



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eylül 2020



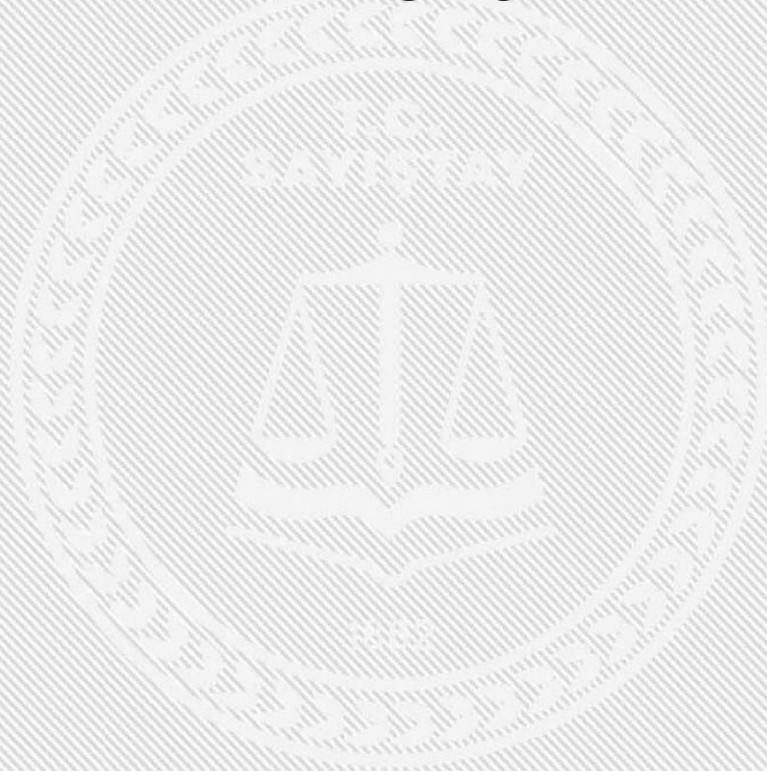


## İÇERİK

<b>ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI 2019 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ 2019 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>153</b>
<b>ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÖZEL HESABI 2019 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>179</b>



**ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI**  
**2019 YILI**  
**SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM**  
**RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	144





## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1 : Bakanlık Merkez ve Taşra Kadrolarının Dağılımı .....	3
Tablo 2 : Bakanlık Personelinin İstihdam Şekline Göre Dağılımı.....	4
Tablo 3 : 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	5
Tablo 4 : 2019 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 .....	39
Tablo 8: Bütçe Emanetleri Hesapları Geçici ve Kesin Mizan Bakiyeleri.....	39
Tablo 9: Dönem Sonu Döviz Değerleme İşlemine Tabi Olan Hesapların Geçici ve Kesin Mizan Bakiyeleri .....	39
Tablo 10 : 2019 Yılı 30 Büyükşehir Belediyesinin %1'lik Çevre Katkı Payı Tahsilat Tablosu .....	54
Tablo 11: Araştırma Komisyonlarının Görev Dağılımı Tablosu .....	69
Tablo 12 : Muçev Tarafından Raporları Hazırlattırılan Taşınmazlar.....	101
Tablo 13 : İş Artışı Yapılan İşlerde Toplam Değişiklik Tutar ve Oranları .....	106
Tablo 14 :Kanun'un 21/b Maddesine İstinaden İhale Edilen İşler ile 21/b Kapsamında İhale Edilme Gerekçeleri ve Sözleşme Bedelleri .....	111
Tablo 15 : Araştırma ve Geliştirme Hizmet Alımları İstisnası Kapsamında Şirketlerden Yapılan Alımlar.....	115
Tablo 16 : Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı Tarafından Düzenlenen Sözleşmelerin Listesi .....	118
Tablo 17 : Doğrudan Temin İle Yapılan Harcamalar Tablosu.....	121
Tablo 18 : Eğitim ve Yayın Daire Başkanlığı Tarafından Düzenlenen İhalelerin Listesi .....	124



## KISALTMALAR

<b>BKMYBS</b>	: Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi
<b>ÇED</b>	: Çevresel Etki Değerlendirmesi
<b>GYMY</b>	: Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
<b>MEOP</b>	: Milli Emlak Otomasyon Projesi
<b>MYMY</b>	: Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
<b>TCMB</b>	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
<b>TİF</b>	: Taşınır İşlem Fişi
<b>TOKİ</b>	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
<b>TÜFE</b>	: Tüketici Fiyat Endeksi
<b>ÜFE</b>	: Üretici Fiyat Endeksi
<b>VİF</b>	: Varlık İşlem Fişi
<b>YİD</b>	: Yap İşlet Devret
<b>YİĞŞ</b>	: Yapım İşleri Genel Şartnamesi



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Satın Alınan Muhtelif Mal ve Malzemenin, İlk Madde ve Malzeme Hesabı Kullanılarak Stoklara Alınmadan Giderler Hesabı ile Doğrudan Muhasebeleştirilmesi
2. Ecrimisil Gelirlerinin Eksik Muhasebeleştirilmesi
3. İskân Kanunu Kapsamındaki İşler İçin Verilen Krediler ile Bu Krediler Karşılığı Yapılan Tahsilatların Muhasebe Kayıtlarındaki Takibinin Zamanında Yapılmaması
4. Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Gider Kaydedilmesi
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 Nedeniyle Giderler Hesabının Gerçeği Yansıtılmaması
8. Maddi Duran Varlıklara İlişkin Amortisman Hesaplamaları ve İlgili Muhasebe Kayıtlarının Net Değer Hesabıyla Muhasebeleştirilmesi
9. Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi
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. Kamu İdarelerine Tahsisli Olan Hazine Taşınmazlarının Kiraya Verilmesi Protokollerine İlişkin Tespitler
19. Dönem Sonu İşlemlerinin Eksik Yapılması

## **B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler**

1. 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
2. Atık Yönetimi Yönetmeliği Hükümlerine Göre İdareye Sunulması Gereken Atık Yönetim Planlarının Sunulmaması
3. Çevre Kanunu Gereğince Yapılan Çevre Giderlerinin Ödenmesine İlişkin Tespitler
4. Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmelik Kapsamında Verilen Nakdi Yardımların Denetiminin Yeterince Yapılmaması
5. Çevre Kanunu Gereğince Büyükşehir Belediyelerinden Tahsil Edilmesi Gereken Çevre Katkı Payı Gelirlerinin Eksik Tahsil Edilmesi
6. Ambalaj Atığı Yönetim Sistemine İlişkin Sorumluluklarını Yerine Getirmeyen Belediyelerin Olması ve Bakanlık Tarafından Bu Belediyelere İlişkin Denetimin Yeterli Seviyede Yapılmaması
7. Atık İthalatı Yapan İthalatçılar Tarafından Ödenen Uygunluk Yazısı Ücretinin Maktu Olarak Belirlenmesi
8. Yetkilendirilmiş Atık Yönetim Kuruluşlarının Denetiminin Yapılmaması
9. Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Proje Bedellerinin Düşük Gösterilmesi ve Bunun Sonucu Başvuru Ücretleri ile İdari Para Cezalarının Olması Gerekinden Az Ödenmesi

10. Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetim Sisteminde Entegre Verilerin Yer Almaması
11. Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği'nin Uygulanmasına İlişkin Tespitler
12. Ekolojik Temelli Bilimsel Araştırma Raporu Hazırlama Sürecinde Eksiklikler Olması
13. Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'nün Yetki ve Sorumluluğundaki Alanlara Ait Kira ve Kullanma İzni Gelirlerinin Genel Bütçe Geliri Olarak Kaydedilmemesi
14. Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü ile Orman Genel Müdürlüğü Arasında Yapılan Protokole İstinaden Bakanlığa Ödenmesi Gereken Kira Paylarının Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
15. Side Sorgun'da Bulunan Hizmet Alanlarının Kiralanmasına İlişkin İhalede Tahmini Kira Bedelinin Düşük Belirlenmesi
16. Serik Belediye Başkanlığı İle İmzalanan Protokollere İlişkin 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. Belediyelerin Mekansal Planlama Süreçlerine Uygun Hareket Etmemesi
20. Genel Bütçeli İdarelere Tahsisli Kamu Konutlarının Sayısına İlişkin Kayıtların Gerçeği Yansıtması
21. Kamu Konutlarının Satışında Konutun Tahliyesi İçin Satış Şartnamelerine Konulan Hükümlerin Kanuna Uygun Olmaması
22. Hazine Taşınmazları Üzerinde Projeye Dayalı Organize Hayvancılık/Hayvancılık Yatırımları Amaçlı Tesis Edilen İrtifak Hakkı veya Verilen Kullanma İzinlerine İlişkin Tespitler
23. İşletme Süresi Sona Ermesi Nedeniyle Devir Alınan İpsala Gümrük Kapısında Bulunan Ticari Alanların İşletilmesine İlişkin Tespitler
24. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu Kapsamında Düzenlenen İhalelerde Tahmini Bedel Tespit Edilirken Yeterli Araştırmanın Yapılmaması

25. Kurumlardan Alınan Şartlı Bağış ve Yardımlar Hesabında Yer Alan Tutarların Şartlı Bağış ve Yardım Niteliğinde Olmaması
26. Uygulama Projesi ile İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulama Sırasında Birçok Proje Değişikliği Yapılması
27. Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyatın Belirlenmesi İşlemlerine İlişkin Tespitler
28. Yapım İşlerinde Poliçede Öngörülen Sigorta Bitiş Tarihinin Süre Uzatımı Sebebiyle Aşılmasına Rağmen Sigorta Süresinin Uzatılmaması
29. Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci Maddesinin Birinci Fıkrasının (b) Bendinde Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü ile İhaleye Çıkılması
30. Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü Maddesinin (f) Bendi Kapsamındaki Alımların Belirlenen Usul ve Esaslara Uygun Yapılmaması
31. Doğrudan Temin Usulü ile Hizmet Alımı Yapılan İşlerde Satın Alma Süreçlerinde Eksiklikler Olması
32. Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı Tarafından Gerçekleştirilen Hizmet Alımlarında Doğrudan Temin Parasal Sınırlarına Uyulmaması
33. Eğitim ve Yayın Daire Başkanlığı Tarafından Yapılan Hizmet Alımlarında Muayene ve Kabul İşlemlerinde Eksiklikler Olması
34. Motokaravan Alımı İşine İlişkin Tespitler
35. Çevre İdari Para Cezalarının Tahsilatına İlişkin Tespitler
36. İdari Yaptırım Kararlarının Gecikmeli Onaylanması ve Tebliğ Edilmesi
37. İlama Bağlı Giderlerin Zamanında Ödenmemesi
38. İmar Barışı Uygulama Sürecinde Davaların Kaybedilmesi Sonucu Mahkeme Giderlerinin Oluşması
39. Eski Bakanlara Araç Tahsis Edilmesi
40. Mali Hükümler İçeren Yönetmelik Değişikliği İçin Sayıştayın Görüşünün Alınmaması



## 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 Bankası A.Ş.'nin yeniden bankacılık faaliyetinde bulunmasına karar verilmiş ve söz konusu Kuruluş Bakanlığa bağlı olarak faaliyette bulunmaktadır.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97'nci maddesine göre Bakanlığın görev ve yetkileri özetle 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 29/6/2001 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 adet 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, İller Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü, TOKİ ve Emlak Bankası Genel Müdürlüğü ise ilgili kuruluşlardır.

2019 yılı itibariyle Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatında toplam 17.237 personel istihdam edilmektedir.

**Tablo 1 : Bakanlık Merkez ve Taşra Kadrolarının Dağılımı**

Personel Sayısı	Merkez			Taşra			Genel Toplam		
	Dolu	Boş	Toplam	Dolu	Boş	Toplam	Dolu	Boş	Toplam
Memur	2.875	4.353	7.228	11.322	8.327	19.649	14.197	12.680	26.877
Sözleşmeli Personel	18	129	147	503	358	861	521	487	1.008

6306 Sözleşmeli Personel	82	4	86	133	26	159	215	30	245
İşçi	166	0	166	736	0	736	902	0	902
696 sayılı KHK İşçi	406	0	406	996	0	996	1.402	0	1402
Döner Sermaye	0	3	3	0	19	19	0	22	22
<b>Toplam</b>	<b>3.547</b>	<b>4.489</b>	<b>8.036</b>	<b>16.690</b>	<b>8.730</b>	<b>22.420</b>	<b>17.237</b>	<b>13.219</b>	<b>30.456</b>

**Tablo 2 : Bakanlık Personelinin İstihdam Şekline Göre Dağılımı**

İstihdam Şekli	Personel Sayısı	Oran (%)
<b>Memur</b>		
Genel İdare Hizmetleri Sınıfı	5.926	34,37
Teknik Hizmetler Sınıfı	7.829	45,42
Sağlık Hizmetleri Sınıfı	123	0,72
Yardımcı Hizmetler Sınıfı	271	1,58
Avukatlık Hizmetleri Sınıfı	48	0,27
<b>Memur Toplamı</b>	<b>14.197</b>	<b>82,36</b>
İşçi	902	5,23
Sözleşmeli Personel	521	3,03
Sözleşmeli Personel (6306 sayılı Kanun)	215	1,25
İşçi (696 sayılı KHK)	1.402	8,13
<b>Toplam</b>	<b>17.237</b>	<b>100</b>

### 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. 2019 yılı bütçesiyle Bakanlığa 2.573.286.000,00 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 2019 yılında sağlanan fonlardan 5.867.430,16 Avro kaynak kullanılmıştır. Ulusal katkı payı hesabından 4.378.823,13 Avro, Hazine ve Maliye Bakanlığı hesaplarındaki Ulusal Fona aktarılmıştır.

Bakanlık bünyesinde faaliyetleri yürütülen Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının gelirleri 4.404.827.832,20 TL olarak gerçekleşmiştir. Dönüşüm Projeleri Özel Hesabında, 31.12.2019 tarihinde 207.335.240,88 TL nakit tutar kalmış olup, bu tutar 2020 yılına devretmiştir.

Ayrıca, Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında olan döner sermaye işletmesinden temin edilen 93.413.272,60 TL kaynak kullanılmıştır.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre, Bakanlığın 2019 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımını aşağıda belirtmiştir.

**Tablo 3 : 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

Kod	Açıklama	2019 Başlangıç Ödeneği (TL)	2019 Revize Ödeneği (TL)	31.12.2019 İtibariyle Harcama (TL)	Gerçekleşme Oranı
01	Personel Giderleri	1.264.444.000,00	1.312.107.148,00	1.298.520.868,00	%98,96
02	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	220.900.000,00	226.871.531,00	219.899.831,00	%96,93
03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	93.052.000,00	190.316.052,00	168.516.416,00	%88,55
05	Cari Transferler	572.867.000,00	2.720.750.321,00	2.714.346.507,00	%99,76
06	Sermaye Giderleri	177.331.000,00	1.919.511.146,00	1.610.267.219,00	%83,89
07	Sermaye Transferleri	230.000.000,00	1.330.295.788,00	1.292.511.531,00	%97,16
08	Borç Verme	14.692.000,00	9.892.000,00	8.655.459,00	%87,50
<b>Genel Toplam</b>		<b>2.573.286.000,00</b>	<b>7.709.743.986,00</b>	<b>7.312.717.832,00</b>	<b>%94,85</b>

Bakanlığın 2019 yılı başlangıç ödenekleri toplamı 2.573.286.000 TL olup; yıl içerisinde eklenen ödeneklerle birlikte yıl sonu toplam ödenek tutarı 7.709.743.986 TL olmuştur.

Bakanlığın, 2019 yıl sonu harcaması ise, 7.312.717.832 TL olarak gerçekleşmiştir. Cari transferler ekonomik kodundan harcanan 2.714.346.507 TL'nin 2.433.918.000 TL'si 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında kullanılmak üzere Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına aktarılmıştır. Sermaye gideri olarak gerçekleşen 1.610.267.219 TL'nin ise, 972.971.081 TL'si diğer idareler hesabına yaptırılan inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin harcamalardır. Sermaye transferi ekonomik kodundan harcanan 1.292.511.531 TL'nin 858.000.000 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 2019 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 : 2019 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması**

Kod	Bütçe Gelirlerinin Türü	Gelirler (TL)	Red ve İadeler(TL)	Net Bütçe Geliri(TL)	Oran
1	Vergi Gelirleri	229.576.753,11	48.347.473,74	181.229.279,37	% 1,35
2	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.259.646.548,06	77.275.014,56	2.182.371.533,50	% 16,23
3	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	811.153.902,45	9.553.466,36	801.600.436,09	% 5,96
4	Diğer Gelirler	7.759.248.576,51	60.242.115,58	7.699.006.460,93	% 57,27
5	Sermaye Gelirleri	2.608.043.808,18	28.653.971,54	2.579.389.836,64	% 19,19
<b>Genel Toplam</b>		<b>13.667.669.588,31</b>	<b>224.072.041,78</b>	<b>13.443.597.546,53</b>	<b>%100</b>

Tabloya göre Bakanlığın 2019 yılı net bütçe geliri 13.443.597.546,53 TL'dir. Teşebbüs ve mülkiyet geliri ekonomik koduna kaydedilen toplam 2.182.371.533,50 TL'nin 2.160.131.629,21 TL'si kira gelirleridir. Sermaye gelirleri ekonomik koduna kaydedilen 2.579.389.836,64 TL'nin ise 2.573.053.036,01 TL'sini taşınmaz satış gelirleri oluşturmaktadır.

Diğer gelirler olarak gerçekleşen toplam 7.699.006.460,93 TL'nin 7.303.376.487,94 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 49'uncu 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. 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,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- 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 yansıtmış ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların



önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 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 2019 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.

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.

Yönetim bilgi sistemi çalışmaları kapsamında, yönetimin ihtiyaç duyduğu raporların üretilebilmesi için “İl Faaliyet Sistemi” hazırlanmış, bu sistem aracılığıyla Bakanlık birimlerine ait veriler toplanarak “Faaliyet İzleme Sistemi” ile verilerin görselleştirilmesi sağlanmıştır. Ayrıca, üretilen verilerin analizlerinin gerçekleştirilmesinde ve üst yönetime sunulmasında kullanılmak üzere “Karar Destek Sistemi” projesi çalışmalarına başlanmıştır.

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 13’ü dolu,12’si 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.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” 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 DAYANAKLARI

### **BULGU 1: Satın Alınan Muhtelif Mal ve Malzemenin, İlk Madde ve Malzeme Hesabı Kullanılarak Stoklara Alınmadan Giderler Hesabı ile Doğrudan Muhasebeleştirilmesi**

Mali tablolarda, Stok Değerler Hesap Grubunda izlenmesi gereken tüketim malzemelerinin doğrudan 630-Giderler Hesabına kaydedilerek muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında, taşınırların, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedileceği belirtilmiştir.

Mezkur Yönetmelik'in "Satın alınan taşınırların giriş işlemleri" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasında ise, satın alınan taşınırlar için, teslim alındıktan sonra Taşınır Kod Listesindeki hesap kodları itibarıyla üçer nüsha Taşınır İşlem Fişi (TİF) düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Yönetmelik'in ilke olarak herhangi bir şekilde elde edilen taşınırlar için TİF düzenlenerek ilgili varlık hesabına giriş yapılması esasını getirdiği anlaşılmaktadır.

Bununla beraber, Yönetmelik'in TİF düzenlenmeyecek mal ve malzemelere de 10'uncu maddenin (a) bendinde ve 15'inci maddenin dördüncü fıkrasında sıralamak suretiyle yer verdiği görülmektedir.

Taşınırların tüketim suretiyle çıkışları anılan Yönetmelik'in 22'nci maddesinde düzenlemiştir. Söz konusu maddede tüketim malzemelerinin çıkışının mutlaka TİF düzenlenerek olacağı, bu fiş olmadan hiçbir şekilde çıkış yapılamayacağı ve çıkışların ambara giriş sırasına göre yapılacağı ifade edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 87'nci maddesine göre, bu Hesap kamu idarelerince üretimde

veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen tüketim malzemeleri ile hammadde, yardımcı madde, ambalaj malzemesi ve diğer malzemelerin izlenmesi için kullanılmaktadır.

Anılan hüküm gereğince, alınan mal ve malzemelerin 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına girişinin yapılması ve tüketime verildiğinde bu hesaptan çıkış yapılması gerekmektedir. Ancak, yıl içinde yapılan söz konusu mal ve malzeme alımları 630-Giderler Hesabında doğrudan giderleştirilmiş olduğundan TİF düzenlenmediği görülmüştür.

Kamu İdaresince satın alınan tüketim malzemelerinin, istisna kapsamında olmadığı halde, TİF düzenlenerek girişinin yapılmaması, bu suretle çıkış işlemlerinin de gerçekleşmemesi, hem Taşınır Mal Yönetmeliği hem de Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine aykırı olduğu gibi mal ve malzemelerin takibini de güçleştirmektedir.

Mevzuat hükümlerine aykırı olarak, 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına giriş kaydı yapılmadan doğrudan giderleştirilen 834.292,50 TL'lik alım nedeniyle, 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabının borç kalanı aynı tutar kadar eksik görünmektedir.

Sonuç olarak, Bakanlıkça satın alınan tüketim malzemelerinin anılan mevzuat hükümleri göz önüne alınarak TİF düzenlenmek suretiyle, 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydının yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

## **BULGU 2: 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 tüzelkişilerce 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 çıkarılması 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 da çıkarılması 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, 2019 yılı içinde kesinleşip 120 numaralı hesaba kaydedilmesi gereken ecrimisil gelirleri tutarı 390.018.045,12 TL iken, 2019 yılı muhasebe kayıtlarında bu tutarın 5.401.895,29 TL olduğu; bununla birlikte kesin mizana göre 2019 yılı içinde tahsili yapılan ecrimisil gelirleri toplamının ise 400.969.371,61 TL olduğu, bu itibarla 120 hesabının 384.616.149,83 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 295.422.468,73 TL tutarında ecrimisil olduğu halde,

121 numaralı hesaba yapılan kayıt tutarının 660.518,78 TL olduğu, bu itibarla 121 hesabının 294.761.949,95 TL eksik olduğu,

tespit edilmiştir.

Bu itibarla, ecrimisil gelirlerine ilişkin tahakkuk ve takip kayıtlarının mevzuata uygun olarak muhasebeleştirilmemesi nedeniyle, 2019 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 idaresi Başkanlığına gönderildiği aşamada bu hesaptan çıkarılarak 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına kaydedilmesinin sağlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

### **BULGU 3: İskân Kanunu Kapsamındaki İşler İçin Verilen Krediler ile Bu Krediler Karşılığı 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 ise, 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.

İskan 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 yurtiçine 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.

Yine aynı Yönetmelik'in "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 Bankası'na yapılan bildirimler çerçevesinde; Merkez Saymanlık Muhasebe Müdürlüğü'nce 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 sağlanamamakta 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, yani

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 düşünülmektedir.

#### **BULGU 4: 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 Yönetmelik'in "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.

2019 yılı içerisinde Bakanlığa ait binalar için, ömürlerini uzatacak ve verimlerini artıracak şekilde toplam 3.476.986,32 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 tablolarda 252-Binalar Hesabının 3.476.986,32 TL noksan, 630-Giderler Hesabının da 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 düşünülmektedir.

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

Aynı Yönetmelik'in 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 bu Hesabın 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 kabulün yapılması ile birlikte, 252-

Binalar Hesabına borç, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Bakanlıkça, 2019 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 48.595.831,96 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 Yönetmelik'in, 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 tamamlanıncaya 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 yapılmıncaya kadar 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmelidir.

2019 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 32.903.967,65 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 32.903.967,65 TL eksik, 630-Giderler Hesabı bakiyesinin 31.471.380,66 TL ile 252-Binalar Hesabı bakiyesinin 1.432.586,99 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 düşünülmektedir.

#### **BULGU 7: Diğer İdareler Hesabına Yaptırılan Yatırımlardan Geçici Kabulü Yapılanların İlgili İdarelerine Devredilmemesi Nedeniyle Giderler Hesabının Gerçeği Yansıtması**

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 Yönetmelik'in 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 Yönetmelik'in “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, Bakanlık muhasebe kayıtları üzerinde yapılan incelemede, diğer kamu idareleri hesabına yaptırılan yatırımlardan geçici kabulü yapıp idaresine devredilen yapım işlerinin 630-Giderler Hesabına borç kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

2019 yılı içinde, 252-Binalar Hesabına kaydedilen tutarlardan 19.261.152,90 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 19.261.152,90 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 düşünülmektedir.

### **BULGU 8: Maddi Duran Varlıklara İlişkin Amortisman Hesaplamaları ve İlgili Muhasebe Kayıtlarının Net Değer Hesabıyla Muhasebeleştirilmesi**

Bakanlıkça diğer kamu idarelerine devredilen veya diğer kamu idarelerinden Bakanlığa devredilen maddi duran varlıklara ilişkin amortisman kayıtlarının yapılmaması nedeniyle, muhasebe sisteminin ürettiği hata raporlarındaki kayıtların düzeltilmesi amacıyla 500-Net Değer Hesabının kullanıldığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabına ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 185'inci maddesine göre, bu Hesap, maddi duran varlık bedellerinin yararlanma süresi içinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesi ile maddi duran varlıklar için ayrılan değer düşüklüğü karşılıklarını izlemek için kullanılmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın İşleyişi" başlıklı 186'ncı maddesinin (a) bendinde, 257-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabının muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Buna göre, Bakanlık tarafından diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredilen amortisman tabi maddi duran varlıklar, 257-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabına borç kaydı yapılarak kayıtlardan çıkarılmalı; diğer kamu idarelerinden bedelsiz olarak devralınan amortisman tabi maddi duran varlıklar ise, 257-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabına alacak kaydı yapılarak muhasebe kayıtlarına alınmalıdır.

2019 yılı içerisinde Bakanlığa ait maddi duran varlıklardan diğer kamu idarelerine devredilen veya diğer kamu idarelerinden Bakanlığa devredilen bina, tesis, makine, cihazlar, taşıtlar ve demirbaşlar için amortisman girişlerinin veya çıkışlarının yapılmaması nedeniyle yıl içerisinde muhasebe sistemi hata raporu vermektedir. Sistem tarafından verilen bu uyarı sonucunda 257-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabı hatalı olarak 500-Net Değer Hesabı ile muhasebeleştirilerek düzeltilmeye çalışılmaktadır.

Bu durumun, 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 aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, devredilen veya devralınan maddi duran varlıkların amortisman kayıtlarının mevzuatta belirtildiği şekilde yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

#### **BULGU 9: Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi**

Bakanlığın faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan bilgisayar yazılımı 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 Yönetmelik'in “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, 2019 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 2.211.241,34 TL noksan görünmesine yol açmaktadır.

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

Bakanlığın 2019 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 Yönetmelik'in 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 amortismanına tabi maddi duran varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismanına tabi tutulmamış kısmının tamamı amortismanına 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 2019 yılı bilançosunda 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında 72.248.906,01 TL tutarında bakiye olmasına rağmen, 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabında 73.418.732,96 TL tutarında bakiye olduğu anlaşılmıştır.

Dolayısıyla, mali tablolarda 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabında ve 630-Giderler Hesabında 1.169.826,95 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 düşünülmektedir.

#### **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 dörtte 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; 2014-2019 yılları arasında vadesi geldiği halde tahsil edilmeyen 82.438.213,11 TL tutarında kira ile 228.628.294,55 TL tutarında irtifak hakkı bedeli olmak üzere toplam 311.066.507,66 TL alacak bulunmaktadır.

2019 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 1.745.649,11 TL tutarında kayıt olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla, vadesi geldiği halde tahsil edilmeyen 309.320.858,55 TL tutarında alacağın, 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına aktarılmaması nedeniyle 2019 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 düşünülmektedir.

## **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 kuruluşların 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 taşınmazlarının 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.

Yapılan incelemede, Bakanlığın kullanımında bulunan taşınmazların envanterine yönelik çalışmaya başlanmış olmakla beraber, Yönetmelik'te istenen bilgileri karşılayacak nitelikte kayıt ve envanter çalışmasının sonuçlandırılmadığı görülmüştür.

Milli Emlak Genel Müdürlüğünden temin edilen Milli Emlak Otomasyon Projesi (MEOP) verilerine göre, Bakanlığa tahsisli yaklaşık 8 bin adet taşınmaza ait emlak vergi değerleri veya rayiç bedellerin toplamı 3.943.175.466,90 TL olduğu; bu taşınmazların kaydedilmesi gereken 250-Arazi ve Arsalar, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252-Binalar Hesaplarının 03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar detay kodunda kayıtlı toplam tutarın ise 2.096.119.040,18 TL olduğu görülmektedir. Bu durumda 250, 251 ve 252 hesaplarının toplamda 1.847.056.426,72 TL eksik olduğu anlaşılmıştır.

Bu itibarla, Bakanlığın tahsisli olarak kullandığı taşınmazların tamamını maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına almadığı için 2019 yılı Bilançosunda 250, 251 ve 252 hesaplarındaki tutarların yukarıda belirtilen kadar eksik kaydedildiği anlaşılmaktadır.

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 uygun olacağı düşünülmektedir.

### **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 bulunmamakta ve tüm kayıtlar taşra personeli tarafından manuel olarak yapılmaktadır. Daha önceki yıllarda, bu iki kurum arasında, Hazine taşınmazlarının envanteri için kurulan entegre bilişim sistemleri, 2017 yılından itibaren karşılıklı çalışamaz hale gelmiş ve bu durum envanter çalışmalarının sistem üzerinden otomatik olarak muhasebeleştirilememesi sonucunu doğurmuştur.

2019 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;

2019 yılı sonu itibariyle Milli Emlak Otomasyon Projesi (MEOP) sisteminde kayıtlı Hazineye ait tescilli taşınmaz sayısının 3.957.037 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	621.965
Orta Malı, Genel Hizmet Alanı Vs.	İz Bedeli Üzerinden Kaydedilmesi Gerekenler	475.000
Arsa, Arazi Vs.	Maliyet Bedeli Veya Rayiç Değeri Üzerinden Kaydedilmesi Gerekenler	157.225
<b>Toplam</b>		<b>1.254.190</b>

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, 2019 yılı sonu itibarıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca kamu idarelerine tahsis edilen taşınmaz sayısı 615.327 adet olup toplam bedeli 1.535.335.604.347,35 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, 2019 yılı Bilançosunda yer alan toplam tutarın 1.316.494.995.693,96 TL olduğu görülmüştür.

Kamu idarelerine tahsis edilen, 218.840.608.653,39 TL değerindeki taşınmazın ilgili varlık hesaplarında raporlanmaması sonucunda 2019 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 düşünülmektedir.

#### **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.

2019 yılı denetimleri kapsamında elden çıkarılan taşınmazlara ilişkin yapılan incelemelerde,

Milli Emlak Otomasyon Projesi (MEOP) sisteminde kayıttan düşüldüğü halde, muhasebede halen kayıtlı olan yaklaşık 200.000 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, 2019 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 düşünülmektedir.



---

---

**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 değeri 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.

2019 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, 2019 yılı Bilançosu ve Faaliyet Sonuçları Tablosunun hatalı bilgi içermesine sebep olduğu anlaşılmaktadır.

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

### **BULGU 17: Hazine Taşınmazlarına İlişkin Rayiç Bedel Kayıtlarının Tamamlanmaması**

Milli Emlak Genel Müdürlüğüne 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 (GYMY) 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;

31.12.2019 tarihi itibarıyla, Hazineye ait tescilli taşınmaz sayısının 3.957.037 adet olduğu,

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

1.876.258 adet taşınmazın maliyet bedeli veya rayiç değer ile muhasebeye kayıtlarının yapıldığı,

666.487 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, 2019 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 düşünülmektedir.

### **BULGU 18: Kamu İdarelerine Tahsisli Olan Hazine Taşınmazlarının Kiraya Verilmesi Protokollerine İlişkin Tespitler**

Kamu idareleri ile yapılan tahsisli Hazine taşınmazlarının kiraya verilmesine ilişkin protokol hükümleri gereğince Bakanlığa ödenmesi gereken payların takip edilmediği, bunun sonucunda payların bazılarının eksik yatırıldığı, bazılarının ise başka kamu idarelerinin kurumsal kodu ile muhasebeye kaydedildiği görülmüştür.

Bakanlık tarafından, kamu idarelerine tahsis edilen Hazine taşınmazları ile genel bütçeli kamu idareleri tarafından kiralanmış olan taşınmazların ticari amaçla kullanılması mümkün olan yerlerinin kiraya verilmesine ilişkin görev ve yetki Bakanlığın hizmet birimlerinden Milli Emlak Genel Müdürlüğüne aittir. Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 70'inci maddesinin beşinci fıkrasına göre, bu taşınmazların adına tahsis yapılan idare tarafından üçüncü kişilere kiraya verilmesi için bu idarelerle protokol yapılabilmektedir.

Bu kapsamda, Bakanlık ile Adalet Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı arasında ayrı ayrı protokoller yapılmıştır.

Yapılan protokollerde, kiralanılan ticari alanların kira bedellerinden enflasyon oranlarına göre güncellenen maktu bir tutar veya doğrudan kira bedellerinden pay alınması şeklinde yöntemlerle gelirlerin paylaşılacağı hüküm altına alınmıştır.

Adalet Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı ile yapılan protokollere ilişkin tespitler aşağıda yer almaktadır;

1) Adalet Bakanlığı ile 2013 yılında imzalanan protokolle;

Protokol kapsamındaki taşınmazların ticari ünitelerinin kurum tarafından işletilmesi ya da üçüncü kişilere kiralanmak suretiyle işlettilmesinden elde edilen kira, hasılat, tazminat, cezai şart, teminat ve faiz gibi gelirlerin toplamının yüzde otuzunun Hazine payı olarak Adalet Bakanlığı tarafından Bakanlık hesaplarına ödeneceği ifade edilmiştir.

2019 yılı içerisinde Adalet Bakanlığının bu kapsamda 5.882.652,49 TL gelir yatırdığı görülmüştür. Söz konusu gelirlere ilişkin ödemelerin, halen Hazine ve Maliye Bakanlığı Merkez Saymanlığına yapıldığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı kurumsal kodu kullanılarak yanlış kamu idaresinin defterine kaydedildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar ile genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin her biri, kurumsal bazda idare hesabını vermekle yükümlü tutulmuş bulunmaktadır. Kamu idarelerinin kuruluş kanunu ya da çeşitli kanunlar gereğince yürütmüş oldukları faaliyetlerinden dolayı tahsil edilen gelirlerin ise ilgili idarenin kurumsal kodu kullanılmak suretiyle muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yatırılan tutarların Bakanlık defterine kaydedilmemesi ve mali tablolarında görülmemesi, bu kapsamda yapılan ödemelerin takibini güçleştirmekte ve Bakanlık mali

tablolarında hataya neden olmaktadır.

2) Sağlık Bakanlığı ile 2011 yılında imzalanan protokolde;

Protokol kapsamındaki mevcut ticari üniteler için belirlenen ilk yıl protokol bedelinin 55.000.000,00 TL olduğu ve müteakip yıllar bedellerinin, bu bedelin Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) oranında artırılması suretiyle belirleneceği,

Ayrıca, Sağlık Bakanlığı adına Döner Sermaye İşletmeleri eliyle yapılan kiralama işlemlerinden elde edilecek gelirlerin cari yıl protokol bedelini aşması halinde, fazla olan kısmının yüzde otuzunun Bakanlık hesaplarına ödeneceği,

ifade edilmiştir.

Protokolün uygulanmasında, TÜFE oranına göre artırılabilecek maktu ödeme tutarlarının hesaplanmasında hatalar olduğu, Sağlık Bakanlığının yatırdığı bedellerin olması gerekenden az olduğu görülmüştür. Bu eksikliğin, protokol kapsamından çıkartılan taşınmazların kira bedellerinin, ödenecek maktu bedelden düşülmesi sebebiyle olduğu ifade edilmişse de, ödenen tutarların nasıl hesaplandığına ilişkin herhangi bir bilgi ve belge ibraz edilmemiştir.

Diğer yandan, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin her biri, kurumsal bazda idare hesabını vermekle yükümlüdür ve kamu idarelerinin kuruluş kanunu ya da çeşitli kanunlar gereğince yürütmüş oldukları faaliyetlerinden dolayı tahsil edilen gelirlerin ilgili idarenin kurumsal kodu kullanılmak suretiyle muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, 2019 yılı içerisinde Sağlık Bakanlığının bu kapsamda 114.172.669,76 TL gelir yatırdığı görülmüştür. Söz konusu gelirlere ilişkin ödemelerin, halen Hazine ve Maliye Bakanlığı Merkez Saymanlığına yapıldığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı defterine kaydedildiği tespit edilmiştir. Yatırılan tutarların Bakanlık defterine kaydedilmemesi ve mali tablolarında görülmemesi, bu kapsamda yapılan ödemelerin takibini güçleştirmekte ve Bakanlık mali tablolarında hataya neden olmaktadır.

Sonuç olarak, söz konusu tutarların Bakanlık kurumsal kodu ile kayıtlara alınmasının sağlanması ve yatırılan bedellerin protokol hükümlerine uygun olup olmadığının kontrolü için Bakanlıklar arasında etkin bir denetim ve kontrol mekanizması kurulması gerektiği düşünülmektedir.

## **BULGU 19: Dönem Sonu İşlemlerinin Eksik Yapılması**

Bakanlığın 2019 yılı dönem sonu işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde eksiklikler olduğu 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 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 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**

<b>İlgili Hesaplar</b>	<b>Geçici Mizan Bakiyesi (TL)</b>	<b>Kesin Mizan Bakiyesi (TL)</b>
120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı	493.572.213,66	493.572.213,66
220 Gelirlerden Alacaklar Hesabı	817.492,61	817.492,61
126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı	260.491,05	260.491,05
226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı	1.048.526,43	1.048.526,43

132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı	1.116.740,00	1.116.740,00
232 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı	348.933.248,58	348.933.248,58

**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	102.578.232,31	102.578.232,31
430 Alınan Depozito ve Teminatlar	1.785.464,61	1.785.464,61
372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	13.529.654,28	13.529.654,28
472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	168.140.931,48	168.140.931,48
380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı	1.524.933,76	1.524.933,76
480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı	1.002.533,97	1.002.533,97

**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	15.967.954,98	15.967.954,98
320 02 (N-1) Yılına Ait Borçlar	18.894,18	18.894,18
320 03 (N-2) Yılına Ait Borçlar	58.521,68	58.521,68
320 04 (N-3) Yılına Ait Borçlar	4.991,39	4.991,39

**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	2.600.931,70	2.600.931,70

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, 2019 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 düşünülmektedir.

---

## **B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER**

### **BULGU 1: 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**

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.

Kanun'un 12'nci maddesi çerçevesinde, çevre denetimine ilişkin çeşitli konularda belediyelere yetki verilmiştir.

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 fıkralarının, 2872 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesine aykırı hükümler içerdiği düşünülmektedir. 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, şimdiki kadar genel bütçeye gelir aktarılmadığı görülmüştür. Aynı zamanda, Bakanlık bütçesine Çevre Kanunu uyarınca yapılacak denetimlerle ilgili harcamaları



karşılama 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 Yönetmelik'in 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 kaydedilen idarî para cezaları karşılığı ödeneğin Bakanlık bütçesine konulması gerektiği düşünülmektedir.

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 hükümleriyle uyumlu hale getirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

## **BULGU 2: Atık Yönetimi Yönetmeliği Hükümlerine Göre İdareye Sunulması Gereken Atık Yönetim Planlarının Sunulmaması**

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.

Atık Yönetimi Yönetmeliği'nin “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinin (1) 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 Yönetmelik'in “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.

Yönetmelik'in "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, 2019 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 düşünülmektedir.

### **BULGU 3: 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.

2019 yılı içinde kamu idarelerine yapılan şartlı nakdi yardımlar incelendiğinde, yardımların 2019 yılı Aralık ayına kadar, Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü ile T.C. Ziraat Bankası A.Ş. arasında, 10.11.2016 ve 04.12.2018 tarihlerinde imzalanan protokoller gerekçe gösterilerek idarelerin veya hak sahiplerinin banka hesapları yerine, idarelerce gerekli işlemler yerine getirilmeden ve dosyalar tekemmül etmeden, öncelikli olarak ara bir hesap olarak kullanılan Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü adına Ziraat Bankasında açılan vadesiz mevduat hesabına yatırıldığı görülmüştür.

Yıl içerisinde belli tarihlerde alınan komisyon kararları ve Olurlar çerçevesinde, Genel Müdürlük adına açılan vadesiz mevduat hesabına aktarılan tutarlar, anılan Genel Müdürlük tarafından ilgili idareler adına açılan vadesiz alt hesaplara aktarılmış, sonrasında alt hesaplardaki tutarlar, idarelerin gerekli belgeleri sunması üzerine, Genel Müdürlüğün talimatıyla ilgili yüklenicilere aktarılmıştır.

2019 yılı Aralık ayında ise, belirtilen uygulamadan farklı bir uygulama yapılmış olup, alınan komisyon kararları ve Olurlar ile belirlenen tutarlar, ara hesaba aktarılmak yerine, Yönetmelik'te belirtilen yardım yapma şartları yerine getirilmeden, doğrudan sermaye transferi şeklinde yardım yapılan kamu idarelerinin hesaplarına aktarılmıştır.

#### **A) Çevre Giderlerinin Özel Hesaba Aktarılmak Suretiyle Gerçekleştirilmesi**

Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü tarafından çevre gideri yapılmasında, ilgili Kanun ve Yönetmelik ile 5018 sayılı Kanun ve ikincil mevzuat hükümlerine uyulmadığı görülmüştür.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "Çevre katkı payı alınması, diğer gelirler ve bütçe ödenekleri" başlıklı 18'inci maddesinde, çevre kirliliğinin önlenmesi, çevrenin iyileştirilmesi

ve çevre ile ilgili yatırımların desteklenmesi amacıyla; Bakanlığın bütçesine, yılı bütçe gelirleri içerisinde tahmin edilen ve maddede sayılan gelirler karşılığı olarak ödenek öngörüleceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan madde hükmüne dayanılarak hazırlanan Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmelik'in "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.

Bakanlık, ödemeye esas iş ve hizmetlerin 15'inci maddede belirtilen kontrol ve denetim faaliyetlerini tamamlayana kadar bu işler için ayrılan ödeneği Genel Müdürlük adına açılan banka hesabında bekletmekte, ancak hakediş ve faturaların yapılan işle uyumlu olduğu tespit edilmişse ödeme yapmaktadır. Bu süre zarfında, ilgili tutarlar banka hesabında tutulmakta ve bu işlem için herhangi bir faiz veya nemalandırıcı işlem yapılmamaktadır. Belirtilen tutarların Genel Müdürlük adına açılmış banka hesabına aktarılmasına ilişkin işlemler ise, 5018 sayılı Kanun 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 genel bütçe muhasebesi dışında iş ve işlemler yapılmış ve bu amaçla merkez saymanlık müdürlüğü tasarrufu dışında banka hesabı açılmıştır. Harcama yetkilisi onayı ile gerçekleştirme görevlilerince ilk etapta açılan bu banka hesabına ödemeler yapılmış ve işlemler tamamlandıktan sonra bu hesaptan ilgili idarelerin banka hesaplarına 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 Genel Müdürlük banka hesabına 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

üzerinde yapılacak kontroller neticesinde ilgili idarelere doğrudan ödenmesi gerekmektedir.

Ancak, 2019 yılı içerisinde yapılan ödemelerde; Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü ile T.C. Ziraat Bankası A.Ş. 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, Ziraat Bankası A.Ş.'de Genel Müdürlük adına açılan vadesiz mevduat 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.

Kamu İdaresince yapılan işlemlerin ikincil mevzuat düzenlemelerinden kaynaklandığı ifade edilse de, ikincil mevzuat düzenlemelerinde yardım ödemelerinin özel hesaba aktarılmasına cevaz veren bir düzenleme bulunmamaktadır.

Dolayısıyla, çevre gideri yapılması uygulamalarında, ilgili Kanun ve Yönetmeliklerle birlikte, 5018 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatındaki hükümlere uyulması, muhasebe yetkilisince yapılan ödemelerin Genel Müdürlük adına açılmış banka hesabına değil, gerçekleştirme görevlisi tarafından tahakkuka bağlanarak harcama yetkilileri tarafından ödenmesine izin verilen tutarların doğrudan gerekli şartları yerine getiren ve istenilen belgeleri sunan idarelere ödenmesi gerekmektedir.

### **B) Çevre Giderlerinin Sermaye Transferi Şeklinde Yapılması**

Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğünce kamu idarelerine yapılan aktarımlar 2019 yılı Aralık ayına kadar bulgunun (a) bendinde ifade edildiği üzere, mevzuata aykırı olarak özel hesaba aktarılmak suretiyle yapılmış, Aralık ayında ise, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2872 sayılı Çevre Kanunu ve Kanun'un 18'inci maddesine dayanılarak çıkarılan Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmelik'te yer alan hükümlere uyulmadan, sermaye transferi olarak yardım yapılan kamu idarelerinin hesaplarına aktarma yapılmıştır.

Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmelik'in "Yardım veya kredi başvurularının değerlendirilmesi" başlıklı 9'uncu maddesinde, başvurularda gereken evrak sayılmakta, "Yardım veya kredi ödemeleri" başlıklı 14'üncü maddesinde, yardımların hangi şartlarla Kamu İdarelerinin

hesaplarına aktarılacağına yer verilmekte ve “Kontrol ve denetim” başlıklı 15’inci maddesinde de İl Müdürlükleri tarafından gerçekleştirilecek kontrol süreçlerinin içeriği belirtilmektedir.

Buna göre, kamu idareleri, Bakanlığa hitaben yazılan müracaat yazısı, birlikler, belediyeler ve il özel idareleri için encümen kararı veya meclis kararı, keşif özeti ve metraj cetveli, Bakanlıkça onaylı proje veya proje uygunluk yazısı ve taahhütnamelerini hazırlayarak yardım başvurusunda bulunabilirler. Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü tarafından belgeler üzerinde gerekli kontrol ve incelemeler yapıldıktan sonra, kamu idaresine yardımda bulunulup bulunulmayacağına karar verilmelidir.

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 Yönetimi Genel Müdürlüğü tarafından Aralık ayında yapılan yardımlar incelendiğinde, yardım yapılan idarelerin Yönetmelik’te yer alan başvuru şartlarını sağlamadığı, idareler tarafından Bakanlığa müracaat yazısı, encümen kararı veya meclis kararı, keşif özeti ve metraj cetveli, proje veya proje uygunluk yazısı ve taahhütname sunulmadığı görülmektedir.

Yine, Yönetmelik hükümlerine göre, yardım ödemelerinin işlerin tamamlanmasından ve gerekli kontrol ve denetim işlemlerinin sonuçlanmasından sonra yapılması gerekirken, kamu idareleri tarafından harcama süreçleri tamamlanmadan, sermaye transferi şeklinde aktarım yapılmıştır.

2020 yılı itibarıyla ise, Bakanlık tarafından, idarelerden 2019 Aralık ayında yapılan transferler için başvuru belgeleri ve yapılan harcamalara ilişkin kanıtlayıcı belgeler alınmakta ve zamanında Yönetmelik hükümlerine göre işletilmeyen süreçler, geçmişe yönelik olarak tamamlanmaktadır. Ancak, Yönetmelik kapsamında gereken evrakların sonradan tamamlanması, hem Yönetmelik hükümlerine uygun değildir; hem de yapılan sermaye aktarımlarının Yönetmelik ve 5018 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olduğu hususunu değiştirmemektedir.

Öte yandan, 5018 sayılı Kanun hükümlerine göre, üst yöneticiler sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını

sağlamaktan, harcama yetkilileri harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve diğer mevzuata uygun olmasından ve ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından, gerçekleştirme görevlileri işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanmasından, muhasebe yetkilileri ise Kanun ile belirtilen hususları kontrol etmekten sorumlu tutulmuştur.

5018 sayılı Kanun'un "Giderin gerçekleştirilmesi" başlıklı 33'üncü maddesine göre, 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 sermaye transferi işlemini gerçekleştirdikleri için, Kanun'un kendilerine yüklediği görev ve sorumlulukları yerine getirmemişlerdir.

Kamu İdaresince yapılan işlemlerin ikincil mevzuat düzenlemelerinden kaynaklandığı ifade edilse de, ikincil mevzuat düzenlemelerinde yardım ödemelerinin özel hesaba aktarılmasına cevaz veren bir düzenleme bulunmamaktadır.

Belirtilen sebeplerle, Aralık ayı içinde kamu idarelerinin hesaplarına sermaye transferi şeklinde yapılan yardımların, 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 aykırı olduğu düşünülmektedir.

### **C) Genel Müdürlük Adına Açılan Banka Hesabının Yönetiminin Mevzuata Uygun Olmaması**

Genel Müdürlük adına Ziraat Bankasında açılan vadesiz mevduat hesabının yönetimi ve takibinde; 5018 sayılı Kanun ve ikincil mevzuat hükümleri ile Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'ne uyulmadığı tespit edilmiştir.

Bakanlık ve Ziraat Bankası arasında yapılan protokol hükümleri doğrultusunda, "*hesap, özel hesap, havuz ve benzeri adlarla açılan ve/veya yönetilen*" banka hesabı mahiyetindeki Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü adına Ziraat Bankasında açılan vadesiz mevduat hesabına ve hak sahibi idareler adına açılan vadesiz alt hesaplara aktarılan tutarlar, vadesiz mevduat hesaplarında bekletilmiş ve Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği çerçevesinde, vadeli mevduat faiz oranı veya katılma hesabı beklenen/tahmini getiri oranları ya da diğer araçların getirileriyle değerlendirilmemiştir.



Ayrıca, gerekli kontrol ve denetim faaliyetleri tamamlanıp Genel Müdürlüğün Ziraat Bankası hesabından ilgili idarelere aktarılan kaynaklardan harcanmayan tutarlar tekrar Genel Müdürlüğün özel hesabına gelmekte ve herhangi bir değerlendirmeye tabi tutulmaksızın bekletilmektedir.

5018 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, kamu geliri içinde faiz, zam ve ceza gelirleri de sayılmıştır.

Aynı Kanun'un "Hazine birliği" başlıklı 6'ncı maddesinde bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimlerince gerçekleştirilen tahsilât ve ödeme işlemlerinin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) verilecek talimatlar çerçevesinde bu Banka aracılığıyla gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır. "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde de, 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.

Anılan hükümlere göre, Bakanlık muhasebe hizmetlerini yürüten Merkez Saymanlık Müdürlüğünce gerçekleştirilen tahsilât ve ödeme işlemleri TCMB'ce verilecek talimatlar çerçevesinde bu Banka aracılığıyla gerçekleştirilebilecektir. Uygulamada da Merkez Saymanlık Müdürlüğünce yapılacak tahsilât ve ödeme işlemleri için TCMB'de hesap açılmış (Merkez Saymanlık Müdürlükleri işlemlerini TCMB ile İl Müdürlükleri işlemlerini Ziraat Bankası aracılığıyla gerçekleştirebilmektedir) ve bu hesap üzerinden işlemler yapılmaktadır.

Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü tarafından Ziraat Bankasında banka hesabı açılması (genel bütçeli kuruluşların merkez muhasebe işlemlerinin TCMB aracılığı ile yürütülmesi hususu göz önüne alındığında) ve ara hesap açılarak vadesiz olarak paranın bu hesapta bekletilmesi, 5018 sayılı Kanun hükümlerine uygun değildir.

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin "Uygulama ve kullanılacak araçlar" başlıklı 5'inci maddesinde, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını TCMB veya muhabiri olan bankada açılacak TL cinsi vadesiz hesaplarda tutmakla yükümlüdür. Ayrıca, afet nedeniyle toplanan nakdi bağış ve yardımlar ile özel kanunların verdiği yetki çerçevesinde belli bir kamusal amaca özgülenmek

suretiyle fon, hesap, özel hesap, havuz ve benzeri adlarla açılan ve/veya yönetilen her türlü banka hesaplarında tutulan kaynakların, ikinci fıkrada sayılan esaslar çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "Kaynakların değerlendirilmesi ve nemalandırma" başlıklı 6'ncı maddesinde de kurumların mevduat ve katılma hesabı olarak değerlendirmeyi öngördükleri mali kaynakları için uygulanacak vadeli mevduat faiz oranının ve katılma hesabı beklenen/tahmini getiri oranının, Yönetmelik eki Ek 1'de yer alan ve ilgili vadelere karşılık gelen oranlardan daha yüksek olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Çevre ile ilgili gider yapılırken, mevzuatın öngördüğü bütün mali işlemlerin tamamlanması ve gerekli belgelerin tamam olması ile sürecin Merkez Saymanlık Müdürlüğünde tamamlanmış olması gerekirken, işlemler tekemmül etmeden ilgili komisyon kararlarıyla Merkez Saymanlık Müdürlüğünce ödeme emri belgesi imzalanarak ödemeler öncelikle Genel Müdürlük adına Ziraat Bankasında açılan vadesiz hesaba aktarılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, ödemeler hak sahibi idare ve kuruluşların yerine Genel Müdürlüğe yapılmaktadır. Söz konusu tutarlar hak sahibi idare ve kuruluşlara ödenmeden önce Hazine vizesinden vaktinden önce çıkarılarak, Hazineye bu süre kadar kaynak maliyeti yükü getirilmektedir.

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nde; genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince belli bir kamusal amaca özgülenmek suretiyle fon, hesap, özel hesap, havuz ve benzeri adlarla açılan ve/veya yönetilen her türlü banka hesaplarında tutulan kaynakların, çeşitli mali araçlarla değerlendirileceği hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kanun uyarınca, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Genel Müdürlüğün vadesiz mevduat hesabındaki tutarları, hak sahibi idare ve kuruluşlara aktarılan değin, söz konusu kamu kaynağının vadesiz kullanımının idareye getirdiği menfi menfaatin engellenmesi amacıyla, Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde vadeli mevduat faiz oranı veya katılma hesabı beklenen/tahmini getiri oranları ya da diğer araçların getirileriyle değerlendirmesi gerekmektedir.

Bulgu konusu husus, 2018 yılı Bakanlık Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almış olmasına rağmen, rapor yazım tarihi itibarıyla herhangi bir ilerleme kaydedilmemiştir.

**BULGU 4: Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmelik Kapsamında Verilen Nakdi Yardımların Denetiminin Yeterince Yapılmaması**

Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili İle Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmelik Kapsamında verilen nakdi yardımların, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri tarafından, taahhüt amacına uygun kullanılıp kullanılmadığının tespiti hususunda yeterli kontrol yapılmadığı tespit edilmiştir.

Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmelik'in "Yardım veya kredi başvurularının değerlendirilmesi" başlıklı 9'uncu maddesinde, başvurularda gereken evraklar sayılmakta, "Yardım veya kredi ödemeleri" başlıklı 14'üncü maddesinde, yardımların hangi şartlarla Kamu İdarelerinin hesaplarına aktarılacağına yer verilmekte ve "Kontrol ve denetim" başlıklı 15'inci maddesinde de, İl Müdürlükleri tarafından gerçekleştirilecek kontrol süreçlerinin içeriği belirtilmektedir.

Anılan madde hükümlerine göre, Yönetmelik'te belirtilen kurumlar tarafından şartlı nakdi yardım alabilmek için Bakanlığa başvuru yapılmakta ve başvuru sırasında, alınacak şartlı yardımların hangi hizmetlerde kullanılacağına dair bilgi verilmektedir. Ayrıca, Bakanlık tarafından, yardımların belirtilen konularda kullanılacağına, başka bir iş için kullanılmayacağına, başkasına hiçbir suretle devredilmeyeceğine ve Bakanlıkça bildirilecek diğer şartlara uyulacağına dair bir taahhütname alınmaktadır. Verilen yardımın taahhütnameye uygun kullanılıp kullanılmadığı, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü personelinden oluşturulan en az üç kişilik komisyon tarafından mahallinde incelenmekte ve inceleme sonucu bir tutanağa bağlanarak, Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğüne sunulmakta ve sonucunda Bakanlık tarafından bloke hesapta tutulan nakdi yardım tutarı serbest bırakılmaktadır.

Şartlı Nakdi Yardım İzleme ve Kontrol Tutanağı üzerinde yapılan incelemede, tutanaklarda, "toplam şartlı yardım miktarı", "izleme ve kontrole konu fatura veya hakediş miktarı", "serbest bırakma işlemine esas teşkil edecek sahada gerçekleştiği tespit edilen toplam iş miktarı", "hakediş ve faturada yer alan kalemler ile sahada yapılan iş /alınan mal-hizmetin uyumlu olup olmadığı" ve "gerçekleşmeye ilişkin açıklama ve tespitler" hususlarında bilgilerin yer alması gerektiği tespit edilmiştir.

Öte yandan, İl Müdürlükleri tarafından hazırlanan tutanaklara bakıldığında, izleme ve kontrole konu hakediş miktarı, serbest bırakma işlemine esas teşkil edecek sahada gerçekleştiği tespit edilen toplam iş miktarı, hakediş ve faturada yer alan kalemler ile sahada yapılan iş /alınan mal-hizmetin uyumlu olup olmadığı gibi başlıkların tutanaklarda boş bırakıldığı, tutanakların bu bilgiler olmadan imzalandığı görülmüştür. Belirtilen kısımların tutanaklarda boş bırakılmasının sebebinin, İl Müdürlüğü personelinin söz konusu hususlara ilişkin bir değerlendirme ya da tespit yapamaması olduğu anlaşılmaktadır.

Yönetmelik hükümlerine göre, verilen yardımın taahhünameye uygun kullanılıp kullanılmadığı, İl Müdürlüğü personelinin oluşturulan en az üç kişilik komisyon tarafından mahallinde incelenmektedir. Ancak, denetlenecek projelerin büyük çaplı ve farklı teknik personel tarafından incelenme gerektiren projeler olması durumunda, 3 kişilik komisyonun yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır. Her komisyon üyesinin kendi uzmanlık alanına giren konulara ilişkin kontrol ve denetim yapabileceği açık olduğundan, büyük projelerde her alana ilişkin kontrol yapılamamakta, dolayısıyla tutanakta bazı bilgiler boş bırakılmaktadır.

Yine aynı şekilde, Bakanlık tarafından verilen kontrol süresi kısıtlı olduğundan, verilen süreden önce yapılan ve teknik nedenlerle tespit yapılması mümkün olmayan (toprak altında kalan imalatlar ya da inşaat aşamasında yapılan imalatlar gibi) imalatların olması durumunda da, tutanaklarda belirtilen alanların boş bırakılabildiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, verilen şartlı nakdi yardımların tam olarak taahhüt amaçlarına uygun kullanılıp kullanılmadığı hususu tespit edilememektedir.

Belirtilen sebeplerle, şartlı nakdi yardımların kullanımının kontrol ve denetimi noktasında ek düzenlemeler yapılması, komisyon üyelerinin sayısının artırılarak hem teknik hem de mali alanlarda denetim yapacak personeli içerecek şekilde uygulama yapılması ve denetim zamanı olarak da belli bir süre ile kısıtlı olmadan faaliyetlerin her aşamasını tespit edebilecek şekilde yetki verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

#### **BULGU 5: Çevre Kanunu Gereğince Büyükşehir Belediyelerinden Tahsil Edilmesi Gereken Çevre Katkı Payı Gelirlerinin Eksik Tahsil Edilmesi**

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 18'inci maddesi gereğince büyükşehir belediyelerinden tahsil edilmesi gereken çevre katkı payı gelirlerinin eksik tahsil edildiği ve bu gelirlerin tahsilatına yönelik takip ve kontrol işlemlerinin tam ve zamanında yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

2872 sayılı Kanun'un "Çevre katkı payı alınması, diğer gelirler ve bütçe ödenekleri" başlıklı 18'inci maddesine göre, çevre kirliliğinin önlenmesi, çevrenin iyileştirilmesi ve çevre ile ilgili yatırımların desteklenmesi amacıyla büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilen su ve kullanılmış suları uzaklaştırma bedelinin yüzde birinin çevre katkı payı olarak tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır. Yine, aynı maddede söz konusu gelirin tahsilatında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki madde hükmüne dayanılarak hazırlanan Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmelik'in "Çevre gelirlerinin tahsili" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasına göre, büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerince; çevre temizlik vergisi, katma değer vergisi dâhil her türlü vergi ve cezadan arındırılmış net metreküp karşılığı su bedeli ve kullanılmış suları uzaklaştırma bedeli olarak tahsil edilen meblağın yüzde biri oranındaki tutarın en geç ertesi ayın onbeşine kadar büyükşehir belediyesinin bulunduğu mahaldeki ilgili muhasebe birimi hesaplarına aktarılması ve bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "Ödeneğin kullanımı" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında da, 5'inci maddede belirtilen gelirlerden tahsil edilecek tutarlar karşılığı, ikinci ve üçüncü fıkralarda belirtilen giderler için bütçeye ödenek öngörüleceği hüküm altına alınmıştır. Bütçede yer alacak bloke ödeneklerin; tahsilât miktarı dikkate alınarak serbest bırakılmasına ilişkin iş ve işlemler Strateji Geliştirme Başkanlığınca takip edilmelidir.

Anılan hükümlere rağmen, büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerince çevre temizlik vergisi, katma değer vergisi dâhil her türlü vergi ve cezadan arındırılmış net metreküp karşılığı su bedeli ve kullanılmış suları uzaklaştırma bedeli olarak tahsil edilen meblağın yüzde biri (%1) oranındaki tutarların, sonraki ayın onbeşine kadar büyükşehir belediyelerinin bulunduğu mahaldeki ilgili muhasebe birimi hesaplarına aktarılmadığı tespit edilmiştir. Bazı büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerince yıl içerisinde hiçbir aktarım yapılmamıştır.

Nitekim, aşağıda yer alan tabloda görüleceği üzere, 30 büyükşehir belediyesinden 14'ü 2019 yılı içerisinde herhangi bir aktarım yapmamıştır.

**Tablo 10 : 2019 Yılı 30 Büyükşehir Belediyesinin %1'lik Çevre Katkı Payı Tahsilat Tablosu**

Sıra	Belediyenin Adı	Tutar(TL)
1	Adana Büyükşehir Belediyesi	0
2	Ankara Büyükşehir Belediyesi	16.834.273,44
3	Antalya Büyükşehir Belediyesi	6.627.019,95
4	Aydın Büyükşehir Belediyesi	2.276.972,43
5	Balıkesir Büyükşehir Belediyesi	0
6	Bursa Büyükşehir Belediyesi	5.929.306,53
7	Denizli Büyükşehir Belediyesi	2.150.558,79
8	Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi	0
9	Erzurum Büyükşehir Belediyesi	435.702,00
10	Eskişehir Büyükşehir Belediyesi	949.913,74
11	Gaziantep Büyükşehir Belediyesi	324.889,39
12	Hatay Büyükşehir Belediyesi	0
13	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	34.663.517,91
14	İzmir Büyükşehir Belediyesi	11.332.034,59
15	Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi	0
16	Kayseri Büyükşehir Belediyesi	1.455.678,47
17	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	0
18	Konya Büyükşehir Belediyesi	2.787.233,77
19	Malatya Büyükşehir Belediyesi	0
20	Manisa Büyükşehir Belediyesi	0
21	Mardin Büyükşehir Belediyesi	0
22	Mersin Büyükşehir Belediyesi	0
23	Muğla Büyükşehir Belediyesi	2.281.811,39
24	Ordu Büyükşehir Belediyesi	266.012,00
25	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	0
26	Samsun Büyükşehir Belediyesi	1.082.550,93
27	Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi	0
28	Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi	1.572.692,02
29	Trabzon Büyükşehir Belediyesi	0
30	Van Büyükşehir Belediyesi	0
<b>TOPLAM</b>		<b>90.970.167,35</b>

Kamu İdaresince, büyükşehir belediyelerinden tahsil edilmesi gereken çevre katkı payı gelirlerinin tahsilatına yönelik gereken takip ve kontrol işlemlerinin yapılmakta olduğu belirtilmiş olmasına rağmen, söz konusu gelirin tahsilatında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'da yer alan takip süreçleri başlatılmamıştır.

Bu nedenle, Bakanlığın yılı bütçe gelirleri içerisinde tahmin edilen çevre katkı payı gelirleri de eksik gerçekleşmiştir.

Sonuç olarak, Bakanlık gelirleri arasında önemli yer tutan çevre katkı payı gelirlerinin takibinin ve belediyelerden düzenli tahsilinin sağlanması için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

---

---

**BULGU 6: Ambalaj Atığı Yönetim Sistemine İlişkin Sorumluluklarını Yerine Getirmeyen Belediyelerin Olması ve Bakanlık Tarafından Bu Belediyelere İlişkin Denetimin Yeterli Seviyede Yapılmaması**

**A) Belediyelerce Ambalaj Atıkları Yönetim Planlarının Hazırlanmaması**

Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği hükümleri uyarınca hazırlanması gereken ambalaj atıkları yönetim planlarının belediyeler tarafından hazırlanmadığı görülmüştür.

Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde "Ambalaj Atıkları Yönetim Planı", belediyelerin Yönetmelik'te yer alan sorumlulukları kapsamında, ambalaj atıklarının yönetimine ilişkin yürütülecek çalışmalar ile bu çalışmaların kimler tarafından nasıl, ne şekilde ve ne zaman yapılacağını gösteren ambalaj bilgi sistemi üzerinden hazırlanan eylem planı olarak tanımlanmaktadır.

Mezkur Yönetmelik'in "İl Müdürlüklerinin Görev ve Yetkileri" başlıklı 7'nci maddesinin (b) bendinde; belediyelerin ambalaj atıkları yönetim planlarını incelemek, değerlendirmek ve plan kapsamında gerçekleştirilen ayrı toplama çalışmalarını izlemek İl Müdürlüklerinin görevleri arasında sayılmıştır.

Yine, aynı Yönetmelik'in "Belediyelerin Görev ve Yetkileri" başlıklı 8'inci maddesinin dördüncü fıkrasına göre, ambalaj atıklarının ayrı toplanması için ambalaj bilgi sistemi üzerinden ambalaj atıkları yönetim planını hazırlamak, yetkilendirilmiş kuruluşla işbirliği yapılması halinde ise planı yetkilendirilmiş kuruluşlarla birlikte hazırlamak, ambalaj atığı yönetim planı kapsamında ayrı toplama çalışmalarını yürütmek, izlemek, denetlemek konularında belediyeler görevli ve yetkili kılınmıştır.

Ayrıca, "Ambalaj Atığı Üreticisinin Yükümlülükleri" başlıklı 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında, ambalaj atığı üreticilerinin, ambalaj atıklarını, bağlı buldukları belediyenin ambalaj atıkları yönetim planına uygun olarak ayrı biriktirmek ve belediyelerce belirlenen şekilde belediyenin toplama sistemine veya atık getirme merkezlerine vermekle yükümlü olduğu ifade edilmektedir.

Anılan hükümlere göre, Ambalaj Atıkları Yönetim Planı, belediyelerin ambalaj atıklarının yönetimine ilişkin yürütülecek çalışmaları gösteren bir eylem planıdır ve incelenmek üzere Bakanlığa sunulmalıdır. Yapılan incelemede, belediyelerin ambalaj atıkları yönetim planlarını hazırlamadıkları ve Bakanlığa sunmadıkları tespit edilmiştir.

Her ne kadar Kamu İdaresi cevabında, 15.05.2017 tarihinde İl Müdürlüklerine gerekli talimat yazısının yazıldığı ifade edilse de, talimata rağmen denetim yılı itibariyle Ambalaj Atığı Yönetim Planı hazırlamakla yükümlü yaklaşık 1350 belediyeden 600 civarının söz konusu planları hazırladığı ve Bakanlık sistemine ulaştırdığı, geriye kalan belediyeler tarafından planların hazırlanmadığı görülmüştür. Planlarını hazırlamayan belediyelere İdare tarafından da bir yaptırım uygulanmadığı anlaşılmaktadır. Söz konusu husus, belediye sınırları içerisindeki ambalaj atıklarının yönetimi ve toplanmasına ilişkin düzensizliğe yol açmakta ve belediyenin hazırladığı planlara uygun hareket etmekte yükümlü olan ambalaj üreticilerini belirsizlik içerisinde bırakmaktadır.

Belirtilen sebeplerle, Bakanlık ve İl Müdürlükleri tarafından Yönetmelik'te geçen hükümler çerçevesinde yönetim planlarını hazırlamayan belediyelerin tespit edilerek Çevre Kanunu'nun "İdari Nitelikteki Cezalar" başlıklı 20'nci maddesi kapsamında gerekli idari yaptırımların uygulanması gerektiği düşünülmektedir.

#### **B) Ambalaj Atıklarının Yönetmelik Hükümleri Çerçevesinde Ayrı Toplanıp Toplanmadığına İlişkin Denetimin Yeterli Seviyede Yapılamaması**

Ambalaj Atıkları Kontrolü Yönetmeliği'nin 7'nci maddesinin (b) bendinde; belediyelerin ambalaj atıkları yönetim planlarını incelemek, değerlendirmek ve plan kapsamında gerçekleştirilen ayrı toplama çalışmalarını izlemek İl Müdürlüklerinin görevleri arasında sayılmakta olup, 8'inci maddesinde ise, ambalaj atıklarının ayrı şekilde toplanmasının belediyelerin sorumluluğunda olduğu ve İl Müdürlükleri tarafından da ambalaj atıklarının ayrı toplanıp toplanmadığı hususunun denetlenmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Yapılan incelemede, belediyelerin ambalaj atıkları yönetim planlarını hazırlamadığı ve ambalaj atıklarını ayrı toplama sorumluluğunu yerine getirmediği görülmektedir. Bazı belediyeler ise ambalaj atığı yönetim planlarını hazırlasalar da, toplama çalışmalarını yönetim planlarına uygun şekilde ayrı ayrı gerçekleştirmemekte ve İl Müdürlükleri tarafından da bu konuya ilişkin bir denetim yapılmamaktadır. Bu durum ise, ambalaj atıklarının ayrı toplanmaması riskini ortaya çıkarmaktadır.

Ambalaj atıklarının ekonomik değer içermesi sebebiyle, İl Müdürlükleri tarafından atıkların ayrı toplanıp toplanmadığına ilişkin denetimlerin yapılması gerektiği ve sorumluluklarını yerine getirmeyen belediyelere karşı idari yaptırımların uygulanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.



---

---

**BULGU 7: 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 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. 2019 yılı Döner Sermaye Birim Fiyat Listesi incelendiğinde, 116 sıra numarası ve 106 gelir kodunda yer alan ithalat uygunluk yazısı ücretinin 1.400,00 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 1.400,00 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 2019 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 düşünülmektedir.

### **BULGU 8: 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, Yönetmelik'in "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 9: Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Proje Bedellerinin Düşük Gösterilmesi ve Bunun Sonucu Başvuru Ücretleri ile İdari Para Cezalarının Olması Gerekinden Az Ödenmesi**

#### **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 2019 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 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. 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.

Aynı zamanda, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü 2019 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.

2019 Yılı Birim Fiyat Listesinde yer alan başvuru ücretleri;

“Başvuru Bedeli 0 TL - 1 Milyon TL arası 10.300,00 TL

Başvuru Bedeli /Proje Bedeli 1 Milyon TL - 10 Milyon TL arası 20.500,00 TL

Başvuru Bedeli /Proje Bedeli 10 Milyon TL - 100 Milyon TL arası 30.100,00 TL

Başvuru Bedeli /Proje Bedeli 100 Milyon TL - 1 Milyar TL arası 41.150,00 TL

Başvuru Bedeli /Proje Bedeli 1 Milyar TL - 10 Milyar TL arası 65.600,00 TL

Başvuru Bedeli /Proje Bedeli 10 Milyar TL ve üzeri 231.650,00 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 düşünülmektedir.

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 düşünülmektedir.

### **B) İşletmeler Tarafından ÇED Süreçlerinde 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 yeterlik 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) şikkında 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 düşünülmektedir.

#### **BULGU 10: Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetim Sisteminde Entegre Verilerin Yer Almaması**

Çevresel Etki Değerlendirilmesi 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.

Yönetmelik'in 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. Yönetmelik'in 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 alınamadığı 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 insiyatifiyle 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 düşünülmektedir.

---

---

**BULGU 11: Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği'nin Uygulanmasına İlişkin Tespitler**

**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 düşünülmektedir.

### **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 değerinin 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 düşünülmektedir.

## **BULGU 12: Ekolojik Temelli Bilimsel Araştırma Raporu Hazırlama Sürecinde Eksiklikler Olması**

### **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, Yönetmelik'in "Doğal Sitlerin Tespit İlke 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 İlişkin 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 belirttiğimiz 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.

Her ne kadar İdare cevabında, Ekolojik Temelli Bilimsel Araştırma Raporları hazırlama çalışmaları ilk gündeme geldiğinde, muhtelif üniversitelerin akademik personelleri ile raporların üniversite bünyesinde öğretim üyeleri tarafından hazırlanması için görüşmeler yapıldığı, ancak yapılan görüşmelerde bahsi geçen akademik personelin sınav dönemleri ile Ekolojik Temelli Bilimsel Araştırma Projeleri'nin yoğun arazi çalışmaları çakıştığından, ayrıca şartnamelerde istenilen tüm uzman personelin üniversite bünyelerinde bulunmaması gibi nedenlerden dolayı, çalışmaların hizmet alımı yöntemi ile yapıldığı ifade edilse de, Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik kapsamında, Raporların, akademik personel eliyle üniversitelere yaptırılması değil Bakanlıkça oluşturulan araştırma ekipleri tarafından hazırlanması öngörüldüğünden, akademik personelin çalışma takviminin konuyla ilgisi olmadığı düşünülmektedir.

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 düşünülmektedir.

### **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 düşünülmektedir.

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

**Tablo 11: Araştırma Komisyonlarının Görev Dağılımı Tablosu**

<b>Muğla</b>	<b>İzmir/Manisa</b>
<b>Projedeki Görevi</b>	<b>Projedeki Görevi</b>
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 Kurullarında, sayılan meslek gruplarından da personel bulundurulduğu 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.

Bu nedenle, mevzuat gereğince işlem yapılması uygun olur.

### **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 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.

Kamu İdaresi cevabında, çalışmalarda profesyonel nitelikli görseller istenmediği, sadece alanın genel özelliklerini yansıtır, akademisyenlerin arazi incelemesi esnasında anlık çekilmiş ve arazinin güncelliğini gösteren nitelikte görseller istendiği ifade edilse de, bulgumuzda fotoğrafların profesyonel olarak çekilmesi gerektiği gibi bir ifade bulunmamakta olup, fotoğrafların teknik şartnamede yer alan şartları taşımadığı hususu belirtilmektedir.

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 düşünülmektedir.

#### **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 hususların 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 düşünülmektedir.



**BULGU 13: 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, işletme 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, işlettilmesi 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.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nde, 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.

Yukarıda ifade edilen hususları ihtiva eden bulgu, 2015 ve 2016 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 düşünülmektedir.

#### **BULGU 14: Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü ile Orman Genel Müdürlüğü Arasında Yapılan Protokole İstinaden Bakanlığa Ödenmesi Gereken Kira Paylarının Takip ve Tahsilinin Yapılmaması**

Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü ile Orman Genel Müdürlüğü arasında yapılan protokol uyarınca, özel çevre koruma bölgelerinde bulunan denizle irtibatlı orman alanlarında tespit edilen günübürlük mesire yerleri ve benzerlerinin Orman Genel Müdürlüğü tarafından kiraya verilmesi durumunda, yıllık kira bedelinin yüzde otuzunun Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne ödenmesi gerekmektedir. Söz konusu bedellerin, Bakanlığın hesaplarına gönderilmediği ve Bakanlık tarafından bu alanlar ile tutarların takibinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

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, 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.

Özel çevre koruma bölgelerinde bulunan Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanlar, uygulamada karşımıza genel itibariyle kıyılar olarak çıkmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Kıyılardan yararlanma" başlıklı 43'üncü maddesi ile 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun "Genel esaslar" başlıklı 5'inci maddesinde, kıyıların Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu ifade edilmiştir.

Diğer yandan, 6831 sayılı Orman Kanunu ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre ise, ormanlar üzerinde tasarrufta bulunma yetkisi Orman Genel Müdürlüğüne aittir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Ormanların korunması ve geliştirilmesi" başlıklı 169'uncü maddesinde, çok sınırlı istisnalar dışında orman sınırlarının daraltılamayacağına ilişkin hükümler yer almaktadır.

Özel çevre koruma bölgeleri içinde bulunan orman vasıflı alanların, denizle irtibatlı olduğu noktalarda, birden fazla özellikli alan bir araya geldiğinden bir yetki çatışması ortaya çıkmaktadır.

Özel çevre koruma bölgelerindeki denizle irtibatlı orman vasfı taşıyan alanlarda kimin tasarrufta bulunacağı konusunda ortaya çıkan tereddütleri gidermek için Orman Genel Müdürlüğü ile mülga Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı tarafından 2009 yılında bir işbirliği protokolü imzalanmıştır. Bu çerçevede protokole göre, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığınca uygun görülen projeye göre Orman Genel Müdürlüğü tarafından yapılacak veya yaptırılacak alanlar yine Orman Genel Müdürlüğüne işletilecek veya işlettirilecektir. Protokolün "Gelirler" başlıklı 7'nci maddesine göre, Orman Genel Müdürlüğü tarafından kiralama suretiyle işlettirilen her bir mesire yeri veya tesis için ayrı ayrı olmak üzere yıllık kira bedellerinin KDV hariç yüzde 30'u Özel Çevre Koruma Kurulu Başkanlığına, yüzde 70'i ise Orman Genel Müdürlüğüne ait olacaktır.

2009 yılında imzalanan protokol genel işbirliği protokolü niteliğinde olup, her bir günöbirlik mesire yeri vb. alan için Özel Çevre Koruma Müdürlükleri ile Orman İşletme Müdürlükleri arasında uygulama ve işletmeye yönelik protokoller imzalanacağına ilişkin hükümler içermektedir. Bu kapsamda, 2011 yılında 4 adet günöbirlik mesire yerinin işletilmesi için Fethiye Orman İşletme Müdürlüğü ile Muğla Özel Çevre Koruma Müdürlüğü arasında

Fethiye Göcek Özel Çevre Koruma Bölgesinde Yer Alan Denizle İrtibatlı Orman Vasfı Taşıyan Günübirlik Mesire Yerlerinin Düzenlenmesi ve İşletilmesine Dair İşbirliği Protokolü karşılıklı imza altına alınmıştır.

Ancak, imzalanan bu protokoller kapsamında, Bakanlığın hesaplarına yatırılması gereken yıllık kira bedelinin yüzde 30'u olarak hesap edilecek tutarların, 2014 yılından sonra Bakanlık hesaplarına yatırılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, Bakanlığın bu süre içerisinde protokolden doğan alacaklarını takip ve tahsil etmesi ve protokol hükümlerinin uygulanmasını teminen Orman Genel Müdürlüğü ile etkin bir kontrol mekanizması kurması gerektiği düşünülmektedir.

### **BULGU 15: Side Sorgun'da Bulunan Hizmet Alanlarının Kiralanmasına İlişkin İhalede Tahmini Kira Bedelinin Düşük Belirlenmesi**

Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü tarafından Side Sorgun'da kumul alanda bulunan 4 adet hizmet noktası 12.12.2019 tarihli sözleşme ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesi (g) bendine göre 10 yıllığına Muçev Turizm Ticaret Limited Şirketine kiraya verilmiştir. Ancak, ihale dosyası üzerinde yapılan incelemede, tahmini kira bedelinin hatalı hesaplandığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un 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 de, tahmin edilen bedelin, idarelerce tespit edileceği veya ettirileceği, gerektiğinde bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatların belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulabileceği, ve tahmin edilen bedelin ve dayanaklarının da hesap tutanağında gösterileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan hükümlere göre, tahmin edilen bedel, idarelerce tespit edilmelidir. İdareler 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.

Söz konusu kiralamaya ilişkin olarak imzalanan sözleşme hükümlerine göre, 21.027,00 m<sup>2</sup> büyüklüğündeki kiralanılan alan 4 adet hizmet noktasından oluşmaktadır. 21.027.00 m<sup>2</sup> büyüklüğündeki 4 adet hizmet noktası için, 2019 yılı tahmini kiralama bedeli 23.05.2019 tarihli

rapor ile 500.175,00 TL olarak belirlenmiştir.

Öte yandan, kiralama dosyaları incelendiğinde, bedel tespit komisyonları tarafından taşınmazların kira değeri tespitine ilişkin zaman zaman bir gayrimenkul değerlendirme şirketinden hizmet alındığı görülmüştür. Belirtilen iş için de değerlendirme şirketine bir rapor hazırlanmıştır. “Taşınmazın Günümüz Ekonomik Koşullarındaki Kira Değerinin Tespit Edilmesi” konulu 01.07.2019 tarihli rapor incelendiğinde, raporda 4 adet hizmet noktasından sadece 7.758 m<sup>2</sup> büyüklüğündeki son hizmet alanına ilişkin bir hesap yapıldığı anlaşılmıştır. Raporda 7.758 m<sup>2</sup> büyüklüğündeki tek bir hizmet noktası için kira bedeli yıllık 561.132,00 TL olarak öngörülmüştür.

Daha sonra, Bakanlık Makamı Oluru ile Bakanlık bünyesinde Bedel Tespit Komisyonu oluşturulmuş ve belirtilen raporlar temel alınarak nihai tahmini bedel tespiti yapılmıştır. 29.07.2019 tarihli raporda, *“Bu kapsamda Antalya ili Side İlçesi Sorgun Mahallesi Büyükplaj mevki kumsal alanı kıyı kesiminde 1. Derece doğal sit alanı içerisinde kalan güneybirlik kıyı kullanım alanı olmak üzere toplam 21.027,00 m<sup>2</sup> alanın kiralama izni için İl Müdürlüğünce belirlenen 500.175,00 TL +KDV bedel ve Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü ile Gedaş arasında imzalanan sözleşme kapsamında hazırlanan değerlendirme raporuna göre, 561.132,00 +KDV bedel ile alanın özelliği ve piyasa araştırmaları dikkate alınarak yeniden tespit edilmiştir. Söz konusu alanda plajın kumsal ve işletimine müsait olması ve tercih edilen özelliklere sahip olması, yapılan piyasa araştırmaları da dikkate alındığında 600.000,00 TL+KDV bedel tespit edilmiştir”* ifadelerine yer verilmektedir.

Komisyon raporu doğrultusunda, kira şartnamesinde yer alacak tahmini yıllık kira bedeli 600.000,00 TL+KDV olarak belirlenmiştir. Ancak, pazarlık usulü ihale sonucunda Muçev ile 820.000,00 +KDV bedel üzerinden sözleşme imzalanmıştır.

Yukarıda da belirttiğimiz üzere, İl Müdürlüğünün kira bedel tespiti 21.027 m<sup>2</sup> alan ve 4 hizmet noktası için yapılmasına rağmen, firma tarafından hazırlanan rapor sadece 7.758 m<sup>2</sup> büyüklüğündeki 4 nolu hizmet alanı için hesaplanmıştır.

Raporun aslında tüm hizmet noktalarını ve alanlarını kapsayacak şekilde düzenlenmesi gerekirken, hesaplama tek nokta için yapılmıştır. Alan bazında tümevarım yöntemiyle bir hesaplama yapılacak olursa, 7.758 m<sup>2</sup> alan için 561.132, 00 TL kira bedeli öngörüldüğüne göre, 21.027 m<sup>2</sup> alan için hesaplanması gereken yıllık kira bedeli yaklaşık 1.520.871,00 TL olmalıdır. Aynı zamanda, söz konusu husus Bakanlık Bedel Tespit Komisyonu tarafından da fark

edilmemiş ve raporda, tahmini kira bedeli hesaplanırken, İl Müdürlüğünce belirlenen 500.175,00 TL+KDV bedel ile gayrimenkul değerlendirme firması tarafından tespit edilen 561.132,00 +KDV bedelin dikkate alındığı ifadelerine yer verilmiştir.

Tahmini kira bedeline dayanak olan değerlendirme raporunda eksik hesaplama yapıldığından, komisyon tarafından belirlenen tahmini kira bedelinin olması gerekenden düşük belirlendiği, dolayısıyla pazarlık usulü ile ihale edilen söz konusu kiralamada, sözleşme bedelinin de düşük olduğu değerlendirilmektedir. Kira sözleşmesinin 10 yıllık düzenlendiği ve ilk belirlenen kira tutarı üzerinden enflasyon ile birlikte her yıl artışa gidileceği için, İdarenin kira kaybının yıldan yıla artacağı ve bu durumun kamu zararına yol açacağı açıktır.

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, bulguda adı geçen taşınmazın ihale ve sözleşme sürecinde görevli Bakanlık personelinin, görevlerini mevzuata uygun yerine getirmediği düşünülmektedir.

#### **BULGU 16: Serik Belediye Başkanlığı İle İmzalanan Protokollere İlişkin Tespitler**

##### **A) Serik (Boğazkent) Belediyesi ile İmzalanan Günübirlik Alan İşletme Protokolünün Fesih Edilmemesi**

Bakanlık ile Serik (Boğazkent) Belediyesi arasında, 09.04.2012 tarihinde “Kıyı Kesimi Günübirlik Alan İşletme Protokolü” imzalandığı, ancak Belediye tarafından Protokol şartlarının uzun süredir yerine getirilmemesine rağmen, Protokolün fesih edilmediği 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 günübirlik 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 artırılabacağı 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 Müdürlüğü tarafından 2018 yılı Ocak ayından itibaren Bakanlığa yazılan bilgilendirme yazıları ile Serik (Boğazkent) Belediye Başkanlığına yazılan uyarı yazıları incelendiğinde, aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir;

- Belediye Başkanlığı tarafından Protokol kapsamında ödenmesi gereken kira bedelleri 2016 yılından beri ödenmemektedir. 2016 yılı için ödenmesi gereken kira bedeli 228.538,50 TL; 2017 yılı için 265.950,25 TL; 2018 yılı için 309.486,31 TL ve 2019 yılı için 401.218,05 TL olmak üzere toplam 1.202.193,11 TL’dir. Ayrıca, belirtilen alacaklara gecikme faizi de hesaplanması gerekmektedir.

- 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 metrekaarelik 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 Planı'nın Kumsal Alanlara İlişkin Plan Hükmüne, Birincil Koruma Bölgesine ilişkin plan hükmüne ve İkincil Koruma Bölgesine ilişkin 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 anlaşılmaktadır. Belediyeye birçok kez uyarı yazısı yazılmış, ancak Belediyeden bir cevap alınamamıştır.

Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı 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.

Kamu İdaresi cevabında, kira alacaklarının tahsil edildiği ifade edilse de, Belediye tarafından sadece kira borçlarının ödendiği, ancak eski yıllara dayanan kira alacaklarının faizlerinin ödenmediği görülmektedir. Ayrıca çevresel zararlara ilişkin hiçbir işlem yapılmamıştır.

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 düşünülmektedir.

### **B) Serik (Boğazkent) Belediyesi ile İmzalanan Su Sporları İrtibat Noktalarına Ait İşletme Protokolünün Feshedilmemesi**

Bakanlık ile Serik (Boğazkent) 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. Şahıslara işlettilmesi 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 ve 2019 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 düşünülmektedir.

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.

Her ne kadar Kamu İdaresi cevabında, Belediyeye, sözleşme kapsamındaki sorumlulukların yerine getirilmesi için gerekli tebligatın yapıldığı ifade edilse de, Belediye'nin henüz protokol kapsamında ödemesi gereken 2016, 2017, 2018 ve 2019 yılı kira bedellerini ödemediği ve ayrıca işletilen yerlerden ne kadar ciro elde ettiğine dair bir bilgi de sunmadığı anlaşılmaktadır.

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

### **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, kıyıdaki 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 düşünülmektedir.

### **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 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 İzlenmesi" 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, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun ilgili hükümleri uyarınca cezai müeyyideler uygulanmalıdır.

Öte yandan, Çevre Kanunu'nun "İdari Nitelikteki Cezalar" başlıklı 20'nci maddesi (g) bendine göre, bildirim ve bilgi verme yükümlülüğünü yerine getirmeyen işletmelere 2019 yılı için 18.037 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 bulunulduğu, 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 sunması sağlanmalıdır. Sorumluluklarını yerine getirmeyen işletmeler için ise belirtilen cezai müeyyidelerin uygulanması gerektiği düşünülmektedir.

### **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 Kanununa göre belirlenen denetleme görevlilerine devredilebileceği ve denetimlerin, Bakanlığın belirlediği denetim usûl 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

kullanılabileceği 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 personelince 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. Yönetmelik'in "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 personelince 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 düşünülmektedir.

### **BULGU 19: 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, Yönetmelik'e 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 Yönetmelik'e 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 düşünülmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, bazı belediyeler tarafından planların gönderildiği ifade edilse de, yerel idarelerce onaylanan tüm plan ve plan değişikliklerinin Bakanlık sistemine gönderilmediği görülmüş olup, İdare cevabı yeterli görülmemiştir.



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 düşünülmektedir.

### **BULGU 20: Genel Bütçeli İdarelere Tahsisli Kamu Konutlarının Sayısına İlişkin Kayıtların Gerçeği Yansıtması**

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) bendiyle, 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

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan, 2020 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 125.064 adet iken, 2020 Bütçe Kanunu Gerekçesinde 218.575 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 düşünülmektedir.

### **BULGU 21: Kamu Konutlarının Satışında Konutun Tahliyesi İçin Satış Şartnamelerine Konulan Hükümlerin Kanuna Uygun Olmaması**

Kamu konutlarının satış şartnamelerinde yer alan, konutun en yüksek teklifi veren istekli tarafından satın alınması durumunda, içinde oturanın tahliye edilmesine ilişkin sürelerin belirlendiği hükümlerin Kanun'a aykırı olduğu tespit edilmiştir.

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.

4706 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin dokuzuncu fıkrasında, “... öncelikli satın alma hakkı sahibinin aynı süre içerisinde kamu konutunu satın almak istemediğini bildirmesi, bu süre içerisinde herhangi bir bildirimde bulunmaması ya da yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde, en yüksek teklif veren istekliye tebligat gönderilerek ihale bedelini peşin veya taksitle ödemesi gerektiği bildirilir. Bu durumda kamu konutunda oturana tebligat yapılarak konutu iki ay içerisinde tahliye etmesi istenir ve konutun tahliyesi sağlanır.” hükmü yer almaktadır.

Buna göre, kamu konutunun, öncelikli alım hakkı sahibi değil de en yüksek teklifi veren isteklinin satın alması durumunda, idare tarafından kamu konutunda oturana tebligat yapılarak

iki ay içerisinde tahliye etmesi istenecek ve konutun tahliyesi sağlanacaktır.

Diğer taraftan, Milli Emlak Genel Müdürlüğünden taşraya gönderilen yazılarda, satış şartnamesine, ihalenin üçüncü kişide kalması halinde kamu konutunun tahliyesinin mevsim şartları ve eğitim takvimi dikkate alınmak suretiyle gerçekleştirileceğine ilişkin özel hüküm konulması gerektiği belirtilmiştir.

Milli Emlak Müdürlüklerinin hazırladıkları kamu konutlarının satışına ilişkin şartnamelere bakıldığında, konutların tahliyesinin en geç Haziran veya Temmuz ayına kadar gerçekleştirileceği ve tahliye işlemlerinde idarenin taraf olmadığı gibi özel şartlar içerdiği görülmüştür.

Şöyle ki, tip şartnamelerin “Konutun teslimi” başlıklı 10’uncu maddesinde; *kamu konutunun öncelikli alım hakkı sahibi dışında üçüncü kişide kalması durumunda, peşin satışlarda tapu ferağ tarihinden itibaren, taksitli satışlarda ise sözleşme tarihinden itibaren, 4706 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinin dokuzuncu fıkrası uyarınca en geç beş iş günü içinde, kamu konutunda oturana tebligat yapılarak tahliye edilmesi istenir. Bakanlığımızdan alınan 24.10.2019 tarih ve 248399 sayılı yazıda ihalenin üçüncü kişide kalması halinde kamu konutunun tahliyesinin mevsim şartları ve eğitim takvimi dikkate alınmak suretiyle gerçekleştirilmesi gerektiği belirtildiğinden Konutların Tahliyesi ... tarihine kadar gerçekleştirilecektir.*” hükmüne yer verilmiştir.

2019 yılı içerisinde satış ilanına çıkılan kamu konutlarına ilişkin şartnamelerde, konutların tahliyesinin Ankara ve İzmir için 30.06.2020, Mersin için 31.07.2020 tarihine kadar gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Kanun metninden de anlaşılacağı üzere, kamu konutlarının satışında, konutu en yüksek teklif veren isteklinin alması durumunda, konutun tahliye yükümlülüğü idareye aittir. İdare, iki ay içerisinde, kamu konutunda oturandan konutu tahliye etmesini istemekle ve tahliyenin gerçekleşmesini sağlamakla yükümlüdür. Ancak, satış şartnamelerine konulan ve yukarıda bahsedilen hükümlerin Kanun’a aykırıldığı düşünülmemektedir. Şartnamelerde düzenlenen hükümlerin Kanuna uygun hale getirilmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

---

---

**BULGU 22: 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 karşılama durumu, 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 itibarıyla 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 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 düşünülmektedir.

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 23: İşletme Süresi Sona Ermesi Nedeniyle Devir Alınan İpsala Gümrük Kapısında Bulunan Ticari Alanların İşletilmesine İlişkin Tespitler**

Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli ile yaptırılan ve işletme süresi dolduğu için mülga

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından devir alınan İpsala Gümrük Kapısı içerisinde yer alan taşınmazlara ilişkin olarak;

**A - YİD Sözleşmesi** bitiş tarihinden (05.05.2014) İpsala Mal Müdürlüğü ile kiracılar arasında yapılan yeni kira sözleşmelerinin imzalandığı tarihe (23/31.07.2014) kadar geçen dönemde bazı taşınmazların izinsiz olarak kullanıldığı ve bu kullanımlara ilişkin ecrimisil tahsil edilmediği,

**B - İpsala Mal Müdürlüğü** ile kiracılar arasında yapılan sözleşmeler ile kiraya verilen taşınmazlardan 2015-2018 yıllarını kapsayan dönem için kira bedeli tahsil edilmediği ya da eksik tahsil edildiği;

**C - İşletmeci** tarafından hizmet binası olarak kullanılan 460 m<sup>2</sup> lik alana ilişkin olarak kira bedeli/ecrimisil tahsil edilmediği,

Tespit edilmiştir.

Mülga Gümrük Müsteşarlığı ile Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği (TOBB) arasında İpsala Gümrük Kapısının YİD modeli çerçevesinde inşası, kurulması, işletilmesi ve süre sonunda mülga Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığına devredilmesi amacıyla, 28.11.2001 tarihinde “İpsala Gümrük Kapısı Yeni Hizmet Binaları, Ticari Tesisler ile Mütemmimlerinin Yapım İşletme ve Devrine ilişkin Sözleşme” (YİD Sözleşmesi) imzalanmıştır. İmzalanan sözleşmeye ilişkin işler, TOBB ile odalar ve borsaların ortaklığı ile kurulan İşletmeci Şirket eli ile yürütülmektedir.

YİD Sözleşmesi'nin 5'inci maddesinde, yatırım süresinin yer teslim tarihinden itibaren 1 yıl, işletme süresinin ise yatırımın tamamlanmasını takip eden yılbaşından itibaren 10 yıl olduğu ve işletme süresinin YİD Sözleşmesinde öngörülen mücbir sebeplerin varlığı halinde kesileceği ve gerekli işlemlerin tamamlanmasını müteakip mücbir sebebin ortadan kalkmasıyla birlikte yeniden başlayacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu itibarla, İşletmecinin, YİD Sözleşmesi eki şartnamelerde yer alan tüm tesislerin yapımını, yer teslim tarihinden itibaren 1 yıl içerisinde tamamlayarak işletmeye alması ve yatırımın tamamlandığı tarihi izleyen yılbaşından itibaren 10 yıl boyunca işleterek, bu sürenin sonunda tüm tesisler ile taşınır ve taşınmaz malları, her türlü borç ve yükümlülükten arınmış olarak bakımlı, çalışır ve kullanılabilir durumda bedelsiz olarak İdareye teslim etmesi gerekmektedir.

İşletme süresinin bitiş tarihi; İpsala Gümrük Kapısının yer teslim tarihi, yatırım süresinin bitiş tarihi, geçici kabul onay tarihi gibi YİD Sözleşmesinde yer alan hükümler dikkate alınarak 21.04.2013 olarak hesaplanmıştır.

Ancak, İşletmeci ile sözleşmenin bitiş tarihi ile ilgili ihtilafa düşüldüğünden konu yargıya intikal etmiş ve Mahkeme tarafından 2017 yılında verilen kararda işletme süresinin bitiş tarihinin 05.05.2014 olması gerektiğine hükmedilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, 05.05.2014 tarihinden itibaren Gümrük Kapısı içerisinde bulunan ticari tesislerin üzerindeki tüm yapılar ve ticari ünitelerle birlikte İpsala Mal Müdürlüğüne devredilmesi, devir işlemi sonrasında ise Gümrük Kapısının işletilmek üzere mülga Gümrük ve Ticaret Bakanlığına tahsisinin sağlanması ve ardından üzerindeki ticari ünitelere ilişkin olarak da devam eden kira sözleşmelerinin İpsala Mal Müdürlüğü tarafından devralınması ya da yeni kira sözleşmelerinin yapılması, bu tarihten sonra Gümrük Kapısı içerisinde yer alan ticari alanlara ilişkin gelirlerin kiracılar tarafından İpsala Mal Müdürlüğü hesaplarına yatırılması gerekmektedir.

Konuya ilişkin belgelerin incelenmesinde, Edirne İli İpsala İlçesi Köprü Mahallesi sınırları içerisinde 177 ada 170 parsel numarasında 105.650,00 m<sup>2</sup> yüzölçümü ile Hazine adına kayıtlı ve “Gümrük Sahası” olarak kullanılmak üzere Ticaret Bakanlığına tahsisli taşınmazın (İpsala Gümrük Kapısı) üzerinde kiraya verilmiş 14 adet ticari alan bulunduğu anlaşılmıştır.

Ayrıca, bu alanlar dışında 27 m<sup>2</sup>'lik alanda Yurtdışı Türkler ve Akraba Toplulukları Başkanlığına ait iletişim ofisi; 460 m<sup>2</sup>'lik alanda ise İşletmeciye ait hizmet binasının bulunduğu da tespit edilerek tutanak altına alınmıştır.

Kiralanan ticari alanlara ilişkin dosyalar, kira sözleşmeleri, ecrimisil tahakkukları ve İpsala Mal Müdürlüğü tarafından yapılan tahsilatların incelenmesinde tespit edilen hususlar aşağıdaki şekildedir.

**A- İpsala Gümrük Kapısı İçerisinde Yer Alan ve İşletme Süresi Bitiş Tarihinden (05.05.2014) İpsala Mal Müdürlüğü Tarafından Yapılan Yeni Kira Sözleşmelerinin İmzalandığı Tarihe (23/31.07.2014) Kadar Geçen Dönemde İzinsiz Olarak Kullanılan Taşınmazlardan Ecrimisil Tahsil Edilmemesi**

1- İpsala Gümrük Kapısı içerisinde bulunan gümrük hattı dışı eşya satış mağazası (Free shop) ile akaryakıt istasyonu sırasıyla 01.08.2002 ve 14.08.2012 tarihlerinde imzalanan sözleşmeler ile İşletmeci tarafından firmalara kiralanmıştır. İşletmeci ile firmalar arasında

imzalanan sözleşmelerde; maktu kira bedelinin yanında, akaryakıt istasyon için istasyonun işletilmesinden elde edilen aylık cironun belirli bir oranının, eşya satış mağazası (Free shop) için ise aylık gayrisafi satış hasılatının belirli bir oranının her ay İşletmeciye ödenmesine ilişkin hükümler bulunmaktadır.

İşletmeci ile firmalar arasında imzalanan sözleşme hükümlerine göre, tahakkuk eden bedeller kiracılar tarafından, YİD Sözleşmesinden doğan işletme süresi sona ermesine rağmen, 05.05.2014 ile 23/31.07.2014 tarihleri arasında İşletmeciye ödenmeye devam edilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere, İpsala Gümrük Kapısının işletme süresi 05.05.2014 tarihinde sona ermiş olup, bu tarihten sonra anılan Gümrük Kapısının üzerindeki tüm yapıların ticari ünitelerle birlikte İl/İlçe Milli Emlak Müdürlüğüne devredilmesi gerekmektedir. Bu devir işlemi sonrasında ise Gümrük Kapısının işletilmek üzere mülga Gümrük ve Ticaret Bakanlığına tahsisinin sağlanması ve ardından üzerindeki ticari ünitelere ilişkin olarak da devam eden kira sözleşmelerinin İpsala Mal Müdürlüğü tarafından devralınması ya da yeni kira sözleşmelerinin yapılması ve bu tarihten sonra Gümrük Kapısı içerisinde yer alan ticari alanlara ilişkin gelirlerin kiracılar tarafından İpsala Mal Müdürlüğü hesabına yatırılması gerekmektedir.

Kiracılar ile İşletmeci arasındaki kira sözleşmeleri, YİD Sözleşmesi bitiş tarihi itibarıyla (05.05.2014) sona ermiştir. Diğer taraftan, İpsala Mal Müdürlüğü ile kiracılar arasında 23.07.2014 ve 31.07.2014 tarihlerinde yeni kira sözleşmeleri imzalanmıştır.

Mal Müdürlüğü ile kira sözleşmeleri imzalanana kadar geçen Mayıs/2014, Haziran/2014 ve Temmuz/2014 dönemlerine ilişkin kira bedelleri ile ödenmesi gereken ciro/hasılat paylarının ise YİD Sözleşmesinden doğan işletme süresinin bitmiş olmasına rağmen İşletmeci hesaplarına yatırıldığı anlaşılmıştır.

YİD Sözleşmesi bitiş tarihi ile yeni kira sözleşmeleri arasında geçen sürede (05.05.2014-23/31.07.2014) Hazine taşınmazlarının işgali/izinsiz kullanımı söz konusu olmuştur. Ticaret Bakanlığı tarafından işgalin/izinsiz kullanımların milli emlak birimlerine bildirilmemesi, işletme süresi sona eren İşletmeci tarafından gelir elde edilmeye devam edilmesi sonucunu doğurmuştur.

Buna göre, YİD Sözleşmesi kapsamındaki işletme süresinin bitiş tarihinden İpsala Mal Müdürlüğüne imzalanan yeni sözleşmelerin başlangıç tarihine kadar geçen dönemde izinsiz kullanılan yerler için, Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesine göre ve İşletmecinin elde ettiği maktu kira bedeli dışındaki ciro/hasılat paylarında



dikkate alınarak hesaplanacak ecrimisilin fuzuli şagillerden istenmesi ve İpsala Mal Müdürlüğü hesaplarına yatırılmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

**2-** Akaryakıt istasyonu ile free shop mağazası dışında kalan ticari alanlara ilişkin İpsala Mal Müdürlüğü ile yapılan kira sözleşmeleri, Temmuz/2014 ve Ağustos/2014 döneminde imzalanmış ve kira bedelleri Temmuz/2014-Ağustos/2014 döneminden itibaren İpsala Mal Müdürlüğü hesaplarına yatırılmıştır. Ancak, YİD Sözleşmesinin bitiş tarihinden (05.05.2014), İpsala Mal Müdürlüğü ile yapılan yeni kira sözleşmenin imzalandığı tarihe kadar olan Mayıs/2014, Haziran/2014 ve Temmuz/2014 dönemlerine ilişkin kira bedellerinin YİD Sözleşmesinden doğan işletme süresi sona ermesine rağmen İşletmeci hesaplarına yatırıldığı anlaşılmıştır.

Yukarıda da belirtildiği üzere, YİD Sözleşmesinin süresi 05.05.2014 tarihinde sona ermiş olup bu tarihten İpsala Mal Müdürlüğü ile yapılan yeni kira sözleşmelerin imzalandığı tarihe kadar geçen dönemde akaryakıt istasyonu ile free shop mağazası dışında kalan ticari alanların da işgali/izinsiz kullanımı söz konusu olmuştur.

Bu nedenle, izinsiz kullanılan taşınmazlar için, Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesine göre hesaplanacak ecrimisilin fuzuli şagillerden istenmesi ve İpsala Mal Müdürlüğü hesaplarına yatırılmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **B- İpsala Gümrük Kapısı İçerisinde Yer Alan ve İpsala Mal Müdürlüğü Tarafından Sözleşme ile Kiraya Verilen Bazı Ticari Alanlardan Kira Bedeli Tahsil Edilmemesi veya Eksik Tahsil Edilmesi**

İpsala Gümrük Kapısı içerisinde yer alan ve İpsala Mal Müdürlüğü tarafından kiralanan ticari alanlara ilişkin olarak kiracılar ile İpsala Mal Müdürlüğü arasında imzalanan kira sözleşmelerinde; kira süresinin yer teslim tarihinde başlayıp 31.12.2014 tarihinde sona ereceği, ilk yıl kira bedelinin belirlendiği ve takip eden yıllar kira bedellerinin ise önceki yıl kira bedeline Yurtiçi Üretici Fiyat Endeksi (Yİ-ÜFE bir önceki yılın aynı ayına göre yüzde değişim) oranı uygulanmak suretiyle belirleneceği, kira bedellerinin peşin olarak tahsil edileceği ve vadesinde ödenmeyen kira bedellerine 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 51'inci maddesi uyarınca gecikme zammı uygulanacağı belirtilmiştir.

Taşınmazların kiralınmasına ilişkin olarak imzalanan sözleşmeler uyarınca yer teslimleri yine Temmuz/2014 ve Ağustos/2014 ayları içerisinde yapılmıştır.

Kira dosyalarının incelenmesinde ise; 2015, 2016 ve 2017 yıllarında İpsala Mal Müdürlüğü tarafından kiracılara yazılan yazılarda, yeni sözleşme imzalanıncaya kadar 2014

yılında imzalanan sözleşmelerdeki mevcut kira bedeli ile kullanıma devam edilmesinin istendiği görülmüştür.

Bu nedenle, yeni kira sözleşmeleri de imzalanmadığından söz konusu ticari alanlar 2014 yılı kira bedelleri üzerinden kullanılmaya devam edilmiştir. Öte yandan bir takım ticari alanlardaki işletmelerin de faaliyetlerine son verdiği düzenlenen tutanaklardan anlaşılmıştır.

Ancak, yapılan incelemede, bazı taşınmazlardan, İpsala Mal Müdürlüğü ile 2014 Temmuz/2014 ve Ağustos/2014 aylarında imzalanan sözleşmeler gereğince tahsil edilmesi gereken kira bedellerinin tahsil edilmediği ya da eksik tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, kiralanan ticari alanlara ilişkin tahsil edilmeyen/eksik tahsil edilen kira bedellerinin gecikme zammı ile birlikte İpsala Mal Müdürlüğü hesaplarına yatırılmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **C- İpsala Gümrük Kapısı İçerisine Yer Alan ve İşletmeci Tarafından Hizmet Binası Olarak Kullanılan 460 M<sup>2</sup> lik Alana İlişkin Olarak Kira Bedeli/Ecrimisil Tahsil Edilmemesi**

Taşınmaza ilişkin bilgi ve belgelerin incelenmesinde, Gümrük Sahası üzerinde bulunan 460 m<sup>2</sup>'lik alanın, İşletmeci tarafından, YİD Sözleşmesinin sona erdiği tarihten aynı İşletmeci ile yeni YİD Sözleşmesi imzalanana kadar geçen yaklaşık dört yıllık sürede hizmet binası olarak kullanılmasına rağmen, bu alana ilişkin bir kira sözleşmesi bulunmadığı gibi İşletmeciden kira bedeli ya da ecrimisil de tahsil edilmediği anlaşılmıştır.

Hazineye ait taşınmazların kiralınması, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılmaktadır. Bu kapsamda, bir taşınmazın kiralınabilmesi için istekli tarafından kiralama amacını ve taşınmazın sınırlarını gösterir bilgileri içeren bir dilekçeyle taşınmazın bulunduğu yerdeki Defterdarlığa/Mal Müdürlüğüne müracaat edilmesi gerekmektedir. Buna dayanılarak ihale yapılması ve sonucunda sözleşme düzenlenmek suretiyle kiraya verme işleminin tamamlanması gerekmektedir.

Ancak, İpsala Gümrük Kapısı içerisinde yer alan ve İşletmeci tarafından hizmet binası olarak kullanılan alana ilişkin, bir ihale yapılmadığı gibi herhangi bir kira sözleşmesi de bulunmamaktadır. Ayrıca, söz konusu İşletmeci tarafından herhangi bir kira bedeli de ödenmemiştir. Dolayısıyla, YİD Sözleşmesine dayanan işletme süresinin sona erdiği 05.05.2014 tarihinden aynı İşletmeci ile yeni YİD Sözleşmesinin imzalandığı 02.07.2018 tarihine kadar geçen sürede Hazine taşınmazının işgali/izinsiz kullanımı söz konusu olmuştur.

Bu nedenle, izinsiz kullanılan söz konusu alan için, Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesine göre hesaplanacak ecrimisilin fuzuli şagilden istenmesi ve İpsala Mal Müdürlüğü hesaplarına yatırılmasının sağlanması gerektiği

değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 24: 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 İle 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, 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

Yönetmelik'in 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 hazırlanmıştır. 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 hazırlatılan 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 hazırlatıldığı 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 hazırlatılan değerlendirme raporlarının, İdare tarafından taşınmaz kiralamalarına dayanak alınmaması ve ihalelerde kanıtlayıcı evrak olarak kullanılmaması gerekmektedir.

Bunun yanında, Muçev tarafından hazırlatılan 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.

Aşağıdaki tabloda Muçev tarafından tahmini bedel raporları hazırlatılan tüm taşınmazlar, kiralayanları da gösterecek şekilde yer almaktadır;

**Tablo 12 : Muçev Tarafından Raporları Hazırlattırılan Taşınmazlar**

Sıra No	İl	İlçe	Mevki	Alan Büyüklüğü(m2)	Yapılan Değer Tepiti (TL)	Kiracı
1	ANTALYA	SERİK	BOĞAZKENT MAHALLESİ	1.000,27	35.600,00	Diğer
2	ANTALYA	ALANYA	UĞRAK MAHALLESİ	12.751	125.000,00	Diğer
3	ANTALYA	MANAVGAT	EVRENSEKİ, ÇOR.G.DOĞDU,KISALAR VE Y.DOĞAN	90	2.615.400,00	Diğer
4	İSTANBUL	ŞİLE	AĞVA,YAKUPLU MH.,KUMLUK BÖLGESİ	3832,74	175.000,00	Diğer
5	İZMİR	ÇEŞME	A.KUM MH. A.KUM PLAJI 1 NOLU ALAN	3.530	120.000,00	Diğer
6	İZMİR	ÇEŞME	A.KUM MH. A.KUM PLAJI 2 NOLU ALAN	3.720	125.945,00	Diğer
7	İZMİR	ÇEŞME	A.KUM MH. A.KUM PLAJI 3 NOLU ALAN	4000	135.600,00	Diğer
8	İZMİR	URLA	ZEYTİNELİ MAH. S.DERE MEVK. HACILAR KÖYÜ	1635,59	29.000,00	Diğer
9	MUĞLA	ORTACA	DALYANAĞZI KIYI ALANI	50,00	274.800,00	Muçev
10	MUĞLA	ORTACA	İZTUZU PLAJI	30,00	420.000,00	Muçev
11	MUĞLA	DATÇA	REŞADİYE MH.	74.831,90	60.000,00	Diğer
12	MUĞLA	FETHİYE	GÖÇEK MH.	2.369	1.409.000,00	Diğer
13	MUĞLA	DALAMAN	EGE MH. KAYACIK MEV.	29154,71	109.200,00	Diğer
14	MUĞLA	FETHİYE	GÖÇEK MH.	51,12	34.600,00	Diğer
15	MUĞLA	FETHİYE	OYUKTEPE	5.538,58	112.000,00	Diğer
16	TRABZON	ÇAYKARA	UZUNGÖL	6378	192.000,00	Diğer
17	TRABZON	DÜZKÖY	ÇALIKKÖY MEVKİİ	550M YÜRÜME YOLU VE 30 ALAN	182.000,00	Diğer
18	MUĞLA	FETHİYE	105 ADA 7 VE 8 PAR.,113 ADA 289,319 VE 320 PAR.ÖNÜ	7437,99	233.520,00	Diğer
19	MUĞLA	FETHİYE	K.AĞAÇ MH.CEN.KOYU	10163,66	144.560,00	Diğer
20	MUĞLA	DATÇA	M.BÜKÜ MEV.1683PAR.DEN.YÖN.GÜNŞ.İ SK.VE YAT BAĞ.	1653,76	56.200,00	Diğer
21	MUĞLA	MARMARİS	ORHANIYE MH.K.KUMU	2057,13	340.272,00	Muçev
22	MUĞLA	DATÇA	EMECİK MH.KUMSAL ALAN	1362,21	72.000,00	Diğer
23	İZMİR	ÇEŞME	MERSİN KÖRF.MEV.D.UÇAĞI İSK.VE YANAŞMA YERİ	19202,14	70.250,00	Diğer
24	İZMİR	ÇEŞME	MH.ÇARK 2 PLAJI	1856,37	47.000,00	Diğer
25	İZMİR	ÇEŞME	ÇARK PLAJI	2614,8	162.750,00	Diğer
26	İZMİR	ÇEŞME	DALYAN MH. A.BOSTAN PLAJI	3295,51	75.500,00	Diğer
27	Ç.KALE	GELİBOLU	BOLAYIR KÖYÜ KUMSAL ALANRÜZ.SÖRFÜ ALAN	742,05	9.800,00	Diğer
28	AKSARAY	GÜZELYURT	G.YURT İLÇ.İHL.GÜNÜBİRLİK KULLANIMI	259,85	3.480,00	Muçev
29	AKSARAY	GÜZELYURT	G.YURT İLÇ.B.SIRMA MEV.BÜFE VE BAHÇESİ	565,71	16.800,00	Muçev
30	AKSARAY	GÜZELYURT	G.YURT İLÇ.B.SIRMA MEV. WC BÜFE, KONT.BİN.OTOPARKI	1439,09	22.800,00	Muçev
31	ANTALYA	DEMRE	UÇAĞIZ MH.DOLGU VE İSKELE ALANI	3036,06	125.000,00	Diğer
32	ANTALYA	MANAVGAT	ÇAY NEHRİ ÜZERİNDE SU SPORLARI ALANI	9000	30.000,00	Diğer
33	ANTALYA	SERİK	BELEK MH.145 ADA 7 PAR.ÖNÜ	60637,33	1.450.000,00	Diğer
34	MUĞLA	FETH. GÖÇEK	MH.İNCEBURUN MEV.	3.459,65	230.000,00	Muçev
35	MUĞLA	FETH. GÖÇEK MH.	OSMANAĞA KOYU MEV.	2800,94	291.500,00	Muçev
36	MUĞLA	FETH.GÖÇEK K MH.	GÜNLÜK KOYU	4.149,42	57.500,00	Muçev

37	MUĞLA	FETH.GÖÇEK MH.	GÖÇEK ADASI MEV.	2.653,39	120.000,00	Muçev
38	MUĞLA	FETH.GÖÇEK MH.	YASSICA ADA MEV.	3277,67	305.000,00	Muçev
39	MUĞLA	DALAM. İLÇESİ ŞEREFLER MH.	BOYNUZBÜKÜ MEV.	3837,72	130.250,00	Muçev
40	MUĞLA	DALAM. ŞEREFLER MH.	KİLLE KOYU MEV.	1.875,02	65.640,00	Muçev
41	MUĞLA	DALAM. İLÇESİ KAPIKARGI N MH.	B.RAHMİ KOYU MEV.	1395,05	52.000,00	Muçev
42	MUĞLA	DALAMAN KAPIKARGI N MH.	MARTI KOYU MEV.	5.704,06	166.625,00	Muçev
43	MUĞLA	FETH. GÖÇEK MH.	ÇIĞLIK KOYU MEV.(Y.ADA MEV.)	3.483,20	66.000,00	Muçev
44	MUĞLA	FETH.,KARGI MH.	AKMAZ KOYU	4.286,00	84.000,00	Muçev
45	MUĞLA	FETH. KARGI MH.	KARATAŞ KOYU MEV.	1318,40	156.000,00	Muçev
46	MUĞLA	FETHİYE FOÇA MH.	ŞAT BURNU 2 MEV.	6383,12	265.000,00	Muçev
47	MUĞLA	FETHİYE KAYA MH.	DARBOĞAZ MEV.	2026,68	1800,00	Muçev
48	MUĞLA	FETHİYE KAYA MH.	SOĞUKSU KOYU MEV.	944,18	25.400,00	Muçev
49	MUĞLA	FETHİYE KARAAĞAÇ MH.	CENNET KOYU MEV.	8.001,88	117.000,00	Muçev
50	MUĞLA	MENTEŞE İLÇESİ	TURNALI MEV.	2429,81	10.650,00	Muçev
51	MUĞLA	BODRUM GÖL MH.	CENNET KOYU MEV.	1.624,84	129.250,00	Muçev
52	MUĞLA	MUĞLA BODRUM ESKİ ÇEŞME MH.	BİTEZ MEV.	896,42	105.000,00	Muçev

Her ne kadar İdare cevabında, raporların bilgi amaçlı olarak dosyalarda yer aldığı ve yasal süreçlerde dikkate alınmadığı söylene de, Genel Müdürlük bünyesinde oluşturulan bedel tespit komisyonu raporlarının hepsinin son paragrafında, bedel tespiti yapılırken dikkat alınan unsurlar sayılırken, 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 düşünülmektedir.

### **BULGU 25: 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 madde de, 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 yılsonunda harcanmayan tutarlar ise, bir sonraki yıl bütçesine devredilmektedir.

Diğer idareler adına yaptırılan ve bittiği zaman bu idarelere devredilecek olan inşaat işleri için, 2019 yılı içinde Bakanlık hesabına gönderilen 285.501.626,52 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 düşünülmektedir.

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 düşünülmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, Kamu Mali Yönetiminde bütçe uygulama tekniği olarak kaynak transferlerinin bu yöntemle yapılacağını belirtmiş olsa da, Bakanlık bütçesinde kurumlardan alınan şartlı bağış ve yardımlar adı ile gelir olarak kaydedilip takip edilen, ancak şart konusu “iş” bitirildiğinde kurum muhasebe kayıtlarından çıkacak olan yatırıma ait tutarlar Bakanlığa yapılan bir bağış niteliği taşımamaktadır.

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 26: Uygulama Projesi ile İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulama Sırasında Birçok Proje Değişikliği Yapılması**

Uygulama projesi ile ihale edilen yapım işlerinde sözleşmenin uygulanması sırasında projelerde önemli ölçülerde değişiklik yapıldığı görülmüştür. Söz konusu değişikliklerin, işin sözleşme süresi içinde bitirilmesine engel olduğu gibi, işin devamı sırasında meydana gelen iş artışları ve bunların bedellerinin belirlenme yöntemi nedeniyle ihale rekabet koşullarının da korunmasını zaafiyete uğrattığı düşünülmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62’nci maddesinde, “*Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz.*” denilmektedir.

“Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde de; “*Uygulama projesi: belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje*” olarak tanımlanmıştır.

Uygulama projesiyle ihaleye çıkılan işlerde, işin yapılacağı yere ilişkin zemin etüdü, inşaatta kullanılacak her türlü iş kaleminin/grubunun niteliğini gösteren teknik şartnameler ve bu işlerin nerede ve ne kadar yapılacağını gösteren mahal listeleri projeye eklenerek ihale dokümanı oluşturulur. Bu suretle, ihale öncesinde yapıya ilişkin en ince ayrıntıların dahi netleşmesi sağlanarak, sözleşme süresi sonunda yapının anahtar teslimi olarak her şeyi ile



eksiksiz ve kullanılabilir halde teslim alınması beklenir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Projelerin uygulanması" başlıklı 12'nci maddesinin dördüncü fıkrası;

*"İdare, sözleşme konusu işlerle ilgili proje v.b. teknik belgelerde, değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hallerde, işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak şekilde gerekli değişiklikleri yapmaya yetkilidir..."* şeklindedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmüne göre, işin gerçekleştirilmesi için teknik ve işlevsel açıdan mutlak gereklilik arz eden proje değişiklikleri yapılabilecekken, zaruret arz etmeyen, idarenin subjektif beğeni ve tercihinin dayalı biçimde yapılacak değişiklikler kısıtlanmış olmaktadır.

İhale sürecinde rekabet ve yarışma konusu, proje ve mahal listelerinde gösterilen iştir. İşin her türlü ayrıntısının isteklilerce bilinmesi, bir başka ifadeyle ihale dokümanında tarif edilen işle fiilen gerçekleştirilecek işin aynı olması, rekabet, saydamlık, ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin gereğidir. Esas itibarıyla, Kanun'un yapım işleri açısından getirdiği proje disiplini, ihale dokümanının idarece eksiksiz hazırlanma gereği, ihale dokümanı içerisinde işi hiçbir tereddüde mahal bırakmayacak biçimde tarif eden teknik içerikli belgenin (proje, teknik şartname, mahal listesi gibi) bulunma zorunluluğu gibi iş ve işlemler bu amaca yöneliktir.

Dolayısıyla, işin devamı sırasında meydana gelen iş artışları ve bunların bedellerinin belirlenme yönteminin, ihaleye katılan diğer isteklilerin bilgisine sunulmadığından rekabet şartlarını zayıflattığı düşünülmektedir.

İdarenin, ihale sürecinde gerekli özeni göstererek Kanun'un öngördüğü her türlü iş ve işlemleri eksiksiz yerine getirmesi, bu çalışmalar çerçevesinde öngörülebilir durumda olan tüm ihtiyacını ihale dokümanına yansıtması gerekmektedir.

Projelerde, sözleşmenin yürütülmesi sırasında çok sayıda iş kalemi değişikliği yapılması, işlerin sözleşme süresinde teslim alınmasına engel olduğu gibi, yapılan değişikliklerde yeni fiyat yapılması uygulaması nedeniyle, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerinden olan "rekabetin sağlanması" ilkesinin zedelenmesine de yol açmaktadır.

Nitekim, aşağıda yer alan tabloda görüleceği üzere; uygulama projeleri ile götürü bedel ihale edilen işlerde projedeki değişiklikler nedeniyle iş artış ve eksilişleriyle birlikte toplam

değişiklik tutarı sözleşme bedelinin %64'üne kadar ulaşabilmektedir. Bu yoğunluktaki değişiklikler, ihale dokümanında tarif edilen ve ihale sürecinde rekabet ve yarışmaya konu olan işle, fiilen gerçekleştirilen iş arasındaki bağlantıyı koparmakta, bunların fiyatlarının belirlenme yöntemi nedeniyle de, ihaleye katılan diğer isteklilerin bilgisine sunulmayan ve üzerinde rekabet edilmeyen imalatlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

**Tablo 13 : İş Artışı Yapılan İşlerde Toplam Değişiklik Tutar ve Oranları**

İşin Adı	Sözleşme Bedeli (TL)	Toplam İş Değişikliği (TL)	Yüzde %
Van Tapu ve Kadastro Bölge Müdürlüğü Yapım İşİ	9.789.000,00	6.285.513,11	64,20
Erzurum İl Jan. Kom. Ek Bina ve Tesisleri Yapım İşİ	10.350.000,00	5.620.389,28	54,3
Erzincan İli Refahiye İlçesi Kayı Köyü İşletme Binalı 71 Adet Konut İle Altyapı, Çevre Tanzimi ve Peyzaj Düzenlemesi Yapım İşİ	27.600.000,00	14.522.248,11	52,61
Sivas Defterdarlık Hizmet Binası Yapım İşİ	15.058.000,00	4.828.501,23	32,06

Uygulama projesi ile ihale edilen işlerde sözleşme bedeline nazaran yüksek oranlı değişiklik yapılması, uygulama projelerinin ihtiyaca uygun hazırlanmadığını göstermektedir. Kanun koyucu, yapım işlerinde uygulama projesi yapılmadan ihaleye çıkılmamasına, iş artışlarına yalnızca öngörülemeyen durumlarda başvurulmasına hükmederken, uygulama projelerinin değişmezliğine vurgu yapmış ve bu projelere önem atfetmiştir. Ön veya kesin projeden farklı olarak uygulama projelerinin, ciddi çalışmalar neticesinde, yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği nitelikte hazırlanmasının önemli olduğu düşünülmektedir.

Sonuç olarak, uygulama projeleri ile ihale edilen işlerde teknik zorunluluk olmadıkça değişiklik yapılmaması ve bu suretle ihale şartlarının korunmasına azami özen gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

---

## **BULGU 27: 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 (YİĞŞ)'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.

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.

Kamu İdaresince, son yıllarda ileri teknoloji barındıran akıllı binaların yaygınlaşması ile birlikte ithal yapı malzemelerinin yapılarda sıklıkla kullanıldığı ve kamu birim fiyatlarında bulunmayan, yalnızca piyasadaki fiyat alınarak belirlenebilen imalat kalemlerinin ortaya çıktığı belirtilmiş ise de, yapılan incelemede proforma fatura alınarak yeni birim fiyat yapılan imalat kalemlerinin piyasada bulunabilen ve binaların yapımında yaygın kullanılan malzemeler olduğu görülmüştür. Ayrıca, ileri teknoloji barındıran akıllı binaların yaygınlaşması veya ithal malzemelerin kullanılması mevzuat hükümlerinin uygulanmasına engel teşkil etmemesi gerekmektedir.

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 konusu husus, 2018 yılı Bakanlık Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almış olmasına rağmen, rapor yazım tarihi itibarıyla herhangi bir ilerlemenin kaydedilmediği görülmüştür.

### **BULGU 28: 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 takibin yapılması için gerekli denetim sisteminin kurulması gerektiği düşünülmektedir.

#### **BULGU 29: 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 Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanunda 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, bu bent uyarınca pazarlık usulü ile ihaleye çıkılmasında özel haller sayılmıştır.

Hükümden de anlaşılacağı üzere, 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 "öngörülemeyen", "olağan dışı" ve "idarenin iradesinden bağımsız" nitelikte olması ve ihaleye çıkılabilmesi için diğer şartların yanında, ihalenin ivedi olarak yapılmasının da zorunlu olması gerekmektedir.

Bununla beraber, ihalenin ivedi olarak yapılması şartı tek başına yeterli olmayıp ivedilik, Kanun'da belirtilen doğal afet, salgın hastalık, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen ve idarenin önceden öngörememesi gibi özel şartlara bağlanmıştır.

Bir işin acilen yapımına idarece karar verildiği durumlarda, Kanun'da belirtilen diğer şartlar mevcut değil ise, pazarlık usulü ile ihaleye çıkılması mümkün görülmemektedir.

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 14 :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)
Yargıtay Başkanlığı Hizmet Binası Yapım İşİ	19.12.2017	Başkanlığın halihazırda biri kiralama olmak üzere 6 farklı binada faaliyet göstermesi nedeniyle yüksek yargı hizmetlerinin daha etkin, verimli, ekonomik ve bütüncül bir şekilde yürütülebilmesi için yeni hizmet binasına kavuşturulmasının büyük önem ve aciliyet arz etmesi	1.031.328.000,00
Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası Konser Salonu ve	02.08.2017	Yapılmış mevcut imalatların fiziksel koşullardan etkilenmemesi ve korunması, inşaat alanında güvenliğin sağlanması, gerek	328.200.000,00

Koro Çalışma Binaları İkmal İnşaatı İşİ		özgün tasarımı gerekse özel proje ve yapım teknikleri gerektirmesi nedeniyle ikmal ihalesinin ivedilikle sonuçlandırılması	
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Kreş Anaokulu Binası Yapım İşİ	04.01.2019	Bakanlığın bünyesinde halihazırda kreş bulunmaması, personelin konuya ilişkin taleplerinin artması ve ihtiyacın aciliyet arz etmesi nedeniyle yapım ihalesinin ivedilikle yapılmasının gerekliliği	12.900.000,00

Yukarıda belirtilen yapım işlerinden Yargıtay Başkanlığı Hizmet Binası Yapım İşİ'nin Resmi Gazete'nin 14.01.2017 tarihli 1. Mükerrer sayısı ve 2008K150465 proje numarası ile yatırım programına alındığı anlaşılmaktadır.

Yargıtay Başkanlığı biri kiralama olmak üzere 6 farklı binada uzun süredir faaliyetlerine devam etmektedir. Başkanlığın faaliyetlerine farklı binalarda devam etmesi nedeniyle hizmetlerin bütüncül yürütülememesinin Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan öngörülemeyen ve olağan dışı nitelikte değerlendirilebilmesi mümkün görülmemektedir. Ayrıca, uzun yıllardır farklı binalarda faaliyetlerini sürdürmesi ihalenin ivedi olarak yapılması zorunluluğu taşımadığı kanaatini oluşturmuştur.

Kamu İdaresince, Yargıtay Başkanlığının görevi gereği güvenlik ve güvenilirlik unsurlarının önemli olduğunun göz önünde bulundurulduğu belirtilmiş olsa da, Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde güvenlik ve güvenilirlikle ilgili herhangi bir hüküm yer almamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası Konser Salonu ve Koro Çalışma Binaları İnşaatı Yapım İşİ ilk olarak 04.12.1995 tarihinde ihale edilerek 03.01.1996 tarihinde sözleşmeye bağlanmıştır. Söz konusu yapım işi 02.10.2015 tarihinde tasfiye edilmiş ve tasfiye işlemleri 25.10.2016 tarihi itibarıyla tamamlanmıştır.

Söz konusu yapım işi için ikmal ihalesine çıkılmış ve 02.08.2017 tarihi itibarıyla ikmal ihalesi yapılmıştır. Söz konusu işin 21/b pazarlık usulü ile ihale edilme gerekçesi "*Yapılmış mevcut imalatların fiziksel koşullardan etkilenmemesi ve korunması, inşaat alanında güvenliğin sağlanması, gerek özgün tasarımı gerekse özel proje ve yapım teknikleri gerektirmesi nedeniyle ikmal ihalesinin ivedilikle sonuçlandırılmasının büyük önem arz etmesi*" olarak belirtilmiştir.



Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası Konser Salonu ve Koro Çalışma Binaları İnşaatı Yapım İşi'ne ilişkin ilk ihale 04.12.1995 tarihinde yapılmış olup 25.10.2016 tarihi itibarıyla de feshedilmiştir. İkmal ihalesinin 02.08.2017 tarihinde yapıldığı göz önünde bulundurulduğunda, fesih tarihi ile ikmal ihalesi tarihi arasında 281 gün bulunmaktadır. Bu sürede imalatların ve inşaat alanının güvenliğinin sağlanması için oldukça uzun bir süre olduğu görülmektedir.

4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine *16/5/2018 tarihli ve 7144 sayılı Kanununun 11 inci maddesiyle bu bentte yer alan "beklenmeyen veya" ibaresinden sonra gelmek üzere "yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut"* ibaresi eklenmiştir. Söz konusu yapım işinin gerekçesinde yer alan *"özgün tasarımı gerekse özel proje ve yapım teknikleri gerektirmesi"* ifadesi Kanun'a 16.05.2018 tarihinde eklenmiştir. İhalenin yapıldığı 02.08.2017 tarihi itibarıyla söz konusu mevzuat hükmü yürürlükte bulunmamaktadır.

Ayrıca, 1996 yılından itibaren yapımı devam etmekte olan bir işin ivedilikle sonuçlandırılması gerektiği gerekçesi gerçek durumu yansıtmamaktadır. Bu gerekçelerle Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası Konser Salonu ve Koro Çalışma Binaları İnşaatı Yapım İşi'nin 21/b pazarlık usulü ile ihale edilmesi mevzuata aykırılık taşımaktadır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Kreş Anaokulu Binası Yapım İşi'nin pazarlık ile yapılması gerekçesi *"Bakanlığın bünyesinde halihazırda kreş bulunmaması, personelin konuya ilişkin taleplerinin artması ve ihtiyacın aciliyet arz etmesi"* olarak gösterilmiştir. Bakanlığın hizmet binasının 2015 yılından itibaren kullanılmakta olduğu düşünüldüğünde 04.01.2019 tarihinde ihalesi yapılan kreş ve anaokulu binasının yapımının madde metninde belirtilen ani ve beklenmeyen bir durum olmadığı ve önceden öngörülemezlik şartını sağlamadığı görülmüştür.

Yukarıda belirtilen yapım işlerinin, temel ihale usulleri tercih edilerek ihale edilmemesi ve 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 ihale edilmesi, anılan madde hükümleri yanında Kanun'un 5'inci maddesinin birinci ve dördüncü fıkralarında yer alan ihale ilkelerine de aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç itibarıyla, ihalelerin davet edilecek isteklilerin İdare tarafından belirlendiği, ilansız pazarlık usulüyle yapılması ile tüm isteklilerin teklif verebildiği açık ihale usulü ve belli

istekliler arasında ihale usulüyle yapılması halinde oluşacak rekabet ortamı karşılaştırıldığında, açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulünün sağladığı üstünlük ve fayda açıktır.

Bu nedenle, 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 düşünülmektedir.

### **BULGU 30: Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü Maddesinin (f) Bendi Kapsamındaki Alımların Belirlenen Usul ve Esaslara Uygun Yapılmaması**

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda istisna kapsamında değerlendirilen araştırma ve geliştirme hizmet alımlarında mevzuatta belirlenen usullere uyulmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (f) bendi ile; finansmanının tamamı Kanun kapsamındaki bir idare tarafından karşılanarak elde edilen sonuçların bu idare tarafından sadece kendi faaliyetlerinin yürütülmesinde faydalanıldığı haller hariç, her türlü araştırma ve geliştirme hizmet alımları, ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç olmak üzere, Kanun hükümlerinden istisna tutulmuştur.

Ayrıca, 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile 4734 sayılı Kanun'a eklenen ek 11'inci madde ile, istisna olarak düzenlenen Kanun'un 3'üncü maddesinin (f) bendine ilişkin Usul ve Esasların Cumhurbaşkanınca belirleneceği ve anılan Kanun'un geçici 20'nci maddesi hükmü gereği yeni düzenleme yürürlüğe konuluncaya kadar Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Usul ve Esasların uygulanmasına devam edileceği hükme bağlanmıştır.

Bakanlık tarafından 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (f) bendi uyarınca yapılacak alımlara ilişkin Usul ve Esaslar Bakanlar Kurulu Kararı ile 07.04.2014 tarihinde yürürlüğe konulmuş olup, Cumhurbaşkanlığı tarafından yeni bir düzenleme yapılmamıştır.

Anılan Usul ve Esasların 4'üncü maddesinde, bu Esaslar kapsamında yapılacak araştırma ve geliştirme hizmet alımlarının pazarlık usulü, doğrudan temin yöntemi veya kamu hizmet sunucusundan protokol ile alım suretiyle gerçekleştirileceği; 12'nci maddesinde ise, bu Esaslar kapsamındaki hizmet alımlarında uygulanacak usulün pazarlık olduğu ifade edilmiştir.

Mezkur Usul ve Esasların "Tanımlar" kısmında; ulusal alanda ve münhasıran araştırma ve geliştirme faaliyetlerini yürütmek amacı ile kanunlarla kurulan kurumlar ve yükseköğretim kurumları ile bilimsel özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine sahip eğitim öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapan kurumlar kamu hizmet sunucusu olarak tanımlanmıştır.

Kamu hizmet sunucularından protokol usulü ile yapılacak olan araştırma ve geliştirme hizmet alımları ise 38 ile 42'nci maddeler arasında düzenlenmiştir. Buna göre, İdare, bu Esaslarda belirlenen parasal tutarı aşmayan araştırma ve geliştirme hizmet alımlarını, bedelini maliyetinin altında kalmamak kaydıyla karşılıklı mutabakat sonucu belirleyerek sözleşme ve teminat hükümlerine bağlı kalmaksızın protokol ile gerçekleştirebilecektir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından araştırma ve geliştirme hizmet alımlarının, Yükseköğretim kurumlarından yapılacak hizmet alımları şeklinde değerlendirilerek teknoloji geliştirme bölgelerinde (Teknokent/Teknopark) faaliyet gösteren şirket ve teknoloji ofislerinden protokol yapılmak suretiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nda, yükseköğretim kurumları; üniversite ile yüksek teknoloji enstitüleri ve bunların bünyesinde yer alan fakülteler, enstitüler, yüksekokullar, konservatuvarlar, araştırma ve uygulama merkezleri ile bir üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsüne bağlı meslek yüksekokulları ile bir üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsüne bağlı olmaksızın ve kazanç amacına yönelik olmamak şartı ile vakıflar tarafından kurulan meslek yüksekokulları olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla, teknokentlerde faaliyet gösteren şirket veya teknoloji ofislerini yükseköğretim kurumları kapsamına dahil ederek Usul ve Esaslarda yer alan kamu hizmet sunucusu kavramı içerisinde değerlendirmek mümkün değildir.

2019 yılı içerisinde bahse konu araştırma ve geliştirme hizmet alımları istisnası kapsamında yapılan alımlar aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 15 : Araştırma ve Geliştirme Hizmet Alımları İstisnası Kapsamında Şirketlerden Yapılan Alımlar**

Alımın Konusu	Şirketin Faaliyet Gösterdiği Teknopark	Bedeli (TL)
Sanayi Tesislerinin Hava Kirliliğine Etkilerinin Modellenmesi Projesi Hizmet Alımı	Hacettepe Üniversitesi Teknoloji Geliştirme Bölgesi	2.542.000,00
Ölçüm Sistemlerinin Standartizasyon, Entegrasyon ve Modernizasyonu Projesi	Hacettepe Üniversitesi Teknoloji Geliştirme Bölgesi	3.728.800,00

Kapsamında Sürekli İzleme Merkezi Kontrol Modüllerinin Geliştirilmesi Hizmet Alımı		
<b>TOPLAM</b>		<b>6.270.800,00</b>

Bu itibarla, 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (f) bendinde öngörülen istisna kapsamında yapılan araştırma ve geliştirme hizmet alımlarında, Bakanlar Kurulunca belirlenen Usul ve Esaslarda yer alan düzenlemelere aykırı işlem yapılmıştır.

Sonuç olarak, kamu hizmet sunucusu olmayan kuruluşlardan protokol usulü ile alım yapılmaması gerektiği düşünülmektedir.

### **BULGU 31: Doğrudan Temin Usulü ile Hizmet Alımı Yapılan İşlerde Satın Alma Süreçlerinde Eksiklikler Olması**

Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı tarafından, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi çerçevesinde gerçekleştirilen hizmet alımları üzerinde yapılan incelemede, piyasa fiyat araştırması süreçlerinde eksiklikler olduğu tespit edilmiştir.

1) Öncelikle, mevzuatta belirtilen parasal sınır olan 90.358,00 TL üzerindeki seyahat, konaklama ve işeye ilişkin olmayan hizmet alımlarının, doğrudan temin yöntemi ile karşılanmasının Kamu İhale Kanunu hükümlerine aykırı olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla, normalde açık ihale usulü ya da belli istekliler arasında ihale usulü ile yaklaşık maliyet tutanağı düzenlenerek gerçekleştirilmesi gereken hizmet alımlarının, Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı tarafından 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında piyasa fiyat araştırması yapılarak temin edilmesi mevzuat hükümlerine uygun değildir. Söz konusu husus, diğer bir bulgumuzda ayrıntılı olarak ifade edilmektedir.

2) Bunun yanında, doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda da piyasa fiyat araştırma süreçleri incelendiğinde, hatalı uygulamalar olduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinde; madde kapsamında yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10'uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçların temin edileceği hüküm altına

alınmıştır.

Doğrudan temin yönteminde, belirtilen hüküm çerçevesinde, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişiler tarafından piyasa fiyat araştırması yapılması gerekmektedir.

Keza, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre de, kamu idareleri tarafından kurum bütçesinden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle ya da İhale Kanunu'na göre ihale yetkilisinin onay belgesine olur vermesiyle mümkün olmaktadır. İhtiyacın oluşması ve doğrudan temin alım şartlarının sağlanmış olduğu durumlarda gerçekleştirme görevlisinin talebi, harcama yetkilisinin oluru ile onay belgesi hazırlanmakta ve ihale yetkilisi tarafından piyasa fiyat araştırmasını yapacak personel belirlendikten sonra onay belgesi imzalanarak alım süreci başlatılmaktadır. Belirlenen personel tarafından da Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nde örneği bulunan Piyasa Fiyat Araştırma Tutanağı kullanılarak gerekli piyasa fiyat araştırmasının yapılması beklenmektedir.

Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı tarafından, doğrudan teminle yapılan hizmet alımı piyasa fiyat araştırması tutanakları incelendiğinde, tutanaklarda verilen tekliflere ilişkin bir tarih bulunmadığı, firma yetkililerinin bilgilerinin ya da imzalarının olmadığı ve tutanaklarda yazan verileri kanıtlayıcı yazılı teklif mektupları ya da belge olmadığı görülmüştür. Tutanaklarda sadece firmaların isimleri ve teklif tutarları yer almaktadır. Dolayısıyla, firmalar tarafından verilen tekliflerin doğruluğunu teyit edecek bir veriye ulaşılamamıştır.

Ayrıca, bulgu üzerine tarafımıza sunulan teklif mektupları üzerinde yapılan incelemede ise, hiçbir işin teklif mektubunda imza tarihlerinin yer almadığı, aynı zamanda firma kaşesi üzerine imza atılmasına rağmen hiçbir imzada isim olmadığı, dolayısıyla mektupların kim tarafından ne zaman imzalandığı ve imzalayan firma yetkililerinin unvanlarının ne olduğu tespit edilememiştir.

İdare tarafından ihale komisyonu kurulmadan doğrudan temin usulüyle yapılacak alımlarda, alımı yapmakla görevlendirilen kişi veya kişilerce yapılan piyasa fiyat araştırması sonucunda alınan tekliflerin, uygun görülen fiyat ile yükleniciyi gösteren belgelerin ekleriyle beraber mevzuat hükümleri çerçevesinde eksiksiz hazırlanması gerektiği düşünülmektedir.

3) Aynı zamanda, hizmetlerin temin edildiği fiyatlar, hizmetlere ilişkin piyasa araştırma tutanakları ile teklif mektupları incelendiğinde, tutanaklar ve teklif mektuplarındaki eksiklikler sebebiyle, piyasa fiyat araştırmalarının yeterli seviyede yapılmadığı kanaatine varılmıştır.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinin 4'üncü fıkrasında, fiyat araştırması için yapılan çalışmalarda, fiyat sorulacak kişi ve kuruluşlara yazılan yazıda fiyatı tespit edilecek iş grubu veya iş kaleminin ayrıntılı özelliklerine yer verileceği, fiyat istenecek kişi ve kuruluşlara aynı koşulları taşıyan yazılarla başvurulacağı, istenen özellikleri taşımayan veya gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmadığı düşünülen fiyat bildirimleri ve proforma faturaların değerlendirmeye alınmayacağı ifade edilmektedir. Aynı şekilde, hizmet temin edilirken de İdarenin, piyasa rayiçlerini dikkate alarak hareket etmesi gerekmektedir.

Doğrudan teminle yapılan hizmet alımı piyasa fiyat araştırması tutanakları incelendiğinde, tutanaklarda verilen tekliflere ilişkin bir tarih bulunmadığı, firma yetkililerinin isimlerinin ya da imzalarının olmadığı, tutanaklarda sadece firmaların isimleri ve teklif tutarlarının yer aldığı, teklif mektupları üzerinde yapılan incelemede ise, mektuplarda imza tarihlerinin yer almadığı, aynı zamanda firma kaşesi üzerine imza atılmasına rağmen imzacıların isimlerinin olmadığı görülmüştür.

Dolayısıyla 2019 yılında ödemesi gerçekleştirilen aşağıdaki tabloda bilgileri yer alan alımların, tespit edilen eksiklikler nedeniyle piyasa fiyat araştırmalarının yeterli seviyede yapılmadığı düşünülmektedir:

**Tablo 16 : Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı Tarafından Düzenlenen Sözleşmelerin Listesi**

İşin Adı	Alım Türü	Sözleşmenin Toplam Bedeli (KDV hariç TL)	İşin Niteliği
İstanbul Yerel Yönetimler Kongresi ve Sergisi	Hizmet	145.000,00	Yapılan işin kapsamı 1 adet stand kurulması ve 1000 adet kupa bardak ile 1000 adet sukulent çiçek dağıtılması olarak düzenlenmiştir. (Dağıtılan ürünlerin sayılarını teyit edecek bir evrak sunulmamıştır.)
Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı Performans Değerlendirmesi Raporu Resmi Tanıtım Toplantısı Organizasyonu	Hizmet	405.000,00	1 gün süren toplantı kapsamında, OECD heyetinden 1 kişinin standart bir odada 2 gece konaklaması, 50 kişinin servis araçları ile ulaşımının sağlanması ile performans değerlemesi raporunun 1000 adet Türkçe olarak çoğaltılması işleri bulunmaktadır. (Basılan ürünlerin sayılarını teyit edecek bir evrak sunulmamıştır.)
Karadeniz Bölgesi İklim Değişikliği	Hizmet	396.500,00	1 gün süren toplantı kapsamında, 57 kişi için tek kişilik odada konaklama, 25 adet çift yön uçak bileti,

Eylem Planı Toplantısı Düzenlenmesi İşi			yemek giderleri, 125 adet sırt çantası, 125 adet powerbank dağıtım işleri bulunmaktadır. (Dağıtılan ürünlerin sayılarını teyit edecek bir evrak sunulmamıştır.)
Eğitim Yayın Dairesi Başkanlığı Bilgisayar Temel Seviye ve Bilgisayar İleri Seviye Eğitimlerinin Dijitalleştirilmesi	Hizmet	90.000,00	-İşin kapsamına bakıldığında, bilgisayar temel seviye ve bilgisayar ileri seviye eğitimlerinin, internet kullanımı, word, excel, powerpoint, elektronik tablolar konularından oluştuğu görülmektedir.
30. Emlak Profesyonelleri Gayrimenkul Etkinliği İçin Şoförlü Araç Kiralması	Hizmet	296.500,00	Fransa'nın Cannes şehrinde 12-15 Mart 2019'da düzenlenen etkinlik; -Şoförlü F segmenti binek araç 2 gün kiralama, şoförlü 4 adet D segmenti binek araç 4 gün kiralama, şoförlü 1 adet D segmenti binek araç 2 gün kiralama, 2 adet şoförlü minibüsün 2 gün kiralması -tercüme hizmetleri -öngörülmeleyen protokol giderleri için teknik şartnamede yazılan 80.000,00 TL İş kalemlerinden oluşmaktadır.
ÇED Genel Müdürlüğü Tanıtım Filmi Hazırlanması	Hizmet	65.000,00	-Teknik şartnamede işin kapsamı, toplantı ve organizasyonlarda yayımlanmak üzere ÇED Genel Müdürlüğü hizmetlerini anlatan 3-5 dakika arası tanıtım filmi hazırlanması olarak ifade edilmektedir. Hazırlanan tanıtım filmi basında yayımlanmamıştır.
Çevre Dostu Etiket Tanıtım Filmi	Hizmet	65.000,00	Teknik şartnamede işin kapsamı, toplantı ve organizasyonlarda yayımlanmak üzere, 2 dakikalık Çevre Dostu Etiket Tanıtım Filmi hazırlanması olarak ifade edilmektedir. Hazırlanan tanıtım filmi basında yayımlanmamıştır.
Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü Tanıtım Filmi	Hizmet	65.000,00	Teknik şartnamede işin kapsamı, toplantı ve organizasyonlarda yayımlanmak üzere, 3-4 dakikalık Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü Tanıtım Filmi hazırlanması olarak ifade edilmektedir. Hazırlanan tanıtım filmi basında yayımlanmamıştır.
Akıllı Şehirler Tanıtım Filmi	Hizmet	65.000,00	Teknik şartnamede işin kapsamı, toplantı ve organizasyonlarda yayımlanmak üzere, 4 dakikalık Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü Tanıtım Filmi hazırlanması olarak ifade edilmektedir. Hazırlanan tanıtım filmi basında yayımlanmamıştır.

Doğrudan temin usulü, ihale usullerinin temel ilkelerinden sayılan kurallara uymaksızın, ilan yapılmadan, teminat alınmadan, ihale komisyonu kurma ve anılan Kanun'da belirtilen yeterlik kriterlerini taşıma zorunluluğu aranmadan, ihale yetkilisi tarafından görevlendirilen kişi ya da kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak temin edilen bir satın alma usulü olarak diğer ihale usullerine kıyasla birçok kolaylık içermektedir.

5018 sayılı Kanun'un 8'inci maddesine göre, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır. Aynı Kanun'un 32'nci maddesine göre ise, harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur.

4734 sayılı Kanun'un "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde ise, İdarelerin, ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Belirtilen sebeplerle, Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı tarafından, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi hükmü çerçevesinde temin edilen bazı işlerde, bulgumuzun 1, 2 ve 3'üncü maddelerinde belirtilen eksiklikler sebebiyle, 5018 ve 4734 sayılı Kanunların yukarıda anılan hükümlerine aykırı hareket edildiği düşünülmektedir.

### **BULGU 32: 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 iaşeye ilişkin alımlar için doğrudan temin usulünün kullanılabileceği ifade edilmektedir.

2019 yılı için söz konusu tutarlar, büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idareler için 90.358,00 TL, diğer idareler için 30.101,00 TL'dir.

Bu hükme göre, idareler 90.358,00 TL altındaki ihtiyaçları ile parasal limite tabii olmaksızın tüm konaklama, seyahat ve iâşe kapsamındaki alımları için Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi hükmünden yararlanabileceklerdir.

Mezkûr maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde, temsil ve ağırlamaya ilişkin tüm giderler doğrudan temin kapsamında sayılmamış, bu giderlerden sadece konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin olanlar kapsama dâhil edilmiştir. Nitekim, söz konusu giderler, ihale yapılabilecek kadar süre bulunmayan, hızlı ve olaya özgü, anında yerine getirilmesi gereken hizmet alımlarıdır.

Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı tarafından, 2019 yılı içerisinde doğrudan temin ile yapılan bahse konu harcamalar aşağıda yer almaktadır;

**Tablo 17: Doğrudan Temin İle Yapılan Harcamalar Tablosu**

İşin Adı	Alım Türü	Kdv Hariç Bedeli (TL)
Karadeniz Bölgesi İklim Değişikliği Eylem Planı Toplantısı Düzenlenmesi İşİ	Hizmet	396.500,00
İmar Denetçisi Lansmanı Hizmet Alım İşİ	Hizmet	435.000,00
Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı Türkiye' nin Üçüncü Çevresel Performans İncelemesi Raporu Resmi Tanıtım Toplantısı Organizasyonu	Hizmet	405.000,00
Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı Hizmet Alımı	Hizmet	488.000,00
Sıfır Atık Mavi Organizasyonu	Hizmet	332.000,00
15 Temmuz Demokrasi ve Milli Birlik Etkinlikleri Organizasyonu İşİ	Hizmet	290.000,00
Kentsel Dönüşüm Lansmanı Organizasyonu İşİ	Hizmet	295.500,00
Malazgirt Zaferi Yıldönümü Etkinliği Alımı	Hizmet	145.500,00

Kenya Nairobi'de BM Çevre Asemblesi 4. Oturumu Hizmet Alımı	Hizmet	95.000,00
Belediyelerin Mali Yapılarının Güçlendirilmesi Çalıştayı	Hizmet	151.000,00
30. Emlak Profesyonelleri İçin Gayrimenkul Etkinliği İçin Şoförlü Araç Kiralanması, Tercüme Hizmetleri ve Diğer Protokol Hizmetleri	Hizmet	296.500,00
Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi Lansmanı	Hizmet	124.000,00
İstanbul Yerel Yönetimler Kongresi ve Sergisi	Hizmet	145.000,00

Tabloda yer alan harcamalar incelendiğinde, hizmet alımlarının seyahat, konaklama ve iaaşeye 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 yapılan ve tabloda yer alan hizmet alımlarının mevzuata uygun olmadığı düşünülmektedir.

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 33: Eğitim ve Yayın Daire Başkanlığı Tarafından Yapılan Hizmet Alımlarında Muayene ve Kabul İşlemlerinde Eksiklikler Olması**

Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı tarafından yapılan hizmet alımları üzerinde yapılan incelemede, hizmet alımı kapsamında alınan mal ya da verilen hizmete ilişkin kanıtlayıcı evraklarda ve muayene/ kabul süreçlerinde eksiklikler olduğu görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Denetim, muayene ve kabul işlemleri" başlıklı 11'inci maddesinde, teslim edilen mal, hizmet, yapım veya yapılan işin muayene ve kabul işlemlerinin, idarelerce kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonları tarafından yapılacağı, mal veya yapılan iş yüklenici tarafından idareye teslim edilmedikçe muayene ve kabul işlemlerinin yapılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Öte yandan, Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin "Muayene ve kabul komisyonlarının görevleri" başlıklı 6'ncı maddesinde de, muayene ve kabul komisyonunun, kurulduğu tarihten itibaren, on (10) günü geçmemek üzere idarece belirlenen süre içinde işyerine ya da sözleşmede işin kabulü için belirlenen yere giderek, yüklenici tarafından gerçekleştirilen işleri Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin 44-49'uncu maddelerine göre inceleyeceği, muayene edeceği ve kabule engel bir durum bulunmadığı takdirde, işin kabulünü yapacağı hususu düzenlenmiştir.

Belirtilen hükümlere göre, teslim edilen mal, hizmet, yapım işinin muayene ve kabul işlemleri, idarelerce kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonları tarafından yapılmaktadır. Komisyonlar işleri, Hizmet İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine göre incelemeli, muayene etmeli ve sonrasında kabulü gerçekleştirmelidir.

Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı tarafından yapılan ve sonrasında muayene ve kabulü yapılarak ödemesi gerçekleştirilen bazı organizasyon işlemlerine ait dosyalar üzerinde yapılan incelemede, teknik şartnamelerin hizmet alımları ile mal alımlarını birlikte içerecek şekilde düzenlendiği görülmüştür. Yani organizasyon işleri kapsamında, yüklenicilerden sözleşmede yazılan hizmet işlerinin gerçekleştirilmesinin yanında, belli taşınırların da idareye teslim edilmesi ya da halka dağıtılması öngörülmektedir. Bunun yanında, Daire Başkanlığı tarafından bazı ürünler de Bakanlığa özel yaptırıldığı için, aslında mal alımı olmasına rağmen, hizmet işi olarak ihale edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında doğrudan temin usulüyle gerçekleştirilen organizasyon hizmeti alımı ödeme evrakı ve eklerine bakıldığında, organizasyon niteliğindeki ödemeler için hizmet alımı kısmına ilişkin işin yapıldığına ilişkin kanıtlayıcı evrakların olduğu, ancak mal alımları için işin yapıldığına dair kanıtlayıcı evrakların olmadığı görülmüştür. Öte yandan, Bakanlığa özel yaptırılan ürünler de aslında mal alımı niteliğinde olduğundan, bu alımlarda da kanıtlayıcı evrak noktasında eksiklikler olduğu tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda, Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı tarafından 2019 yılında ödemesi yapılan ve içerisinde taşınır mal teslimi de bulunan ihalelerden örnekler yer almaktadır:

**Tablo 18 : Eğitim ve Yayın Daire Başkanlığı Tarafından Düzenlenen İhalelerin Listesi**

<b>İşin Adı</b>	<b>Alım Türü</b>	<b>Sözleşmenin Toplam Bedeli TL (Organizasyon düzenlenmesi işlerinde, ürün temini bedeli ayrıştırılmadığı için tüm sözleşme bedeli yazılmıştır.)</b>	<b>Hizmet Alımı Kapsamında Temin Edilmesi Gereken Ürünler</b>
-----------------	------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------

Çelik Termos Bardak Yapıtırılması	Hizmet	88.400,00	2600 adet çelik termos bardak
Ahşap Topaç Oyun Takımı Alımı	Hizmet	87.500,00	5000 adet ahşap topaç oyun takımı
Bez Kılıflı Hasır Sepet Alımı	Hizmet	86.000,00	2000 adet bez kılıflı hasır sepet
Puzzle ve Oyun Kartı Alımı	Hizmet	66.500,00	5000 adet puzzle ve oyun kartı
Bez Çanta Yapımı	Hizmet (21/f)	285.600,00	42.000 adet bez çanta
Malazgirt Zaferi Yıldönümü Etkinliği Organizasyonu	Hizmet	145.500,00	300 adet sırt çantası, 300 adet powerbank, 300 adet cam suluk, 5000 adet şapka
Sıfır Atık Mavi Organizasyonu	Hizmet	332.000,00	10.000 adet Renkli Logo Basılı Şapka
Kentsel Dönüşüm Lansmanı Organizasyonu	Hizmet	295.500,00	200 adet sırt çantası, 200 adet powerbank, 200 adet cam suluk
İstanbul Yerel Yönetimler Kongresi ve Sergisi	Hizmet	145.000,00	1000 adet kupa bardak, 1000 adet sukulent çiçek
İmar Denetçisi Lansmanı Hizmet Alımı	Hizmet	435.000,00	500 adet flashbellek
Karadeniz Bölgesi İklim Değişikliği Eylem Planı Toplantısı Düzenlenmesi	Hizmet	396.500,00	125 adet sırt çantası, 125 adet powerbank

Bunun yanında, ürünler temin edilirken sayım yapılmadığı, dolayısıyla üretici ya da organizasyon sahipleri tarafından tabloda belirtilen miktarda ürün teslim edilip edilmediğine dair sağlıklı veri olmadığı anlaşılmıştır. Bu durum, işin sözleşme şartlarına uygun gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği hususunda belirsizlik yaratmaktadır. Bunun yanında, kaç ürünün dağıtılıp kaç ürünün depolarda olduğuna ilişkin de bir bilgiye ulaşılamamıştır.

Ayrıca ürünlerin taşınır kaydına alınmadığı, ürünler için Taşınır İşlem Fişi düzenlenmediği, ürünlerin tam ve eksiksiz alındığını kanıtlayacak fotoğraf ve video kayıtları da olmadığı için, ürünlerin tam olarak alındığını doğrulamak adına tarafımızca ürünlerin alt yüklenicilere yaptırıldığına dair faturalar istenmiş, ancak İdare cevabında sunulan alt yüklenici faturalarının incelenmesi sonucunda, faturaların hizmet işlerinin kabulünden sonraki tarihlerde düzenlendiği bu nedenle kabul edilemez olduğu görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, organizasyon kapsamında alınan hizmet alımlarında temin edilen ürünler için Taşınır İşlem Fişi gerekmediği ifade edilse de, Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınırların kaydı" başlıklı 12'nci maddesi birinci fıkrasında, Kamu İdarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınmasının esas olduğu, taşınır kayıtlarının, harcama birimleri itibarıyla yönetim hesabı verilmesine esas olacak şekilde tutulacağı ve her bir kaydın belgeye dayanması gerektiği ifade edilmektedir. Aynı zamanda, anılan Yönetmelik'in "Belge ve Cetveller" başlıklı 10'uncu maddesinde Taşınır İşlem Fişi düzenlenmeyecek alımlar tek tek sayılmış olup, tabloda yer alan taşınırlar bu kapsama girmemektedir.

Ayrıca, yukarıda da belirtildiği üzere, muayene ve kabul komisyonları, Hizmet İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine göre işi incelemeli, muayene etmeli ve sonrasında kabulü gerçekleştirmelidir. Tabloda yer alan tüm mal alımlarının, sözleşmeler için bir maliyet kalemi olduğu düşünüldüğünde, gerekli kontrol işlemleri yapılmadan, Daire Başkanlığı tarafından ödeme yapılmasının mevzuata uygun olmadığı düşünülmektedir.

Belirtilen sebeplerle, bundan sonra gerçekleştirilecek hizmet alımlarında muayene ve kabul süreçlerinin mevzuatta belirtilen hükümler çerçevesinde eksiksiz yerine getirilmesi gerektiği ve taşınır kayıtlarının da Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

#### **BULGU 34: Motokaravan Alımı İşine İlişkin Tespitler**

**A) 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde öngörülen şartlar oluşmadığı halde, motokaravan alım işinin, pazarlık usulü ile ihaleye çıktığı tespit edilmiştir.**

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 kullanılabilceği

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" içerisinde 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 iki adet motokaravan alımı işi 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 21/b usulü kullanılabileceğinden, karavan işinin ivediliği nedeniyle bu usulün kullanıldığı ifade edilmektedir.

Ancak, motokaravan 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.

Kamu İdaresi cevabında, deprem kuşağında yer alan ve özellikle 2004 yılı itibariyle artarak devam eden afetler nedeniyle kullanım amacı itibariyle özellik arz eden ve herkesçe de malum olan afetin yeri ve zamanının belirsizliği nedeniyle bu alım usulünün kullanıldığı ifade edilse de, bulgumuz motokaravanların neden alındığıyla ilgili olmayıp, alınma usulüne ilişkin düzenlendiğinden açıklama yeterli görülmemiştir.

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 düşünülmektedir.

**B) Pazarlık usulü ile ihale edilen iki adet motokaravan alımı işinde, yaklaşık maliyetin belirlenmesi süreçlerinde eksiklikler olduğu görülmüştür.**

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 Yönetmelik'in "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, 07.10.2019 tarihinde, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında pazarlık usulü ile iki adet motokaravan alım ihalesi düzenlenmiştir. İhale sonucunda, 15.10.2019 tarihinde yüklenici ile 2.750.000,00 TL bedelli sözleşme imzalanmıştır.

İdare tarafından hazırlanan yaklaşık maliyet cetveli incelendiğinde, 3 firmadan fiyat alındığı görülmüştür. Yaklaşık maliyete teklif sunan, (A) firmasının temel faaliyet alanının şehir içi yolcu, banliyö ve kırsal alanlarda kara yolu ile personel, öğrenci vb. grup taşımacılığı



(şehir içi personel ve okul servisleri) olduğu, (B) firmasının karavan bayisi olarak hizmet verdiği, (C) firmasının temel faaliyet alanının ise filo kiralama, personel taşıma ve transfer olduğu anlaşılmaktadır. Verilen tekliflerin ortalaması alındığında yaklaşık maliyet 2.994.466,60 TL olarak belirlenmiştir.

Pazarlık usulü yapılan ihalede, 4 firmadan teklif istenmiştir. Yaklaşık maliyete fiyat veren (A) ve (C) firmaları dışında (karavan bayisi olan firmadan teklif alınmamıştır.) 2 firmadan daha teklif alınmıştır. Teklif alınan bu firmaların temel faaliyet alanlarına bakıldığında, firmaların öğrenci personel taşımacılığı, operasyonel araç kiralama ve transfer alanlarında hizmet verdiği anlaşılmaktadır. İhale konusu 2 adet karavan alım işi 2.750.000,00 TL bedelle A firması üzerinde kalmıştır.

Öncelikle, hem yaklaşık maliyete teklif veren hem de pazarlık usulü ihaleye davet edilen firmalar incelendiğinde, sadece 1 adet karavan bayisinden teklif alındığı, kalan bütün firmaların temel faaliyet alanının öğrenci personel taşımacılığı, araç kiralama ya da transfer hizmeti olduğu görülmüştür. Fiyat tespiti yapılırken, Yönetmelik hükümleri çerçevesinde, meslek odalarından, ticaret odalarından ya da piyasada alım konusu malı üreten gerçek veya tüzel kişilerden fiyat alınmamıştır. Belirtilen sebeplerle, İdare tarafından yeterli fiyat araştırması yapılmadığı kanaatine varılmıştır. Keza, pazarlık usulü için ihaleye davet edilen hiçbir firmanın temel faaliyet alanında karavan üretimi/imalatı/modifikasyonu yer almamaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, gerek yaklaşık maliyet için teklif veren ve gerekse ihaleye davet edilen firmaların Ticaret Sicil Gazetelerinde iştiğal alanları incelendiğinde, faaliyet alanlarının her türlü motorlu, motorsuz kara, hava ve deniz araçları alım satımı, ithal ve ihracatını yapma konularını kapsadığı ve yüklenici firmanın ihale konusu karavanların bayisi olduğu ifade edilse de, ihaleye teklif veren tüm firmalar incelendiğinde, hiç bir firmanın temel iştiğal alanının karavan üretimi/imalatı/modifikasyonu olmadığı görülmüştür. Ayrıca İdare tarafından, ticaret sicil gazetesi örnekleri dışında firmaların temel iştiğal alanlarının karavan üretimi/modifikasyonu olduğunu kanıtlayacak iş deneyimi belgesi ya da fatura gibi evraklar sunulmamıştır. Dolayısıyla, her ne kadar sicil gazetesinde faaliyet alanlarında motorlu taşıtlar imalatı ya da ithalatı yazılsa da, fiili olarak firmaların karavan imalatı yapmadığı anlaşılmaktadır.

Karavan alımına ilişkin teknik şartname incelendiğinde ise, karavanın özelliklerinin, motor emisyon değeri Euro 6, motor hacmi 1900-2000 cc aralığında en az 140 hp gücünde, manuel şanzıman ve önden çekişli, gövde uzunluğu 7300-7400 mm aralığında, toplam genişlik

2250-2300 mm, toplam yükseklik 2790-2815 mm, iç yükseklik 1980-2050 mm aralığında, karavanlarda ABS, ESP, EBD sistemi, sürücü ve yolcu hava yastığı, sürücü ve yolcu elektrikli camları, 180 derece dönebilen sürücü ve yolcu koltukları ile hız sınırlayıcı, sağ ve sol tarafta 70x110 cm bagaj kapıları, karartmalı perde ve sineklik, karavanda tente, önde elektrikli katlanabilir 190x130/110 ebadında yatak, arka kısımda 2 adet yatak, masa kısmında koltuk ve masadan dönüştürülen 1 yatak, uzatabilen çalışma ve yemek için kullanılacak masa ve 4 kişilik oturma grubu, elektrik ateşlemeli ocak, lavabo, aspiratör, buzdolabı ve WC, duş ve tatlı su deposu, elektrikli priz, kombi ısıtıcı ve gaz regülatörü, yerden ısıtma sistemi olarak belirlendiği görülmektedir.

İdare cevabında, yurt içinde bu özellikleri taşıyan karavan olmadığı dolayısıyla karavanın yurt dışından getirildiği ifade edilse de, yazılan teknik özellikler incelendiğinde, Türkiye’de sadece karavan üretimi ve modifikasyonu alanında faaliyet gösteren birden çok firma olduğu için, karavanın yurtiçinden düşük bir yaklaşık maliyet ile temin edilmesinin mümkün olduğu düşünülmektedir. Ayrıca, cevapta, hangi teknik özelliğin yurt içinde imal edilmesinin mümkün olmadığı da belirtilmemektedir.

Belirtilen sebeplerle, Yapı İşleri Genel Müdürlüğü tarafından, 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında pazarlık usulü ile düzenlenen iki adet motokaravan alım işinin ihalesinde, yaklaşık maliyet araştırması ve fiyat tespit süreçlerinde eksiklikler olduğu düşünülmektedir.

Bu itibarla ihalelerde, bulguda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde hareket edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

### **BULGU 35: Çevre İdari Para Cezalarının Tahsilatına İlişkin Tespitler**

#### **A) Çevre İdari Para Cezalarının Tahsilat Oranlarının Düşük Olması**

Yapılan incelemede, 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 Bakanlık 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 durdurmayacağı, idarî para cezalarının tahsil usûlü hakkında 30/3/2005 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 dört numaralı fıkrası değiştirilmiş, bütçeye gelir kaydedilmesi gereken idarî para cezalarına ilişkin kesinleşen kararların, 21/7/1953 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 durdurmaya 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.

2019 yılında kesilen cezalar ve tahsilat miktarlarına baktığımızda, tüzel kişilere kesilen ceza tutarının 120.718.192,41 TL olduğu, 36.396.571,51 TL'sinin tahsil edildiği (tahsilat oranı %30,15), gerçek kişilere kesilen ceza tutarının 40.589.464,49 TL olduğu, 3.250.533,61 TL'sinin tahsil edildiği (tahsilat oranı %8), 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) şıkkında 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, 2019 yılında tüzel kişilere kesilen ceza tutarının 120.718.192,41 TL olduğu ve 36.396.571,51 TL'sinin tahsil edildiği (tahsilat oranı %30,15), gerçek kişilere kesilen ceza tutarının 40.589.464,49 TL olduğu ve 3.250.533,61 TL'sinin tahsil edildiği (tahsilat oranı %8) anlaşılmaktadır.

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 düşünülmektedir.

### **BULGU 36: 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 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, Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı veya Bakanlıkça yetki verilmiş kurum veya kuruluşların çevre denetimi ile görevlendirilen personelince 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 merciye intikal ettirileceği ifade edilmektedir.

Ayrıca, Yönetmelik'in “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, 11/2/1959 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 merciye (İl Müdürlüklerinde genellikle İl Müdürü veya İl Müdür Yardımcısı) intikal ettirilmiştir. Sonrasında da yetkili merciler tarafından tutanaklar incelenerek gerektiğinde İdari 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 İdari Yaptırım Karar Tutanağının düzenlenme ve ilgisine tebliğ edilme tarihi arasında ciddi zaman farkları olduğu görülmüştür. Tespit tarihi 2017 yılı olup 2019 yılında idari yaptırım uygulanan, tespit tarihi 2016 yılı olup 2018 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 düşünülmektedir.

İdari 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, İl Müdürlükleri tarafından etkili ve sürekli bir şekilde uygulanmasının gerektiği düşünülmektedir.

### **BULGU 37: 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 2'nci 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 ödettilmesinde bu konudaki genel hükümler 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.

Yukarıda yer alan 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.

Örnekleme olarak seçilen İstanbul İl Çevre Müdürlüğü ödemeleri üzerinde yapılan incelemede;

- 2019/5675 sayılı dosya çerçevesinde 10.049.052,84 TL tutarındaki kesinleşen alacağın zamanında ödenmemesi sonucu 376.335,62 TL faiz gideri ödendiği,
- 2019/26268 sayılı dosya çerçevesinde 2.800.786,85 TL tutarındaki kesinleşen alacağın zamanında ödenmemesi sonucu 48.741,57 TL faiz gideri ödendiği,
- İstanbul 22. Asliye Hukuk Mahkemesi 2017/31 sayılı dosya çerçevesinde faiz gideri ödendiği,
- Hiçbir mahkeme alacağı dosyasının zamanında ödenmediği dolayısıyla kalan tüm dosyalarda da faiz gideri ödendiği,
- Dosyaların bazılarında mahkeme alacağının faizi yanında avukatlık vekalet ücretinin faizi ya da diğer giderlerin faizi gibi ödemelerin de olduğu, tespit edilmiştir.

Diğer İl Müdürlüklerinin mahkeme gideri dosyalarında da gecikmeler olduğu görülmektedir.

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.

Belirtilen husus, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumlu olan kamu görevlilerinin, anılan yükümlülüklerini yerine getirmediğini göstermektedir.

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 düşünülmektedir.

### **BULGU 38: İmar Barışı Uygulama Sürecinde Davaların Kaybedilmesi Sonucu Mahkeme Giderlerinin Oluşması**

İmar barışı sürecinde mevzuatta düzenlenmeyen hususlar nedeniyle davaların kaybedilmesi sonucu mahkeme giderleri ödendiği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun Geçici 16'ncı maddesinde, afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması amacıyla, 31/12/2017 tarihinden önce yapılmış yapılar için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve yetkilendireceği kurum ve kuruluşlara 31/10/2018 tarihine kadar başvurulması ve 31/12/2018 tarihine kadar kayıt bedelinin ödenmesi halinde Yapı Kayıt Belgesi verilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Yapı kayıt belgesi müracaatı" başlıklı 4'üncü maddesinde ise, Yapı Kayıt Belgesi için yapı maliklerinden herhangi birisi veya vekili tarafından, e-Devlet üzerinden Yapı Kayıt Sistemindeki Yapı Kayıt Belgesi formunun doldurulması suretiyle müracaatta bulunulabileceği gibi kurum ve kuruluşlara başvurulmak suretiyle de müracaatta bulunulabileceği hususlarına yer verilmektedir.

Usul ve Esaslar'ın "Yapı kayıt belgesi düzenlenemeyecek yapılar" başlıklı 8'inci maddesinin ikinci fıkrasında ise; Yapı Kayıt Belgesi düzenlenemeyecek yapılar için bu belgenin düzenlendiğinin tespit edilmesi durumunda, Yapı Kayıt Belgesinin iptal edileceği, bu belgenin sağlamış olduğu hakların geri alınacağı, Yapı Kayıt Belgesi bedeli olarak yatırılmış olan bedelin iade edilmeyeceği ve belge düzenlenmesi safhasında yalan beyanda bulunan müracaat sahibi hakkında 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 206'ncı maddesi uyarınca suç duyurusunda bulunulacağı belirtilmiştir.

Bu hükümlere göre, imar barışının sağlanması amacıyla, belirlenen tarihlere kadar kayıt bedelinin ödenmesi halinde Yapı Kayıt Belgesi verilebilmektedir. Yapı Kayıt Belgesi başvuruları ya e-Devlet üzerinden Yapı Kayıt Sistemindeki Yapı Kayıt Belgesi formunun doldurulması ya da kurum ve kuruluşlara başvurulmak suretiyle olmaktadır. Yapı Kayıt Belgesi başvurusu beyan usulüne dayandığından, başvuru sürecinde yalan beyanda bulunduğu anlaşılan müracaat sahibi hakkında da suç duyurusunda bulunulması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, imar barışı sürecine ilişkin Yapı Kayıt Belgelerinin İdare tarafından iptal edilmesi gerekçesiyle İdareye karşı açılan birçok dava olduğu ve İl Müdürlükleri tarafından tespit yapılması hususunda yaşanan zorluklar ve belirsizlikler nedeniyle davaların kaybedildiği ve İl Müdürlüklerinin bütçesinden mahkeme ve yargılama giderleri ödendiği görülmüştür. Aynı zamanda, 2019 yılı içerisinde mevzuatın yorumlanmasında da İl Müdürlükleri arasında farklılıklar olduğu ve uygulama birliği olmadığı anlaşılmıştır.

İl Müdürlükleri tarafından Bakanlığa görüş sorulan hususlar, savcılar tarafından verilen takipsizlik kararları ile kaybedilen davaların mahkeme kararları üzerinde yapılan incelemede, Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar'da tam olarak düzenlenmeyen aşağıda belirtilen sebeplerle davaların kaybedildiği anlaşılmaktadır:

-İmar barışından faydalanmanın ilk şartı yapının 31.12.2017 tarihinden önce yapılmış olmasıdır. Esaslar'da Yapı Kayıt Belgesi verilmesine ilişkin iş ve işlemlerin Bakanlık tarafından denetleneceği hüküm altına alınsa da, bu denetlemenin nasıl ve ne zaman yapılacağı açıklanmamıştır. İl Müdürlükleri tarafından yapının inşaat zamanının tespitine ilişkin olarak uydu görüntülerinden, ortofoto ya da Google Earth gibi uygulamalardan faydalandığı görülmüştür. Ancak, her bölgeye ilişkin güncel görüntüler olmadığı anlaşılmaktadır. Yoğun bölgelerde uydu verileri olsa da, tam olarak 31.12.2017 tarihine ilişkin inşaat verilerine ulaşmak zor olduğundan, yakın zamanlara ilişkin uydu görüntülerine bakıp karar verilmektedir. Kırsal yerleşimlerde ise, uydunun 3-4 yıl arayla görüntü alması nedeniyle İl Müdürlüğü personeli tarafından yapının ne zaman yapıldığı tam olarak tespit edilemediğinden mahkemeler tarafından müracaat sahibinin beyanı esas alınmaktadır.

-Uydu görüntülerinin yukarıdan alınması sebebiyle, binanın kat sayısına ya da iç mekanlardaki değişikliklere ilişkin denetim yapılamamakta, dolayısıyla kaçak katlar ya da iç mekanlar için Yapı Kayıt Belgesine başvurulması durumunda, İl Müdürlükleri tarafından tespitin nasıl yapılacağı hususu Esaslar'da düzenlenmediğinden belirsizlik oluşmaktadır.

-Binaların ortak alanlarına (otopark, sığınak vs) ve paylı mülkiyet içeren yerlere ilişkin Esaslar'da bir düzenleme olmadığından ve maliklerden herhangi birisi tarafından ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapı yapılması halinde, yapıyı yapan malik/hissedar tarafından diğer maliklerin/hissedarların muvafakatı aranmaksızın, Yapı Kayıt Belgesi alınması mümkün olduğu için, söz konusu hususun diğer malikler tarafından yargıya taşınmasıyla sonuçlanabilmektedir.

-Uydu görüntüsü olmayan yerlerde yer alan yapılar için, Kaymakamlıklar, kolluk kuvvetleri ya da muhtarlıklar tarafından düzenlenen yapının yapım tarihlerine ilişkin tutanakların kanıtlayıcı belge olarak kabul edilip edilmeyeceği noktasında bir düzenleme yapılmadığından, tutanaklar bazı İl Müdürlüklerince kabul edilmekte iken bazı İl Müdürlüklerince kabul edilmediğinden konu yargıya taşınmaktadır.

-Bazı mahkeme kararlarında ise, başvuru internet ortamında e- Devlet şifresi ile yapıldığı için yalan beyan suçunun oluşamayacağı ifade edilmektedir. Bu kararların gerekçesinde, başvuru sonucu gerekli şartların taşınmaması halinde, İdare tarafından bu durumun müracaat edene bildirilmesi ve Yapı Kayıt Belgesi verilmemesi gerektiğinden, gerekli araştırmalar yapılmadan verilen belgelere ilişkin yalan beyan suçunun oluşmayacağı ifade edilmektedir. Oysa, yukarıda da belirttiğimiz gibi, mevzuat çerçevesinde başvuru aşamasında ilgililerin beyanı kabul edildiğinden, İl Müdürlükleri tarafından bir denetim süreci işletilmemektedir. Bu durum, mevzuatta yer alan başvuru süreci ile mahkeme kararları arasında çelişkilerin doğmasına sebep olmaktadır.

İmar barışı sürecinde, Yapı Kayıt Belgesi başvuruları İl Müdürlükleri tarafından incelenmekte ve belge iptalleri devam etmektedir. Dolayısıyla, belge iptallerine karşı açılan davaların da artması ve mahkeme süreçleriyle karşılaşılması öngörülmektedir.

Belirtilen sebeplerle, ilerleyen zamanlarda daha fazla mahkeme gideri ödenmemesi için ve de İl Müdürlükleri arasında uygulama birliğinin sağlanması açısından yukarıda belirtilen hususlara ilişkin gerekli mevzuat değişiklikleri ile uygulamaya ilişkin yeknesaklık sağlayacak düzenlemelerin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

### **BULGU 39: Eski Bakanlara Araç Tahsis Edilmesi**

Bakanlık Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından, görevden ayrılan Bakanlara araç tahsis edildiği, araçların kiralamalarının hizmet alımı yoluyla yapıldığı, dolayısıyla araçlar için kira ücreti ödendiği, ayrıca araçların yakıt ve diğer giderlerinin de Bakanlık bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu ile 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 20'nci maddesine dayanılarak çıkarılan, Emniyet Hizmetleri Genel Müdürlüğü Koruma Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Görevden Ayrıldıktan Sonra Taleplerine Bakılmaksızın Korumaya Alınacaklar" başlıklı 7'nci maddesinde, görevden ayrılmaları, başka bir göreve atanmaları veya emekli olmaları halinde taleplerine bakılmaksızın süresiz olarak korumaya

alınacaklar sayılmış olup, Çevre ve Şehircilik Bakanları bu madde kapsamında yer almamaktadır.

Mezkur Yönetmeliğin “Talepleri Halinde Korumaya Alınacak Diğer Şahıslar” başlıklı 10’ uncu maddesinde, terör ve anarşi ile mücadelede suçların aydınlatılmasına yardımcı olan itirafçı, tanık ve ihbarcılar ile terör odaklarının açık hedefi haline gelen veya getirilen kişilerin, yakınlarının durumu sebebiyle can güvenliği bulunmayan kişilerin, tehdit altında bulunan yabancı misyon temsilcileri ile diğer yabancı şahısların, 6, 7 ve 8’inci maddelerde sayılan görevlilerin birinci derece akrabaları ile çeşitli sebeplerle can güvenliklerinin ciddi ve harici tehdit altında olduğu anlaşılanların, talepleri üzerine korumaya alınabileceği ifade edilmektedir.

Aynı Yönetmelik’in “Araç Tahsisi” başlıklı 25’inci maddesi (b) bendinde, görevlerinden ayrıldıktan sonra taleplerine bakılmaksızın korumaya alınacakları korumakla görevli personel için araç tahsisinin; 7’nci madde gereğince haklarında özel koruma kararı alınanlara ve en son görev yaptıkları kurumlarca, koruma personeli için koruma hizmetlerine uygun tek bir araç tahsis edilerek veya ilgilinin isteği üzerine kendi aracına refakat üzere koruma personeli görevlendirilerek yapılabileceği ve aracın bakım onarım ve ikmal giderlerinin tahsisi yapan kurumca karşılanacağı hususu düzenlenmektedir.

Aynı maddenin (d) bendine göre ise, 10’uncu maddede belirtilen ve hakkında özel koruma kararı alınan kişileri korumakla görevli personel için gerekli araç ve sürücüsü, aracın bakım, onarım, ikmal ve her türlü giderleri ile görevlendirilen koruma personelinin yolluk, yevmiye, ulaşım masraflarının tamamının korunan şahıs tarafından karşılanması gerekmektedir. Ayrıca Yönetmelik hükümlerine göre, koruma hizmetleri için, koruma hizmetlerine uygun olmayan güvenlik önemli veya makam tipi araç tahsis edilmesi mümkün değildir.

Belirtilen düzenlemeler çerçevesinde, Çevre ve Şehircilik Bakanları, Yönetmeliğin 7’nci maddesine göre, görevden ayrıldıktan sonra taleplerine bakılmaksızın korumaya alınacak kişilerden olmayıp, ancak 10’uncu madde uyarınca talepleri halinde korumaya alınacaklar kapsamında yer almaktadırlar. Bu itibarla, Yönetmeliğin 25’inci maddesinin (d) bendine göre, koruma personeli için gerekli araç ve sürücüsü, aracın bakım, onarım, ikmal ve her türlü giderleri ile koruma personelinin yolluk, yevmiye, ulaşım masraflarının tamamının korunan şahıs tarafından karşılanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, eski Bakanlara makam tipi araçlar tahsis edildiği, araçların kiralamalarının hizmet alımı yoluyla yapıldığı, dolayısıyla araçlar için kira ücreti ödendiği ve aynı zamanda araçların diğer giderlerinin de Bakanlık bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

Belirtilen nedenlerle, eski Bakanlara makam tipi araçlar tahsis edilmesinin ve koruma hizmetleri kapsamında bu kişilere tahsis edilen araçların giderlerinin İdare bütçesinden karşılanmasının mevzuat hükümlerine uygun olmadığı düşünülmektedir.

Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen araç tahsislerinin, adı geçen Yönetmeliğin 10'uncu maddesi ve 25'inci maddesinin (d) bendine göre yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 40: Mali Hükümler İçeren Yönetmelik Değişikliği İçin Sayıştayın Görüşünün Alınmaması**

Tabiat Varlıkları ve Doğal Sit Alanları ile Özel Çevre Koruma Bölgelerinde Bulunan Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Yerlerin İdaresi Hakkında Yönetmelik'te, 23.06.2018 tarih ve 30457 sayılı Resmi Gazete ile mali hüküm içeren konularda değişiklikler yapıldığı, ancak Sayıştayın istişari görüşünün alınmadığı tespit edilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun, Daireler Kurulunun işleyişinin düzenlendiği 27'nci maddesinin dördüncü fıkrasına göre, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulabilmektedir. Belirtilen hüküm gereğince, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali nitelikteki düzenlemeleri için, Sayıştay istişari görüşünü alma zorunluluğu bulunmaktadır.

23.06.2018 tarihli Resmi Gazete ile Tabiat Varlıkları ve Doğal Sit Alanları ile Özel Çevre Koruma Bölgelerinde Bulunan Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Yerlerin İdaresi Hakkında Yönetmelik'in çeşitli maddelerinde değişiklikler yapılmış, ancak Sayıştay'ın istişari görüş alınmamıştır. Yapılan değişikliklerin bazıları incelendiğinde, değişikliklerin hakkında mahkeme kararı ya da Danıştay görüşü olan, mahiyet itibariyle önemli değişiklikler olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan değişikliklerden biri, "İhale Esasları" başlıklı 55'inci maddeye eklenen dördüncü fıkradır. Mezkur fıkrada, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin, genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idarelerine, en az on iki aydan beri faaliyette bulunan su ürünü

kooperatiflerine ve en az on yıl süreli, çevrenin ve biyolojik çeşitliliğin en uygun şekilde korunması, kullanması, izlenmesi, proje geliştirilmesi, iyileştirilmesi ile çevre kirliliğinin önlenmesi amacı ile faaliyet gösteren vakıflara veya bu vakıfların kuruluşlarına, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendine göre pazarlıkla kiraya verilebileceği düzenlenmiştir.

Bunun yanında, açık ve kapalı teklif usulü ile yapılan ihalelerde, istekli çıkmadığı veya teklif olunan bedel komisyonca uygun görülmediği takdirde, idare yararı görülmesi şartıyla, 15 gün içinde pazarlıkla ihale yapılması düzenlemesi getirilmiş, ayrıca Yönetmelik'in 4, 16, 42, 60, 62, 65 ve 69'uncu maddelerinde de değişiklikler yapılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında, değişiklik maddelerinin mali hükümleri içermediği ifade edilse de, söz konusu değişikliklerin mali boyutları olan değişiklikler olduğu açıktır.

Belirtilen değişiklikler, mali hükümler doğuran değişiklikler olduğu için, ilgili Yönetmelik değişiklikleri için Sayıştayın görüşü alınmaması sonucu mevzuata aykırı hareket edildiği düşünülmektedir.

Bu itibarla, mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler için, Sayıştayın istişari görüşünün alınmasının 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  
<http://www.sayistay.gov.tr>

**8. EKLER****EK 1: İZLEME**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
2872 Sayılı Çevre Kanunu Gereğince Büyükşehir Belediyelerinden Tahsil Edilmesi Gereken Çevre Katkı Payı Gelirlerinin Eksik Tahsil Edilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 22 nci maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Bakanlık Muhasebe Kayıtlarında Kurumlardan Alınan Şartlı Bağış ve Yardımlar Hesabında Yer Alan Tutarların Şartlı Bağış ve Yardım Niteliğinde Olmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 48 inci maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Yılı İçerisinde Kullanılmayan Ödeneklerin Yıl Sonunda Bütçe Emanetleri Hesabına Alınması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bakanlık tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Satın Alınan Muhtelif Mal ve Malzemelerin, İlk Madde ve Malzeme Hesabı Kullanılarak Stoklara Alınmadan Giderler Hesabı ile Doğrudan	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 9 uncu maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.



Muhasebeleştirilmesi			
Yıllara Sari Yapım İşlerine İlişkin Verilen Avanslardan %3 Gelir Vergisi Tevkifatının Yapılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bakanlık tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyatın Tespiti İşlemlerinde Mevzuata Uyulmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 50 nci maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
2872 Sayılı Çevre Kanunu Gereğince Yapılan Giderler ile Bu Giderlere İlişkin Genel Müdürlük Adına Açılan Özel Hesap Mahiyetindeki Banka Hesabının Yönetiminde Mevzuata Uyulmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 20 nci maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Genel Bütçeli İdarelere Tahsisli Kamu Konutlarının Sayısına İlişkin Kayıtların Gerçeği Yansıtılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 22 nci maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Mahalli İdarelere Gönderilen Transfer Ödeneklerinin Takibinin Yapılmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu husus başka bir bulguda daha geniş kapsamlı olarak ele alındığı için rapora alınmamıştır.
Çevre Kanununa Göre Verilecek İdari Para Cezalarında Yetki Devri Yapılan İdareler Tarafından Uygulanan Para Cezalarının Süresinde	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 23 üncü maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.

Bildirilmemesi ve Takibinin Yapılmaması			
Bakanlığa Tahsisli veya Bakanlığın Kullanımında Bulunan Taşınmazların Envanter ve Kayıt Çalışmasının Tamamlanmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 22 nci maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
İskân Kanunu Kapsamındaki İşler İçin Verilen Krediler ile Yapılan Tahsilatların Elektronik Ortamda İzlenmemesi ve Muhasebe Kayıtlarındaki Takibinin Zamanında Yapılmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İskân Kanunu'nun 16'ncı maddesine göre, kırsal alanda fiziksel yerleşimin düzenlenmesi amacıyla kendi evini yapana yardım niteliğinde verilen kredilerin kişi ve kredi bazında takibi yapılmaya başlanmıştır. Ancak tahsil edilen kredilere ilişkin Ziraat Bankası'na yapılan bildirimler çerçevesinde; Merkez Saymanlık Muhasebe Müdürlüğü tarafından 333-Emanetler Hesabına toplu olarak kaydedilen tahsilat bilgilerinin, 132/232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı kayıtlarının tutulduğu İl Defterdarlık Muhasebe Müdürlükleri ile paylaşılmaması nedeniyle 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının bakiyesi ile Merkez Saymanlık Müdürlüğünde 333-Emanetler Hesabı bakiyesi olması gerekenden fazla görünmeye devam etmektedir.

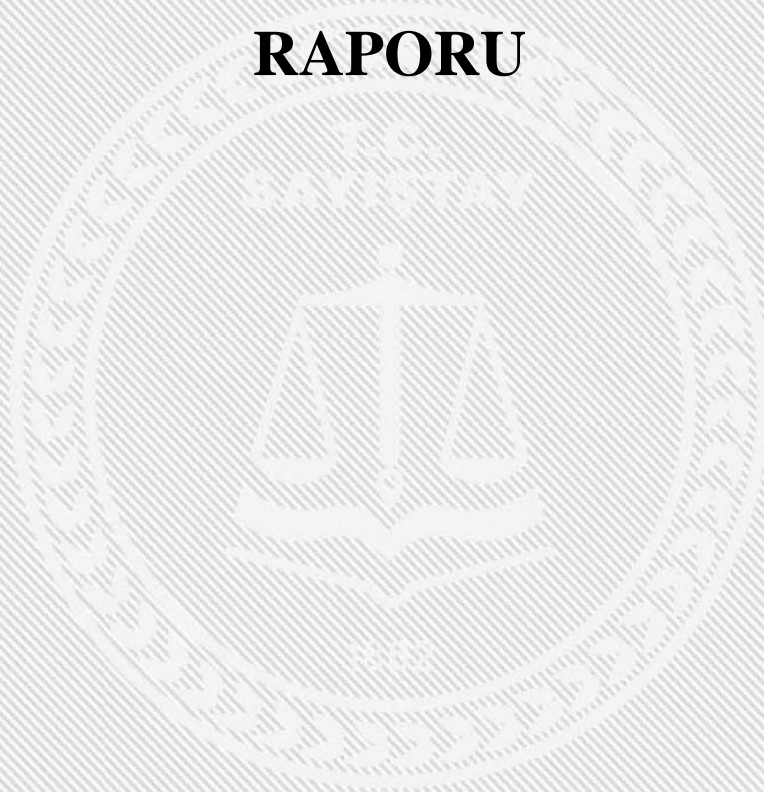
Devam Etmekte Olan Yatırımlara İlişkin Tutarların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 4 üncü maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Diğer İdareler Hesabına Yaptırılan Yatırımlardan Geçici Kabulü Yapılanların Bakanlığın Binalar Hesabında İzlenmeye Devam Edilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 5 inci maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Gider Kaydedilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 2 nci maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 3 üncü maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Maddi Duran Varlıklara İlişkin Amortisman Hesaplamaları ve İlgili Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 6 ncı maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınmaz Varlıklar İçin Mevzuatta Yazılı Limitler Dikkate Alınmadan Amortisman Ayrılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bakanlık tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 7

			nci maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Hazineye Ait Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 13 üncü maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Bakanlık Tarafından Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen Hazine Taşınmazlarına İlişkin Muhasebeleştirme İşlemlerinin Tamamlanmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 14 üncü maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
2018 Yılı İçinde Edinilen ve Elden Çıkarılan Hazine Taşınmazlarının Muhasebe Kayıtlarının Eksik Yapılması	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 15 inci maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Ecrimisil Gelirlerinin Mevzuata Uygun Olarak Muhasebeleştirilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 10 uncu maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Hazine Taşınmazlarına İlişkin Rayiç Bedel Kayıtlarının Sağlıklı Tutulmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 17 nci maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınmaz Satış Kayıtlarında Net Değerin veya Kayıtlı Değerin Dikkate Alınmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 16 ncı maddesinde tekrar bulgu

			konusu yapılmıştır.
Vadesinde Tahsil Edilemeyen Kira ve İrtifak Hakkı Bedellerinin Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında İzlenmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2019 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'nun 11 inci maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.



**ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI**  
**DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ**  
**2019 YILI**  
**SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM**  
**RAPORU**







## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	153
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	156
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	156
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	157
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	157
6.	DENETİM BULGULARI.....	157
7.	EKLER.....	177



## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Döner Sermaye İşletmesi 2019 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşmesi .....	155
Tablo 2: Döner Sermaye İşletmesi 2019 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşmesi .....	155
Tablo 3: Döner Sermaye İşletmesi Bütçesinden Bakanlık Bütçesine Yapılan Şartlı Bağışlar.....	161
Tablo 4: İller İtibarıyla Mevzuata Aykırı Olarak Ödeme Yapılan Kişi ve Fazla Ödenen Gün Sayıları .....	166
Tablo 5: Araştırma ve Geliştirme Hizmet Alımları İstisnası Kapsamında Teknopark Şirketlerinden Yapılan Alımlar .....	173



## **KISALTMALAR**

<b>KHK</b>	: Kanun Hükümünde Kararname
<b>ÇED</b>	: Çevresel Etki Değerlendirmesi
<b>SSB</b>	: Savunma Sanayii Başkanlığı
<b>EGEDES</b>	: Egzoz Elektronik Denetleme Sistemi Projesi
<b>SSDF</b>	: Savunma Sanayii Destekleme Fonu
<b>DMİS</b>	: Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi



## BULGU LİSTESİ

### B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Banka Hesapları Arasındaki Aktarma İşlemlerinde Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının Kullanılmaması
2. Genel Yönetim Giderlerinin Hizmet Üretim Maliyeti Hesabında Muhasebeleştirilmesi
3. Gider Taahhütleri Hesabının Kullanılmaması
4. Döner Sermaye İşletmesi Bütçesinden Bakanlık Bütçesine Şartlı Bağış Yapılması
5. Aktarma Yapılan Ödenek Tertiplerinden Başka Ödenek Tertiplerine Aktarma Yapılması
6. Döner Sermaye İşletmesi Kadrosunda Yer Almayan Personelin Ücretlerinin Döner Sermaye Bütçesinden Ödenmesi
7. Hak Sahibi Olmayan Kişilere Seyyar Görev Tazminatı Ödenmesi
8. Toplu Sözleşme Hükmü Gereği Teknik Personele Koruyucu Giyim Malzemesinin Verilmesine İlişkin Tespitler
9. Egzoz Elektronik Denetleme Sistemi Projesi Hizmet Alımının Mevzuata Uygun Olmayan Şekilde Savunma Sanayii Başkanlığıyla İmzalanan Protokol ile Yapılması
10. Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü Maddesinin (f) Bendi Kapsamında Yapılan Alımların Belirlenen Usul ve Esaslara Uygun Yapılmaması
11. Gerekli Yasal Düzenlemelerin Yapılmaması Sonucu Mahkeme Gideri Ödenmesi





## 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, Yönetmelik'in "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. 2019 yılı sonu itibariyle ödenmiş sermayesi 33.401.507,03 TL, ödenmemiş sermayesi 166.598.492,97 TL'dir.

Aşağıdaki tablolarda görüleceği üzere, İşletmenin 2019 yılı gider toplamı 664.963.447,62 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 675.424.794,14 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 2019 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşmesi**

Giderin Çeşidi	2019 Yılı Tahmin Edilen (TL)	2019 Yılı Gerçekleşen (TL)
Personel Giderleri	300.000,00	60.250,52
Sosyal Güv. Prim Giderleri	0,00	0,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri ve Diğer Giderler	270.441.085,00	242.471.146,99
Cari Transferlere Ait Giderler	405.663.285,00	398.836.459,47
Sermaye Giderleri	23.595.630,00	23.595.590,64
Ek Ödeme Giderleri	0,00	0,00
<b>Toplam:</b>	<b>700.000.000,00</b>	<b>664.963.447,62</b>

**Tablo 2: Döner Sermaye İşletmesi 2019 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşmesi**

Gelirin Çeşidi	2019 Yılı Tahmin Edilen (TL)	2019 Yılı Gerçekleşen (TL)
Mal ve Hizmet Gelirleri	632.958.000,00	609.179.933,93
Alınan Bağış ve Yardımlar	4.000,00	0,00
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00
Diğer Gelirler	67.038.000,00	66.244.860,21
<b>Toplam</b>	<b>700.000.000,00</b>	<b>675.424.794,14</b>

#### 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 evraklar, 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
- Kasa sayım tutanağı
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri
- 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

#### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 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 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; 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 DAYANAKLARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

## B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **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 Yönetmelik'in 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.

Anılan 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.

İşletme tarafından, verilen çekler ve gönderme emirlerinin 103 no'lu hesaba kaydedilmemesi Yönetmelik hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, banka hesapları arası aktarma işlemlerinin Yönetmelik'e 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.

Yönetmelik'in 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.

Anılan 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 yaklaşık 203.111.004,00 TL tutarındaki harcamanın hatalı olarak 740 no'lu hesapta takip edildiği görülmüştür. İşletme tarafından, hizmet üretim maliyeti ile ilişkilendirilemeyen giderlerin 740 no'lu hesapta izlenmesi, anılan Yönetmelik hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, işletme bütçesinden yapılan giderlerin çeşidi göz önünde bulundurularak Yönetmelik hükümlerine uygun olarak muhasebeleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 3: Gider Taahhütleri Hesabının Kullanılmaması**

Yapılan sözleşmelere dayanılarak gerçekleştirilen taahhütlerin izlenmesi için kullanılması gereken nazım hesapların İşletme tarafından kullanılmadığı görülmüştür.

Döner Sermayeli İşletmeler Detaylı Hesap Planına ilişkin 09.09.2010 tarih ve 1 sıra numaralı Döner Sermayeli İşletmeler Genel Tebliği'nin 5'inci maddesi ile nazım hesaplar ana hesap grubu içerisinde ödenek taahhüt hesapları açılmıştır.

Anılan maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde ise "98 Taahhüt Hesapları"nın niteliği ve işleyişi düzenlenmiş olup, bu hesap grubu içerisinde açılan 980-Gider Taahhütleri Hesabı ile 981-Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabının işleyişi anılan bendin (a) ve (b) alt bentlerinde gösterilmiştir. Bu düzenlemeye göre, hesap yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen cari ve sermaye nitelikli taahhüt tutarlarının izlenmesi için 980 no'lu hesap kullanılacak ve karşılığında da 981 no'lu hesap çalıştırılacaktır.

Yapılan incelemelerde, İşletme bütçesinden ödenmek üzere sözleşmelere bağlı olarak yılı ve ertesi yıllar için girişilen taahhüt tutarının toplam 7.097.020,90 TL olduğu, ancak bu tutarın 980 ve 981 no'lu hesaplarda izlenmediği görülmüştür.

İşletme tarafından sözleşmelere bağlı olarak girişilen taahhüt tutarlarının 980 ve 981 no'lu hesaplarda izlenmemesi Yönetmelik hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, mali sonuçları henüz ortaya çıkmamış olmakla beraber İşletme açısından gelecekte yükümlülük oluşturacak nitelikteki sözleşmeye bağlı taahhütlerin, tam açıklama ilkesi gereği muhasebeleştirilerek raporlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

### **BULGU 4: 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, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Yönetmelik'in 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 Yönetmelik'in 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 de, 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, 93.413.272,60 TL tutarındaki kaynağın İşletme 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.

2019 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	Konusu	Tutar (TL)
16.01.2019	Bakanlık ve İl Müdürlükleri Taşeron Personel Maaşı Ödemesi	37.200.000,00
13.02.2019	İl Müdürlükleri Elektrik, Doğalgaz, Su ve Yakacak Alımları	495.000,00
22.02.2019	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımı	495.000,00
15.03.2019	İl Müdürlükleri Elektrik, Doğalgaz, Su ve Yakacak Alımları	495.000,00
05.04.2019	Hizmet Binası İnşaatı Projesi	15.140.000,00
09.05.2019	Bakanlık Hizmet Binası Elektrik, Doğalgaz, Su ve Yakacak Alımları	2.000.000,00

21.05.2019	Restorasyon ve Çevre Düzenlemesi Projesi Ödemesi	7.670.000,00
27.06.2019	İl Müdürlükleri Elektrik, Doğalgaz, Su ve Yakacak Alımları	1.000.000,00
18.10.2018	Hizmet Binası İnşaatı Projesi Ödemesi	14.608.000,00
05.12.2019	Bakanlık Hizmet Binası CBS Veri Merkezi ve İlave İşler İnşaatı Ödemesi	1.315.272,60
18.12.2019	İl Müdürlükleri Elektrik, Doğalgaz, Su ve Yakacak Alımları	495.000,00
26.12.2019	Bakanlık ve İl Müdürlükleri Taşeron Personel Maaşı Ödemesi	12.500.000,00
<b>Toplam</b>		<b>93.413.272,60</b>

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.

Sonuç olarak; Döner Sermaye İşletmesi Bütçesinden bağış ya da herhangi bir şekilde Bakanlık Bütçesine aktarım yapılması uygulamasına son verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

#### **BULGU 5: Aktarma Yapılan Ödenek Tertiplerinden Başka Ödenek Tertiplerine Aktarma Yapılması**

Yıl içerisinde aktarma yapılan ödenek tertiplerinden başka ödenek tertiplerine aktarma yapıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenek Aktarmaları" başlıklı 21'inci maddesinde; kamu idarelerinin bütçeleri içinde; personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamayacağı, ancak yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilceği ifade edilmiştir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağılı olarak kurulmuş olan döner sermayeli işletmelerin iş ve işlemleri ile bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması ve muhasebesini düzenleyen Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 599'uncu maddesinde, bu Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak hazırlanan diğer yönetmelikler ile Merkezi Yönetim Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin genel esaslarının kıyasen uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde ödenek aktarmalarının usulüne ilişkin bir hüküm bulunmamakta olup, döner sermayeli işletmelerin yukarıda belirtilen düzenleme uyarınca, 5018 sayılı Kanun'un ödenek aktarmaları hakkındaki genel düzenlemelerine uygun olarak hareket etmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, daha önce aktarma yapılan 03.07.01.03 Avandanlık ve Yedek Parça Alımları ile 06.01.04.01 Kara Taşıtı Alımları olan ödenek tertiplerinden, başka tertiplere aktarma yapılarak bahse konu mevzuat hükümlerine aykırı hareket edildiği görülmüştür.

Bu itibarla, İşletme tarafından aktarma yapılmış olan ödenek tertiplerinden mevzuat hükümleri gereğince diğer tertiplere ödenek aktarılması mümkün görülmemektedir.

Sonuç olarak, Döner Sermaye İşletmesinin aktarma yapılan ödenek tertiplerinden başka ödenek tertiplerine aktarma yapmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 6: 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 ücretlerinin işletme bütçesinden ödendiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, işletme kadrosunda yer almayan işçilerin ücretlerinin işletme bütçesinden ödenmesi ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, Döner Sermaye İşletmesi kadrosunda yer almayan işçilerin maaşlarının İşletme bütçesinden ödenmesi uygulamasına son verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

#### **BULGU 7: 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, Esaslarda öngörülmediğinden sözleşmeli personele ödenmesi mümkün görülmemektedir.

Yapılan incelemede, 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 düşünülmektedir.

### **B) Hazine ve Maliye Bakanlığınca Vize Edilen Cetvellerde Yer Almayan Unvanlarda İstihdam Edilen Personele Seyyar Görev Tazminatı Ödenmesi**

01.01.2019-31.12.2019 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, aşağıdaki tabloda detayları yer alan ve Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından vize edilen cetvellerde bulunmayan il müdürü, il müdür yardımcısı, şube müdürü, araştırmacı, veri hazırlama ve kontrol işletmeni gibi unvanlarda çalışan memurlara mevzuata aykırı olarak seyyar görev tazminatı ödendiği tespit edilmiştir.

**Tablo 4: İller İtibarıyla Mevzuata Aykırı Olarak Ödeme Yapılan Kişi ve Fazla Ödenen Gün Sayıları**

İl Adı	Vizeli Cetvelde Yer Almayıp Ödeme Yapılan Personel Sayısı	Ödeme Yapılan Toplam Gün Sayısı
Çorum	20	225
Erzincan	2	143
Eskişehir	2	6
Hakkari	4	342
Kırşehir	6	263
Kocaeli	1	4
Konya	2	33
Kütahya	71	2.000
Niğde	13	501
Zonguldak	22	1.052
Kırıkkale	8	4.145
Yalova	19	434
<b>Toplam</b>	<b>170</b>	<b>9.148</b>

Sonuç olarak, vizeli cetvellerde unvanları sayılmayan memurlara seyyar görev tazminatı ödemesinin yapılmaması gerektiği düşünülmektedir.

#### **BULGU 8: Toplu Sözleşme Hükümü Gereği Teknik Personele Koruyucu Giyim Malzemesinin Verilmesine İlişkin Tespitler**

Kamu İşveren Heyeti ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti arasında imzalanan 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin, 7'nci bölümünde yer alan, Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmet Koluna İlişkin hükümler gereğince teknik personele koruyucu giyim malzemesi verilmesine ilişkin işlemlerde toplu sözleşme hükümlerine uyulmadığı görülmüştür.

#### **A) Koruyucu Giyim Malzemelerinin Personele Aynı Olarak Verilmemesi**

4. Dönem Toplu Sözleşme'nin, Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmet Koluna İlişkin

hükümlerine yer verilen 7'nci bölümünün 6'ncı maddesinde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer gibi atık zehirli maddelerin denetimini yapan teknik personeli ile şantiye, atölye, laboratuvar, yeraltı ve açık arazi şartlarında denetim ve kontrol görevi yapan personeline hizmetin gereği olarak görev esnasında giyilmesi gereken koruyucu giyim malzemesinin aynı olarak verileceği hüküm altına alınmıştır.

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 maddesinde, bahse konu koruyucu giyim malzemelerinin harcama birimi tarafından temin edilerek aynı olarak verileceği hüküm altına alınmıştır. 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.

Bu kapsamda, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri tarafından koruyucu giyim malzemesinin temini için ihale yapıldığı ve hazırlanan teknik şartnamelere, "teslim yeri ve şartları başlığı" altında "*yüklenici tarafından sözleşme imzalandıktan sonra İdarece verilecek isim listesindeki her bir personele elektronik koruyucu giyim kartı vb. düzenleyebilecektir.*" hükmünün konulduğu görülmüştür. Ayrıca, İdarece bu kartların teslim tutanağı ile personele verileceği ve personelin koruyucu giyim malzemelerini yüklenicinin kendi veya anlaşmalı olduğu mağazalarından aynı olarak temin edeceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerince ihale kapsamında belirlenen parasal tutarı içeren giyim kartlarının tüm personele dağıtıldığı, yüklenici firmanın anlaşmalı olduğu giyim mağazalarından koruyucu giyim malzemesi alma koşuluna riayet edilmeksizin personel tarafından kıyafet temin edildiği ve alım konusu kıyafete ilişkin herhangi bir kontrolün yapılmadığı tespit edilmiştir.

Toplu Sözleşmede öngörülen şartlar dikkate alındığında koruyucu giyim malzemelerinin, İdarece temin edilerek personele aynı olarak verilmesinin gerekçesinin 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.

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 düşünülmektedir.

### **B) Koruyucu Giyim Malzemesinin Tüm Personele Verilmesi**

Toplu Sözleşmenin 6'ncı maddesinde, hizmetin gereği olarak görev esnasında giyilmesi gereken koruyucu giyim malzemesinin teknik personele verileceği, Usul ve Esasların 3'üncü maddesinde ise, bu hükme ilave olarak personelin hizmet sınıfına bakılmaksızın kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer gibi atık zehirli maddelerin denetimini yapan teknik personeli ile şantiye, atölye, laboratuvar, yeraltı ve açık arazi şartlarında denetim ve kontrol görevi yapan personele verileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İl Müdürlüklerinde bahse konu denetim işini fiilen yapan personelin kıstas alınmayarak, harcama yetkilisi onayı ile Müdürlük personelinin tamamına koruyucu giyim malzemesi verilmesine karar verildiği ve yapılan ihaleler kapsamında tüm personele elektronik giyim kartı verildiği görülmüştür.

Bu itibarla, Toplu Sözleşmede belirtilen denetim işini fiilen yapmayan personele koruyucu giyim malzemesi verilmesinin mevzuata aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

Sonuç olarak, koruyucu giyim malzemesinin yalnızca denetim işini fiilen yapan personele verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

### **C) Kullanım Süresi Dolmayan Malzemelerin Yıl İçerisinde Tekrar Verilmesi**

Usul ve Esasların 5'inci maddesinde, herhangi bir nedenle bir dönem için verilmeyen koruyucu giyim malzemesinin sonraki döneme ait yardım ile birlikte verilemeyeceği, 6'ncı maddesinde ise, giyim malzemelerinin tür itibarıyla kullanım sürelerinin ekli cetvelde gösterildiği ve bu süreler dolmadan yenilerinin verilmesinin mümkün olmadığı, bunun ancak malzemenin görev nedeniyle kullanılamaz hale gelmesi ve bu durumun tutanakla tespit edilip yetkili amirin onayı alındıktan sonra mümkün olacağı ifade edilmiştir.



Dolayısıyla, aynı olarak verileceği göz önünde bulundurulduğunda bir önceki yıla ait koruyucu giyim malzemesinin herhangi bir sebeple diğeri ile birlikte verilmesi mevzuat hükümleri doğrultusunda mümkün görülmemektedir.

Yapılan incelemede, ödeneklerin geç gelmesi sebebiyle İl Müdürlüklerince koruyucu giyim malzemesi alımına ilişkin aynı yıl içerisinde iki kez ihale yapılmak suretiyle giyim kartı olarak personele dağıtıldığı görülmüştür.

Bu itibarla, mevzuat gereği koruyucu giyim malzemesinin aynı yıl içerisinde birden fazla verilmesinin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, koruyucu giyim malzemesinin yılda bir kez verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

### **BULGU 9: Egzoz Elektronik Denetleme Sistemi Projesi Hizmet Alımının Mevzuata Uygun Olmayan Şekilde Savunma Sanayii Başkanlığıyla İmzalanan Protokol ile Yapılması**

İstisna alımına dair mevzuat gereği belirlenmiş Usul ve Esaslar olmaksızın yapılan protokole istinaden temin edilecek olan projeye ilişkin teknik detaylar ve bedel belirlenmeden, Savunma Sanayii Başkanlığına (SSB) ödemede bulunduğu tespit edilmiştir.

#### **A) Usul ve Esasları Düzenlenmemesine Rağmen, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü Maddesinin (b) Bendi Kapsamında Alım Yapılması**

4734 sayılı Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (b) bendi ile; savunma, güvenlik veya istihbarat alanları ile ilişkili olduğuna veya gizlilik içinde yürütülmesi gerektiğine Cumhurbaşkanı veya ilgili bakanlık tarafından karar verilen veya mevzuatı uyarınca sözleşmenin yürütülmesi sırasında özel güvenlik tedbirleri alınması gereken veya devlet güvenliğine ilişkin temel menfaatlerin korunmasını gerektiren hallerle ilgili olan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri, ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç olmak üzere bu Kanun'dan istisna tutulmuştur.

Ayrıca, 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile 4734 sayılı Kanun'a eklenen ek 11'inci madde ile, istisna olarak düzenlenen (b) bendine ilişkin Usul ve Esasların Cumhurbaşkanınca belirleneceği ve anılan Kanun'un geçici 20'nci maddesi hükmü gereği, yeni düzenleme yürürlüğe konuluncaya kadar Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Usul ve Esasların uygulanmasına devam edileceği hükme bağlanmıştır.

Ancak, Cumhurbaşkanlığı tarafından İdarenin Kanun'un 3'üncü maddesinin (b) bendine göre yapacağı alımlara dair bir düzenleme yapılmadığı gibi, daha önce Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Usul ve Esaslar da bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede, İdarece Emniyet Genel Müdürlüğünden alınan araç bilgilerinin kullanıldığı Egzoz Gazı Emisyon Ölçümü Takip Sistemi ile Plaka Tanıma Sisteminin entegre edilmesi amacıyla Egzoz Elektronik Denetleme Sistemi Projesinin (EGEDES) SSB ile gizlilik içerisinde Kanun'un 3'üncü maddesinin (b) bendine göre yürütülmesine karar verildiği ve bu kapsamda SSB ile protokol yapıldığı görülmüştür.

Söz konusu protokol kapsamında yapılacak olan işin bedeli belirlenmeden SSB'ye 5.000.000 TL ödenmiş olup SSB'nin ise halen işe başlamadığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, yapılacak alımın kapsamı, maliyeti, alım yöntemleri gibi hususları düzenleyen yürürlüğe konulmuş Usul ve Esaslar olmadan, İdarece Kanun'un 3'üncü maddesinin (b) bendi kullanılarak istisna alımı yapılması mümkün değildir.

### **B) SSB ile Yapılan Protokolde Belirsizlikler Olması**

EGEDES projesinin yürütülmesine ilişkin olarak İdare ile SSB arasında 04.09.2019 tarihinde bir protokol imzalanmış olup, Protokol'de;

- Kapsamın, anılan projenin gerçekleştirilmesi için ihtiyaç duyulan kaynak aktarımına yönelik esas ve yükümlülükler olduğu,
  - Proje tedarik faaliyetlerine başlanması için Bakanlık döner sermaye bütçesinden karşılanmak üzere 5.000.000 TL'nin Savunma Sanayii Destekleme Fonuna (SSDF) aktarılacağı ve bunu müteakip tedarik işlemlerine başlanacağı,
  - Sistemin işleyişine yönelik olarak her bir bütçe yılı içinde ihtiyaç duyulan kaynağın, ilgili yıl içerisinde Bakanlık tarafından SSDF'ye aktarılacağı,
- ifade edilmiştir.

Anılan hükümlere göre, projenin teknik detayları, bedeli, hizmet sunucusunun İdareye olan yükümlülükleri belirlenmeden, tahmini proje bedeli olarak belirlenen 5.000.000 TL, hizmet alınmaksızın, İşletme Bütçesinden mevzuata aykırı olarak SSDF'ye ödenmiştir. Ayrıca, ödenen bedel SSB tarafından tahmini olarak belirlendiğinden, Protokole göre, sınırları belirlenmeksizin İdare tarafından ihtiyaç halinde her bir bütçe yılı içinde ilave ödemede bulunulacağı öngörülmüştür.

Ancak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 40'ıncı maddesinde, İşletmece yapılacak ön ödemeler hakkında 21.01.2006 tarih ve 26056 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiş olup, anılan Yönetmelik'in 7'nci maddesinde sözleşmelerinde belirtilmek ve karşılığında aynı tutarda teminat alınmak koşuluyla yüklenicilere bütçe dışı avans verilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, bahse konu hizmet alımı için aktarılan tutarın ön ödeme niteliğinde olduğuna ilişkin Protokolde bir hüküm bulunmadığı gibi İdarece bu tutarda alınmış bir teminat da bulunmadığından, yapılan ödeme bütçe dışı avans kapsamında da değerlendirilemeyecektir.

Sonuç olarak, kapsamı, şartları ve bedeli belirlenmeksizin, yapılan Protokole istinaden SSB'ye ödemede bulunulmasının anılan mevzuat hükümlerine göre mümkün olmadığı düşünülmektedir.

#### **BULGU 10: Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü Maddesinin (f) Bendi Kapsamında Yapılan Alımların Belirlenen Usul ve Esaslara Uygun Yapılmaması**

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda istisna kapsamında değerlendirilen araştırma ve geliştirme hizmet alımlarında mevzuatta belirlenen usullere uyulmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (f) bendi ile; finansmanının tamamı Kanun kapsamındaki bir idare tarafından karşılanarak elde edilen sonuçların, bu idare tarafından sadece kendi faaliyetlerinin yürütülmesinde faydalandığı haller hariç, her türlü araştırma ve geliştirme hizmet alımları, ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç olmak üzere Kanun hükümlerinden istisna tutulmuştur.

Ayrıca, 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile 4734 sayılı Kanun'a eklenen ek 11'inci madde ile, istisna olarak düzenlenen Kanun'un 3'üncü maddesinin (f) bendine ilişkin Usul ve Esasların Cumhurbaşkanınca belirleneceği ve anılan Kanun'un geçici 20'nci maddesi hükmü gereği yeni düzenleme yürürlüğe konuluncaya kadar Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Usul ve Esasların uygulanmasına devam edileceği hükme bağlanmıştır.

Bakanlık tarafından 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (f) bendi uyarınca yapılacak alımlara ilişkin Usul ve Esaslar Bakanlar Kurulu Kararı ile 07.04.2014 tarihinde yürürlüğe konulmuş olup, Cumhurbaşkanı tarafından yeni bir düzenleme yapılmamıştır.

Anılan Usul ve Esasların 4'üncü maddesinde, bu Esaslar kapsamında yapılacak

araştırma ve geliştirme hizmet alımlarının pazarlık usulü, doğrudan temin yöntemi veya kamu hizmet sunucusundan protokol ile alım suretiyle gerçekleştirileceği; 12'nci maddesinde ise bu Esaslar kapsamındaki hizmet alımlarında uygulanacak usulün pazarlık olduğu ifade edilmiştir.

Mezkur Usul ve Esasların "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde; ulusal alanda ve münhasıran araştırma ve geliştirme faaliyetlerini yürütmek amacı ile kanunlarla kurulan kurumlar ve yükseköğretim kurumları ile bilimsel özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine sahip eğitim öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapan kurumlar kamu hizmet sunucusu olarak tanımlanmıştır. Kamu hizmet sunucularından protokol usulü ile yapılacak olan araştırma ve geliştirme hizmet alımları ise 38 ile 42'nci maddeler arasında düzenlenmiştir.

Buna göre, İdare, bu Esaslarda belirlenen parasal tutarı aşmayan araştırma ve geliştirme hizmet alımlarını, bedelini maliyetinin altında kalmamak kaydıyla karşılıklı mutabakat sonucu belirleyerek sözleşme ve teminat hükümlerine bağlı kalmaksızın protokol ile gerçekleştirebilecektir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından araştırma ve geliştirme hizmet alımlarının, teknoloji geliştirme bölgelerinde (Teknokent/Teknopark) faaliyet gösteren şirket ve teknoloji ofisleri ile protokol yapılmak suretiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nda, yükseköğretim kurumları; üniversite ile yüksek teknoloji enstitüleri ve bunların bünyesinde yer alan fakülteler, enstitüler, yüksekokullar, konservatuvarlar, araştırma ve uygulama merkezleri ile bir üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsüne bağlı meslek yüksekokulları ile bir üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsüne bağlı olmaksızın ve kazanç amacına yönelik olmamak şartı ile vakıflar tarafından kurulan meslek yüksekokulları olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla, teknokentlerde faaliyet gösteren şirket veya teknoloji ofislerini yükseköğretim kurumları kapsamına dahil ederek Usul ve Esaslarda yer alan kamu hizmet sunucusu kavramı içerisinde değerlendirmek mümkün değildir.

2019 yılı içerisinde Döner Sermaye İşletmesi Bütçesinden karşılanmak suretiyle bahse konu araştırma ve geliştirme hizmet alımları istisnası kapsamında yapılan alımlar aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 5: Araştırma ve Geliştirme Hizmet Alımları İstisnası Kapsamında Teknopark Şirketlerinden Yapılan Alımlar**

Alımın Konusu	Şirketin Faaliyet Gösterdiği Teknopark	Bedeli (TL)
Çevre İzin ve Lisans Uygulamasının İyileştirilmesi Projesi Hizmet Alımı	İstanbul Üniversitesi Teknoloji Geliştirme Bölgesi	1.360.000,00
Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin Geliştirilmesi Projesi Hizmet Alımı	Hacettepe Üniversitesi Teknoloji Geliştirme Bölgesi	498.500,00
Medeniyetimizi Yaşatan Şehir Berati ve Özgün Mahalle Sertifikası Verilmesine Altlık Oluşturacak Kılavuzların Hazırlanması ve İnsan Odaklı, Yatay Mimariyi Yansıtan Başarılı Örnek Yerleşimlerin Belirlenmesi Hizmet Alımı	Hacettepe Üniversitesi Teknoloji Geliştirme Bölgesi	3.100.000,00
Tarihten Referans Alan Kamu Binaları Tasarım Projesi Hizmet Alımı	Hacettepe Üniversitesi Teknoloji Geliştirme Bölgesi	305.000,00
Atık Su Arıtma Tesislerinin Kamu Özel Sektör İşbirliğiyle Yapılarak İşletilebilirliğinin Örnek Fizibiliteler Yoluyla Araştırılması Hizmet Alımı.	İstanbul Üniversitesi Teknoloji Geliştirme Bölgesi	1.700.000,00
<b>Toplam</b>		<b>6.963.500,00</b>

Bu itibarla; 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (f) bendinde öngörülen istisna kapsamında yapılan araştırma ve geliştirme hizmet alımlarında, Bakanlar Kurulunca belirlenen Usul ve Esaslarda yer alan düzenlemelere aykırı olarak, kamu hizmet sunucusu olmayan kuruluşlardan belirli koşullarda başvurulması gereken bir yöntem olarak öngörülen protokol usulü ile alım yapılmasının mümkün olmadığı düşünülmektedir.

Sonuç olarak, kamu hizmet sunucusu olmayan kuruluşlardan 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (f) bendinde öngörülen istisna kapsamında alım yapılmaması gerektiği düşünülmektedir.

---

---

## **BULGU 11: Gerekli Yasal Düzenlemelerin Yapılmaması Sonucu Mahkeme Gideri Ödenmesi**

Yapılan incelemede, 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 yaklaşık 12.000.000,00 TL civarında ödeme yapıldığı anlaşılmaktadır.

Görüldüğü üzere, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylamak, Çevre Bakanlığının 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 kaldığı için uygulama birliği sağlanmadığı görülmektedir. 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 gerektiği düşünülmektedir.

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

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



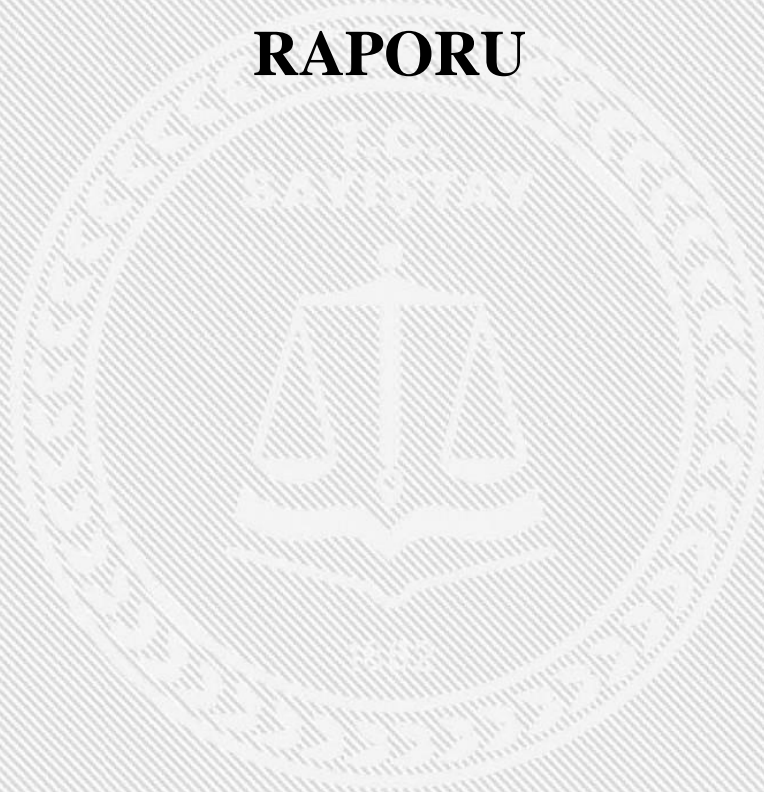
## 7. EKLER

### EK 1: İZLEME

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Banka Hesapları Arasındaki Virman İşlemlerinde Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının Kullanılmaması	2016	Yerine Getirilmedi	
Vadesi Bir Yılın Altına Düşen Alacakların Duran Varlıklar Grubundan Dönen Varlıklar Grubuna Alınmaması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	



**ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI**  
**DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÖZEL HESABI**  
**2019 YILI**  
**SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM**  
**RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	179
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	185
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	185
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	185
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	186
6.	DENETİM BULGULARI.....	186
7.	EKLER.....	197



## **TABLÖLÄR LİSTESİ**

Tablo 1: Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü Kadro Dağılımı .....	180
Tablo 2: Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2019 Yılı Gelirleri.....	182
Tablo 3: Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2019 Yılı Giderleri.....	183





## KISALTMALAR

**DMİS** : Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi

**MYMY** : Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği

**TOKİ** : Toplu Konut İdaresi Başkanlığı



## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanakları**

1. Bina Satışlarının Doğru Hesaplara Kaydedilmemesi, Binalar İçin Envarter Yapılmaması ve Amortisman Ayrılmaması
2. Geçici Kabulü Yapılan Yatırım Harcamalarının Dönüşüm Giderleri Hesabına Devredilmemesi
3. İller Bankasından Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına Aktarılması Gereken Gelirin Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
4. Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesabındaki Kayıtlı Tutarlar için Amortisman Ayrılmaması

### **B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler**

1. Gider Taahhütleri Hesabı ile Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabına Yapılması Gereken Taahhüt Kayıtlarının Eksik Yapılması
2. 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Uygulamada Bulunan Belediyelerin Yükümlülüklerini Yerine Getirip Getirmediğinin Takip ve Kontrolünün Yapılmaması
3. 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



## 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 özel 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 yaşam 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'nin 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 yürütülmektedir. Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğünün merkez teşkilat yapısı aşağıdaki gibidir.

### Genel Müdür,

**Genel Müdür Yardımcısı**, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Dönüşüm Alanları 1 Dairesi Başkanlığı, Emlak Yönetimi 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 aşağıda yer alan 1 no.lu tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 1: Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü Kadro Dağılımı**

Personel Sayısı	Merkez	Taşra	Genel Toplam
Memur	183	-	183
Sözleşmeli Personel	86	129	215
<b>Toplam</b>	<b>259</b>	<b>129</b>	<b>398</b>

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 215 personelin aylık ve diğer mali hakları Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından ödenmektedir.

2019 yıl sonu itibariyle merkezde ve taşrada toplam 398 personel istihdam edilmektedir.

### **1.3. Mali Yapı**

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 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) 9.8.1983 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) 31.8.1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanununun 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 26.1.2011 tarihli ve 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca yapacağı faaliyetlerden elde edeceği kârın yüzde ellisi,*

ç) (Ek:29.11.2018-7153/24 md.) 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 2019 yılına ait gelirleri aşağıda gösterilmiştir:

**Tablo 2: Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2019 Yılı Gelirleri**

Gelir Türleri	Tutar (TL)	Oran (%)
Çevre Katkı Payı ve İdari Para Cezasının %50 si ile 2/b Satış Geliri	433.918.000,00	% 9,85
İller Bankası A.Ş. %50 Karı	-	-
Hazineye Tescilli Taşınmazların Satışından Elde Edilen Gelirler	895.307.908,72	% 20,33
Özel Ödenek Dışındaki Tertiplerden Aktarılan Tutarlar	2.000.000.000,00	% 45,40
Proje Karşılığı Aktarılan Tutarlar	858.003.212,23	% 19,48
Döner Sermayeden Aktarılan Tutarlar	156.269.034,45	% 3,55
Mevduat Faiz Gelirleri	9.902.493,72	% 0,22
Diğer Gelirler	51.427.183,08	% 1,17
<b>Toplam</b>	<b>4.404.827.832,20</b>	<b>% 100</b>

İller Bankası AŞ'den aktarılması gereken 157.905.747,53 TL kar payı, Bankanın kendi kaynaklarından avans olarak yaptığı dönüşüm giderlerine mahsup edilmiş; ancak bu işlemler muhasebe kayıtlarına alınmamıştır. Bu nedenle, Bankadan aktarılması gereken kar payı dönüşüm gelirleri içinde görünmemektedir.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının 2019 yılına ait giderleri aşağıda gösterilmiştir:



**Tablo 3: Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2019 Yılı Giderleri**

Gider Türleri	Tutar (TL)	Oran (%)
Belediyelere Yapılan Aktarımlar	438.089.358,59	% 23,64
İller Bankasına Yapılan Aktarımlar	140.517.004,05	% 7,58
Sözleşmeli Personel Giderleri	26.084.360,48	% 1,41
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.127.131,07	% 0,17
Kira Yardımı	308.942.635,93	% 16,67
Faiz Desteği Giderleri	46.177.763,52	% 2,49
Diğer Giderler	889.972.363,05	% 48,03
<b>Toplam</b>	<b>1.852.910.616,69</b>	<b>% 100</b>

Bakanlık bünyesinde faaliyetleri yürütülen Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının gelirleri 4.404.827.832,20 TL, giderleri ise 1.852.910.616,69 TL olarak gerçekleşmiştir.

Tabloda son satırda yer verilen diğer giderler kalemi; mahkeme gideri, taşınmaz yapım, bakım ve onarım işleri ile ilgili giderleri, 6306 sayılı Kanun'un 8/2 maddesi kapsamında yapılan protokol giderleri ile çeşitli sair giderleri içermektedir.

2019 yılı içerisinde protokol kapsamında Toplu Konut İdaresi Başkanlığına (TOKİ) aktarılan 2.330.643.187,82 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, 7 ve 8'inci maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 25.02.2017 tarihli ve 29990 sayılı Resmi 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 1/5/2007 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.

Bu hükümler uyarınca, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına ilişkin muhasebeleştirme işlemleri, Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi (DMİS) üzerinden yürütülmektedir. DMİS'in kullanılmasına 2017 mali yılı içinde başlanmış olup, 2019 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 Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Yevmiye Defteri,
- Banka Mevcudu Tespit Tutanağı,
- Geçici ve Kesin Mizan,
- Bilanço,
- Gelir Tablosu,
- Teminat Mektupları Sayım Tutanağı.

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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

## **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 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 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” 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 DAYANAKLARI

#### **BULGU 1: Bina Satışlarının Doğru Hesaplara Kaydedilmemesi, Binalar İçin Envanter Yapılmaması ve Amortisman Ayrılmaması**

Mali tablolarda, mevcut bulunan binaların satış işlemlerinin doğru hesaplara kaydedilmediği, binalar için envanter yapılmadığı ve amortisman ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Özel Hesabın 2018 yılı kapanış bilançosunda binaların kayıtlı değeri 44.960.540,15 TL olarak görülmektedir. İzleyen dönemde 2019 yılı kapanış bilançosunda da binalar hesabının değeri hiç değişmeden 44.960.540,15 TL olarak kayıt altına alınmıştır.

İdareden denetim süresince temin edilen bilgi ve belgelere göre, 2019 yılı içerisinde Bakanlığın Emlak Konut Projelerinde yer alan konutların, alış bedeli üzerinden 22.760.000,00 TL tutarında kısmının satışının tamamlanarak tapuda devrinin yapıldığı halde 252-Binalar Hesabından düşülmediği anlaşılmıştır.

Muhasebe kayıtları üzerinden yapılan incelemede, bina satışlarının 102-Bankalar Hesabı borçlu, 604-Dönüşüm Gelirleri Hesabı alacaklı çalıştırılarak satış işlemlerinin kaydedildiği görülmüştür. Önceki yıllarda bulgu konusu yapıldığı üzere, satış işlemlerinin bu şekilde kayıt altına alınması doğru değildir. Satış işleminin 102-Bankalar Hesabı ile (eğer amortisman ayrılmışsa) 257-Birikmiş Amortisman Hesabı borçlu, 252-Binalar Hesabı ve 604-Dönüşüm Gelirleri Hesabı alacaklı çalıştırılarak kaydedilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Satış kaydı yapılırken doğru hesaplar çalıştırılmadığı için, satış bedelinin tamamı kentsel dönüşüm geliri olarak kaydedilmektedir. Dolayısıyla, 604-Dönüşüm Gelirleri Hesabı olması gerekenden fazla görülmektedir.

İdareden bina envanterine ilişkin bilgi ve belge talep edilmiş; ancak 2019 yılı dönem sonu itibarıyla idarece bina envanter çalışması yapılmadığı öğrenilmiştir. Bu nedenle, Binalar Hesabına kaydı yapılması gereken yeni edinimlerin ve hesaptan düşülmesi gereken çıkışların (varsa yukarıdaki paragrafta açıklanan dışında) değeri bilinmediği için, 252-Binalar Hesabında kayıtlı bulunması gereken tutar ve ayrılması gereken amortisman miktarı tam olarak hesaplanamamaktadır.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinin yedinci fıkrasında, özel hesabın muhasebeleştirilmesinde kullanılacak çerçeve hesap planı belirlenmiş olup, (i) bendinde, 252-Binalar Hesabı ve (n) bendinde, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı ihdas edilmiştir.

Yönetmelik'te ilgili hesap kodunun nasıl kullanılacağı konusunda bir açıklama bulunmamasıyla birlikte, Yönetmelik'in 29'uncu maddesinde; Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 5018 sayılı Kanun'a dayanılarak hazırlanan diğer yönetmelikler ile 27/12/2014 tarihli ve 29218 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin ve 1/5/2007 tarihli ve 26509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin genel esaslarının kıyasen uygulanacağına dair hüküm bulunmaktadır.

Yönetmelik'in atıfta bulunduğu Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin (MYMY) 175'inci maddesinde Binalar Hesabının, 185 ve 186'ncı maddelerinde de Birikmiş Amortisman ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabının işleyişine yönelik düzenlemelere yer verilmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü 47 Sıra No'lu Amortisman ve Tükenme Payları Tebliği'nde, Sanayi ve Üretim Amaçlı Binalar ve Tarımsal Amaçlı Binalar dışındaki binaların faydalı ömrü elli yıl olarak tespit edilmiş olup, yıllık amortisman oranı yüzde iki olarak belirlenmiştir.

2019 yıl sonu itibariyle, Özel Hesabın, 252-Binalar Hesabında takip edilen 44.960.540,15 TL varlık kayıtlı olup, yukarıda detaylı olarak anlatıldığı üzere, binaların satış işlemlerinin doğru hesaplara kaydedilmemesi ve bina envanterinin sağlıklı yapılmaması nedeniyle bilançoda kayıtlı değer gerçek durumu yansıtmamakta ve bu varlıklar için Yönetmelik hükümlerine göre amortisman ayrılmamaktadır.

Söz konusu uygulama yukarıda atıfta bulunulan Yönetmelik hükümlerine aykırıdır. 252-Binalar Hesabına işlenmesi gereken varlıkların envanter çalışmalarının tamalanarak kayıt altına alınması, binalar için amortisman ayrılarak 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Bulguda yer verilen tespitlere 2017 ve 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da değinilmiş olup, hatalı muhasebe uygulamalarının halen devam etmekte olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak, binaların envanter çalışmalarının tamamlanmasının, satış işlemlerinin doğru hesaplara kaydedilmesinin ve binaların amortismanına tabi tutulmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

## **BULGU 2: Geçici Kabulü Yapılan Yatırım Harcamalarının Dönüşüm Giderleri Hesabına Devredilmemesi**

Bakanlık tarafından yaptırılan renovasyon uygulamalarına ilişkin ödenen tutarların geçici kabul yapıldıktan sonra 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına devredilmediği görülmüştür.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin "Muhasebeleştirme İşlemleri" başlıklı 8'inci maddesinin yedinci fıkrasında, özel hesabın muhasebeleştirilmesinde kullanılacak çerçeve hesap planı belirlenmiş olup, söz konusu fıkranın (v) bendinde 634-Dönüşüm Giderleri Hesabı ihdas edilmiştir.

Aynı maddenin ondördüncü fıkrasında; dönüşüm projeleri çerçevesinde Bakanlıkça taşınmaz yapımlarına ilişkin ödenen tutarların 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izleneceği; proje tamamlandığında 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının borç bakiyesinin 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına devredileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmüne göre, renovasyon uygulamaları ile ilgili olarak Bakanlıkça ödenen tutarlar 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına borç kaydedilmelidir. Proje tamamlandığında ise, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının borç bakiyesinin bu hesaba alacak, 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına borç kaydedilerek muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

2019 yılı içinde, projesi tamamlanan renovasyon uygulamaları için Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından ödemesi yapılan toplam 106.389.405,99 TL'nin geçici kabul yapılmasından sonra 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına devredilmesi gerekirken, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmeye devam edildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu uygulama yukarıda atıfta bulunulan Yönetmelik hükümlerine aykırıdır. Bu durum, 634-Dönüşüm Giderleri Hesap bakiyesinin 106.389.405,99 TL noksan, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı bakiyesinin ise, aynı tutarda fazla görülmesine neden olmaktadır.

Bulguda yer verilen tespitlere 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da değinilmiş olup hatalı muhasebe uygulamalarının halen devam etmekte olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak; geçici kabul yapıldıktan sonra 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı borç bakiyesinin 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına devredilmesi uygun olacaktır.

### **BULGU 3: İller Bankasından Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına Aktarılması Gereken Gelirin Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması**

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2019 yılı Gelir Tablosu ve Yardımcı Mizan kayıtları üzerinden yapılan incelemede, İller Bankası AŞ'nin Hazine gelirleri ve faiz gelirleri dışında kalan banka faaliyetleri dolayısıyla elde ettiği karın yüzde ellisinin özel hesaba gelir kaydının yapılmadığı ve bu gelir karşılığı olarak İller Bankasının kendi kaynaklarından yaptığı harcamaların ilgili gider/bilanço hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) ve (ç) bentlerinde; söz konusu gelirin dönüşüm geliri olarak ilgili yıl bütçesinin (B) cetvelinde özel gelir olarak öngörüleceği ve gelir gerçekleşmesine bağlı olarak gelir kaydedileceği, İller Bankası A.Ş.'nin Hazine gelirleri ve faiz gelirleri dışında kalan banka faaliyetleri dolayısıyla elde ettiği karın yüzde ellisinin hesap dönemini takip eden yılın Mayıs ayı sonuna kadar Bakanlığın merkez muhasebe birimine aktarılacağı hüküm altına

alınmıştır.

Bankanın 2019 yılı için Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına aktarması gereken 157.905.747,53 TL'nin Bankayla yapılan protokol kapsamında dönüşüm uygulamaları için kullanılan avanslara mahsup edildiği görülmüştür. Bankadan 2019 yılı için aktarılması gereken tutar gelir kayıtlarına işlenmediği gibi, bu gelir karşılığı harcanan avansın 2018 yılında 102.341.597,47 TL'si ve 2019 yılında da 56.038.285,24 TL'si, 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermaye Hesabına da kaydedilmemiştir.

Söz konusu uygulama, yukarıda atıfta bulunulan Kanun ile Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin muhasebeleştirilmeye ilişkin hükümlerine aykırıdır. Yukarıda açıklandığı üzere, İller Bankası A.Ş. ile Bakanlık arasında yapılan protokol kapsamında dönüşüm uygulamaları için kullanılan avansın, özel hesaba aktarılması gereken gelire mahsup edilmesi işleminin muhasebe sistemine ve özel hesabın mali tablolarına işlenmemesinin, 2019 yılında Gelir Tablosunda 604-Dönüşüm Gelirleri Hesabının 157.905.747,53 TL ve 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermaye Hesabının 56.038.285,24 TL noksan görülmesine neden olduğu değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, İller Bankası A.Ş.'den aktarılması gereken gelirin ve bu gelire mahsuben yapılan giderlerin muhasebe kayıtlarında izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

#### **BULGU 4: Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesabındaki Kayıtlı Tutarlar için Amortisman Ayrılmaması**

Dönüşüm uygulamaları kapsamında edinilen maddi olmayan duran varlıklar için dönem sonunda amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

47 Sıra No'lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesinde maddi olmayan duran varlıklar için amortisman oranı %100 olarak tespit edilmiştir.

Tebliğ'in bu hükmüne göre, maddi olmayan duran varlık hesabında izlenen varlıkların tamamı, dönem sonunda amortisman tabii tutulacaktır. Ayrıca, daha önceki dönemlerde tamamen amorti edilmiş olan maddi olmayan duran varlıklar için yapılan harcamalar varlığın bedeline eklenmeksizin doğrudan giderleştirilecektir.

Ancak, 47 Sıra No'lu Genel Tebliğ'in ilgili hükümlerine aykırı olarak 260-Haklar Hesabı için dönem sonunda amortisman ayrılmaması nedeniyle, 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabında ve 634-Dönüşüm Giderleri Hesabında 13.826.150,22 TL tutarında hataya neden



olunduğu görülmüştür.

Ayrıca, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı mali tablolarında 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılmamasının mali tabloların hatalı ve eksik bilgi vermesine yol açtığı düşünülmektedir.

Bulguda yer verilen tespitlere 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da değinilmiş olup hatalı muhasebe uygulamalarının halen devam etmekte olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak, maddi olmayan duran varlıklar için amortisman ayrılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

## **B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER**

### **BULGU 1: Gider Taahhütleri Hesabı ile Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabına Yapılması Gereken Taahhüt Kayıtlarının Eksik Yapılması**

Özel Hesabın mali tabloları üzerinde yapılan incelemede, 980-Gider Taahhütleri Hesabı ile 981-Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabına yapılması gereken taahhüt kayıtlarının eksik 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 sağlar.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un 7'nci ve 8'inci maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 25.02.2017 tarih ve 29990 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin "Muhasebeleştirme işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinin yirmibeşinci fıkrasında Gider Taahhütleri Hesabının kullanımına ilişkin hükümler yer almaktadır.

Bu hükme 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.

Özel Hesabın 2019 yılı muhasebe kayıtlarında, riskli alanlarda yürütölen projelere ilişkin olarak yapılan kira yardımı ödemelerinin 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına 284.188.740,10 TL kaydedilmesine rağmen, 980-Gider Taahhütleri Hesabından 21.509.062,98 TL düşöldüğü; 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına kredi faiz desteği ödemelerinin 46.177.763,52 TL kaydedilmesine rağmen, 980-Gider Taahhütleri Hesabından 14.318.147,61 TL düşöldüğü görölmüştür.

Yardımcı Mizanda, 980-Gider Taahhütleri Hesabının altında yer alan diğer kalemlerden; kaynak aktarım taahhütleri ve diğer taahhütler kalemlerinden ise herhangi bir düşüş yapılmamıştır. Halbuki, Yardımcı Mizan kayıtlarında kaynak aktarımı ve mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin harcamaların, 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına kaydedildiği görölmektedir. Ayrıca diğer taahhütler kaleminin içeriğine Yardımcı Mizan kayıtlarında detaylı olarak yer verilmemiştir. Dolayısıyla, Bakanlık tarafından taahhüt altına girilen yükümlülüklerin kayıtlarının sağlıklı tutulmadığı ve takibinin yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Riskli alanlara 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 ve 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da değinilmiş olup hatalı muhasebe uygulamalarının halen devam etmekte olduğu görölmektedir.

Sonuç olarak, 980-Gider Taahhütleri Hesabı ile 981-Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabına yapılması gereken kayıtların tam ve doğru şekilde yapılmasının uygun olacağı düşünölmektedir.

**BULGU 2: 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Uygulamada Bulunan Belediyelerin Yükümlülüklerini Yerine Getirip Getirmediğinin Takip ve Kontrolünün Yapılmaması**

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında 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 onüçüncü fıkrasında 7'nci maddede öngörülen gelirlerin 6306 sayılı Kanun'un amaçları dışında kullanılmayacağı 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 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da değinilmiş olup söz konusu hususlar hakkında herhangi bir gelişme kaydedilmediği görülmektedir.

Sonuç olarak, Kanun kapsamında kentsel dönüşüm uygulaması yapan belediyelerin, Kanun'un 7'nci maddesinde belirtilen yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlayacak kontrol ve takip mekanizmasının kurulması ve Bakanlık tarafından belediyelere kaynak aktarımı yapılırken söz konusu hususun göz önünde bulundurulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

**BULGU 3: 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**

Bakanlık tarafından kentsel dönüşüm uygulamaları için kaynak aktarılan belediyeler ve İller Bankası A.Ş.'nin, 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 onikinci fıkrasında; Kanun kapsamındaki

uygulamalarda kullanılmak üzere dönüşüm projeleri özel hesabından TOKİ, İdare ve İller Bankası Anonim Şirketine kaynak aktarılabilmesi hükmü 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.

6306 sayılı Kanun'un 7'nci ve 8'inci maddelerine dayanılarak hazırlanan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinin birinci fıkrasında, "*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 yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 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.

Yönetmelik'in "Kaynak Aktarılması" başlıklı 21'inci maddesinin (c) bendinde, aktarım talebinde bulunan İdare, TOKİ ve İller Bankası A.Ş.'nin en üst yöneticisi tarafından imzalanacak taahhütnamenin Bakanlığa gönderileceği hükmü yer almaktadır.

Söz konusu taahhütnamede, "*Bakanlığımız 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. Yönetmelik'in 8'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, dönüşüm uygulamaları için aktarılan kaynakların muhasebeleştirilme işlemlerinin aktarma yapılan kurumların bütçe sistemlerinden ayrı olarak yürütüleceği açıkça ifade edilmiştir.

Bakanlık tarafından, belediyelere ve İller Bankası A.Ş.'ye aktarılan kaynakların muhasebeleştirilme işlemlerinin, bu kurumların bütçe sistemlerinden ayrı olarak yürütülüp yürütülmediğinin Bakanlıkça takibini sağlayacak bir kontrol mekanizması bulunmamaktadır. Bu durum, Bakanlıkça belediyelere ve İller Bankası A.Ş.'ye aktarılan kaynakların amacına uygun kullanılıp kullanılmadığının takibinin yapılmasını da zorlaştırmaktadır.

İdare cevabında, İller Bankası A.Ş.'nin söz konusu kaynakları ayrı tuttuğu ve idareye düzenli olarak raporladığı bildirilmişse de, denetim sırasında İller Bankasından temin edilen belgelerde Bankanın Yönetmelik'te öngörülen hesapları kullanmadığı görülmüştür. Ayrıca, idarece belediyelere gerekli bildirimlerin yapıldığı ve netice alınmadığı ifade edilmektedir. Dolayısıyla, belediyelerin de söz konusu kaynakların muhasebeleştirilme işlemlerini Yönetmelik'in öngördüğü şekilde kendi bütçelerinden ayrı olarak yürütmediği anlaşılmaktadır.

Bulguda yer verilen tespitlere 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da değinilmiş olup söz konusu hususlar hakkında herhangi bir gelişme kaydedilmediği görülmektedir.

Sonuç olarak, Kanun kapsamındaki uygulamalar için, belediyelere ve İller Bankası A.Ş.'ye aktarılan kaynakların doğru ve zamanlı takip ve denetiminin yapılması amacıyla, aktarılan kaynakların muhasebesinin bu kurumların bütçe sistemlerinden ayrı olarak tutulmasını sağlayan bir kontrol mekanizması kurulmasının 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

<http://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
Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyatın Tespiti İşlemlerinde Mevzuata Uyulmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
6306 Sayılı Kanun Kapsamında Uygulamada Bulunan Belediyelerce Yatırıma İlişkin Yıllık Bütçelerinin Yüzde Beşinin ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80'inci Maddesi Uyarınca Tahsil Edilen Harç Gelirlerinin Yüzde Ellisinin, Kanunda Öngörülen Uygulamalara Ayrılıp Ayrılmadığının Takip ve Kontrolünün Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	
Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından Kaynak Aktarılan Belediyelerin ve İller Bankası Anonim Şirketi'nin Söz Konusu Kaynağın Kullanılmasıyla İlgili Muhasebe Kayıtlarının Bu Kurumların Bütçe Sistemlerinden Ayrı Olarak Tutulup Tutulmadığının Takibine İlişkin Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması	2018	Yerine Getirilmedi	
Devam Etmekte Olan Yatırımlara İlişkin Ödenen Tutarların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesabındaki	2018	Yerine	

Kayıtlı Tutarlar için Amortisman Ayrılmaması		Getirilmedi	
Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	
Projesi Tamamlanan Taşınmaz Yapımlarına İlişkin Ödenen Tutarların Dönüşüm Giderleri Hesabında İzlenmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	
Gider Taahhütleri Hesabı ile Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabına Yapılması Gereken Taahhüt Kayıtlarının Eksik Yapılması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	
Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Mali Tablolarının Kamulaştırılan Gayrimenkullere İlişkin Bilgi Sunmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	