



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# ÇEVRE, ŞEHİRCİLİK VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ BAKANLIĞI

**2022 YILI**  
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Eylül 2023**



Tel : 90 (312) 295 30 00  
Fax : 90 (312) 295 48 00



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇERİK

<b>ÇEVRE, ŞEHİRCİLİK VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ BAKANLIĞI 2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>ÇEVRE, ŞEHİRCİLİK VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ 2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>35</b>
<b>ÇEVRE, ŞEHİRCİLİK VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ BAKANLIĞI DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÖZEL HESABI 2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>54</b>





**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**ÇEVRE, ŞEHİRCİLİK VE İKLİM  
DEĞİŞİKLİĞİ BAKANLIĞI**

**2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	33





## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Bakanlık Merkez ve Taşra Kadrolarının Dağılımı .....	4
Tablo 2: Bakanlık Personelinin İstihdam Şekline Göre Dağılımı.....	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	5
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması.....	6



## KISALTMALAR

<b>ÇED</b>	: Çevresel Etki Değerlendirmesi
<b>ÇŞB</b>	: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
<b>e-ÇED</b>	: Çevrimiçi ÇED Süreci Yönetim Sistemi
<b>EGEDES</b>	: Egzoz Elektronik Denetleme Sistemi
<b>EPP</b>	: Emlak Planlama Proje Yönetimi ve Ticaret Anonim Şirketi
<b>HKMO</b>	: Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası
<b>IPA</b>	: Katılım Öncesi Yardım Aracı
<b>İLBANK</b>	: İller Bankası Anonim Şirketi
<b>KAYES</b>	: Kamu Binalarının Envanterinin Çıkarılması Çalışmaları
<b>KDV</b>	: Katma Değer Vergisi
<b>KKTC</b>	: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
<b>PTD</b>	: Proje Tanıtım Dosyası
<b>SGK</b>	: Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>SPK</b>	: Sermaye Piyasası Kurulu
<b>TOKİ</b>	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>UAB</b>	: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
<b>V.H.K.İ</b>	: Veri Hazırlama Kontrol İşletmeni



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Döner Sermayeden Karşılanan Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi
2. Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi
3. Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması
4. Diğer İdareler Hesabına Yaptırılan Yatırımlardan Geçici Kabulü Yapılanların İlgili İdarelerine Devredilmemesi Nedeniyle Giderler Hesabının Tam Durumu Yansıtmaması
5. Sosyal Tesislerin Envanterinde Yer Alan Taşınırın Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmesi
6. Devam Etmekte Olan Yatırımlara İlişkin Tutarların Binalar Hesabında İzlenmesi
7. Diğer İdareler Adına Yaptırılan İnşaat İşlerinin Finansmanı İçin Söz Konusu İdarelerden Gönderilen Ödeneklerin İlgili Alt Kodlara Kaydedilmemesi

### B. Diğer Bulgular

1. Bakanlık Aleyhine Sonuçlanan Hukuk Davalarına İlişkin Tahakkuk ve Nazım Hesaplarda Eksiklikler Bulunması
2. Çevre İdari Para Cezalarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması ve Faaliyet Alacakları Hesap Grubunda İzlenmemesi
3. İlama Bağlı Giderlerin Zamanında Ödenmemesi
4. İmar Planlarında Serbest Olarak Belirlenmiş Bina Yüksekliklerinin Yeniden Belirlenmesine İlişkin Süreçlerin Takibine Yönelik Bakanlık Tarafından Mekanizma Oluşturulmaması
5. Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı Tarafından Gerçekleştirilen Hizmet Alımlarında Doğrudan Temin Parasal Sınırlarına Uyulmaması
6. Egzoz Gazı Emisyonu Kontrolü Yönetmeliğinin Uygulanmasına İlişkin Tespitler
7. İller Bankası Anonim Şirketi ile Yapılan Protokolün Takibinin Yapılmaması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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 Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Söz konusu Kararname'nin 97 ile 126'ncı maddeleri arasında Bakanlığın görev ve yetkileri yer almaktadır.

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

29 Ekim 2021 tarihli ve 31643 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 85 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde değişiklik yapılarak Bakanlığın ismi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. Bunun yanında, Bakanlık bünyesinde çölleşme, erozyon ve iklim değişikliğiyle mücadele etmek; toprağın korunması ve tabii kaynakların geliştirilmesi amacıyla Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Ayrıca, 85 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde değişiklik yapılarak; Bakanlığa bağlı küresel iklim değişikliği ve ozon tabakasının incelenmesi ile ilgili tedbirlerin alınmasına ve yeşil kalkınmaya yönelik plan, politika ve stratejilerin belirlenmesine ilişkin ulusal ve uluslararası çalışmaları yapmak, gerekli müzakereleri gerçekleştirmek ve diğer kurum ve kuruluşlarla koordinasyonu sağlamak üzere İklim Değişikliği Başkanlığı kurulmuştur. Öte yandan, Meteoroloji Genel Müdürlüğü Bakanlığın bağlı kuruluşları arasına dahil edilmiştir.

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 olup söz konusu Kuruluş Bakanlığa bağlı olarak faaliyette bulunmaktadır.

## 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı teşkilatı, Bakanlık merkez teşkilatı ve merkeze bağlı taşra teşkilatından oluşmaktadır. Taşra teşkilatı ise 81 ilde yer alan İl Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Müdürlükleri, Altyapı Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü altında yer alan İstanbul ve İzmir Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Müdürlükleri ve Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü altında yer alan 8 adet Temiz Hava Sahası Müdürlüğünden oluşmaktadır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığında dört bakan yardımcısı bulunmaktadır.

Bakanlığın merkez teşkilatında;

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü,

Milli Emlak Genel Müdürlüğü,

Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü,

Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü,

Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü,

Yapı İşleri Genel Müdürlüğü,

Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü,

Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğü,

Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü,

Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü,

Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü,

Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü,

Personel Genel Müdürlüğü,

Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü,

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı,

Strateji Geliştirme Başkanlığı,

Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı,

Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı,

Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı,

Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği,

Özel Kalem Müdürlüğü,

Ayrıca; Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü,

Yer almaktadır.

Bakanlığın bağlı kuruluşları İklim Değişikliği Başkanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ), Meteoroloji Genel Müdürlüğü, ilgili kuruluşları; Türkiye Çevre Ajansı, Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi ve İller Bankası Anonim Şirketi (İLBANK)'dir.

31.12.2022 tarihi itibarıyla Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatında toplam 17.219 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	2.930	4.501	7.431	10.985	9.082	20.067	13.915	13.583	27.498
Sözleşmeli Personel-4/B	151	39	190	2.339	761	3.100	2.490	800	3.290
Sözleşmeli Personel(644 sayılı KHK 36/A)	2	118	120	0	0	0	2	118	120
6306 Sözleşmeli Personel	131	34	165	175	55	230	306	89	395
Bilişim Uzmanı (Sözleşmeli)	12	13	25	0	0	0	12	13	25
İşçi	513	841	1.354	1.616	1.690	3.306	2.129	2.531	4.660
Döner Sermaye	0	22	22	0	0	0	0	22	22
<b>Toplam</b>	<b>3.591</b>	<b>5.463</b>	<b>9.054</b>	<b>13.628</b>	<b>10.577</b>	<b>24.205</b>	<b>17.219</b>	<b>16.040</b>	<b>33.259</b>

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

İstihdam Şekli	Personel Sayısı	Oran (%)
<b>Memur</b>		
Genel İdare Hizmetleri	5.975	31,70
Teknik Hizmetleri Sınıfı	7.519	39,90
Sağlık Hizmetleri Sınıfı	101	0,50
Yardımcı Hizmetleri Sınıfı	266	1,40
Avukatlık Hizmetleri	60	0,30
<b>Memur Toplamı</b>	<b>13.921</b>	<b>73,80</b>
İşçi	2.129	11,30
Sözleşmeli Personel-4/B	2.490	13,20
Sözleşmeli Personel-36/A	2	0
6306 Sözleşmeli Personel	306	1,60
Bilişim Uzmanı (Sözleşmeli)	12	0,10
<b>Toplam</b>	<b>18.860</b>	<b>100</b>

### 1.3. Mali Yapı

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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. 2022 yılı

bütçesiyle Bakanlığa 4.887.832.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Genel Bütçenin %0,20'sine tekabül etmektedir.

Bakanlıkça, bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı kapsamında 2022 yılında sağlanan fonlardan 53.894.969,02 Avro kaynak kullanılmıştır.

Bakanlık bünyesinde faaliyetleri yürütülen Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının gelirleri 10.348.779.447,53 TL, giderleri ise 4.111.037.228,44 TL olarak gerçekleşmiştir. Dönüşüm Projeleri Özel Hesabında, 31.12.2022 tarihinde 1.514.547.560,65 TL nakit tutar kalmış olup, bu tutar 2023 yılına devretmiştir.

Ayrıca, Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında olan döner sermaye işletmesinden temin edilen kaynaklarda kullanılmaktadır. Döner sermaye işletmesinin 2022 yılı bütçesi 2.000.000.000,00 TL'dir.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre, Bakanlığın 2022 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

**Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

Kod	Açıklama	2022 Başlangıç Ödeneği (TL)	2022 Revize Ödeneği (TL)	31.12.2022 İtibariyle Harcama (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
01	Personel Giderleri	2.086.088.000,00	3.103.953.053,74	2.929.131.746,13	94,40
02	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	346.986.000,00	525.304.071,95	490.546.147,20	93,40
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	137.994.000,00	588.342.952,94	527.767.452,77	89,70
05	Cari Transferler	1.524.500.000,00	3.238.854.464,39	3.231.092.021,86	99,80
06	Sermaye Giderleri	446.924.000,00	3.081.141.133,53	2.620.664.313,54	85,10
07	Sermaye Transferleri	296.529.000,00	2.035.172.778,57	2.017.899.132,49	99,20
08	Borç Verme	48.811.000,00	28.811.000,00	17.635.200,00	61,20
<b>Genel Toplam</b>		<b>4.887.832.000,00</b>	<b>12.601.579.455,12</b>	<b>11.834.736.013,99</b>	<b>93,90</b>

Bakanlığın 2022 yılı başlangıç ödenekleri toplamı 4.887.832.000,00 TL olup; yıl içerisinde eklenen ödeneklerle birlikte yıl sonu toplam ödenek tutarı 12.601.579.455,12 TL olmuştur.

Bakanlığın, 2022 yıl sonu harcaması ise, 11.834.736.013,99 TL olarak gerçekleşmiştir. Cari transferler ekonomik kodundan harcanan 3.231.092.021,86 TL'nin 1.869.775.000,00 TL'si

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında kullanılmak üzere Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına aktarılmıştır. Sermaye gideri olarak gerçekleşen 2.620.664.313,54 TL'nin, 1.247.371.443,51 TL'si diğer idareler hesabına yaptırılan inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin harcamalardır. Sermaye transferi ekonomik kodundan harcanan 2.017.899.132,49 TL'nin 1.265.391.106,03 TL'si belediyelere yapılan hazine yardımlarıdır

Bakanlık tarafından sunulan Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosuna göre 2022 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: 2022 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması**

Kod	Bütçe Gelirlerinin Türü	Gelirler (TL)	Red ve İadeler(TL)	Net Bütçe Geliri(TL)	Oran (%)
1	Vergi Gelirleri	375.070.578,75	2.481.834,43	372.588.744,32	1,85
3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	5.559.635.963,21	52.625.310,01	5.507.010.653,20	27,41
4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	3.797.308.930,33	2.599.509,65	3.794.709.420,68	18,88
5	Diğer Gelirler	3.836.073.056,20	22.386.648,83	3.813.686.407,37	18,98
6	Sermaye Gelirleri	7.766.751.746,09	1.160.462.042,21	6.606.289.703,88	32,88
<b>Genel Toplam</b>		<b>21.334.840.274,58</b>	<b>1.240.555.345,13</b>	<b>20.094.284.929,45</b>	<b>100</b>

Tabloya göre Bakanlığın 2022 yılı net bütçe geliri 20.094.284.929,45 TL'dir. Teşebbüs ve mülkiyet geliri ekonomik koduna kaydedilen toplam 5.507.010.653,20 TL'nin 5.457.229.403,61 TL'si kira gelirleridir. Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler ekonomik koduna kaydedilen toplam 3.794.709.420,68 TL'nin 2.341.490.234,67 TL'si Afet riski altındaki alanların dönüşüm gelirleridir. Sermaye gelirleri ekonomik koduna kaydedilen 6.606.289.703,88 TL'nin ise 3.461.068.930,83 TL'sini arazi satış gelirleri oluşturmaktadır.

Diğer gelirler olarak gerçekleşen toplam 3.813.686.407,37 TL'nin 301.557.122,60 TL'si Büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilen su ve kullanılmış suları uzaklaştırma bedelinin yüzde biri oranında alınan çevre katkı payı geliri, 300.535.017,73 TL'si ise yapı kayıt belgesi gelirleridir.

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

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

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

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

Bu düzenlemelere göre, muhasebe sistemi tahakkuk esaslıdır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır. 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

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

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

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

## **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

### **Kontrol Ortamı Standartları**

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.

İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

### **Risk Değerlendirme Standartları**

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (*risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme*) yapılmıştır.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur.

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur.

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

### **İzleme Standartları**

İdarenin iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi ve raporlanması ile ilgili işlemleri 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.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 25 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 11’i doludur.

İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.



## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM BULGULARI

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

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

#### **BULGU 1: Döner Sermayeden Karşılanan Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi**

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

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

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

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

Bakanlık harcama birimlerinde kullanılmak üzere döner sermaye bütçesinden hak

niteliğinde alım yapılmakta ve bu tutarlar döner sermaye işletmesi tarafından doğrudan gider kaydedilmektedir. Genel bütçe muhasebe kayıtlarında ise herhangi bir işlem yapılmamaktadır.

Her ne kadar, Döner Sermaye İşletmesi tarafından bedeli ödenmiş olsa da hak niteliğindeki alımların 260 Haklar Hesabına kaydedilerek genel bütçe muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

2022 yılında işletme bütçesinden karşılanmak üzere toplam 14.150.555,72 TL tutarında bilgisayar yazılımı alındığı, ancak bu harcamaların 260 no'lu hesapta izlenmediği ve dolayısıyla yıl sonunda amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

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

## **BULGU 2: Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi**

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

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

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

Bakanlığın 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, plan, proje, 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, 2022 mali yılı içerisinde yapılan plan-proje, bilgisayar yazılım lisansı 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 32.823.822,32 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 3: Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması**

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

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

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

Bakanlıkça, 2022 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 414.605.978,86 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 4: Diğer İdareler Hesabına Yaptırılan Yatırımlardan Geçici Kabulü Yapılanların İlgili İdarelerine Devredilmemesi Nedeniyle Giderler Hesabının Tam Durumu Yansıtmaması**

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 tam durumu yansıtmadığı tespit edilmiştir.

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

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

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

Bakanlık 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.

2022 yılı içinde, 252-Binalar Hesabına kaydedilen tutarlardan 25.570.506,02 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 25.570.506,02 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 5: Sosyal Tesislerin Envanterinde Yer Alan Taşınırların Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmesi**

Sosyal tesislerin mali tablolarında izlenmesi gereken sosyal tesislere ait olan dayanıklı taşınırların Bakanlık mali tablolarında yer aldığı görülmüştür.

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

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

Anılan Esas ve Usuller'in 12 ve 13'üncü maddelerinde sosyal tesisler tarafından yıllık gayrisafi hasılatı göre bilanço esasına ya da işletme hesabı esasına göre kurulacak olan muhasebe

sistemleri, 20'nci maddesinde de kullanılacak defterler ve kayıt düzeni belirlenmiştir. 22'nci maddesinde maddi duran varlıklar ve kayıt değerleri düzenlenmiştir.

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

Buna göre, sosyal tesislerin faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan, büro makine ve cihazları hariç her türlü tesis, makine ve cihazlar ile bunların eklentileri 253 no'lu hesapta, sosyal tesislerin faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan ve sosyal tesislerce bizzat elde edilmiş bulunan her türlü büro makine ve cihazları ile döşeme, masa, koltuk, dolap, mobilya gibi uzun süre kullanılabilen varlıklar ise 255 no'lu hesapta izlenecektir.

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

Kamu İdaresi cevabında, sosyal tesislere ait duran varlıkların envanter kayıt işlemlerinin tamamlanmış olduğunu ve 2023 yılında da devir işlemlerinin tamamlanacağını dolayısıyla bulgunun gereğinin yerine getirildiğini ifade etmiştir. Ancak bulgu konusu husus sosyal tesislere ilişkin envanter işlemlerinin tamamlanması değil, söz konusu duran varlıkların Bakanlık mali tablolarında izlenmesidir. Nitekim İdare cevabında da söz konusu duran varlıkların Bakanlık muhasebe kayıtlarından çıkış işlemlerinin 2023 yılında tamamlanacağı belirtilmiştir.

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

#### **BULGU 6: Devam Etmekte Olan Yatırımlara İlişkin Tutarların Binalar Hesabında İzlenmesi**

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

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin, 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.

Anılan hüküm uyarınca, duran varlıklar için yapılan harcamaların belirli bir zaman dilimine yayılarak yapılması halinde ise bu harcamaların iş tamamlanincaya kadar 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Ancak, Bakanlık tarafından yaptırılan, inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin giderler, doğrudan "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 yapılıncaya kadar 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmelidir.

2022 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 29.258.834,52 TL ödemenin, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabıyla ilişkilendirilmeyerek 252-Binalar Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Bu durum, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı bakiyesinin 29.258.834,52 TL eksik, 252-Binalar Hesabı bakiyesinin 29.258.834,52 TL fazla görünmesine neden olmaktadır.

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

#### **BULGU 7: Diğer İdareler Adına Yaptırılan İnşaat İşlerinin Finansmanı İçin Söz Konusu İdarelerden Gönderilen Ödeneklerin İlgili Alt Kodlara Kaydedilmemesi**

Yapı İşleri Genel Müdürlüğü tarafından diğer idareler adına yaptırılan inşaat işlerinin finansmanı için söz konusu idarelerden gönderilen ödeneklerin, Bakanlık muhasebe kayıtlarında 600-Gelirler Hesabının 04.04. Ekonomik Kodunda Kurumlardan Alınan Şartlı Bağış ve Yardımlar adı altında takip edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bağış ve yardımlar" başlıklı 40'inci maddesinde, kamu idarelerine yapılan her türlü bağış ve yardımların gelir kaydedileceği, nakdi olmayan bağış ve yardımların ise ilgili mevzuatına göre değerlemeye tâbi tutularak kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Yine aynı maddede, kamu yararına kullanılmak üzere kamu idarelerine yapılan şartlı bağış ve yardımların hizmeti yapacak idarenin üst yöneticisi tarafından uygun görülmesi halinde, bütçede açılacak bir tertibe gelir ve şart kılındığı amaca harcanmak üzere açılacak bir tertibe ödenek kaydedileceği belirtilmiştir. Bu ödenekten amaç dışında başka bir tertibe aktarma yapılamaz ve malî yılsonuna kadar harcanmamış olan tutarlar, bağış ve yardımın amacı gerçekleşinceye kadar ertesi yıl bütçesine devir olunarak ödenek kaydedilir.

Madde hükmü gereği, Kamu İdaresine yapılan şartlı bağış ve yardımlar bütçede açılacak bir tertibe gelir ve şart kılındığı amaca harcanmak üzere açılacak bir tertibe ödenek kaydedilmektedir. Bu ödeneklerden yıl sonunda harcanmayan tutarlar ise, bir sonraki yıl bütçesine devredilmektedir.

31.12.2021 tarihli ve 31706 sayılı Mükerrer Resmî Gazete'de yayımlanan 7344 sayılı 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6'ncı maddesinin beşinci fıkrasında; Merkezi Yönetim kapsamındaki idare bütçelerinden, hizmeti yürütecek kamu idaresi bütçesine yıl içinde kaynak transferi yapmaya ilgili idarelerin yetkili olduğu, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasındaki kaynak transferleri ödenek aktarma suretiyle yapılacağı, Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idareler arasındaki diğer kaynak transferlerinin ise bütçe gideri kaydedilmek suretiyle gerçekleştirileceği ve bu işlemler karşılığı tahsil edilen tutarların, ilgili kamu idaresince bir yandan (B) işaretli cetvele gelir, diğer yandan (A) işaretli cetvelin "14-Hizmet Sunumu Karşılığı İdareler Arası Kaynak Transferleri" finansman kodunu içeren bütçe tertiplerine ödenek kaydedileceği belirtilmiştir.

Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda yapılan düzenleme kapsamında, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 2022 Genel Bütçe Ortak Detaylı Hesap Planında "600.04.07.Hizmet Sunumu Karşılığı Alınan Gelirler" hesabı açılmıştır.

Yapılan incelemede, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri adına yaptırılan ve bittiği zaman bu idarelere devredilecek olan inşaat işleri için, 2022 yılı içinde Bakanlık hesabına gönderilen 189.008.558,39 TL ödeneğin muhasebe kayıtlarında 600 Gelirler Hesabının 04.07 Ekonomik Kodu ile "Hizmet Sunumu Karşılığı Alınan Gelirler" adı altında takip edilmesi



gerekirken 600-Gelirler Hesabının 04.04. Ekonomik Kodu ile “Kurumlardan Alınan Şartlı Bağış ve Yardımlar” adı altında takip edildiği görülmüştür. Bakanlık hesabına gönderilen söz konusu ödeneklerin 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.

Sonuç olarak, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından gönderilen söz konusu ödeneklerin 600 Gelirler Hesabının 04.07 Ekonomik Kodu ile “Hizmet Sunumu Karşılığı Alınan Gelirler” adı altında takip edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Bakanlık Aleyhine Sonuçlanan Hukuk Davalarına İlişkin Tahakkuk ve Nazım Hesaplarda Eksiklikler Bulunması**

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

#### **A) İdare Borçlarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması**

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Bilanço İlkeleri” başlıklı 8'inci maddesinin birinci fıkrasında, bilanço ilkelerinin belli bir tarihte kamu idaresinin mali durumunun ilgililer için saydam ve gerçeğe uygun olarak yansıtılmasını amaçladığı belirtilmektedir. Aynı Yönetmeliğin “Yabancı Kaynaklara İlişkin İlkeler” başlıklı 10'uncu

maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise kamu idarelerinin bilinen ve tutarları tahmin ve hesap edilebilen bütün yabancı kaynaklarının kaydedileceği ve bilançoda gösterileceği hüküm altına alınmıştır.

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

Bu kapsamda, Genel Müdürlükten alınan verilere göre idarenin aleyhe sonuçlanan davalara ilişkin oluşan 1.401.020.861,35 TL tutarındaki borcu 2022 yılı mali tablolarında yer almamaktadır.

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

## **B) Avukatlık Vekalet Ücretlerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi**

İdare aleyhine sonuçlanan davalar nedeniyle karşı tarafın avukatına yapılan vekalet ücreti ödemelerinin nazım hesaplara kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 998 Diğer Nazım Hesaplar hesabına ilişkin olarak "Hesabın niteliği" başlıklı 533/E maddesinde; nazım hesaplarda tanımlanmamış olan diğer yönetim ve bilgi ihtiyaçlarına ilişkin işlemlerin izlenmesi için kullanılacağına ve karşılık hesap olarak 99 Diğer Nazım hesaplar grubunda yer alan 533/G ve 533/Ğ maddesinde düzenlenen 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı hesabına karşılık olarak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

2018 Yılı Genel Bütçe Ortak Detaylı Hesap Planı'nda avukatlık vekalet ücretleri "998.01-Diğer Nazım Hesaplar (Avukatlık Vekalet Ücretleri)" yardımcı hesabında yer almaktadır. Hesap Planı dikkate alındığında, İdare aleyhine sonuçlanan davalar nedeniyle karşı tarafın avukatına yapılan vekalet ücreti ödemelerinde "998.01.01-Diğer Nazım Hesaplar Hesabı"na borç, "999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı"na alacak kaydedilmesi

gerekmektedir.

Bakanlığın muhasebe kayıtları incelendiğinde, kaybedilen davalar sonucu ödenen avukatlık vekalet ücretlerine ilişkin nazım hesaplara kayıtların yapılmadığı, bu nedenle mali tablolarda 998-Diğer Nazım Hesaplar hesabının muhasebe kayıtlarında yer almadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, mali tabloların doğruluğunun ve güvenilirliğinin sağlanması için, bundan sonraki süreçte ödenecek avukatlık vekalet ücretlerinin 998-Diğer Nazım Hesaplar hesabında izlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

## **BULGU 2: Çevre İdari Para Cezalarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması ve Faaliyet Alacakları Hesap Grubunda İzlenmemesi**

Çevre Kanunu'nda yer alan idari nitelikteki cezaların faaliyet alacakları hesap grubunda izlenmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre, idari para cezaları kamu geliri olarak kabul edilmekte olup, aynı Kanun'un 37'nci maddesinde kamu gelirlerinin ilgili kanunlarında belirtilen usullere göre tarh, tahakkuk ve tahsil edileceği belirtilmektedir. Anılan Kanun'un 51'inci maddesinde ise tahakkuk esaslı bir sistem benimsenmiş olup kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterileceği hüküm altına alınmıştır.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "İdari nitelikteki cezalar" başlıklı 20'nci maddesinde; idari nitelikteki cezaların neler olduğu tahdidi olarak sayılmıştır.

Aynı Kanun'un;

"İdari cezalarda yetki" başlıklı 24'üncü maddesinde Kanunda öngörülen idarî yaptırım kararlarının Bakanlık merkez teşkilâtında genel müdürler, taşra teşkilâtında çevre ve şehircilik il müdürlerince verileceği,

"İdarî yaptırımların uygulanması, tahsil usûlü ve itiraz" başlıklı 25'inci maddesinde; idarî yaptırım kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabileceği, dava açmış olmanın idarece verilen cezanın tahsilini durdurmayaacağı, idarî para cezalarının tahsil usûlü hakkında 30.3.2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri uygulanacağı,

İfade edilmiştir.

5326 sayılı Kabahatler Kanununun “İdari para cezası” başlıklı 17’nci maddesinin üçüncü fıkrasında; 21.7.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmek üzere Maliye Bakanlığınca belirlenecek tahsil dairelerine gönderileceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde; Çevre Kanunu’nun 20’inci maddesinde yer alan cezaların Bakanlık veya il müdürlüklerince verilmesi durumunda, ilgili makbuzun muhasebe servisine bildirilmesi, muhasebe servisinin ise Merkezi Yönetim Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Hesabın işleyişi” başlıklı 53’üncü maddesinin (a) bendinin (1) numaralı alt bendi uyarınca, cezaya ilişkin tutarı, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç, 600 Gelirler Hesabına alacak kaydederek idari işlemi muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca ödeme süresi içerisinde tahsil edilen alacakların Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “800 Bütçe gelirleri hesabı Hesabın niteliği” başlıklı 412’nci maddesi ve “Hesabın işleyişi” başlıklı 413’üncü maddesi gereğince bütçe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

120 hesabına kayıtlı olan çevre idari para cezaları ilgisine tebliğ edildikten sonra ödenebilir duruma gelmektedir. Ödeme süresi içerisinde dava açmış olmanın verilen idari para cezasının tahsilini durdurmayacağından, ödeme süresi içerisinde ödenmeyen cezalar takip aşamaya gelmiş olmaktadır.

Merkezi Yönetim Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “121 Gelirlerden takipli alacaklar hesabı Hesabın niteliği” başlıklı 54’üncü “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 55’incive “Hesabın işleyişi” başlıklı 56’ncı maddeleri gereğince ödeme süresi içerisinde tahsil edilmeyen alacakların takip işlemlerine başlanılarak 121 hesabına borç, 120 hesabına alacak kaydedilmek suretiyle takip edilmesi gerekmektedir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 25’inci maddesinin ikinci fıkrasında, idari yaptırım kararlarına karşı dava açılmış olmasının cezanın tahsilini durdurmayaacağı açık bir şekilde belirtilmiş olup verilen para cezalarının tahsili konusunda getirilen özel nitelikteki bu düzenleme dikkate alındığında, 2872 sayılı Kanun’un 25’inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, idari para cezalarının tahsili usulü hakkında Kabahatler Kanunu’nun uygulanacağına ilişkin hükmün ilgili tahsil dairesinin, vadesinde ödenmeyen borca karşı açılan davanın kesinleşmesini beklemeksizin 5326 sayılı Kanunda öngörülen usul dahilinde tahsilat işlemlerinin yürütülmesine ilişkin olduğu sonucuna varılmıştır. Çevre Kanunundan kaynaklı

idari para cezalarının tahsili amacıyla ödeme emri düzenlenebilmesi için para cezasının kesinleşme şartının bulunmadığı, yine bu düzenleme uyarınca, idari yaptırıma konu cezanın, ilgisine tebliğinden itibaren mevzuatta öngörülen vadede ödenmemesi durumunda, cezanın iptali istemiyle dava açılması halinde de borcun kesinleşmesi beklenilmeksizin 6183 sayılı Kanun hükümleri uyarınca cezanın takip ve tahsili yoluna gidilebileceği anlaşılmaktadır.

Ayrıca, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Cebren tahsil ve şekilleri" başlıklı 54'üncü maddesinin birinci fıkrasında; ödeme müddeti içinde ödenmeyen amme alacağı tahsil dairesince cebren tahsil olunacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu nedenle 121 hesabına kaydedilen tutar gerekli takip ve tahsil işlemlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığına bildirilmeli, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yapılan tahsilat Bakanlığa bildirildiğinde aşağıda yer verilen düzenlemeler doğrultusunda işlemler gerçekleştirilmelidir.

Aynı Yönetmeliğin "Hesabın işleyişi" başlıklı 366'ncı maddesi düzenlemeleri doğrultusunda Çevre ve Şehircilik bakanlığı tarafından 511.02 hesabına borç 121 hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Bakanlık ve il müdürlükleri tarafından verilen idari nitelikteki cezaların muhasebe kayıtlarına doğru yansımadağı tespit edilmiştir. Bu durumun Bakanlık ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak nitelikte raporlama yapılmasına, cezalara ilişkin tahakkuk tahsilat oranları izlenmesine, düzenlenen cezaların caydırıcılığının ve çevre üzerinde yaratmış olduğu etkinin analizinin yapılmasına ve cezaya sebebiyet verecek durumlar üzerindeki etkisinin tespitine olanak sağlamadağı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak Bakanlık ve İl müdürlükleri tarafından Çevre Kanunu hükümleri doğrultusunda düzenlen idari nitelikteki cezaların, yukarıda belirtilen hüküm ve değerlendirmeler doğrultusunda kayıt altına alınması gerekmektedir.

### **BULGU 3: İlama Bağlı Giderlerin Zamanında Ödenmemesi**

İl Müdürlükleri tarafından kesinleşen mahkeme ilamlarının zamanında ödenmemesi sonucu yüksek miktarlarda faiz ödenmesine sebebiyet verildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinin ikinci fıkrasında, kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma

sırasına göre ödeneceği, ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 12'nci maddesinde de devlet memurlarının, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorunda olduğu, devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi gerektiği, zararların ödettilmesinde bu konudaki genel hükümlerin uygulanması gerektiği, ancak fiilin meydana geldiği tarihte en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını geçmeyen zararların, kabul etmesi halinde disiplin amiri veya yetkili disiplin kurulu kararına göre ilgili memurca ödenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Bu hükümlere göre, kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde, İdareler ödemelerinde, vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara öncelik vermek durumundadır. Belirtilen ödemelerin zamanında gerçekleştirilmemesi sonucu, ceza, faiz ya da gecikme zammı gibi tutarlarla karşılaşılması sonucu doğacak zarardan kamu görevlileri sorumludur.

Yapılan incelemede, İl Müdürlükleri tarafından kesinleşen mahkeme ilamlarına ilişkin alacakların zamanında ödenmediği, bunun sonucunda da mahkeme alacağının faizi, avukatlık vekalet ücretinin faizi, diğer giderlerin faizi gibi gider kalemlerinin de ödenmek durumunda kaldığı anlaşılmıştır. Mahkeme ilamının 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 ilamlarına ilişkin ödenek talebi yazılarının zamanında yazılmamasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

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

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 ödemelerin en erken zamanda yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 4: İmar Planlarında Serbest Olarak Belirlenmiş Bina Yüksekliklerinin Yeniden Belirlenmesine İlişkin Süreçlerin Takibine Yönelik Bakanlık Tarafından Mekanizma Oluşturulmaması**

Bina yükseklikleri belirlenmeyen imar planlarının bulunduğu, Bakanlığın, imar planlarındaki bina yüksekliklerini ilgili idareler tarafından belirlenip belirlenmediğini takip etmediği ve imar planı değişikliği yapmak suretiyle bina yüksekliklerini belirlemediği tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Planların Hazırlanması ve yürürlüğe konulması" başlıklı 8'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine 14.02.2020 tarihli ve 7221 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile eklenen paragraflarda; İmar planlarında bina yüksekliklerinin yençok: serbest olarak belirlenemeyeceği, mer'i imar planlarında yençok (yükseklik en çok) serbest olarak belirlenmiş yüksekliklerin; emsal değerinde değişiklik yapılmaksızın çevredeki mevcut teşekküller ve silüet dikkate alınarak, imar planı değişiklikleri ve revizyonları yapılmak suretiyle belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Ayrıca aynı maddede, ilgili idareler tarafından belirlenmeyen yüksekliklerin Bakanlıkça belirleneceği, bu maliyetlerin döner sermaye işletmesi gelirlerinden karşılanacağı, oluşacak maliyetin %100 fazlasının ilgili idaresinden tahsil edileceği ve tahsil edilememesi durumunda 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun gereğince aktarılan paylarından kesilerek tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır. 7221 sayılı Kanun'un "Yürürlük" başlıklı 38'inci maddesinin birinci fıkrasının a bendinde yukarıdaki hükümlerin 01.07.2020 tarihinde yürürlüğe gireceği ifade edilmiştir.

Getirilen düzenleme ile İmar planlarında yençok: serbest olarak belirlenmiş bina yüksekliklerinin 01.07.2020 tarihine kadar ilgili idareleri tarafından belirlenmesi amaçlanmıştır. Yapılan incelemede, İmar planlarında serbest olarak yer alan bina yüksekliklerini belirlemeyen idareler olduğu görülmüştür. Bunun yanında, Bakanlık tarafından ilgili idarelerin imar planlarındaki bina yüksekliklerini belirleyip belirlemediğine ilişkin

herhangi bir kontrol mekanizmasının kurulmadığı tespit edilmiştir. Bakanlığın bu amaca ilişkin bir kontrol mekanizması kurmaması neticesinde, Bakanlık tarafından, yençok: serbest olarak imar planlarında yer alan yükseklikler için herhangi bir imar planı değişikliği yapılamamıştır.

3194 sayılı Kanun'un 8'inci maddesi ile Bakanlığa verilen yençok: serbest olarak belirlenmiş yüksekliklerin ilgili idaresi tarafından belirlenmemesi durumunda resen belirleme görevini yerine getirebilmesine olanak sağlayacak kontrol mekanizmasının kurularak, öncelikle imar planlarında yençok serbest olarak belirlenmiş yükseklikleri tespit edilmesi ve bu planlarda yapacağı değişiklik ile yüksekliklerin belirlenmesi; bunun yanında, oluşacak maliyetlerin %100 fazlasının ilgili idaresinden tahsil edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

### **BULGU 5: 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 tespit edilmiştir.

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. 2022 yılı için söz konusu tutarlar, büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idareler için 218.395 TL'dir. Bu hükme göre, idareler 218.395 TL altındaki ihtiyaçları ile parasal limite tabii olmaksızın temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında tüm konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımları için Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi hükmünden yararlanabileceklerdir.

Doğrudan temin ile yapılan harcamalar incelendiğinde, çoğu organizasyon hizmeti alımlarında olmak üzere 4734 sayılı Kanun kapsamında açıklık ve rekabet ilkeleri çerçevesinde temel ihale usulleri kullanılarak temin edilmesi gereken hizmet alımlarının, 22/d madde hükmü kapsamında parasal sınırlara uyulmadığı belirlenmiştir. Sonuç olarak, yapılacak alımlarda,



parasal sınırları aşan organizasyon hizmeti alımlarının, doğrudan temin usulü yerine 4734 sayılı Kanun kapsamındaki temel ihale usulleri kullanılarak temin edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

### **BULGU 6: Egzoz Gazı Emisyonu Kontrolü Yönetmeliğinin Uygulanmasına İlişkin Tespitler**

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun ek 4'üncü maddesinde; motorlu taşıt sahiplerinin, egzoz emisyonlarının yönetmelikle belirlenen standartlara uygunluğunu belgelemek üzere egzoz emisyon ölçümü yaptırmak zorunda olduğu ve trafikte seyreden taşıtların egzoz emisyon ölçümleri ve standartları ile ilgili usûl ve esasların Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir.

11.03.2017 tarihli ve 30004 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Egzoz Gazı Emisyonu Kontrolü Yönetmeliği" trafikte seyreden motorlu taşıtlardan kaynaklanan egzoz gazlarının neden olduğu hava kirliliğinin etkilerinden canlıları ve çevreyi korumak, egzoz gazı kirleticilerinin azaltılmasını sağlamak, ölçümler yaparak kontrol etmek ve uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla yürürlüğe girmiştir.

Yapılan incelemede, egzoz gazı emisyonu kontrolüne ilişkin aşağıda yer alan hususlar tespit edilmiştir.

#### **A - Egzoz Gazı Emisyon Ölçümü Yaptırmayan Motorlu Taşıt Sahipleri Tespit Edilmesine Rağmen Mevzuatta Belirlenen İdari Para Cezasına Yönelik İşlem Yapılmaması**

Bakanlığın Egzoz Elektronik Denetleme Sistemi (EGEDES) aracılığıyla egzoz gazı emisyon ölçümü yaptırmayan motorlu taşıt sahipleri tespit edilmesine rağmen mevzuatta belirlenen idari para cezasına yönelik işlem yapılmadığı görülmüştür.

Egzoz Gazı Emisyonu Kontrolü Yönetmeliği'nin "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; Egzoz Gazı Emisyon Ölçümü Takip Sistemini, motorlu taşıtların egzoz gazı emisyonlarının teknik şartlara ve mevzuata uygunluğunun ölçülmesi, kayıt altına alınması ve raporlanması ile bu Yönetmelikte belirtilen iş ve işlemlerin yerine getirilmesi maksadıyla Bakanlık tarafından kontrol edilen yazılım sistemi olarak tanımlamış ve aynı fıkranın (t) bendinde ise EGEDES'i motorlu taşıtların egzoz gazı emisyon denetimlerinin yapılması amacıyla Egzoz Gazı Emisyon Ölçümü Takip Sistemi

ile entegre çalışan, mobil plaka tanıma sistemlerinin kullanıldığı Egzoz Elektronik Denetleme Sistemi olarak tanımlamıştır.

Anılan Yönetmeliğin “Taşıtların denetimi” başlıklı 13’üncü maddesinin birinci fıkrasında; motorlu taşıt sahipleri, sahibi buldukları taşıtın egzoz gazı emisyon ölçümlerini bu Yönetmelikte belirtilen periyotlarda yaptırmak ve taşıtının egzoz gazı emisyonlarının TS 13231 Standardında belirtilen sınır değerlere uygun olmasını sağlamakla yükümlü olduğu belirtilmiş, ikinci fıkrasında denetimlerin EGEDES ile Bakanlık İl Müdürlüğü personeli tarafından yapılabileceği ifade edilmiş ve yedinci fıkrada ise EGEDES üzerinden geçerli egzoz gazı emisyon ölçümü bulunmayan taşıtların tespit edilmesi durumunda Egzoz Gazı Emisyon Denetim Tutanağı düzenlenip 2872 sayılı Kanununun 20’nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre idari para cezası verileceği ve idari yaptırım kararını ise Bakanlığın İl Müdürlüğüne uygulanacağı belirtilmiştir.

Egzoz Gazı Emisyon Ölçümü Takip Sistemi üzerinde yapılan incelemede; EGEDES aracılığıyla yaklaşık 100 adet egzoz gazı emisyon ölçümü yaptırmayan motorlu taşıt sahipleri tespit edilmesine rağmen tutanak düzenlenmeyerek Kanunda belirlenen idari para cezası uygulanmasına yönelik işlem yapılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, mevzuat hükümleri doğrultusunda egzoz gazı emisyon ölçümü yaptırmayan motorlu taşıt sahipleri hakkında tutanak düzenlenmesi ve Kanunda belirlenen idari para cezasının gecikmeksizin uygulanması gerekmektedir.

## **B – Mevzuatta Belirlenen Şartı Yerine Getirmeyen İstasyonlara Egzoz Gazı Emisyon Ölçüm Yetki Belgesi Verilmesi**

Egzoz gazı emisyonu ölçüm istasyonunda istihdam edilen personellerin gerekli eğitim belgeleri bulunmamasına rağmen il müdürlüklerince egzoz gazı emisyon ölçüm yetki belgesi verildiği görülmüştür.

Egzoz Gazı Emisyonu Kontrolü Yönetmeliği’nin “Tanımlar ve kısaltmalar” başlıklı 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (ğ) bendinde; egzoz gazı emisyon ölçüm yetki belgesi, özel veya yetkili sabit servis istasyonları, muayene kuruluşları ile araç muayene istasyonu veya seyyar araç muayene istasyonlarına, egzoz gazı emisyon ölçümü yapabilme yetkisi veren ve il müdürlükleri tarafından düzenlenen belge olarak tanımlanmaktadır..

Yönetmeliğin “Egzoz gazı emisyon ölçüm yetki belgesinin verilmesi, kullanılması ve

yetkili egzoz gazı emisyon ölçüm istasyonlarında bulunması gereken fiziki şartlara ilişkin kriterler” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasında; istasyonların belirlenen şartları yerine getirmeleri halinde il müdürlükleri tarafından üç yıl süreli egzoz gazı emisyon ölçüm yetki belgesi verileceği belirtilmiş olup ikinci fıkrada gerekli şartlar sayılmış ve şartların arasında egzoz gazı emisyon ölçümünde çalıştırılacak personelin eğitim belgelerinin olması zorunlu tutulmuştur.

Anılan Yönetmeliğin “Egzoz gazı emisyon ölçüm personeli kriterleri ve çalışma esasları” başlıklı 12’nci maddesinin beşinci fıkrasında; egzoz gazı emisyon ölçüm personeli olarak görevlendirileceklerin ayrıca egzoz gazı emisyon ölçümü konusunda eğitim almaları ve bu eğitimi Millî Eğitim Bakanlığı onaylı kurs bitirme belgesi ile belgelendirmeleri gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Egzoz gazı emisyon ölçümü yapan istasyonların incelenmesi neticesinde; çalıştırılan personellerin eğitim belgeleri arasında Millî Eğitim Bakanlığı onaylı kurs bitirme belgeleri bulunmadığı halde il müdürlüklerince bu istasyonlara yetki belgesi verildiği görülmüştür.

Sonuç olarak, egzoz gazı emisyon ölçüm yetki belgesi veren il müdürlüklerinin istasyonda çalışacak personellerin Millî Eğitim Bakanlığı onaylı kurs bitirme belgesine sahip olup olmadığını kontrol etmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

#### **BULGU 7: İller Bankası Anonim Şirketi ile Yapılan Protokolün Takibinin Yapılmaması**

Bakanlık koordinasyonunda uygulaması devam eden IPA-I katılım öncesi mali yardım süreci çerçevesinde ilgili finansman anlaşmaları gereğince Avrupa Birliği katkısı durdurulan projelerin tamamlanması projesi olarak Bakanlık ile İller Bankası Anonim Şirketi (İLBANK) arasında yapılan protokole İLBANK’ın yükümlülüklerini yerine getirmediği görülmüştür.

Yapılan incelemede, 2017 yılı sonu itibarıyla Avrupa Birliği katkısı durdurulan projelerin tamamlanabilmesi için ilgili belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken eş finansman yükümlülüklerinin Bakanlıkça karşılanması amacıyla Bakanlık ile İLBANK arasında 09.03.2018 tarihinde protokol yapıldığı görülmüştür. Buna göre, Bakanlık tarafından karşılanan tutar kadar ilgili belediyeler borçlandırılacak ve borçlandırılan tutarların takip ve tahsil işlemleri İLBANK tarafından yapılacaktır.

Protokolün 6’ncı maddesine göre söz konusu projeler kapsamındaki işlere ait

ödemelerin yapılabilmesi için gerekli kaynak Bakanlık tarafından İLBANK'a aktarılacak, proje kapsamındaki hakedişler proje yararlanıcısı belediye borçlandırılmak suretiyle bu hesaptan ödenecektir.

Protokol gereği, aktarılan tutar kadar belediyelerin borçlandırılması ve geri ödemelerin İLBANK tarafından tahsil edilip Merkez Saymanlığa aktarılması gerekmektedir. Ancak, 2022 yılı sonu itibarıyla İLBANK tarafından Bakanlığa 32.504.838,11 TL aktarıldığı tespit edilmiştir. Diğer bir ifadeyle, Bakanlık İLBANK'a aktarılan tutarın tahsilatını 15.04.2021 tarihine kadar tamamlaması gerekirken henüz 32.504.838,11 TL tahsil edilebilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuat hükümleri gereği hem gider gerçekleşmeden Bakanlık bütçesinden İLBANK'a ödemede bulunulmaması hem de aktarılan tutarların geri dönüşlerinin takip edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI  
06520 Balgat / ANKARA  
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00  
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr  
<https://www.sayistay.gov.tr>

**8. EKLER****EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

<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>
İlama Bağlı Giderlerin Zamanında Ödenmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen söz konusu husus İdarece yerine getirilmediğinden Raporda yer almaktadır.
Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı Tarafından Gerçekleştirilen Hizmet Alımlarında Doğrudan Temin Parasal Sınırlarına Uyulmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen söz konusu husus İdarece yerine getirilmediğinden Raporda yer almaktadır.
İller Bankası Anonim Şirketi ile Yapılan Protokole İlişkin Tespitler	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen söz konusu husus İdarece yerine getirilmediğinden Raporda yer almaktadır.
İmar Planlarında Serbest Olarak Belirlenmiş Bina Yüksekliklerinin Yeniden Belirlenmesine İlişkin Süreçlerin Bakanlık Tarafından Takip Edilmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen söz konusu husus İdarece yerine getirilmediğinden Raporda yer almaktadır.
Döner Sermayeden Karşılanan Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen söz konusu husus İdarece yerine getirilmediğinden Raporda yer almaktadır.
Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen söz konusu husus İdarece yerine getirilmediğinden Raporda yer almaktadır.
Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen söz konusu husus İdarece yerine getirilmediğinden

			Raporda yer almaktadır.
Diğer İdareler Hesabına Yaptırılan Yatırımlardan Geçici Kabulü Yapılanların İlgili İdarelerine Devredilmemesi Nedeniyle Giderler Hesabının Tam Durumu Yansıtılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen söz konusu husus İdarece yerine getirilmediğinden Raporda yer almaktadır.
Sosyal Tesislerin Envanterinde Yer Alan Taşınırın Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen söz konusu husus İdarece yerine getirilmediğinden Raporda yer almaktadır.
Bakanlık Aleyhine Sonuçlanan Hukuk Davalarına İlişkin Tahakkuk ve Gider Kayıtlarında Eksiklikler Bulunması	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen söz konusu husus İdarece yerine getirilmediğinden Raporda yer almaktadır.
Diğer İdareler Adına Yaptırılan İnşaat İşlerinin Finansmanı İçin Söz Konusu İdarelerden Gönderilen Ödeneklerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen söz konusu husus İdarece yerine getirilmediğinden Raporda yer almaktadır.
Devam Etmekte Olan Yatırımlara İlişkin Tutarların Binalar Hesabında İzlenmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen söz konusu husus İdarece yerine getirilmediğinden Raporda yer almaktadır.



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**ÇEVRE, ŞEHİRCİLİK VE İKLİM  
DEĞİŞİKLİĞİ BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE  
İŞLETMELERİ**

**2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	44
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	47
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	47
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	47
5. DENETİM GÖRÜŞÜ .....	48
6. DENETİM BULGULARI.....	48



## **TABLÖLÄR LİSTESİ**

Tablo 1: Döner Sermaye İşletmesi 2022 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşmesi .....	46
Tablo 2: Döner Sermaye İşletmesi 2022 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşmesi .....	46



## **KISALTMALAR**

**DMİS:** Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi

**ÇED:** Çevresel Etki Değerlendirmesi

**KHK:** Kanun Hükmünde Kararname

**TL:** Türk Lirası



## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. Diğer Bulgular**

1. Taşıt Kiralama Hizmetlerine İlişkin Tespitler



## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği çıkarılmıştır. Yönetmelik, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'ne göre, Döner Sermaye İşletmesinin faaliyet alanı, Bakanlığın görevleri ile ilgili olarak ortaya çıkan, fiyatlandırılması mümkün ve uygun nitelikteki mal ve hizmetlerin üretim veya satışını gerçekleştirmek olarak belirtilmiştir. İşletmenin faaliyet alanı, Yönetmeliğin "Faaliyet alanı" başlıklı 7'nci maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

İşletmenin mal ve hizmet alımları ile yapım işleri, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu kapsamındadır.

İşletme bütçesinden yapılacak harcamalarda ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgeler hakkında, Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği hükümleri uygulanmaktadır.

İşletmece yapılacak ön ödeme işlemleri, Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre yapılmaktadır.

İşletmenin taşınırları ile ilgili işlemleri Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine tabidir.

## 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

İşletmenin hizmetleri; Yönetim Kurulu, işletme yöneticisi, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi, muhasebe yetkilisi, muhasebe birim personeli ve teknik eleman ile yeteri kadar diğer görevlilerden oluşan işletme idaresi tarafından yürütülmektedir. Yönetim Kurulu, işletmenin en üst karar organı olup, işletme hizmetlerinin Yönetmelik'te yer alan esaslar çerçevesinde yürütülmesini sağlamakla görevlidir.

İşletmede, 1 İşletme Müdürü, 8 memur ve 5 işçi olmak üzere 14 personel görev yapmaktadır. İşletmede görev yapan personelin kadroları Bakanlık teşkilatı içerisindeki muhtelif birimlerde bulunmakta, görevlendirme suretiyle İşletmede çalışmaktadırlar.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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. 2022 yılı sonu itibariyle ödenmiş sermayesi 33.401.507,03 TL, ödenmemiş sermayesi 166.598.492,97 TL'dir.

Aşağıdaki tablolarda görüleceği üzere, İşletmenin 2022 yılı gider toplamı 1.876.892.120,66 TL olup en büyük gider kalemlerini cari transferler ile mal ve hizmet alım giderleri oluşturmaktadır. Cari transferlerin büyük kısmını genel bütçeye yapılan şartlı bağış ve yardımlar ile dönüşüm projeleri özel hesabına aktarılan tutarlar ve Hazine payı oluşturmaktadır. Mal ve hizmet alım giderlerinin ise taşıt kiralama ile personel servisi giderleri ve giyecek alım giderleri oluşturmaktadır. Bunun yanında, gelir toplamı ise 1.981.578.522,70 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 2022 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşmesi**

Giderin Çeşidi	2022 Yılı Tahmin Edilen (TL)	2021 Yılı Gerçekleşen (TL)
Personel Giderleri	800.000,00	324.593,00
Sosyal Güv. Prim Giderleri	0,00	0,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri ve Diğer Giderleri	807.705.540,00	780.347.951,24
Cari Transferlere Ait Giderler	849.922.460,00	770.747.618,55
Sermaye Giderleri	224.122.000,00	210.800.391,86
Sermaye Transferleri	117.450.000,00	114.671.566,01
<b>Toplam:</b>	<b>2.000.000.000,00</b>	<b>1.876.892.120,66</b>

**Tablo 2: Döner Sermaye İşletmesi 2022 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşmesi**

Gelirin Çeşidi	2022 Yılı Tahmin Edilen (TL)	2022 Yılı Gerçekleşen (TL)
Mal ve Hizmet Gelirleri	1.852.498.382	1.806.993.599,30
Alınan Bağış ve Yardımlar	14.666,00	0,00
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00
Diğer Gelirler	147.486.952,00	174.584.923,40
<b>Toplam</b>	<b>2.000.000.000,00</b>	<b>1.981.578.522,70</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 yürütölüp sonuçlandırılmıştır:

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Gelir tablosu

Denetim görüşü, Kurumun tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Gelir Tablosuna verilmiştir.

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki

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

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

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

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

## **5. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesinin 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## **6. DENETİM BULGULARI**

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

### **A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. DİĞER BULGULAR**

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

---

---

## **BULGU 1: Taşıt Kiralama Hizmetlerine İlişkin Tespitler**

Bakanlık araç kiralama hizmet alımları üzerinde yapılan incelemede, aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

### **A) İhale Yöntemine İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması**

Hizmet alımı suretiyle taşıt kiralama ihalelerinde Bakanlık merkez ve taşra teşkilatında açık ihale usulü ile alım yöntemine gidilmiştir. Ancak ihalelerde teklif çıkmaması nedeniyle iptal edilen alımların 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddenin birinci fıkrasının (a) bendine göre yapılması gerekirken aynı fıkranın (b) bendine göre yapıldığı, bu iki bent arasında farklı usuller yer aldığından hatalı bir ihale sürecine gidildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanunun "Açık ihale usulü" başlıklı 19'uncu maddesinde; açık ihale usulünün, bütün isteklilerin teklif verebildiği usul olduğu, "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihaleler sonucunda teklif çıkmaması durumunda bu bent kapsamında yapılabileceği, (b) bendinde ise 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 gereken durumlarda bu bendin kullanılması gerekmektedir.

Adı geçen Kanunun 13'üncü maddesine göre; pazarlık usulü ile yapılacak ihalelerde ilan yapılması zorunluğu bulunmaktadır.

Mezkur Kanunun 21'inci maddesinin ikinci fıkrasında; 21'inci maddenin birinci fıkrasının (b) bendi için ilan yapılmasının zorunlu olmadığı hüküm altına alınmıştır. Bu nedenle 21'inci maddenin (a) bendi için ilan yapılması zorunlu iken (b) bendi kapsamında yapılan alımlarda ilan yapılması zorunluluğu bulunmamaktadır. İlan yapılması durumunda daha fazla isteklinin katılımının sağlanacağından daha rekabetçi bir alım yöntemi olan 21'inci maddenin

birinci fıkrasının (a) bendinin kullanılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, açık teklif usulünde teklif çıkmaması üzerine İdare tarafından Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi yerine (b) bendi kapsamında ihaleler gerçekleştirilmekte, söz konusu durum Kamu İhale Mevzuatına aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, alınan hizmetin rekabet ilkesi gözetilerek mevzuatta belirlenen usulde yapılması gerekmektedir.

### **B) Teknik Şartnamelerde Rekabeti Engelleyici Nitelikte Belirli Marka ve Modele Atıf Yapılması**

Bakanlığın hizmet alımı suretiyle yaptığı taşıt kiralamaalarının teknik şartnameleri incelendiğinde, belirli marka ve modeli işaret eden teknik özelliklerin yer aldığı tespit edilmiş olup söz konusu durumun rekabeti engelleyici nitelikte olduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği ifade edilmiştir. Belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacağı, rekabeti engelleyici hususlar içermeyeceği ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacak şekilde yapılacağı ve belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilmeyeceği ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilmeyeceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, teknik şartnamelerde araçların bagaj hacmi, yakıt deposu, aks mesafesi, jant çapı vb. özellikleri belirtilerek rekabeti engelleyici nitelikte, doğrudan bir marka ve modelin tarif edildiği görülmüştür.

Sonuç olarak, teknik şartnamelerde rekabeti engelleyici hususlara yol açabilecek belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilmemesi gerekmektedir.

### **C) Hizmet Alımı Suretiyle Kiralanan Araçların Yabancı Menşeli Olması**

Bakanlığın hizmet alımı suretiyle kiraladığı taşıtlar incelendiğinde genel hizmetler için kullanılacak binek ve station-wagon cinsi taşıtların bir kısmının yabancı menşeli olduğu tespit edilmiştir.

17.3.2006 tarihli ve 2006/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında düzenlenen Hizmet

Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde; yabancı menşeli taşıtlar, Taşıtlar Kanunu’nun 10’uncu maddesinin beşinci fıkrası uyarınca yerli muhteva oranı %50’nin altında kalan taşıtlar olarak tanımlanmıştır. 10.06.2014 tarihli ve 2014/6425 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında düzenlenen 237 sayılı Taşıtlar Kanunu Kapsamında Edinilecek Taşıtların Menşei, Silindir Hacimleri ve Diğer Niteliklerinin Belirlenmesine Dair Kararın ekinde 237 sayılı Taşıtlar Kanunu’na ekli (1) sayılı Cetvelde ve son iki sırasında belirtilenler hariç olmak üzere (2) sayılı Cetvelde yer alan makamlar ile güvenlik önlemleri (zırhlı) araçlar, koruma altına alınanlarla ilgili yönetmelik hükümlerine göre tahsis olunanlar, Cumhurbaşkanlığına bağlı başkanlıklar ve idarelerin yurt dışı teşkilatları için yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıtlar edinebileceği, bunların dışında hibe dâhil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıtlar edinilemeyeceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının yayınlamış olduğu yerli muhteva oranı %50’nin altında olan yabancı menşeli araçların kiralandığı görülmüştür.

Sonuç olarak, genel hizmetlerde kullanılmak üzere kiralanmış binek ve station-wagon araçların yabancı menşeli araç olmaması gerekmektedir.

#### **D) Teklif Kapsamında Sunulan Araçların Kasko Sigorta Değerlerinin % 2’lik Sınırı Aşıp Aşmadığının Tespitinin Tekliflerin Değerlendirilmesi Aşamasında Yapılmaması**

Bakanlığın hizmet alımı suretiyle yaptığı taşıtların kiralamaları incelendiğinde sunulan araçların kasko sigorta değerlerine dair % 2’lik sınıra ilişkin tespit, tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında yapılmadığı tespit edilmiştir.

04.03.2009 tarihli ve 27159 (Mükerrer) sayılı Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “Tekliflerin değerlendirilmesi” başlıklı 58’inci maddesinde; tekliflerin Kamu İhale Kanunu, Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği ve tip şartnamelerde belirtilen esaslar çerçevesinde standart formlar kullanılarak değerlendirileceği belirtilmiştir.

17.3.2006 tarihli ve 2006/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında düzenlenen Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerin “Genel esaslar” başlıklı 6’ncı maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde; şoför giderleri hariç yapılan taşıtların kiralamalarında aylık kiralama bedelinin (katma değer vergisi hariç, her türlü bakım-onarım, sigorta ve benzeri



giderler dahil), taşıtın Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği tarafından yayımlanan ve harcama talimatının verildiği yılın ocak ayı itibarıyla uygulanacak motorlu kara taşıtları kasko değer listesinde yer alan kasko sigortası değerinin %2'sini aşmayacağı,

(c) bendinde şoför gideri dahil taşıt kiralamalarında aylık kiralama bedeli hesabında yemek, yol, resmi tatil ücreti ve benzeri giderler de dahil yürürlükte bulunan brüt asgari ücretin yüzde elli artırımlı tutarının esas alınacağı; işveren maliyeti kapsamında yer alan sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası işveren payı (%20,5) ve işsizlik sigortası işveren payı (%2) ile işçilik maliyeti üzerinden hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderlerin (%4) ise idarelerce ayrıca ödeneceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, tekliflerin değerlendirilmesi için teklif mektubu eki birim fiyat cetvelinde araçlara ilişkin teklif bedellerinin ve şoförlü kiralamalarda şoför için teklif edilen bedellerin ayrı satırlarda belirtilmediği, bu durumun idare tarafından şoför için teklif edilen bedellerin Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerde belirtilen sınırlar dahilinde olup olmadığının değerlendirilmesini engellediği tespit edilmiştir.

Ayrıca İdare tarafından teknik ve idari şartnamede araçların motorlu kara taşıtları kasko değer listesinde sorgulama yapabilecek bilgi ve belgelerin sunulması gerektiğine ilişkin herhangi bir bilgi istenmediği, söz konusu durumun, teklif kapsamında sunulan araçlara ilişkin motorlu kara taşıtları kasko değer listesinde yer alan kasko sigortası değerinin %2'sini aşmadığına ilişkin kontrollerin tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında yapılmasına imkan vermeyeceği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, şoförlü araç kiralamalarında teklif mektubu eki birim fiyat teklif cetvelinde araç ve şoför bilgilerinin ayrı satırlarda belirtilmeyen tekliflerin reddedilmesi gerektiği ve teklif mektubu sunan isteklilerin teklifleri kapsamında sunmuş oldukları araçlara ilişkin motorlu kara taşıtları kasko değer listesinde sorgulama yapılmasına imkan verecek bilgileri içeren belgelerin sunulmasına ilişkin idari ve teknik şartnamede yeterlik kriteri belirlenmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI  
06520 Balgat / ANKARA  
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00  
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr  
<https://www.sayistay.gov.tr>



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**ÇEVRE, ŞEHİRCİLİK VE İKLİM  
DEĞİŞİKLİĞİ BAKANLIĞI DÖNÜŞÜM  
PROJELERİ ÖZEL HESABI**

**2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	63
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	68
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	68
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	69
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	69
6.	DENETİM BULGULARI.....	69
7.	EKLER.....	77



## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü Kadro Dağılımı .....	64
Tablo 2: Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2022 Yılı Gelirleri.....	66
Tablo 3: Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2022 Yılı Giderleri.....	66





## KISALTMALAR

<b>DMİS:</b>	Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi
<b>GEDAŞ:</b>	Gayrimenkul Değerleme Anonim Şirketi
<b>İLBANK:</b>	İller Bankası Anonim Şirketi
<b>TOKİ:</b>	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı



## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. Diğer Bulgular**

1. Gider Taahhütleri Hesabı ile Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabına Yapılması Gereken Taahhüt Kayıtlarının Hatalı Yapılması
2. Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Genel Müdürlüğü Tarafından Yüklenicilere Verilen Avanslardan Teminat Alınmaması
3. Binalar Hesabında Kayıtlı Tutarlar İçin Hatalı Amortisman Ayrılması
4. Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerine 6306 sayılı Kanun Kapsamında Aktarılan Tutarların Kontrolüne İlişkin Bir Mekanizma Olmaması
5. Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Kapsamında Uygulamada Bulunan Belediyelerin Yükümlülüklerine İlişkin Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından yürütülen bir hesaptır. Bu hesabın amacı, afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere Bakanlık tarafından yürütülen faaliyetlere mali kaynak sağlamaktır.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı gelirlerinin elde edilmesi, tahsili ve takibi ile bu hesaba bütçeden aktarılan tutarların kullanılması, hesaptan yapılacak her türlü giderler, söz konusu hesapla ilgili mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, denetimi ve özel hesabın işleyişi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar 6306 sayılı Kanun'un 6'ncı, 7'nci ve 8'inci maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 25.02.2017 tarih ve 29990 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği" ile belirlenmiştir.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı ile ilgili iş ve işlemleri yürütme görevi, 29.06.2011 tarihli ve 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Değişik 11'inci maddesinin (d) bendiyle, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

Söz konusu KHK'nın 11'inci maddesinin (d) bendinde, anılan Genel Müdürlüğün Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına ilişkin görevleri;

*"Dönüşüm, yenileme ve transfer alanlarının belirlenmesi, dönüşüm alanı ilan edilen alanlardaki yapıların tespiti ile arsa ve arazi düzenleme ve değerlendirme iş ve işlemlerinin yapılmasını sağlamak; dönüşüm uygulamalarında hak sahipliği, uzlaşma, gerektiğinde acele kamulaştırma, paylı mülkiyete ayırma, birleştirme, finansman düzenlemelerinde bulunma, dönüşüm alanları içindeki gayrimenkullerin değer tespitlerini yapma ve Bakanlıkça belirlenen esaslar ve proje çerçevesinde hak sahipleri ile anlaşmalar sağlama, gerektiğinde yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verme, kat mülkiyeti tesisi, tescili ve imar hakkı transferi ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek,"* şeklinde belirlenmiştir.

Yukarıda yer alan madde hükmü 10.07.2018 tarihinde yürürlüğe giren 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 106'ncı maddesinin (d) bendinde de aynen yer almıştır.

## 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına ilişkin müstakil bir teşkilat yapısı bulunmamaktadır. Söz konusu hesaba ilişkin işlemler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmekte olup Genel Müdürlüğün merkez teşkilat yapısı aşağıdaki gibidir:

### **Genel Müdür,**

**Genel Müdür Yardımcısı,** Dönüşüm Alanları 1 Dairesi Başkanlığı, Dönüşüm Alanları 2 Dairesi Başkanlığı, Dönüşüm Alanları 5 Dairesi Başkanlığı

**Genel Müdür Yardımcısı,** Dönüşüm Alanları 3 Dairesi Başkanlığı, Dönüşüm Alanları 4 Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Daire Başkanlığı, Altyapı İletişim ve Koordinasyon Daire Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Daire Başkanlığı

**Genel Müdür Yardımcısı,** Finansman Dairesi Başkanlığı, Riskli Yapı 1 Daire Başkanlığı, İzleme ve Değerlendirme Daire Başkanlığı

**Genel Müdür Yardımcısı,** Dönüşüm Alanları 6 Dairesi Başkanlığı

**Genel Müdür Yardımcısı,** 1 Nolu Daire Başkanlığı, 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. Ayrıca, İstanbul ve İzmir illerinde merkeze bağlı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Müdürlükleri bulunmaktadır.

Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğünün kadro dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

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

Personel İstihdam Türü	Merkez	Taşra	Genel Toplam
Memur	175	29	204

Sözleşmeli Personel	131	175	306
<b>Toplam</b>	<b>306</b>	<b>204</b>	<b>510</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 220 personelin aylık ve diğer mali hakları Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından ödenmektedir.

2022 yıl sonu itibarıyla merkezde ve taşrada toplam 404 personel istihdam edilmektedir.

### 1.3. Mali Yapı

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı, 16.05.2012 tarih ve 6306 sayılı Kanun'un "Dönüşüm gelirleri" başlıklı 7'nci maddesinin dördüncü fıkrası ile oluşturulan ve Bakanlık Merkez Muhasebe Birimince muhasebe kayıt ve işlemlerinin yerine getirildiği özel hükümlere tabi bir hesaptır. Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı, Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün 6306 sayılı Kanun kapsamında yürüttüğü görevleri çerçevesindeki iş ve işlemleri kapsamaktadır.

6306 sayılı Kanun'un "Dönüşüm gelirleri" başlıklı 7'nci maddesinde yer alan ve aşağıda sayılan gelirler, dönüşüm gelirleri olarak ilgili yıl genel bütçesinin (B) işaretli cetvelinde özel gelir olarak öngörülür ve gerçekleşmesine bağlı olarak gelir kaydedilir:

a) 09.08.1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu gereğince, çevre katkı payı ve idari para cezası olarak tahsil edilerek genel bütçeye gelir kaydedilecek tutarın yüzde ellisi,

b) 31.08.1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (B) bendine göre, Hazine adına orman dışına çıkarılan yerlerin satışından elde edilen gelirlerin yüzde doksanı geçmemek üzere Cumhurbaşkanı kararı ile belirlenen orana tekabül eden tutar,

c) İller Bankası Anonim Şirketinin Hazine gelirleri ve faiz gelirleri dışındaki banka faaliyetleri ile 26.01.2011 tarihli ve 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca yapacağı faaliyetlerden elde edeceği kârın

yüzde ellisi,

ç) Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi gelirinin yüzde onu.

İlgili yıl genel bütçesinin (B) işaretli cetvelinde özel gelir olarak tahmin edilen dönüşüm gelirleri karşılığı tutar, Bakanlık bütçesinde özel ödenek olarak öngörülür. Bu madde kapsamındaki ödenekler, Bakanlığın merkez muhasebe birimi adına açılacak Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına aktarılmak suretiyle kullanılır.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının 2022 yılına ait gelirleri aşağıda gösterilmiştir:

**Tablo 2: Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2022 Yılı Gelirleri**

Gelir Türleri	Tutar (TL)	Toplam Gelire Oranı (%)
Çevre Katkı Payı ve İdari Para Cezalarının %50'si	1.909.318.000,00	18,45
İller Bankası A.Ş.'nin Karının %50'si	108.925.507,87	1,05
Hazineye Tescilli Taşınmazların Satışından Elde Edilen Gelirler	7.387.119.664,28	71,38
Tapu ve Kadastro Döner Sermayesinden Aktarılan Tutarlar	282.842.757,09	2,73
Değer Artış Payı Gelirleri	651.335.726,05	6,29
Yapı Kayıt Belgesi Gelirleri	4.597.468,95	0,04
Diğer Gelirler	4.640.323,29	0,04
<b>Toplam</b>	<b>10.348.779.447,53</b>	<b>100,00</b>

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının 2022 yılına ait giderleri aşağıda gösterilmiştir:

**Tablo 3: Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2022 Yılı Giderleri**

Gider Türleri	Tutar (TL)	Toplam Gidere Oranı (%)
Belediyelere Yapılan Aktarımlar	2.780.866.178,68	67,64
İller Bankasına Yapılan Aktarımlar	132.477.811,88	3,22
Diğer Kurumlara Yapılan Aktarımlar	311.239.308,54	7,57
Sözleşmeli Personel Giderleri	66.371.792,36	1,61
Mal ve Hizmet Alım Giderleri, Huzur Hakları	16.057.922,36	0,39

Mahkeme Giderleri	185.173.250,06	4,5
Kira Yardımı	526.572.572,26	12,81
Faiz Desteği Giderleri	16.042.931,59	0,39
Diğer Giderler	74.525.401,04	1,87
<b>Toplam</b>	<b>4.111.037.228,44</b>	<b>100,00</b>

Bakanlık bünyesinde faaliyetleri yürütülen Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının gelirleri 10.348.779.447,53 TL, giderleri ise 4.111.037.228,44 TL olarak gerçekleşmiştir.

2022 yılı içerisinde protokol kapsamında Toplu Konut İdaresi Başkanlığına aktarılan 11.950.909.812,36 TL, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği gereği 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedilerek muhasebeleştirildiği için yukarıdaki tabloda giderler arasında gösterilmemiştir.

#### 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

6306 sayılı Kanun'un 6'ncı, 7'nci ve 8'inci maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 25.02.2017 tarihli ve 29990 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin "Muhasebeleştirme işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinin yedinci fıkrası ile Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının muhasebeleştirilmesinde kullanılacak çerçeve hesap planı düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 29'uncu maddesinin birinci fıkrasında, "Bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 5018 sayılı Kanuna dayanılarak hazırlanan diğer yönetmelikler ile 27.12.2014 tarihli ve 29218 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ve 01.05.2007 tarihli ve 26509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin genel esasları kıyasen uygulanır." denilmektedir.

Yine, aynı Yönetmeliğin "Muhasebeleştirme işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinin birinci fıkrasında, "Muhasebe işlemleri, Hazine ve Maliye Bakanlığınca geliştirilen merkezi bir sistem üzerinden gerçekleştirilir." hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan hüküm gereğince, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına ilişkin muhasebeleştirme işlemleri, Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi (DMİS) üzerinden



yürütülmektedir. DMİS'in kullanılmasına 2017 mali yılı içinde başlanmış olup, 2021 mali yılında da muhasebeleştirme işlemleri aynı sistem üzerinden yapılmaya devam edilmiştir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince, hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup, denetim bunlar ile Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş Veriler Defteri,
- Geçici ve Kesin Mizan,
- Bilanço,
- Gelir Tablosu.

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Gelir Tablosuna verilmiştir.

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

---

---

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

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülür.

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

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

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

#### **5. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

#### **6. DENETİM BULGULARI**

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

## **A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

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

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı mali tabloları üzerinde yapılan incelemede, 980-Gider Taahhütleri Hesabı ile 981-Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabına yapılması gereken taahhüt kayıtlarının hatalı yapılması nedeniyle nazım hesapların doğru bilgi vermediği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Nazım Hesaplara İlişkin İlkeler" başlıklı 12'nci maddesinde nazım hesapların işleyişine dair düzenlemelere yer verilmiştir. Söz konusu ilkeler gereğince, nazım hesaplara ilişkin kayıtların mali tablolarda gösterilmesi, nazım hesapların idarelerin iş ve işlemlerine ilişkin bilgi verme ve izleme görevini yapmasının yanında, idareler açısından muhasebe disiplini sağlama ve gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülüklerine ilişkin işlemleri izleme kolaylığı da sağlamaktadır.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin "Muhasebeleştirme işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinin yirmi beşinci fıkrasında Gider Taahhütleri Hesabının kullanımına ilişkin hükümler yer almaktadır.

Buna göre, Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından Bakanlıkça taahhüt edilen kira yardımı, konut ve işyeri kredileri, yıkım kredileri, kredi faiz desteği ve kaynak aktarım tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışları ve diğer yükümlülüklerin merkez muhasebe birimine bildirilip, nazım hesaplara ilgili kayıtların yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, yürütülen projelere ilişkin olarak yapılan kira yardımı ödemelerinin 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına 941.257.555,64 TL kaydedilmesine rağmen, 980-Gider Taahhütleri Hesabından 192.062.691,42 TL düşüldüğü; 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına kredi faiz desteği ödemelerinin 16.042.931,59 TL kaydedilmesine rağmen, 980-Gider Taahhütleri Hesabından 59.929.425,51 TL düşüldüğü; 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına

kaynak aktarımlarının 934.570.250,82 TL kaydedilmesine rağmen, 980-Gider Taahhütleri Hesabından 842.489.461,39 TL düşüldüğü görülmüştür.

Yapılan kaynak aktarım tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışları ve diğer yükümlülüklerin takibinin yapılmamasının, muhasebenin temel kavramlarından olan ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde "Mali tablolar, bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenir" şeklinde ifade edilen "Tam açıklama" kavramı ile "Bir hesap kalemi veya mali bir olayın nispi ağırlık ve değerinin, mali tablolara dayanılarak yapılacak değerlendirmeleri veya alınacak kararları etkileyebilecek düzeyde olmasını ifade eder. Önemli hesap kalemleri, mali olaylar ve diğer hususların mali tablolarda yer alması zorunludur" şeklinde tanımlanan "Önemlilik" kavramına aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Bulguda yer verilen tespitlere 2019, 2020 ve 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da değinilmiş olup hatalı muhasebe uygulamalarının halen devam etmekte olduğu görülmektedir.

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

## **BULGU 2: Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Genel Müdürlüğü Tarafından Yüklenicilere Verilen Avanslardan Teminat Alınmaması**

Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Genel Müdürlüğü tarafından imzalanan protokoller çerçevesinde hizmet yüklenicilerine verilen avans karşılığı alınması gereken teminatların alınmadığı görülmüştür.

Ön Ödeme Usul ve Esasları hakkında Yönetmelik'in "Bütçe dışı ön ödemeler" başlıklı 7'nci maddesinde, İlgili kanunların bütçe dışı avans ödenmesine ilişkin hükümleri saklı kalmak üzere bütçe dışı avans verilmek veya kredi açılmak suretiyle ön ödeme yapılabileceği, yüklenicilere; sözleşmelerinde belirtilmek ve karşılığında aynı tutarda teminat alınmak koşuluyla, mal ve hizmet alımlarında yüklenme tutarının yüzde 10'una, yapım işlerinde ise yüklenme tutarının yüzde 15'ine kadar bütçe dışı avans verilebileceği, verilen avanslar karşılığında alınan teminatların, yüklenicinin talebi halinde mahsup edilecek tutarda serbest bırakılacağı veya iade edileceği hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemede, Bakanlık tarafından 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında yürütülecek projelerde kullanılmak üzere, iş ve hizmet teminlerine ilişkin protokoller imzalandığı, bu protokoller karşılığı yüklenicilere avans verildiği ancak bu avanslar karşılığı teminat alınmadığı görülmüştür.

İdareler tarafından verilen avanslar karşılığı teminat alınmasının sebebi, yüklenicilerin işe başlamaları için aldıkları peşin avans miktarının banka tarafından garanti edilmesini sağlamaktır ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yüklenici taahhütleri yerine getirildikçe, avanslar, hak edişlerinden mahsup edilmek suretiyle geri alınmaktadır. Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Genel Müdürlüğü tarafından verilen avanslar karşılığı teminat alınmaması nedeniyle, yüklenici tarafından avansın geri ödenmemesi halinde sağlanacak olan garanti imkanı ortadan kalkmaktadır.

Sonuç olarak, Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Genel Müdürlüğü tarafından yüklenicilere verilen avanslar karşılığı teminat alınmaması sonucu mevzuata aykırı hareket edildiği düşünülmektedir.

### **BULGU 3: Binalar Hesabında Kayıtlı Tutarlar İçin Hatalı Amortisman Ayrılması**

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı mali tablo kayıtları üzerinde yapılan incelemede, 252-Binalar Hesabında yer alan tutarlar için hatalı amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin "Muhasebeleştirme işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinin yedinci fıkrasında, özel hesabın muhasebeleştirilmesinde kullanılacak çerçeve hesap planı belirlenmiş olup, fıkranın (o) bendinde 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı ihdas edilmiştir.

Yönetmelikte ilgili hesabın nasıl kullanılacağı konusunda bir açıklama bulunmamakla birlikte, Yönetmeliğin "Hüküm bulunmayan haller"i düzenleyen 29'uncu maddesinde, "Bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu 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." hükmü bulunmaktadır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "25-Maddi Duran Varlıklar" başlıklı

169'uncu maddesinde, "Maddi duran varlıklar hesap grubu, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunların birikmiş amortismanlarının izlenmesi için kullanılır." denilmektedir. Mezkur Yönetmeliğin 257-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabının niteliğini düzenleyen 185'inci maddesinde birikmiş amortismanlar hesabı, "maddi duran varlık bedellerinin yararlanma süresi içinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılır." şeklinde tanımlanmış olup, devamındaki 186'ncı maddesinde hesabın işleyişi tarif edilmiştir.

Diğer yandan, amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra no'lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 5'inci maddesinde, "Duran varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmasında normal amortisman yöntemi uygulanır. Bu yöntemle göre varlıklar için amortisman ve tükenme payı, varlığın yararlanma süresine göre Ek-1'de yer alan Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları Listesinde belirlenen oranlarda her yıl eşit olarak ayrılır." denilmiştir.

Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları Listesine göre, kamu idaresinin mülkiyetinde olan binalar için uygulanan amortisman oranı % 2'dir.

Yapılan incelemede, yıl sonu itibarıyla Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının 252-Binalar Hesabında takip edilen 241.069.198,65 TL varlık mevcut olup,  $241.069.198,65 * \%2 = 4.821.383,97$  TL amortisman ayrılması gerekirken, 271.080,82 TL amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Söz konusu uygulama yukarıda atıfta bulunulan mevzuat hükümlerine aykırıdır. Dönem sonunda maddi duran varlıklar için eksik amortisman ayrılması nedeniyle, mali tablolarda 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının alacak bakiyesi ile 634-Dönüşüm Giderleri Hesabının borç bakiyesi olması gereken tutardan 4.550.303,15 TL noksan görünmektedir.

Sonuç olarak, mevzuat hükümleri doğrultusunda 252-Binalar Hesabında yer alan tutarlar için %2 oranında amortisman ayrılması gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerine 6306 sayılı Kanun Kapsamında Aktarılan Tutarların Kontrolüne İlişkin Bir Mekanizma Olmaması**

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında İl Müdürlüklerine aktarılan tutarların kentsel dönüşüm hizmetleri kapsamında

---

kullanılıp kullanılmadığına ilişkin bir kontrol mekanizması olmadığı görülmüştür.

6306 sayılı Kanun'un "Dönüşüm Gelirleri" başlıklı 7'nci maddesi 4'üncü fıkrasında ödeneklerin, Bakanlığın merkez muhasebe birimi adına açılacak dönüşüm projeleri özel hesabına aktarılmak suretiyle kullanılacağı, Bakanlığın dönüşüm faaliyetlerine ilişkin giderlerinin, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılmasına dair hükümlerine bağlı kalınmaksızın çalıştırılacak sözleşmeli personel giderleri de dâhil olmak üzere, dönüşüm projeleri özel hesabından karşılanacağı hükümleri yer almaktadır.

Ayrıca Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin "Nakit taleplerinin bildirilmesi ve karşılanması" başlıklı 9'uncu maddesinde, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerinin Bakanlıkça belirlenen tarihe kadar, izleyen aya ilişkin Kanun kapsamında yapılması öngörülen harcamalar için Genel Müdürlüğe yazı ile nakit talebinde bulunacağı, Nakit taleplerinde, EK-2'de yer alan özel hesap nakit talep belgesinin kullanılacağı,

Genel Müdürlüğün nakit talebini değerlendireceği ve uygun görülen nakit tutarını yazı ile Merkez muhasebe birimine bildireceği,

Merkez muhasebe birimi kendisine bildirilen nakit tutarlarını, İl muhasebe birimleri nezdindeki banka hesabına göndereceği hükümleri yer almaktadır.

Belirtilen hükümler çerçevesinde, il müdürlükleri her ay kentsel dönüşüm kapsamında yapılması öngörülen harcamalar için Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Genel Müdürlüğüne yazı ile nakit talebinde bulunmakta ve ihtiyaç duyulan nakit tutarları illerin muhasebe birimleri nezdindeki banka hesaplarına gönderilmektedir.

Yapılan incelemede, gönderilen nakit tutarlarının iller tarafından kanun kapsamında ve kentsel dönüşüm çerçevesindeki ihtiyaçlar için kullanılıp kullanılmadığına ilişkin bir denetim sisteminin olmadığı, gönderilen nakit tutarlarının hangi alanlarda kullanıldığına kontrol edilmediği anlaşılmıştır. Bu husus il müdürlüklerine bir serbesti yaratmakta ve nakit tutarlarının kentsel dönüşüm amaçlı kullanılıp kullanılmadığı noktasında belirsizliğe yol açmaktadır.

Sonuç olarak, bundan sonra il müdürlüklerine yapılacak nakit aktarımlarının, kentsel dönüşüm kapsamında kullanılıp kullanılmadığına dair bir kontrol mekanizmasının oluşturulması gerektiği düşünülmektedir.

---

---

**BULGU 5: Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Kapsamında Uygulamada Bulunan Belediyelerin Yükümlülüklerine İlişkin Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması**

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında uygulama yapan belediyelerin, Kanun'un 7'nci maddesinde hüküm altına alınan yükümlülüklerini, yerine getirip getirmediğinin takip edilmediği ve bunu sağlamaya yönelik bir kontrol mekanizmasının kurulmadığı görülmüştür.

6306 sayılı Kanun'un "Dönüşüm gelirleri" başlıklı 7'nci maddesinin sekizinci fıkrasında, Kanun kapsamında uygulamada bulunacak olan belediyelerin, yatırıma ilişkin yıllık bütçelerinin yüzde beşi ile 26.05.1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80'inci maddesi uyarınca tahsil edilen harç gelirlerinin yüzde ellisini, Kanun'da öngörülen uygulamalara ayırmak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır. Anılan maddenin devam eden on üçüncü fıkrasında, 7'nci maddede öngörülen gelirlerin 6306 sayılı Kanun'un amaçları dışında kullanılamayacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 6306 sayılı Kanun kapsamında uygulama yapan belediyelerin, Kanun'un 7'nci maddesinde hüküm altına alınan yükümlülüklerini, yerine getirip getirmediğinin takip edilmediği ve bunu sağlamaya yönelik bir kontrol mekanizmasının kurulmadığı görülmüştür.

Bulguda yer verilen tespitlere 2019, 2020 ve 2021 yılları Sayıştay Denetim Raporunda da değinilmiş olup söz konusu hususlar hakkında herhangi bir gelişme kaydedilmediği görülmektedir. Gerekli kontrol mekanizmalarının kurulmamasının, belediyelerin yatırıma ilişkin yıllık bütçelerinin yüzde beşi ile tahsil edilen harç gelirlerinin yüzde ellisinin, Kanun'da öngörülen uygulamalara ayrılıp ayrılmadığının takibinin yapılmasını zorlaştırdığı değerlendirilmektedir.



T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI  
06520 Balgat / ANKARA  
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00  
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr  
<https://www.sayistay.gov.tr>

**7. EKLER****EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

<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>
Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Kapsamında Uygulamada Bulunan Belediyelerin Yükümlülüklerine İlişkin Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen söz konusu husus İdarece yerine getirilmediğinden Raporda yer almaktadır.
Gider Taahhütleri Hesabı ile Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabına Yapılması Gereken Taahhüt Kayıtlarının Hatalı Yapılması	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen söz konusu husus İdarece yerine getirilmediğinden Raporda yer almaktadır.
Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen söz konusu husus İdarece yerine getirilmediğinden Raporda yer almaktadır.