatalı Yapılması

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı mali tabloları üzerinde yapılan incelemede, 980-Gider Taahhütleri Hesabı ile 981-Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabına yapılması gereken taahhüt kayıtlarının hatalı yapılması nedeniyle nazım hesapların doğru bilgi vermediği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Nazım Hesaplara İlişkin İlkeler” başlıklı 12'nci maddesinde nazım hesapların işleyişine dair düzenlemelere yer verilmiştir. Söz konusu ilkeler gereğince, nazım hesaplara ilişkin kayıtların mali tablolarda gösterilmesi, nazım hesapların idarelerin iş ve işlemlerine ilişkin bilgi verme ve izleme görevini yapmasının yanında, idareler açısından muhasebe disiplini sağlama ve gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülüklerine ilişkin işlemleri izleme kolaylığı da sağlamaktadır.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin “Muhasebeleştirme işlemleri” başlıklı 8'inci maddesinin yirmibeşinci fıkrasında Gider Taahhütleri Hesabının kullanımına ilişkin hükümler yer almaktadır.

Buna göre, Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından Bakanlıkça taahhüt edilen kira yardımı, konut ve işyeri kredileri, yıkım kredileri, kredi faiz desteği ve kaynak aktarım tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışları ve diğer yükümlülüklerin merkez muhasebe birimine bildirilip, nazım hesaplara ilgili kayıtların yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, yürütülen projelere ilişkin olarak yapılan kira yardımı ödemelerinin 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına 328.650.706,18 TL kaydedilmesine rağmen, 980-Gider Taahhütleri Hesabından 262.679.677,12 TL düşüldüğü; 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına kredi faiz desteği ödemelerinin 20.808.802,43 TL kaydedilmesine rağmen, 980-Gider Taahhütleri Hesabından 86.399.424,48TL düşüldüğü; 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına kaynak aktarımlarının 139.415.872,37 TL kaydedilmesine rağmen, 980-Gider Taahhütleri Hesabından 83.737.821,84 TL düşüldüğü görülmüştür.

Yapılan kaynak aktarım tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışları ve diğer yükümlülüklerin takibinin yapılmamasının, muhasebenin temel kavramlarından olan ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde “*Mali tablolar, bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenir*” şeklinde ifade edilen “Tam açıklama” kavramı ile “*Bir hesap kalemi veya mali bir*

olayın nispi ağırlık ve değerinin, mali tablolara dayanılarak yapılacak değerlendirmeleri veya alınacak kararları etkileyebilecek düzeyde olmasını ifade eder. Önemli hesap kalemleri, mali olaylar ve diğer hususların mali tablolarda yer alması zorunludur” şeklinde tanımlanan “Önemlilik” kavramına aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Bulguda yer verilen tespitlere 2017, 2018 ve 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da değinilmiş olup hatalı muhasebe uygulamalarının halen devam etmekte olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak, 980-Gider Taahhütleri Hesabı ile 981-Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabına yapılması gereken kayıtların tam ve doğru şekilde yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı mali tablo kayıtları üzerinde yapılan incelemede, maddi duran varlıklar bulunduğu halde bu varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmadığı ve 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin “Muhasebeleştirme işlemleri” başlıklı 8'inci maddesinin yedinci fıkrasında, özel hesabın muhasebeleştirilmesinde kullanılacak çerçeve hesap planı belirlenmiş olup, fıkranın (n) bendinde 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı ihdas edilmiştir.

Yönetmelikte ilgili hesabın nasıl kullanılacağı konusunda bir açıklama bulunmamakla birlikte, Yönetmeliğin “Hüküm bulunmayan haller”i düzenleyen 29'uncu maddesinde, “*Bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 5018 sayılı Kanuna dayanılarak hazırlanan diğer yönetmelikler ile 27/12/2014 tarihli ve 29218 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ve 1/5/2007 tarihli ve 26509 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin genel esasları kıyasen uygulanır.*” hükmü bulunmaktadır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “25-Maddi Duran Varlıklar” başlıklı 169'uncu maddesinde, “*Maddi duran varlıklar hesap grubu, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunların birikmiş amortismanlarının izlenmesi için kullanılır.*” denilmektedir. Mezkur

Yönetmeliğin 257-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabının niteliğini düzenleyen 185'inci maddesinde birikmiş amortismanlar hesabı, “*maddi duran varlık bedellerinin yararlanma süresi içinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılır.*” şeklinde tanımlanmış olup, devamındaki 186'ncı maddesinde hesabın işleyişi tarif edilmiştir.

Diğer yandan, amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra no'lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 5'inci maddesinde, “*Duran varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmasında normal amortisman yöntemi uygulanır. Bu yöntemle göre varlıklar için amortisman ve tükenme payı, varlığın yararlanma süresine göre Ek-1 'de yer alan Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları Listesinde belirlenen oranlarda her yıl eşit olarak ayrılır.*” denilmiştir.

Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları Listesine göre, kamu idaresinin mülkiyetinde olan binalar için uygulanan amortisman oranı % 2'dir.

Yapılan incelemede, yıl sonu itibarıyla Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının 252-Binalar Hesabında takip edilen 26.334.334,92 TL varlık mevcut olup, $26.334.334,92 * \%2 = 526.686,69$ TL amortisman ayrılmadığı görülmüştür. 25 Hesap Grubunda kayıtlı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılması ve bunun 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Söz konusu uygulama yukarıda atıfta bulunulan mevzuat hükümlerine aykırıdır. Dönem sonunda maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmaması nedeniyle, mali tablolarda 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının alacak bakiyesi ile 634-Dönüşüm Giderleri Hesabının borç bakiyesi olması gereken tutardan 526.686,69 TL noksan görünmektedir.

Sonuç olarak, 25 Hesap Grubunda kayıtlı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılması ve bunun 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabında muhasebeleştirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesabındaki Kayıtlı Tutarlar İçin Eksik Amortisman Ayrılması

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı mali tablo kayıtları üzerinde yapılan incelemede, dönüşüm uygulamaları kapsamında edinilen maddi olmayan duran varlıklar için dönem sonunda eksik amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin "Muhasebeleştirme işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinin yedinci fıkrasında, özel hesabın muhasebeleştirilmesinde kullanılacak çerçeve hesap planı belirlenmiş olup, fıkranın (p) bendinde 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabı ihdas edilmiştir.

Yönetmelikte ilgili hesabın nasıl kullanılacağı konusunda bir açıklama bulunmama ile birlikte, Yönetmeliğin "Hüküm bulunmayan haller"i düzenleyen 29'uncu maddesinde, "*Bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 5018 sayılı Kanuna dayanılarak hazırlanan diğer yönetmelikler ile 27/12/2014 tarihli ve 29218 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ve 1/5/2007 tarihli ve 26509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin genel esasları kıyasen uygulanır.*" hükmü bulunmaktadır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 268-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabının niteliğini düzenleyen 202'nci maddesinde, "*Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabı, maddi olmayan duran varlık bedellerinin, yararlanma süresi içinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesi ile maddi olmayan duran varlıklar için ayrılan değer düşüklüğü karşılıklarını izlemek için kullanılır.*" hükmü yer almaktadır.

Bu hükümlere göre, yıl sonunda maddi olmayan duran varlıklar için ayrılan amortisman tutarları, 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına borç, 268- Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir.

Diğer yandan, amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra no'lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesinde, "*Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranı % 100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir. ...*" denilerek maddi olmayan duran varlıklar için amortisman oranı %100 olarak belirlenmiştir.

Buna göre, maddi olmayan duran varlık hesaplarını ilgilendiren varlıklar ilgili maddi olmayan duran varlık hesaplarına kaydedilecek olup dönem sonunda bu varlıkların tamamı amortisman tabi tutulacaktır. Ayrıca, daha önceki dönemlerde tamamen amorti edilmiş olan

maddi olmayan duran varlıklar için yapılan harcamaların varlığın bedeline eklenmeksizin doğrudan giderleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Yapılan incelemede, 2020 yıl sonu itibarıyla Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının 260-Haklar Hesabında takip edilen 16.372.470,67 TL varlık mevcut olup, bu varlıklar için 13.826.150,22 TL amortisman ayrılmış olup 2.546.320,45 TL için amortisman ayrılmadığı görülmüştür. 260 no'lu Hesapta takip edilen varlıkların tamamı için amortisman ayrılması gerekmektedir.

Söz konusu uygulama yukarıda atıfta bulunulan mevzuat hükümlerine aykırıdır. Dönem sonunda maddi olmayan duran varlıklar için eksik amortisman ayrılması nedeniyle mali tablolarda 268-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabının alacak bakiyesi ile 634-Dönüşüm Giderleri Hesabının borç bakiyesi olması gereken tutardan 2.546.320,45 TL noksan görünmektedir.

Sonuç olarak, 260 no'lu Hesapta takip edilen varlıkların tamamı için amortisman ayrılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Projesi Tamamlanan Taşınmaz Yapımlarının Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabından Düşülmemesi

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı mali tablo kayıtları üzerinde yapılan incelemede, dönüşüm projeleri çerçevesinde İdare, TOKİ ve İLBANK'a taşınmaz yapımlarına ilişkin aktarılan tutarların, proje tamamlandığında 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabından düşülmediği tespit edilmiştir.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin "Muhasebeleştirme işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinin yedinci fıkrasında, özel hesabın muhasebeleştirilmesinde kullanılacak çerçeve hesap planı belirlenmiş olup, fıkranın (ğ) bendinde 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ihdas edilmiştir.

Aynı maddenin on üçüncü fıkrasında, dönüşüm projeleri çerçevesinde İdare, TOKİ ve İLBANK'a taşınmaz yapımlarına ilişkin aktarılan tutarların, 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydedileceği ve proje tamamlandığında ise 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının borç bakiyesi bu hesaba alacak, 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmeliğin “Özel hesaba iade” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrasında, özel hesaptan kaynak aktarılan ve dönüşüm projesini yürütmekle sorumlu olan TOKİ, İdare ve İLBANK’ın, tamamlanan her bir projeyi en geç otuz gün içinde Genel Müdürlüğe bildirmek zorunda olduğu, aynı maddenin ikinci fıkrasında, tamamlanan dönüşüm projelerine ilişkin harcanmayan tutarların birinci fıkrada belirtilen süre içinde özel hesaba iade edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmüne göre, dönüşüm projeleri çerçevesinde İdare, TOKİ ve İLBANK’a taşınmaz yapımlarına ilişkin aktarılan tutarların 241 no’lu Hesaba borç kaydedilmesi, proje tamamlandığında ise taşınmaz yapımlarına ilişkin aktarılan tutarların 241 no’lu Hesaba alacak kaydedilmesi ve özel hesaptan kaynak aktarılan TOKİ, İdare ve İLBANK’ın, tamamlanan her bir projeyi en geç otuz gün içinde Genel Müdürlüğe bildirmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare, TOKİ ve İLBANK’a özel hesaptan 6.549.217.079,64 TL tutarında kaynak aktarıldığı ve 1.342.154.640,50 TL tutarında taşınmaz yapımlarının projelerinin tamamlanmasına rağmen bu tutarın 241 no’lu Hesaptan düşülmediği görülmüştür.

Söz konusu uygulama yukarıda atıfta bulunulan Yönetmelik hükümlerine aykırıdır. Bu durum, mali tablolarda 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının 1.342.154.640,50 TL fazla görünmesine neden olmaktadır.

Sonuç olarak, dönüşüm projeleri çerçevesinde İdare, TOKİ ve İLBANK’a taşınmaz yapımlarına ilişkin aktarılan tutarların, proje tamamlandığında 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabından düşülmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Projesi Tamamlanan Taşınmaz Yapımlarının Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından Düşülmemesi

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı mali tablo kayıtları üzerinde yapılan incelemede, Bakanlıkça projesi tamamlanan taşınmaz yapımları tutarlarının 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından düşülmediği tespit edilmiştir.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği’nin “Muhasebeleştirme işlemleri” başlıklı 8’inci maddesinin yedinci fıkrasında, özel hesabın muhasebeleştirilmesinde kullanılacak

çerçeve hesap planı belirlenmiş olup, fıkranın (o) bendinde 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı ihdas edilmiştir.

Aynı maddenin on dördüncü fıkrasında, dönüşüm projeleri çerçevesinde Bakanlıkça taşınmaz yapımlarına ilişkin ödenen tutarların, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydedileceği ve proje tamamlandığında ise 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının borç bakiyesinin bu hesaba alacak, 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına da borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmüne göre, Bakanlıkça projesi tamamlanan taşınmaz yapımları tutarlarının 258 no'lu Hesaptan düşülmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Bakanlıkça projesi tamamlanan taşınmaz yapımlarına ilişkin 35.504.000,68 TL'nin 258 no'lu Hesaptan düşülmediği görülmüştür.

Söz konusu uygulama yukarıda atıfta bulunulan Yönetmelik hükümlerine aykırıdır. Bu durum, mali tablolarda 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının alacak bakiyesinin 35.504.000,68 TL fazla görünmesine neden olmaktadır.

Sonuç olarak, Bakanlıkça projesi tamamlanan taşınmaz yapımları tutarlarının, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından düşülmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Taşınmaz Yapımlarına İlişkin Aktarılan Tutarların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı mali tablo kayıtları üzerinde yapılan incelemede, taşınmaz yapımlarına ilişkin aktarılan tutarların, 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında takip edilmediği tespit edilmiştir.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin "Muhasebeleştirme işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinin yedinci fıkrasında, özel hesabın muhasebeleştirilmesinde kullanılacak çerçeve hesap planı belirlenmiş olup, fıkranın (ğ) bendinde 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı, (z) bendinde de 634-Dönüşüm Giderleri Hesabı ihdas edilmiştir.

Aynı maddenin on üçüncü fıkrasında, dönüşüm projeleri çerçevesinde İdare, TOKİ ve İLBANK'a taşınmaz yapımlarına ilişkin aktarılan tutarların, 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri

Hesabına alacak kaydedileceği; on birinci fıkrasında, özel hesaptan her bir proje için TOKİ, İdare ve İLBANK'a aktarılan tutarların, merkez muhasebe birimince, 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda ifade edilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, İdare, TOKİ ve İLBANK'a taşınmaz yapımlarına ilişkin aktarılan tutarların 241 no'lu Hesap üzerinden, taşınmaz dışındaki her bir proje için aktarılan tutarların ise 634 no'lu Hesap üzerinden takip edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Yapılan incelemede, taşınmaz yapımlarına ilişkin aktarılan 139.415.872,37 TL tutarın 241 no'lu Hesap yerine 634 no'lu Hesap üzerinden takip edildiği görülmüştür.

Söz konusu uygulama yukarıda atıfta bulunulan Yönetmelik hükümlerine aykırıdır. Bu durum, mali tablolarda 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının 139.415.872,37 TL eksik, 634-Dönüşüm Giderleri Hesabının da 139.415.872,37 TL fazla görünmesine neden olmaktadır.

Sonuç olarak, taşınmaz yapımlarına ilişkin aktarılan tutarların, 241 no'lu Hesap üzerinden, taşınmaz dışındaki her bir proje için aktarılan tutarların ise 634 no'lu Hesap üzerinden takip edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci Maddesinin Birinci Fıkrasının (c) Bendinde Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü ile İhaleye Çıkılması

İdare tarafından, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde öngörülen şartlar oluşmadığı halde, pazarlık usulü ile ihaleye çıkıldığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36'ncı maddesinin birinci fıkrasında, bu Kanun'un 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, ancak 51'inci maddede sayılan işlerin pazarlık usulü ile yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Buna göre, ihalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu, pazarlık usulünün 51'inci maddede sayılan işler için kullanılacağı açıktır.

Kanun'un pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmesinin şartlarını düzenleyen 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, “*Önceden düşünülmesi mümkün olmayan ani ve beklenmeyen olayların ortaya çıkması üzerine acele olarak yapılması gerekip, kapalı veya açık teklif usulünün uygulanmasına yeterli süre bulunmayan işler; diğer ihale usulleriyle temin edilemeyeceği açıkça belli olan işler; bilgisayar alımı, kiralanması, bakım ve onarımı; her çeşit araç ve gerecin yetkili servislerine yaptırılacak periyodik bakım ve onarımları; yedek parça ve lastik alımları*” denilmek suretiyle, bu bent uyarınca pazarlık usulü ile ihaleye çıkılmasında özel haller sayılmıştır.

Hükümden de anlaşılacağı üzere, önceden düşünülmesi mümkün ve beklenen olaylar sonucu yapılan işlerin, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında değerlendirilme imkânı bulunmamaktadır.

Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi açısından, önceden düşünülmesi mümkün olmayan ani ve beklenmeyen olayların ortaya çıkması üzerine acele olarak yapılması gereken işlerin pazarlık usulü ile yapılabilmesi için kapalı veya açık teklif usulünün uygulanmasına yeterli süre bulunmaması ve diğer ihale usulleriyle temin edilemeyeceğinin açıkça belli olması gerekmektedir.

Bir iş için pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmesi için Kanun'da belirtilen şartların mevcut olması gerekmektedir.

Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre pazarlık usulü ile ihale edilen işe dair bilgiler aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 4: Kanun'un 51'inci Maddesinin Birinci Fıkrasının (c) Bendine Göre Pazarlık Usulü ile İhale Edilen İşin Adı, Sözleşme Tarihi ve Sözleşme Bedeli

İşin Adı	İhale Tarihi	Sözleşme Bedeli (TL)
Zeytinburnu Beştelsiz Askeri Lojmanların Hurda Malzeme Karşılığı Yıkım İşİ	23.01.2020	3.618.200,00

İlk ihalenin sonuçlandırılmaması ve kapalı veya açık teklif usulünün uygulanmasına yeterli süre bulunmaması nedeni ile ihalenin pazarlık usulü ile gerçekleştirildiği idare cevabında

ileri sürülse de, ihalenin pazarlık usulü ile yapılabilmesi için kapalı veya açık teklif usulünün uygulanmasına yeterli süre bulunmaması tek başına yeterli değil, önceden düşünülmesi mümkün olmayan ani ve beklenmeyen olayların ortaya çıkması üzerine acele olarak yapılması gereken işlerin olması gerekmektedir.

Sonuç olarak, Söz konusu işin, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre gerekli şartlar oluşmadığı halde, pazarlık usulü tercih edilerek ihale edilmesinin anılan madde hükümlerine aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci Maddesinin Birinci Fıkrasının (b) Bendinde Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü ile İhaleye Çıkılması

İdare tarafından, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde öngörülen şartlar oluşmadığı halde, pazarlık usulü ile ihaleye çıkıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinin dördüncü fıkrasında, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Buna göre, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü temel ihale usullerinden olup, pazarlık usulü istisnai bir ihale usulüdür ve sadece Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılmalıdır.

Kanun'un pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmesinin şartlarını düzenleyen 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, *"Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması"* denilmek suretiyle, pazarlık usulü ile ihaleye çıkılmasında özel haller sayılmıştır.

Önceden beklenen ve bilinen olaylar ile yine önceden öngörülebilir ihtiyaçların, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında değerlendirilme imkânı bulunmamaktadır. Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi açısından, "idarece öngörülemeyen olay" içerisinde değerlendirilebilmesi için; durumun idare tarafından "öngörülemez", "olağan dışı" ve "idarenin iradesinden bağımsız" nitelikte olması ve ihaleye

çıkılabilmesi için diğer şartların yanında, ihalenin ivedi olarak yapılmasının da zorunlu olması gerekmektedir.

Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde hüküm altına alınan, doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülmeleyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması durumudur.

Bir işin salgın hastalık nedeniyle pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmesi için salgın hastalık ile ortaya çıkabilecek ihtiyaçların olması gerekmektedir.

Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre pazarlık usulü ile ihale edilen işlerin adları, sözleşme bedelleri ve ihale onay belgelerinde neden 21/b maddesine istinaden ihale edildiklerine ilişkin gerekçelere aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

Tablo 5: Kanun'un 21/b Maddesine İstinaden İhale Edilen İşler ile 21/b Kapsamında İhale Edilme Gerekçeleri ve Sözleşme Bedelleri

İşin Adı	İhale Tarihi	İşin 21/b Kapsamında İhale Edilme Gerekçesi	Sözleşme Bedeli (TL)
Suriçi koruma amaçlı imar planı ve kentsel tasarım projeleri ile belirlenen kullanım türü ve yapılaşma koşulları kapsamında geliştirilen projeler ile Dicle Vadisi Rekreasyon Alanı Projesi kültür mirası etki değerlendirmesi raporu hazırlanması	31.03.2020	Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından UNESCO'ya sunulmak üzere Bakanlık tarafından geliştirilen yeniden yapım, onarım, restorasyon, rekonstrüksiyon ve rekreasyon proje alanlarının Dünya Miras Alanı (MA) ve Tampon Alan (TA) da kalması sebebiyle projelerin bu alanlara etkisinin belirlenebilmesi için KMED Raporunun hazırlanması gerekmektedir. Dünya Miras Alanı sınırları içerisinde kalan Bakanlığımızca yapılan çalışmaların alandaki etkilerini değerlendirebilmek amacı ile, Uluslararası Anıtlar ve Sitler Konseyi (International Council on Monuments and Sites ICOMOS) tarafından hazırlanan KMED Rehberi göz önünde bulundurulacak ve UNESCO Dünya Miras Merkezine iletilmek üzere Kültür ve Turizm Bakanlığı'na iletilecektir	1.354.900,00
Araç Kiralama (9 Adet Şoförsüz-Yakıtsız ve 2 Adet Şoförlü –Yakıtsız, Toplam 11 Araç) Hizmet Alımı	21.04.2020	COVID - 19	468.585,28
Araç Kiralama ve Personel Servis Kiralama Hizmet Alımı İşİ	10.12.2020	COVID - 19	2.558.633,88

Kültür ve Turizm Bakanlığı Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğünün Kasım 2018 tarih ve 71480061-180.04-E.957036 yazısı ile Kültürel Miras Etki Değerlendirme (KMED) Raporu'nun hazırlanması istenmiş ayrıca sözkonusu raporun hazırlanma süresinin en

az bir yıl sürebileceği idarenin cevabında ifade edilmiştir. Dolayısıyla, önceden beklenen ve bilinen olaylar ile yine önceden öngörülebilir ihtiyaçların, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında değerlendirilme imkânı bulunmamaktadır. Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi açısından, "idarece öngörülemeyen olay" içerisinde değerlendirilebilmesi için; durumun idare tarafından "öngörülemez", "olağan dışı" ve "idarenin iradesinden bağımsız" nitelikte olması ve ihaleye çıkılabilmesi için diğer şartların yanında, ihalenin ivedi olarak yapılmasının da zorunlu olması gerekmektedir.

Sonuç olarak, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre gerekli şartlar oluşmadığı halde, istisnai bir ihale usulü olan pazarlık usulü tercih edilerek ihaleye çıkılması, anılan madde hükümleri yanında Kanun'un 5'inci maddesinin birinci ve dördüncü fıkralarında yer alan ihale ilkelerine de aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 3: Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Kapsamında Uygulamada Bulunan Belediyelerin Yükümlülüklerini Yerine Getirip Getirmediğinin Takip ve Kontrolünün Yapılmaması

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında uygulama yapan belediyelerin, Kanun'un 7'nci maddesinde hüküm altına alınan yükümlülüklerini, yerine getirip getirmediğinin takip edilmediği ve bunu sağlamaya yönelik bir kontrol mekanizmasının kurulmadığı tespit edilmiştir.

6306 sayılı Kanun'un "Dönüşüm gelirleri" başlıklı 7'nci maddesinin sekizinci fıkrasında, Kanun kapsamında uygulamada bulunacak olan belediyelerin, yatırıma ilişkin yıllık bütçelerinin yüzde beşi ile 26.05.1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80'inci maddesi uyarınca tahsil edilen harç gelirlerinin yüzde ellisini, Kanun'da öngörülen uygulamalara ayırmak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır. Anılan maddenin devam eden on üçüncü fıkrasında, 7'nci maddede öngörülen gelirlerin 6306 sayılı Kanun'un amaçları dışında kullanılamayacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 6306 sayılı Kanun kapsamında uygulama yapan belediyelerin, Kanun'un 7'nci maddesinde hüküm altına alınan yükümlülüklerini, yerine getirip getirmediğinin takip edilmediği ve bunu sağlamaya yönelik bir kontrol mekanizmasının kurulmadığı görülmüştür.

Bulguda yer verilen tespitlere 2018 ve 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da değinilmiş olup söz konusu hususlar hakkında herhangi bir gelişme kaydedilmediği görülmektedir.

Gerekli kontrol mekanizmalarının kurulmamasının, belediyelerin yatırıma ilişkin yıllık bütçelerinin yüzde beşi ile tahsil edilen harç gelirlerinin yüzde ellisinin, Kanun'da öngörülen uygulamalara ayrılıp ayrılmadığının takibinin yapılmasını zorlaştırdığı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Kaynak Aktarılan Belediyelerin, TOKİ'nin ve İLBANK'ın, Söz Konusu Kaynağın Kullanılmasıyla İlgili Muhasebe Kayıtların Takibine İlişkin Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması

Bakanlık tarafından kentsel dönüşüm uygulamaları için kaynak aktarılan belediyelerin, TOKİ'nin ve İLBANK'ın, bu kaynakları kendi bütçelerinden ayrı olarak tutmalarına yönelik takip ve kontrol mekanizmasının kurulmadığı tespit edilmiştir.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un "Dönüşüm Gelirleri" başlıklı 7'nci maddesinin on ikinci fıkrasında, Kanun kapsamındaki uygulamalarda kullanılmak üzere dönüşüm projeleri özel hesabından TOKİ, İdare ve İLBANK'a kaynak aktarılabilmesi hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinde "*idare, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeleri, bu sınırlar dışında il özel idarelerini, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerini ve Bakanlık tarafından yetkilendirilmesi hâlinde büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyelerini ifade eder*" şeklinde tanımlanmıştır.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, "*Özel hesaptan TOKİ, İdare ve İller Bankası A.Ş. 'ye aktarılan tutarların muhasebesinde, bu Yönetmelikte yer alan çerçeve hesap planı kullanılır. Bu muhasebeleştirme işlemleri, söz konusu Kurumlarca bütçe sistemlerinden ayrı olarak tutulur*" denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin "Kaynak aktarılması" başlıklı 21'inci maddesinin (c) bendinde, aktarım talebinde bulunan İdare, TOKİ ve İLBANK'ın en üst yöneticisi tarafından imzalanacak taahhütnamenin Bakanlığa gönderileceği hükmü yer almaktadır.

Söz konusu taahhütnamede, "*Bakanlığınız ile işbirliği içerisinde yürütülecek olan 6306 sayılı Kanun kapsamındaki dönüşüm uygulamaları için Bakanlığınızdan talep ettiğimiz kaynak*

aktarımı bedeli Kurumumuza aktarıldığında, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği hükümlerine uyacağımızı... kabul, beyan ve taahhüt ederiz” denilmektedir.

Taahhütnameden anlaşılacağı üzere, Bakanlıktan kaynak aktarım talebinde bulunan kurumlar Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği hükümlerine uyacaklarını beyan etmektedir. Yönetmeliğin 8’inci maddesinin üçüncü fıkrasında, dönüşüm uygulamaları için aktarılan kaynakların muhasebeleştirilme işlemlerinin aktarma yapılan kurumların bütçe sistemlerinden ayrı olarak yürütüleceği açıkça ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, bakanlık tarafından, belediyelere, TOKİ’ye ve İLBANK’a aktarılan kaynakların muhasebeleştirilme işlemlerinin, bu kurumların bütçe sistemlerinden ayrı olarak yürütülüp yürütülmediğinin Bakanlıkça takibini sağlayacak bir kontrol mekanizmasının bulunmadığı görülmüştür.

Bulguda yer verilen tespitlere 2018 ve 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da değinilmiş olup söz konusu hususlar hakkında herhangi bir gelişme kaydedilmediği görülmektedir.

Gerekli kontrol mekanizmalarının kurulmamasının, bakanlıkça belediyelere, TOKİ’ye ve İLBANK’a aktarılan kaynakların amacına uygun kullanılıp kullanılmadığının takibinin yapılmasını zorlaştırdığı değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından Kaynak Aktarılırken Gerekli Kontrollerin Yapılmaması

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı kayıtları üzerinde yapılan incelemede, özel hesaptan TOKİ, İdare ve İLBANK’a kaynak aktarımı yapılırken gerekli kontrollerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği’nin;

“Muhasebeleştirme işlemleri” başlıklı 8’inci maddesinin üçüncü fıkrasında, özel hesaptan TOKİ, İdare ve İLBANK’a aktarılan tutarların muhasebesinde, bu Yönetmelik’te yer alan çerçeve hesap planının kullanılacağı, bu muhasebeleştirme işlemlerinin, söz konusu kurumlarca bütçe sistemlerinden ayrı olarak tutulacağı,

“Kaynak aktarılabilecek faaliyetler ve kurumlar” başlıklı 19’uncu maddesinin birinci fıkrasında, Bakanlığın Kanun kapsamındaki uygulamalarda kullanılmak üzere özel hesaptan TOKİ, İdare ve İLBANK’a kaynak aktarabileceği,

“Kaynak aktarımı başvurularının değerlendirilmesi ve onay” başlıklı 20’nci maddesinin ikinci fıkrasında, Kanun kapsamında kaynak aktarım talebinde bulunanlardan, Bakanlığa hitaben yazılan müracaat yazısı, her bir iş kalemi için ayrı ayrı hesaplanmış yaklaşık maliyet hesap cetveli veya ihale bedelini ve iş kalemlerini gösterir dokümanların isteneceği,

hüküm altına alınmıştır.

Her bir iş kalemi için ayrı ayrı hesaplanmış yaklaşık maliyet hesap cetveli veya ihale bedelini ve iş kalemlerini gösterir dokümanlar, kaynağın aktarılmadan önce tahsis tutarının belirlenebilmesi amacıyla, Bakan onayına sunulması için gerekli olduğu idare cevabında da belirtilmiştir. Dolayısıyla, gerekli dokümanların idareye sunulması akabinde kaynak aktarımı başvurularının değerlendirilmesi ve onaylanması sonrasında kaynak aktarımının gerçekleşmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Yapılan incelemede, her bir iş kalemi için ayrı ayrı hesaplanmış yaklaşık maliyet hesap cetveli veya ihale bedelini ve iş kalemlerini gösterir dokümanlar olmadan özel hesaptan kaynak aktarımı yapıldığı görülmüştür.

Söz konusu uygulama yukarıda atıfta bulunulan mevzuat hükümlerine aykırı olup, sayılan dokümanlar olmadan aktarılabilecek tutarın belirlenmesinin fazla veya yersiz kaynak aktarımına neden olabileceği değerlendirilmektedir..

BULGU 6: Fazla veya Yersiz Ödendiği Tespit Edilen Kira Yardımı Tutarlarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı mali tablo kayıtları üzerinde yapılan incelemede, fazla veya yersiz ödenen kira yardımı tutarlarının muhasebeleştirilmesinin hatalı yapıldığı tespit edilmiştir.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği’nin “Muhasebeleştirme işlemleri” başlıklı 8’inci maddesinin yedinci fıkrasında, özel hesabın muhasebeleştirilmesinde kullanılacak çerçeve hesap planı belirlenmiş olup, fıkranın (d) bendinde 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı ihdas edilmiştir.

Aynı maddenin yirmi altıncı fıkrasında, fazla veya yersiz ödendiği tespit edilen tutarların 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına borç, 604-Dönüşüm Gelirleri Hesabına alacak ve fazla veya yersiz ödenen tutarlar tahsil edildiğinde de 102-Bankalar Hesabına borç, 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmüne göre, Bakanlıkça fazla veya yersiz ödendiği tespit edilen kira yardımı tutarları 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına borç, 604-Dönüşüm Gelirleri Hesabına alacak kaydedilmelidir. Fazla veya yersiz ödenen kira yardımı tutarları iade edildiğinde ise 102-Bankalar Hesabına borç, 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına alacak kaydedilerek muhasebeleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Yapılan incelemede, fazla veya yersiz ödenen kira yardımı tutarlarının 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına kayıt yapılmadan sadece 604-Dönüşüm Gelirleri Hesabına kayıt yapılarak muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Söz konusu uygulama yukarıda atıfta bulunulan Yönetmelik hükümlerine aykırıdır. Bu durum, mali tablolarda 140-Kişilerden Alacaklar Hesabının noksan görünmesine neden olmaktadır.

Sonuç olarak, Bakanlıkça fazla veya yersiz ödendiği tespit edilen kira yardımı tutarlarının 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında takip edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

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>

7. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Gider Taahhütleri Hesabı ile Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabına Yapılması Gereken Taahhüt Kayıtlarının Eksik Yapılması	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
6306 Sayılı Kanun Kapsamında Uygulamada Bulunan Belediyelerin Yükümlülüklerini Yerine Getirip Getirmediğinin Takip ve Kontrolünün Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
Özel Hesaptan Kaynak Aktarılan Belediyelerin ve İller Bankası Anonim Şirketinin, Söz Konusu Kaynağın Kullanılmasıyla İlgili Muhasebe Kayıtlarının Bu Kurumların Bütçe Sistemlerinden Ayrı Olarak Tutulup Tutulmadığının Takibine İlişkin Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
Bina Satışlarının Doğru Hesaplara Kaydedilmemesi, Binalar İçin Envarter Yapılmaması ve Amortisman Ayrılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	2020 yılı Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
Geçici Kabulü Yapılan Yatırım Harcamalarının Dönüşüm Giderleri Hesabına Devredilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.

İller Bankasından Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına Aktarılması Gereken Gelirin Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından gerekli düzeltmeler yapılmıştır.
Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesabındaki Kayıtlı Tutarlar için Amortisman Ayrılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.