



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# ÇEVRE, ŞEHİRCİLİK VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ BAKANLIĞI

**2021 YILI**  
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Eylül 2022**



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 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>ÇEVRE, ŞEHİRCİLİK VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>75</b>
<b>ÇEVRE, ŞEHİRCİLİK VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ BAKANLIĞI DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÖZEL HESABI 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>96</b>





**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**ÇEVRE, ŞEHİRCİLİK VE İKLİM  
DEĞİŞİKLİĞİ BAKANLIĞI**

**2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	12
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	12
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	12
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	13
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	16
7.	DENETİM BULGULARI.....	16
8.	EKLER.....	72





## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Bakanlık Merkez ve Taşra Kadrolarının Dağılımı .....	7
Tablo 2 : Bakanlık Personelinin İstihdam Şekline Göre Dağılımı.....	7
Tablo 3 : 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	8
Tablo 4 : 2021 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması.....	9
Tablo 5: Muhasebe Envanteri Olmayan Taşınmazların Dağılımı.....	26



## KISALTMALAR

<b>CBS</b>	:	Coğrafi Bilgi Sistemleri
<b>ÇED</b>	:	Çevresel Etki Değerlendirmesi
<b>ÇŞB</b>	:	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
<b>E-ÇED</b>	:	Çevrimiçi Çevresel Etki Değerlendirme Süreci Yönetim Sistemi
<b>İLBANK</b>	:	İller Bankası Anonim Şirketi
<b>MEOP</b>	:	Milli Emlak Otomasyon Projesi
<b>MKE</b>	:	Makina ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirket
<b>MYMY</b>	:	Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
<b>TKYS</b>	:	Taşınır Kayıt ve Yönetim Sistemi
<b>TOKİ</b>	:	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
<b>TÜFE</b>	:	Tüketici Fiyat Endeksi



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Döner Sermayeden Karşılana Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi
2. Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi
3. Hazine Taşınmazlarına İlişkin Rayiç Bedel Kayıtlarının Tamamlanmaması
4. Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması
5. Diğer İdareler Hesabına Yaptırılan Yatırımlardan Geçici Kabulü Yapılanların İlgili İdarelerine Devredilmemesi Nedeniyle Giderler Hesabının Tam Durumu Yansıtmaması
6. Ecrimisil Gelirlerinin Eksik Muhasebeleştirilmesi
7. Vadesinde Tahsil Edilemeyen Kira ve İrtifak Hakkı Bedellerinin Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında İzlenmemesi
8. Hazineye Ait Taşınmazların Envanter ve Muhasebe Kayıtlarına Alma Çalışmalarının Tamamlanmaması
9. Sosyal Tesislerin Envanterinde Yer Alan Taşınırların Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmesi
10. Bakanlık Aleyhine Sonuçlanan Hukuk Davalarına İlişkin Tahakkuk ve Gider Kayıtlarında Eksiklikler Bulunması
11. Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün Yetki ve Sorumluluğundaki Alanlara Ait Kira ve Kullanma İzni Gelirlerinin Genel Bütçe Geliri Yerine Döner Sermaye Geliri Olarak Kaydedilmesi
12. Diğer İdareler Adına Yaptırılan İnşaat İşlerinin Finansmanı İçin Söz Konusu İdarelerden Gönderilen Ödeneklerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
13. Devam Etmekte Olan Yatırımlara İlişkin Tutarların Binalar Hesabında İzlenmesi

### B. Diğer Bulgular

1. İlama Bağlı Giderlerin Zamanında Ödenmemesi

2. Atık Yönetimi Yönetmeliği Hükümleri Kapsamında Değerlendirilen Tesislerin İmar Planına İşlenmemesi
3. Kamulaştırma Kanunu'nun 30'uncu Maddesi Kapsamında Belediyelere Devredilen Taşınmazlara ilişkin Olarak Bakanlık Tarafından Geri Alım Hakkı İçin Gerekli Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması
4. Buluntu veya Trafikten Men Edilen Araçların Tasfiye İşlemlerinin Yapılamaması
5. Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Proje Bedellerinin Başvurucular Tarafından Düşük Gösterilmesi ve Bunun Sonucu Başvuru Ücretleri ile İdari Para Cezalarının Olması Gerekenden Az Ödenmesi
6. ÇED Yönetim Sisteminde Kararlara Dair Bilgilerin Entegre Bir Şekilde Yer Alması ile İlgili Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması
7. Doğal Sit Alanı İlan Edilen Bazı Bölgelerde Geçiş Dönemi Koruma Esasları ve Kullanma Şartlarının Belirlenmemesi
8. Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı Tarafından Gerçekleştirilen Hizmet Alımlarında Doğrudan Temin Parasal Sınırlarına Uyulmaması
9. Genel Bütçeli İdarelere Tahsisli Kamu Konutlarının Sayısına İlişkin İlgili İdarelerin Eksik Bildirimi Sebebiyle Kayıtlarda Uyumsuzluk Olması
10. Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıkları Kontrolü Yönetmeliği Kapsamında Yetki Devri Yapılmayan İllerde İdari Yaptırımların Gecikmeli Uygulanması
11. Taşınmazların Taksitli Satışlarında Alacakların Tahsiline İlişkin Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması
12. Yetki Devri Yapılan Kuruluşlarca Verilen Çevre İdari Para Cezalarının Bakanlık Payının Takip Edilmemesi
13. İdari Yaptırım Kararlarının Gecikmeli Onaylanması ve Tebliğ Edilmesi
14. İller Bankası Anonim Şirketi ile Yapılan Protokole İlişkin Tespitler
15. İmar Planlarında Serbest Olarak Belirlenmiş Bina Yüksekliklerinin Yeniden Belirlenmesine İlişkin Süreçlerin Bakanlık Tarafından Takip Edilmemesi

16. İşgal Edilen Hazine Taşınmazlarına İlişkin Tahliye Mekanizmasının İl Müdürlüklerince İşletilmemesi

17. ÇED Kapsamı Dışında Tutulan Projelerde Yapılan Kapasite Artışlarının ÇED Süreçlerine Dahil Edilememesi

18. Rezerv Yapı Alanı Belirlenmesine İlişkin Tespitler

19. Sıfır Atık Yönetim Sistemi İçin Öngörülen Sürelerin Takibinin Yapılmasına İlişkin Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması

20. Şahıs İşletmelerine Uygulanan İdari Para Cezalarının Hatalı Uygulanması

21. Taşınır Mal Yönetimine İlişkin Tespitler

22. Çevre İdari Para Cezalarının Tahsilatına İlişkin Tespitler





---

## 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, erezyon ve iklim değişikliğiyle mücadele etmek; toprağın korunması ve tabii kaynakların geliştirilmesi amacıyla Çölleşme ve Erezyonla Mücadele Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Ayrıca, 85 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde değişiklik yapılarak; Bakanlığa bağlı küresel iklim değişikliği ve ozon tabakasının incilmesi 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 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97'nci maddesine göre Bakanlığın görev ve yetkileri şunlardır:

a) Yerleşmeye, çevreye ve yapılaşmaya dair imar, çevre, yapı ve yapım mevzuatını hazırlamak, uygulamaları izlemek ve denetlemek, Bakanlığın görev alanı ile ilgili mesleki hizmetlerin norm ve standartlarını hazırlamak, geliştirmek, uygulanmasını sağlamak ve ilgililerin kayıtlarını tutmak,

b) Çevrenin korunması, iyileştirilmesi, çölleşme ve erozyonla mücadele ile çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik prensip ve politikaların belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları yapmak, standart ve ölçütler geliştirmek, programlar hazırlamak; bu çerçevede eğitim, araştırma, projelendirme, eylem planları ve kirlilik haritalarını oluşturmak, bunların uygulama esaslarını tespit etmek ve izlemek, iklim değişikliği ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek,

c) Faaliyetleri sonucu alıcı ortamlara katı, sıvı ve gaz halde atık bırakarak kirlilik oluşturan veya oluşturması muhtemel her türlü tesis ve faaliyetin, çevresel etkilerini değerlendirmek; alıcı ortamlar ile ilgili ölçüm ve izleme çalışmalarını yapmak; bahse konu tesis ve faaliyetleri izlemek, izin vermek, denetlemek ve gürültünün kontrol edilmesini sağlamak,

ç) Her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, Cumhurbaşkanınca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek,

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

e) Milli Savunma Bakanlığının inşaat milli ve NATO alt yapı hizmetleri ile Ulaştırma

---

---

ve Altyapı Bakanlığına bağlı genel müdürlüklere kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapım yetkisi verilmiş olan özel ihtisas işleri hariç talepleri halinde kamu kurum ve kuruluşlarına ait bina ve tesislerin ihtiyaç programlarını hazırlamak, her türlü etüt, proje ve maliyet hesaplarını yapmak veya yaptırmak, onaylamak veya onaylanmasını sağlamak, inşa, güçlendirme, tadil ve esaslı onarımlarını yapmak, yaptırmak ve denetlemek veya denetlenmesini sağlamak,

f) Yapı denetimi sistemini oluşturarak 29/6/2001 tarihli ve 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun ile Bakanlığa verilen görevleri yapmak ve kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan veya yaptırılanlar da dâhil olmak üzere yapıların can ve mal emniyeti ile mevzuata ve tekniğine uygunluk bakımından denetimini yapmak veya yaptırmak, tespit edilen aykırılık ve noksanlıkların giderilmesini istemek ve sağlamak; yapılarda enerji verimliliğini artırıcı düzenlemeleri yapmak, buna ilişkin faaliyetleri yönetmek ve izlemek; yapı malzemelerinin denetimine ve uygunluk değerlendirmesine ilişkin iş ve işlemleri yapmak,

g) Konut sektörüne ilişkin strateji geliştirme ve programlama iş ve işlemlerini yürütmek, yapı kooperatifçiliğinin gelişmesini sağlayacak tedbirleri almak ve 19/9/2006 tarihli ve 5543 sayılı İskân Kanunu uyarınca Bakanlığa verilen görevleri yapmak,

ğ) Gecekondu, kıyı alanları ve tesisleri ile niteliğinin bozulması nedeniyle orman ve mera dışına çıkarılan alanlar dâhil kentsel ve kırsal alan ve yerleşmelerde yapılacak iyileştirme, yenileme ve dönüşüm uygulamalarında idarelerce uyulacak usul ve esasları belirlemek; Bakanlıkça belirlenen finans ve ticaret merkezleri, fuar ve sergi alanları, eğlence merkezleri, şehirlerin ana giriş düzenlemeleri gibi şehirlerin marka değerini artırmaya ve şehrin gelişmesine katkı sağlayacak özel proje alanlarına dair her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı ve yapı projelerini yapmak, yaptırmak, onaylamak, kamulaştırma, ruhsat ve yapım işlerinin gerçekleştirilmesini sağlamak, yapı kullanma izinlerini vermek ve bu alanlarda kat mülkiyeti kurulmasını temin etmek; 2/3/1984 tarihli ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu uyarınca Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan uygulamalara ilişkin her tür ve ölçekte etüt, harita, plan ve parselasyon planlarını yapmak, yaptırmak, onaylamak, ruhsat işlerini gerçekleştirmek, yapı kullanma izinlerini vermek ve bu alanlarda kat mülkiyetinin kurulmasını sağlamak,

h) Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum veya kuruluşlarına veya gerçek kişilere veyahut özel hukuk tüzel kişilerine ait olan taşınmazlar üzerinde kamu veya özel sektör tarafından gerçekleştirilecek olan yatırımlara ilişkin olarak

---

---

İlgililerince hazırlandığı veya hazırlatıldığı halde yetkili idarece üç ay içinde onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgililerinin valilikten talep etmesi ve valiliğin Bakanlığa teklifte bulunması üzerine bedeli mukabilinde yapmak, yaptırmak ve onaylamak, başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarece verilmemesi halinde bedeli mukabilinde resen yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermek,

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

i) Ulusal Coğrafi Bilgi Sisteminin kurulmasına, kullanılmasına ve geliştirilmesine dair iş ve işlemleri yapmak, yaptırmak, mahalli idarelerin planlama, harita, altyapı ve üstyapıya ilişkin faaliyetleri ile ilgili kent bilgi sistemlerinin kurulması, kullanılması ve Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi ile entegre olmasını desteklemek,

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

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

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

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

n) 23/9/1980 tarihli ve 2302 sayılı Atatürk'ün Doğumunun 100 üncü Yılı'nın Kutlanması ve "Atatürk Kültür Merkezi Kurulması" Hakkında Kanunun 3 üncü maddesi ile belirlenen Atatürk Kültür Merkezi alanını iyileştirme, güzelleştirme, yenileme ve ihya etmek amacıyla; Kültür ve Turizm Bakanlığının da görüşü alınarak, bu alan için her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı ile yapı projelerini yapmak, yaptırmak, onaylamak, kamulaştırma ve ruhsatlandırma işlemleri ile diğer iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesini sağlamak,

o) Mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek,

ö) Kamu mallarına ilişkin politikaları tespit etmek amacıyla çalışma yapmak, Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin edinim, yönetim ve elden çıkarılmasına ilişkin işlemleri yürütmek, kamu idarelerinin taşınmazları ile ilgili kayıt ve yönetim esaslarını belirlemek,

p) (Ek:RG-29/10/2021-31643-C.K-85/2 md.) Toprağın korunması, tabii kaynakların geliştirilmesi ve iklim değişikliği ile mücadele amacıyla; çölleşme ve erozyonla mücadele, çığ, heyelan ve sel kontrolü ile entegre havza ıslahı plan ve projelerini yapmak, yaptırmak, bu plan ve projeleri uygulamak,

r) (Ek:RG-29/10/2021-31643-C.K-85/2 md.) Çölleşme ve erozyonla mücadele amacıyla su havzalarının geliştirilmesine yönelik ulusal ve bölgesel düzeyde planlama yapmak, politika ve stratejilerin belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak,

s) (Ek:RG-29/10/2021-31643-C.K-85/2 md.) Çölleşme, erozyon ve iklim değişikliği ile mücadele kapsamında; ağaçlandırma ve ormanla ilgili görevleri yürüten kurumlarla koordinasyon sağlanarak gerekli hallerde orman sınırları dışında özel ağaçlandırma dahil her tür çalışmayı yapmak/yaptırmak, bu maksatla dış mekânlarda kullanılan ağaç veya bitki türlerinin üretimine yönelik fidanlık kurmak/kurdurmak ve bu amaçlar doğrultusunda yatırım yapacak olan gerçek veya tüzel kişileri desteklemek,

ş) Kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğer görevleri yapmak.

## 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 (MGM), ilgili kuruluşları; Türkiye Çevre Ajansı, Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi ve İller Bankası Anonim Şirketi (İLBANK)'dir.

31.12.2021 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	2.929	4.386	7.315	10.967	8.802	19.769	13.896	13.188	27.084
Sözleşmeli Personel-4/B	26	20	46	828	51	879	854	71	925
Sözleşmeli Personel(644 sayılı KHK 36/A)	2	118	120	0	0	0	2	118	120
6306 Sözleşmeli Personel	81	84	165	141	89	230	222	173	395
Bilişim Uzmanı (Sözleşmeli)	12	13	25	0	0	0	12	13	25
İşçi	541	820	1.361	1.692	1.635	3.327	2.233	2.455	4.688
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	6.345	36,8
Teknik Hizmetleri Sınıfı	7.111	41,3
Sağlık Hizmetleri Sınıfı	106	0,6
Yardımcı Hizmetleri Sınıfı	283	1,6
Avukatlık Hizmetleri	51	0,3
<b>Memur Toplamı</b>	<b>13.896</b>	<b>80,7</b>
İşçi	2.233	13,0
Sözleşmeli Personel-4/B	854	5,0
Sözleşmeli Personel-644 KHK 36/A	2	0
6306 Sözleşmeli Personel	222	1,3
Bilişim Uzmanı (Sözleşmeli)	12	0,1
<b>Toplam</b>	<b>17.219</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. 2021 yılı bütçesiyle Bakanlığa 3.378.164.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Genel Bütçenin %0,25'ine tekabül etmektedir.

Bakanlıkça, bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı kapsamında 2021 yılında sağlanan fonlardan 63.739.436,53 Avro kaynak kullanılmıştır.

Bakanlık bünyesinde faaliyetleri yürütülen Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının gelirleri 4.035.883.807,67 TL, giderleri ise 3.914.269.774,38 TL olarak gerçekleşmiştir. Dönüşüm Projeleri Özel Hesabında, 31.12.2021 tarihinde 437.397.990,30 TL nakit tutar kalmış olup, bu tutar 2022 yılına devretmiştir.

Ayrıca, Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında olan döner sermaye işletmesinden temin edilen 273.321.000,00 TL kaynak kullanılmıştır.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre, Bakanlığın 2021 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

**Tablo 3 : 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

Kod	Açıklama	2021 Başlangıç Ödeneği (TL)	2021 Revize Ödeneği (TL)	31.12.2021 İtibariyle Harcama (TL)	Gerçekleş me Oranı (%)
01	Personel Giderleri	1.612.347.000,00	1.771.669.165,77	1.748.509.613,27	98,69
02	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	274.484.000,00	306.361.192,10	297.047.795,71	96,96
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	114.221.000,00	385.692.732,34	331.893.571,39	86,05
05	Cari Transferler	674.912.000,00	2.388.938.456,82	2.384.907.379,50	99,83
06	Sermaye Giderleri	407.939.000,00	3.851.432.685,05	3.603.814.940,06	93,57
07	Sermaye Transferleri	276.711.000,00	1.536.825.611,74	1.472.504.506,93	95,81
08	Borç Verme	17.550.000,00	17.550.000,00	9.107.181,38	51,89
<b>Genel Toplam</b>		<b>3.378.164.000,00</b>	<b>10.258.469.843,82</b>	<b>9.847.784.988,24</b>	<b>96,00</b>



Bakanlığın 2021 yılı başlangıç ödenekleri toplamı 3.378.164.000,00 TL olup; yıl içerisinde eklenen ödeneklerle birlikte yıl sonu toplam ödenek tutarı 10.258.469.843,82 TL olmuştur.

Bakanlığın, 2021 yıl sonu harcaması ise, 9.847.784.988,24 TL olarak gerçekleşmiştir. Cari transferler ekonomik kodundan harcanan 2.384.907.379,50 TL'nin 1.183.600.000,00 TL'si 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında kullanılmak üzere Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına aktarılmıştır. 801.386.000,00 TL'si ise 7261 sayılı Kanun gereği Türkiye Çevre Ajansına aktarılan Hazine yardımlardır. Sermaye gideri olarak gerçekleşen 3.603.814.940,06 TL'nin, 3.171.221.768,55 TL'si diğer idareler hesabına yaptırılan inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin harcamalardır. Sermaye transferi ekonomik kodundan harcanan 1.472.504.506,93 TL'nin 600.000.000,00 TL'si ise Cumhurbaşkanlığı ve Cumhuriyet Meclisi Hizmet Binaları Projeleri İşi için yapılan protokole istinaden aktarılan tutarlarıdır.

Bakanlık tarafından sunulan Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosuna göre 2021 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 : 2021 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması**

Kod	Bütçe Gelirlerinin Türü	Gelirler (TL)	Red ve İadeler(TL)	Net Bütçe Geliri(TL)	Oran (%)
1	Vergi Gelirleri	524.465.671,57	66.247.260,58	458.218.410,99	4,55
3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.835.135.581,08	41.736.374,33	2.793.399.206,75	27,71
4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.874.132.681,48	1.709.131,49	1.872.423.549,99	18,58
5	Diğer Gelirler	1.099.362.194,52	51.639.564,83	1.047.722.629,69	10,39
6	Sermaye Gelirleri	4.324.263.751,65	415.719.636,17	3.908.544.115,48	38,77
<b>Genel Toplam</b>		<b>10.657.359.880,30</b>	<b>577.051.967,40</b>	<b>10.080.307.912,90</b>	<b>100</b>

Tabloya göre Bakanlığın 2021 yılı net bütçe geliri 10.080.307.912,90 TL'dir. Teşebbüs ve mülkiyet geliri ekonomik koduna kaydedilen toplam 2.793.399.206,75 TL'nin 2.760.961.671,83 TL'si kira gelirleridir. Sermaye gelirleri ekonomik koduna kaydedilen 3.908.544.115,48 TL'nin ise 3.869.105.406,54 TL'sini taşınmaz satış gelirleri oluşturmaktadır.

---

Diğer gelirler olarak gerçekleşen toplam 1.047.722.629,69 TL'nin 263.152.379,85 TL'si Büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilen su ve kullanılmış suları uzaklaştırma bedelinin yüzde biri oranında alınan çevre katkı payı 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 tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

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

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

Bakanlığın 2021 yılı denetimi çerçevesinde kurum iç kontrol sistemine ilişkin aşağıdaki tespit ve değerlendirmeler yapılmıştır.

Etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması, sistemin değerlendirilmesi ve raporlanması ile ilgili işlemler İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu yerine, Strateji Geliştirme Başkanlığı koordinasyonunda yapılmaktadır. İç kontrole ilişkin gelişmeler ve yürütülen çalışmalar,

---

---

haftalık birim amirleri toplantısında gündeme getirilmektedir. Bakanlık tarafından geçmiş dönemlerde oluşturulan bu Kurul etkin faaliyet gösterememektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve tavsiye niteliğinde olan Kamu İç Kontrol Rehberinde, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulması, idareler için bağlayıcılığı olmayan ve zaruri görülmemiş bir uygulamadır.

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

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

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

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

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

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

Etik değerler ve dürüstlük standardı kapsamında, Bakanlık etik kuralları belirlenmiş ve

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

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

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

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

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

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

Bakanlıkta ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuş ve uygulanmaktadır. Bakanlıkta İç Denetim Birimi Başkanlığı kurulmuş ve doğrudan Bakan’a bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Bakanlıkta 25 İç Denetçi kadrosu mevcut olup 11’i dolu,14’ü boştur. Bakanlık tarafından iç denetim biriminin işlevsel bağımsızlığa sahip olduğu, “Üst Yöneticiler İçin İç Kontrol ve İç Denetim Rehberi”nde yer

---

---

aldığı üzere iç denetçiler için uygun çalışma ortamının sağlandığı ve iç denetçi olarak atanan kişinin, ilgili mevzuatın öngördüğü temel nitelikleri taşıdığı belirlenmiştir.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı 2021 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 birimlerince kullanılmak üzere döner sermaye bütçesinden hak niteliğinde alım yapılmakta ve bu tutarlar döner sermaye işletmesi tarafından doğrudan gider kaydedilmektedir. Genel bütçe muhasebe kayıtlarında ise herhangi bir işlem yapılmamaktadır.

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

2021 yılında işletme bütçesinden karşılanmak üzere toplam 2.181.452,00 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 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 edildiği, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve yararlanma süresi bir yıldan fazla olan bilgisayar yazılımı ve lisans gibi değerler, edinme tarihindeki maliyet bedelleri ile 260-Haklar Hesabının borcuna kaydedilmelidir.

---

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

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

Ancak, 2021 mali yılı içerisinde yapılan plan-proje ve lisans alımlarına ait tutarlar, 260-Haklar Hesabı yerine, 630-Giderler Hesabında muhasebeleştirilerek doğrudan gider kaydedilmiştir.

Bu durum, mali tablolarda 260-Haklar Hesabı ile 268-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabının 3.512.721,49 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: Hazine Taşınmazlarına İlişkin Rayiç Bedel Kayıtlarının Tamamlanmaması**

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

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

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

---

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

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

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

Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün verileri ile muhasebe envanteri karşılaştırılmış olup bu çalışma sonucunda;

31.12.2021 tarihi itibarıyla, Hazineye ait tescilli taşınmaz sayısının 4.211.863 adet olduğu,

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

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

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

görülmüştür.

Bu itibarla, rayiç bedel çalışmaları tamamlanmış olmakla birlikte muhasebe kayıtları yapılmayan taşınmazların bulunması sebebiyle, 2021 yılı Bilançosunda 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252- Binalar Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

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

---

---

**BULGU 4: 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 aktarıncaya 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, 2021 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 1.461.930.637,01 TL noksan, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının ise aynı tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

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

**BULGU 5: Diğer İdareler Hesabına Yaptırılan Yatırımlardan Geçici Kabulü Yapılanların İlgili İdarelerine Devredilmemesi Nedeniyle Giderler Hesabının Tam Durumu Yansıtması**

Bakanlık mali tabloları üzerinde yapılan incelemede, diğer idareler hesabına yaptırılan inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerinden geçici kabulü yapılanların

---

ilgili idaresine devredilmemesi nedeniyle 630-Giderler Hesabının 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.

2021 yılı içinde, 252-Binalar Hesabına kaydedilen tutarlardan 4.269.115,58 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 4.269.115,58 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 6: Ecrimisil Gelirlerinin Eksik Muhasebeleştirilmesi**

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

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

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

Kesinleşen ecrimisil gelirlerinin 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç kaydı yapılarak izlenmesi, ecrimisil gelirlerinin vadesinde tahsil edilmemesi durumunda ise, bu gelirlerin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilmek üzere vergi dairelerine veya gelir servislerine intikal ettirilmesi ile 120 numaralı hesaptan alacak kaydı yapılarak çıkarılması ve takipli alacak olarak 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına aktarılması gerekmektedir.

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

Dolayısıyla, kesinleşen ecrimisil gelirlerinin 120 numaralı hesaba alınması, bunlardan yasal süresi içinde tahsil edilmeyenlerin 120 numaralı hesaptan 121 numaralı hesaba aktarılması ve 6183 sayılı Kanun'a göre takip ve tahsil edilmek üzere vergi dairelerine intikal

---

---

ettirilmesi gerekmektedir. Takipli ecrimisil gelirlerinin vergi dairesine intikaliyle birlikte, bu ecrimisillerin Bakanlık kurumsal kodlarından çıkarılması gerekmektedir.

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

MEOP'tan elde edilen verilere göre, 2021 yılı içinde kesinleşip 120 numaralı hesaba kaydedilmesi gereken ecrimisil gelirleri tutarı 958.880.034,40 TL iken, 2021 yılı muhasebe kayıtlarında bu tutarın 9.141.787,23 TL olduğu; bununla birlikte kesin mizana göre 2021 yılı içinde tahsili yapılan ecrimisil gelirleri toplamının ise 430.452.831,89 TL olduğu, bu itibarla 120 hesabın 949.738.247,17 TL eksik olduğu,

Vadesi geçen ecrimisil bedellerinin milli emlak birimleri tarafından vergi dairelerine intikalinin sağlandığı, ancak, muhasebe birimleri tarafından bunların 121 numaralı hesaba alınmadığı, ödeme ya da kesinleşme süresinde ödenmediği için Gelir İdaresi Başkanlığına takibi ve tahsili yapılmak üzere gönderilen 454.570.548,84 TL tutarında ecrimisil olduğu halde, 121 numaralı hesaba yapılan kayıt tutarının 2.204.271,45 TL olduğu, bu itibarla 121 hesabın 452.366.277,39 TL eksik olduğu,

tespit edilmiştir.

Bu itibarla, ecrimisil gelirlerine ilişkin tahakkuk ve takip kayıtlarının mevzuata uygun olarak muhasebeleştirilmemesi nedeniyle, 2021 yılı Bilançosunda 120-Gelirlerden Alacaklar ve 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesaplarındaki tutarların yukarıda belirtilen kadar eksik kaydedildiği anlaşılmaktadır.

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

---

---

**BULGU 7: Vadesinde Tahsil Edilemeyen Kira ve İrtifak Hakkı Bedellerinin Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında İzlenmemesi**

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

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

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

Hazine taşınmazlarına ilişkin işlemlerin takip edildiği Milli Emlak Otomasyon Projesi (MEOP) sisteminden alınan bilgilere göre; 2014-2021 yılları arasında vadesi geldiği halde tahsil edilmeyen 91.667.198,55 TL tutarında kira ile 228.342.575,21 TL tutarında irtifak hakkı bedeli olmak üzere toplam 320.009.773,76 TL alacak bulunmaktadır.

2021 yılı mali tabloları üzerinde yapılan incelemede ise, taşınmazlara ilişkin kira ve irtifak hakkı bedellerinin takip edildiği, 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar (Kira Gelirleri içerisinde) Hesabında 933.860,65 TL tutarında kayıt olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla, vadesi geldiği halde tahsil edilmeyen 319.075.913,11 TL tutarında alacağın, 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına aktarılmaması nedeniyle 2021 yılı Bilançosunda 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabındaki tutarın eksik kaydedildiği anlaşılmaktadır.

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



---

---

**BULGU 8: Hazineye Ait Taşınmazların Envanter ve Muhasebe Kayıtlarına Alma Çalışmalarının Tamamlanmaması**

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

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

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

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

Bunun yanında, Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile Muhasebat Genel Müdürlüğü arasında, Hazine taşınmazlarına ilişkin işlemlerin muhasebe kayıtlarına yansımaları sağlayan entegre bir bilişim sistemi bulunmamaktadır. Tüm kayıtlar taşra personeli tarafından manuel olarak yapılmaktadır. Bu iki kurum arasında daha önceki yıllarda Hazine taşınmazlarının envanteri için kurulan entegre bilişim sistemleri, 2017 yılından itibaren karşılıklı çalışamaz hale gelmiş ve bu durum envanter çalışmalarının sistem üzerinden otomatik olarak yapılamaması sonucunu doğurmuştur.

2021 yılı denetimleri kapsamında, Muhasebat Genel Müdürlüğünden Hazine taşınmazlarına ilişkin tüm muhasebe envanteri istenilmiş ve bu envantere yer alan verilerle Milli Emlak Genel Müdürlüğünün elindeki Hazine taşınmazlarına ilişkin veriler karşılaştırılmıştır.

Buna göre;

2021 yılı sonu itibariyle Milli Emlak Otomasyon Projesi (MEOP) sisteminde kayıtlı Hazineye ait tescilli taşınmaz sayısının 4.211.863 adet olduğu,

Muhasebe envanterinde kayıtlı olan taşınmaz sayısının ise 2.702.847 adet olduğu görülmüştür. Bakiye 1.509.016 adet muhasebe envanteri olmayan taşınmazların ayrıntısı aşağıdaki gibidir;

**Tablo 5: Muhasebe Envanteri Olmayan Taşınmazların Dağılımı**

<b>Meop'da Yer Alan Muhasebe Kaydı Yapılmayan Taşınmazların Cinsi</b>	<b>Niteliği</b>	<b>Adet</b>
2/B Kapsamındaki Taşınmaz Kaydı	Envanteri Satış Sırasında Yapılanlar	640.111
Orta Malı, Genel Hizmet Alanı Vs.	İz Bedeli Üzerinden Kaydedilmesi Gerekenler	588.964
Arsa, Arazi Vs.	Maliyet Bedeli Veya Rayiç Değeri Üzerinden Kaydedilmesi Gerekenler	279.941
<b>Toplam</b>		<b>1.509.016</b>

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

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

#### **BULGU 9: Sosyal Tesislerin Envanterinde Yer Alan Taşınırların Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmesi**

Mevzuat hükümleri gereği 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, misafırhane, kreş, anaokulu, spor tesisi, yemekhane ve benzeri sosyal tesisleri ifade ettiği belirtilmiştir.

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

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

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

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

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 10: Bakanlık Aleyhine Sonuçlanan Hukuk Davalarına İlişkin Tahakkuk ve Gider Kayıtlarında Eksiklikler Bulunması**

Aleyhe sonuçlanan davalar sonucu oluşan idare borçları ve avukatlık vekalet ücretlerine ilişkin muhasebe kayıtlarında eksiklikler bulunduğu tespit edilmiştir. 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 657.920.442,80 TL tutarındaki borcu 2021 yılı mali tablolarında yer almamaktadır.

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

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

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

Söz konusu avukatlık vekalet ücretlerinin muhasebeleştirilmesine ilişkin olarak, mülga Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve

---

Kontrol Kanunu'na ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerine dağıtımli 22.06.2016 tarihli ve 12007 sayılı yazısında, kaybedilen davalarda karşı tarafın avukatına yapılacak vekalet ücreti ödemelerinin "630.03.04.02.90-Diğer Yasal Giderler" yardımcı hesabına borç kaydedileceği belirtilmektedir. Ayrıca, söz konusu ödemelerin "998.01.01-Diğer Nazım Hesaplar Hesabı"na borç, "999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı"na alacak kaydedileceği vurgulanmaktadır.

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

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

Kamu idaresi cevabında ifade edildiği üzere, ödemelerin doğru hesap alt koduna kaydının yapılabilmesi amacıyla ilama bağlı borçların ödeme sürecinin yürütüldüğü Merkezi Harcama Yönetimi Sisteminin hesap kodu seçimine uygun hale getirilmesi ve bu doğrultuda Hazine ve Maliye Bakanlığı ile gerekli yazışmaların yapılması gerekmektedir.

Kaybedilen davalar sonucu ödenen avukatlık vekalet ücretlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının eksik yapılması, mali tablolarda 998-Diğer Nazım Hesaplar Hesabının 343.600.800,00 TL noksan görünmesine yol açmaktadır.

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

---

---

**BULGU 11: Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün Yetki ve Sorumluluğundaki Alanlara Ait Kira ve Kullanma İzni Gelirlerinin Genel Bütçe Geliri Yerine Döner Sermaye Geliri Olarak Kaydedilmesi**

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

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

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

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

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

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

---

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

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

2021 yılı içerisinde bu kapsamda elde edilen 22.646.715,87 TL gelir, genel bütçeye kaydedilmesi gerekirken, Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğünün bütçesine gelir kaydedilmiştir.

Yukarıda ifade edilen hususları ihtiva eden bulgu, 2015, 2016, 2019 ve 2020 yıllarında raporlanmasına rağmen, söz konusu gelirlerin genel bütçe geliri olarak takip edilmesi sağlanamamıştır.

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

### **BULGU 12: Diğer İdareler Adına Yaptırılan İnşaat İşlerinin Finansmanı İçin Söz Konusu İdarelerden Gönderilen Ödeneklerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi**

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 yılsonunda harcanmayan tutarlar ise, bir sonraki yıl bütçesine devredilmektedir.

Diğer idareler adına yaptırılan ve bittiği zaman bu idarelere devredilecek olan inşaat işleri için, 2021 yılı içinde Bakanlık hesabına gönderilen 266.106.917,05 TL ödeneğin muhasebe kayıtlarında 600-Gelirler Hesabında 04.04. Ekonomik Kodu ile Kurumlardan Alınan Şartlı Bağış ve Yardımlar adı altında takip edilmesinin genel kabul görmüş muhasebe ilkelerinden “özün önceliği” ilkesine aykırı olduğu düşünülmektedir.

Bakanlık mali tablolarının gelirler kısmında söz konusu ödenek rakamının şartlı bağış ve yardım tutarı olarak görünmesinin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde belirtilen, muhasebenin temel kavramlarından tam açıklama kavramı çerçevesinde mali tabloların bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenmesi ilkesine de aykırı olduğu düşünülmektedir.

Sonuç olarak, söz konusu ödeneklerin “Kurumlardan Alınan Şartlı Bağış ve Yardımlar” hesabında takip edilmemesi, bunun yerine hesap planında alt hesap açılması ya da konuya ilişkin mevzuatta düzenleme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.



---

---

**BULGU 13: 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 yapıncaya kadar 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmelidir.

2021 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 27.419.739,21 TL ödemenin, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabıyla ilişkilendirilmeyerek 252-Binalar Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Bu durum, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı bakiyesinin 27.419.739,21 TL eksik, 252-Binalar Hesabı bakiyesinin 27.419.739,21 TL fazla görünmesine neden olmaktadır.

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

---

---

## B. DİĞER BULGULAR

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

### **BULGU 1: İlama Bağlı Giderlerin Zamanında Ödenmemesi**

İl Müdürlükleri tarafından kesinleşen mahkeme giderlerinin zamanında ödenmemesi sonucu yüksek miktarlarda gecikme faizi 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.

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.

Yapılan incelemede, İl Müdürlükleri tarafından kesinleşen mahkeme alacaklarının zamanında ödenmediği, bunun sonucunda da mahkeme alacağının faizi, avukatlık vekalet ücretinin faizi, diğer giderlerin faizi gibi gider kalemlerinin de ödenmek durumunda kaldığı anlaşılmıştır.

Mahkeme kararının kesinleşme tarihi ile ödenek aktarımı talep yazısı yazılması arasında çok uzun süreler olduğu, yani esas gecikmenin ödenek aktarımı yazısı yazılması ile ödeneğin gelmesi arasındaki süreden değil, personel tarafından kesinleşen mahkeme kararlarına ilişkin ödenek talebi yazılarının zamanında yazılmamasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususun düzeltilmesi için ilgili birimlere gerekli bilgilendirmelerin yapıldığı ifade edilmektedir.

---

Açıklanan nedenlerle, İl Müdürlükleri tarafından gecikme faizi ödemesi yapılan dosyaların tespit edilerek, daha fazla kamu zararına sebebiyet verilmesini engellemek için ödemelerin en erken zamanda yapılması gerektiği düşünülmektedir.

## **BULGU 2: Atık Yönetimi Yönetmeliği Hükümleri Kapsamında Değerlendirilen Tesislerin İmar Planına İşlenmemesi**

Yapılan incelemede, Atık Yönetimi Yönetmeliği hükümleri kapsamında imar planlarına işlenmesi gereken “Atıkların Yakılmasına İlişkin Yönetmelik” ve “Atıkların Düzenli Depolanmasına Dair Yönetmelik” kapsamındaki tesislerin ilgili idarelerin ve Bakanlık il müdürlüklerince imar planlarına işlenmediği görülmüştür.

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

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

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

---

Yönetmelik'te, Yönetmeliğe aykırı davrananlar hakkında Çevre Kanunu'nun ilgili maddelerinin uygulanacağı hususu yer almaktadır.

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

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

Öte yandan Kamu İdaresi cevabında, il müdürlüklerinin Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecini tamamlamış olan atık yakma ve düzenli depolama tesislerinin imar planlarına işlenmesine yönelik iş ve işlemlerin tamamlattırılması konusunda talimatlandırıldığı, tesislerin imar planına işlenme sürecinin hassasiyetle takip edildiği ifade edilmektedir.

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

**BULGU 3: Kamulaştırma Kanunu'nun 30'uncu Maddesi Kapsamında Belediyelere Devredilen Taşınmazlara İlişkin Olarak Bakanlık Tarafından Geri Alım Hakkı İçin Gerekli Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması**

Kamulaştırma Kanunu'nun 30'uncu maddesi kapsamında belediyelere devredilen taşınmazlara ilişkin olarak Bakanlık tarafından gerekli kontrollerin yapılmaması sonucu İdarenin sahip olduğu geri alma hakkının ortadan kalktığı görülmüştür.

04.11.1983 tarihli 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun "Bir idareye ait taşınmaz malın diğer idareye devri" başlıklı 30'uncu maddesinde, taşınmaz mala, kaynak veya irtifak hakkına ihtiyacı olan idarenin, ödeyeceği bedeli de belirterek mal sahibi idareye yazılı olarak

---

başvurabileceği, alıcı idare tarafından kamulaştırma bedelinin mal sahibi idare adına bankaya yatırıldığına dair makbuzun ibrazı halinde mahkemece, taşınmaz malın alıcı idare adına tesciline ve kamulaştırma bedelinin mal sahibi idareye ödenmesine karar verileceği, bu kararın tapu dairesine ve paranın yatırıldığı bankaya bildirileceği,

Bu suretle devir alınan taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakkının, sahibinden kamulaştırma yolu ile alınmış sayılacağı ve devir amacı veya devreden idarenin izni dışında başkaca bir kamusal amaçla kullanılmayacağı, aksi takdirde devreden idarenin, 23'üncü madde uyarınca taşınmaz malı geri alabileceği ve bu hususun tapu kütüğünün beyanlar hanesine şerh verileceği,

Hüküm altına alınmıştır.

Mezkur Kanun'un "Mal sahibinin geri alma hakkı" başlıklı 23'üncü maddesinde ise, kamulaştırma bedelinin kesinleşmesi tarihinden itibaren beş yıl içinde, kamulaştırmayı yapan idarece veya 22'nci maddenin dördüncü fıkrası uyarınca devir veya tahsis yapılan idarece, kamulaştırma ve devir amacına uygun hiç bir işlem veya tesisat yapılmaz veya kamu yararına yönelik bir ihtiyaca tahsis edilmeyerek taşınmaz mal olduğu gibi bırakılırsa, mal sahibinin veya mirasçılarının kamulaştırma bedelini aldıkları günden itibaren işleyecek kanuni faiziyle birlikte ödemesi suretiyle taşınmaz malın geri alabileceği,

Doğmasından itibaren bir yıl içinde kullanılmayan geri alma hakkının düşeceği,

Birinci ve ikinci fıkrada belirtilen süreler geçtikten sonra kamulaştırılan taşınmaz malda hakları bulunduğu iddiasıyla eski malikleri veya mirasçıları tarafından idareden herhangi bir sebeple hak, bedel veya tazminat talebinde bulunulamayacağı ve dava açılmayacağı,

Belirtilmektedir.

Öte yandan, İdare evrakları üzerinde yapılan incelemede, Kamulaştırma Kanunu'nun 30'uncu maddesi kapsamında Belediyelere devredilen birçok taşınmaz olduğu, İdare tarafından bu taşınmazların Kanun'da belirtilen hükümler çerçevesinde kamulaştırma ve devir amacına uygun ve kamu yararına yönelik bir ihtiyaca tahsis edilip edilmediğine dair bir kontrol gerçekleştirilmediği, keza bu taşınmazların bir kısmının kamu hizmetinde kullanılmadığı görülmektedir. Bunun yanında Kanun'un 23'üncü maddesinde belirtilen 5 + 1 yıllık geri alma süresi de geçtiği için, İdarenin sahip olduğu geri alma hakkının düştüğü anlaşılmaktadır.

---

Ayrıca bazı belediyeler tarafından, İdareye geri alma sürelerinin dolması sebebiyle devir amaçlarına ilişkin şerhlerin kaldırılması yönünde başvurular yapıldığı görülmektedir.

Oysa mevzuat hükümleri çerçevesinde İdare tarafından taşınmazların kamu yararına yönelik ihtiyaçlarda kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi ve taşınmazların kamu yararına uygun kullanılmadığı veya taşınmazda hiçbir işlem gerçekleştirilmediği hususlarının tespit edilmesi halinde, kamulaştırma bedelinin faizi ile ödenerek taşınmazın geri alınması gerekmektedir.

İdare cevabında, bulgu konusu hususa dikket edileceği ve il müdürlüklerine konuyla ilgili gerekli talimatların iletildiği ifade edilmektedir.

Belirtilen sebeplerle, Kamulaştırma Kanunu'nun 30'uncu maddesi kapsamında belediyelere devredilen taşınmazlara ilişkin olarak İdare tarafından gerekli kontrollerin yapılması ve devir şartlarına uymayan Belediyelere karşı da yasal süre içerisinde geri alma hakkının kullanılması gerektiği düşünülmektedir.

#### **BULGU 4: Buluntu veya Trafikten Men Edilen Araçların Tasfiye İşlemlerinin Yapılmaması**

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun Ek 14'üncü maddesine göre buluntu olması veya bu Kanun hükümleri gereği trafikten men edilen araçların Hazine adına Milli Emlak birimleri tarafından tasfiye edilmesi süreçlerinde yaşanan aksaklıklardan dolayısıyla satış işlemlerinin gerçekleştirilemediği ve satılmayı bekleyen araçların sayısının her geçen gün artması sebebiyle bu durumun kronik bir sorun haline geldiği tespit edilmiştir.

2918 sayılı Kanun'un Ek 14'üncü maddesinde buluntu olması nedeniyle veya bu Kanun hükümleri gereğince trafikten men edilerek alıkonulan, ancak sahipleri tarafından altı ay içinde teslim alınmayan veya aranmayan araçların Hazinece satılarak, bedellerinin emanet hesabına alınacağı ve bu araçların maliklerinden adresi bilinenlere, satışından önce tebligat yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında, satıldığı tarihten itibaren beş yıl içinde müracaat halinde emanet hesabındaki bedellerin, işlemler sırasında yapılan masraflar düşüldükten sonra ilgililerine iade edileceği, beş yıl içinde herhangi bir müracaatın olmaması halinde ise söz konusu bedellerin Hazineye irat kaydedileceği ifade edilmiştir.

---

Söz konusu madde hükmünün uygulanmasına ilişkin usul ve işlemler hakkında doğabilecek tereddütleri gidermek amacıyla Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından 296 sıra nolu Milli Emlak Genel Tebliği çıkartılmış ve işlemler bu tebliğe uygun olarak yapılmaktadır.

Milli Emlak Genel Müdürlüğünün 81 İl Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Müdürlüğünün 51'inden derlediği verilere göre bu kapsamda 2021 yılı sonu itibariyle yaklaşık 47 bin araç olduğu ve bu araçların yaklaşık 12 bin tanesinin tasfiye süreçlerinin tamamlandığı öte yandan, yaklaşık 35 bin aracın tasfiye süreçlerinin sonlandırılmadığı anlaşılmaktadır.

Tasfiye bekleyen araçların yediemin otoparklarında kötü fiziki koşullar altında tutulduğu, bazı araçların yandığı, çalındığı, parçalarının söküldüğü, plakalarının çıkartıldığı, motor ve şase numaralarının okunmaz halde olduğu, tescilsiz araçların birbirinden ayırt etmenin imkansız hale geldiği, otopark içerisinde araçların düzensiz biçimde yerleştirilmiş olmasından dolayı satılacak araçların binlerce araç içinden bulunamadığı yerinde yapılan tespitler ile görülmüştür.

Tasfiye süreçlerinde ortaya çıkan aksaklıklardan dolayı ve yukarıda sayılan sebeplerle araçların ekonomik ömrünü tamamladığı ve/veya ekonomik değerini kaybettiği görülmüştür.

Milli Emlak Birimlerince yapılması gereken tasfiye işlemlerin fiilen yapılamamasına sebep olan hususlar aşağıda sıralanmıştır:

- 296 sayılı Genel Tebliğde, buluntu ve trafikten men sırasında tebligat yapılamayan araç sahiplerine Kanunun Ek 14'üncü maddesi hükmünün yazılı olarak tebliğ edilmesi gerektiği,

Ancak, uygulamada tescilsiz araçlarda adres tespitinin mümkün olmadığından tebligat yapılamadığı, bu yüzden satış süreçlerine başlanılmadığı,

- 296 sayılı Genel Tebliğde, icra dairelerinin fiili haciz kararlarına veya mahkemelerce verilen tedbir, zapt ve müsadere kararlarına istinaden yakalanıp, muhafaza altına alınan araçlara bu tebliğ hükümlerinin uygulanmayacağı yani bu araçların Milli Emlak birimleri tarafından satılmayacağı,

Uygulamada ihaleye hazırlık sürecinde, ihale ilanı verildikten, bazen de ihale süreçleri tamamlandıktan sonra aracın devir tescil işlemleri sırasında, araçların üzerine haciz, tedbir koyulabilmekte veya mülkiyetin devrini kısıtlayıcı bir işlem yapılabilmektedir. Bu durumlarda ihale iptal edilmekte veya aracın teslimi yapılamamaktadır. Milli Emlak birimlerinin ise aracın

---

---

üzerinde mülkiyeti kısıtlayıcı herhangi bir işlem olup olmadığını görebilecekleri bir sisteme sahip olmadığı ve araç sicilini tutmakla ve tescilini yapmakla görevli olan Türkiye Noterler Birliğinin sistemine erişimlerinin olmadığı,

- 296 sayılı Genel Tebliğde, bu araçların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde satılarak tasfiyelerinin gerçekleştirileceği; iki defa satış ihalesine çıkarılıp satışı gerçekleşmeyen araçların Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca altı ayda bir belirlenen bedel üzerinden, Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumuna satılacağı,

Noterler tarafından tescil kaydının hurda olarak kapatılmasında sakınca bulunmadığına dair belgenin düzenlenebilmesi için; taşıta ilişkin MTV, gecikme faizi, gecikme zammı, vergi cezası, idari para cezası, geçiş ücreti borcunun bulunmaması ve taşıtın sicil kayıtlarında haciz, rehin, tedbir gibi kısıtlayıcı şerhlerin bulunmaması gerektiği,

Bu araçların MKE'ye satılması durumunda, özellikle motosiklet cinsi araçlarda; tasfiye sonucunda elde edilen bedelin harç, vergi, ceza ve masrafları (otopark, çekici vb giderleri) karşılamadığı durumların ortaya çıktığı,

Görölmüştür.

Bu itibarla;

- Satışı için Milli Emlak birimlerine bildirilen araçların, bildirim tarihinden sonra 296 sayılı Genel Tebliğde belirtilen şekilde en kısa sürede aracın satılması için aracın bulunduğu yere tespite gidilerek muayene ve kontrol raporunun fotoğraflı ve detaylı şekilde tutulması,

- Milli Emlak birimlerinin, araçların üzerinde mülkiyeti kısıtlayıcı herhangi bir işlem bulunup bulunmadığının kontrolünü yapılabilmesi için araç sicillerini görebilecekleri gerekli sistem alt yapısının kurulması veya Milli Emlak birimlerinin, araç sicil ve tescil işlemlerini yapan Türkiye Noterler Birliğinin sistemlerine erişiminin sağlanması,

- Tescilsiz araçlarda tebligat yapılmasına ilişkin usullerin belirlenmesi,

- Noter işlemlerinde, araçlara ait vergi, idari para cezası ve benzeri borçların, aracın devir ve tescil işlemlerini engellememesi için, tescil plakasından ayrılıp aracın eski maliki üzerine kişi borcu olarak tahakkuk ettirilmesi konusunda ilgili kamu idareleri ile görüşülerek gerekli mekanizmaların kurulması ve bu husustaki tereddütleri giderecek mevzuat düzenlemelerinin hayata geçirilmesi,



---

Gerektiği düşünölmektedir.

**BULGU 5: Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Proje Bedellerinin Başvurucular Tarafından Düşük Gösterilmesi ve Bunun Sonucu Başvuru Ücretleri ile İdari Para Cezalarının Olması Gerekinden Az Ödenmesi**

Yapılan incelemede, İşletmeler tarafından ÇED proje bedellerinin düşük gösterilmesi sonucu, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü 2021 yılı Birim Fiyat Listesinde yer alan başvuru bedellerinin ve ayrıca idari para cezalarının olması gerekinden az ödendiği tespit edilmiştir.

**A) ÇED Proje Bedellerinin Başvuruyu Yapanlar Tarafından Düşük Gösterilmesi ve Başvuru Ücretlerinin Gereğinden Az Ödenmesi**

İşletmeler tarafından ÇED proje bedellerinin düşük gösterilmesi sonucu, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü 2021 yılı Birim Fiyat Listesinde yer alan başvuru bedellerinin daha az tutarlarda ödendiği görölmüştür.

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

Yönetmelik ekinde Ek-1 Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesi ve Ek-2 Seçme-Eleme Kriterleri Uygulanacak Projeler Listesi yer almaktadır. Yönetmelik kapsamında yer alan projelere başlayacak olan işletmeler, işin hacmine göre işe başlamadan önce ya ÇED Başvuru Raporu ya da Proje Tanıtım dosyalarını hazırlamak zorundadır. Söz konusu belgelerde projelerin bedeline ve kapsamına yer verilmektedir. Dolayısıyla, proje bedeli beyan usulü ile firmalar tarafından sunulmakta olup, İdare tarafından verilerin doğruluğuna ilişkin bir kontrol süreci işletilmemektedir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü 2021 yılı Birim Fiyat Listesinde, ÇED süreçlerine başvuracak firmaların, öngörölen proje bedellerine göre ödemesi gereken başvuru ücretleri yer almaktadır. Söz konusu başvuru ücretleri, proje bedeli üzerinden hesaplanmakta ve proje bedelleri arttıkça başvuru ücretleri de artmaktadır.

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

Belirtilen bu hususa ilişkin bazı uygulamalar aşağıda yer almaktadır:

- Proje giderlerinin ve inşaat maliyetlerinin düşük gösterilmesi,
- Proje maliyet kalemlerinin detaylı açıklamalarına yer verilmemesi,
- Proje metrekarelerinin düşük gösterilmesi,
- Makine teçhizat ağırlıklı projelerde, model yılı kaç olursa olsun maliyetlerin aynı gösterilmesi (model yılı 2006 ve 2015 olan aynı marka ve özelliklere sahip teçhizatların hepsinin TL değerinin aynı gösterildiği görülmüştür),
- Makine teçhizat ağırlıklı projelerde, teçhizat bedellerinin gerçekçi belirlenmemesi (Örneğin hazır beton santrali fiyatının 20.000,00 TL olarak gösterildiği projeler bulunmaktadır).

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

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

---

---

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

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

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

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

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

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

Ancak, İdare tarafından kesilen para cezası tutanakları ve eki belgeler incelendiğinde, bulgunun (a) şikkında örnekleri belirtildiği gibi, birçok işletme tarafından proje bedellerinin olması gerekenden düşük beyan edildiği ve İdare tarafından proje bedellerinin kontrolüne ilişkin bir mekanizma işletilmediği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, ÇED sürecine başlamadan veya bu süreci tamamlamadan inşaaata başlayan ya da faaliyete geçen işletmelere ceza

verilirken, ceza tutarları proje bedellerinin yüzde ikisi üzerinden hesaplandığından, olması gerekenden daha az ceza hesaplanmaktadır.

İdare cevabında, ÇED Başvuru ve format bedelleri ile ilgili olarak Bakanlık tarafından 2021 Yılı Döner Sermaye Birim Fiyat Listesinde düzenleme yapıldığı, ayrıca proje bedellerinin belirlenmesinde "Mimarlık ve Mühendislik Hizmet Bedellerinin Hesabında Kullanılacak Yapı Yaklaşık Birim Maliyetleri Hakkında Tebliğ"de belirtilen birim maliyetlerinin esas alındığı, konuya ilişkin olarak revizyon süreci devam eden ÇED Yönetmeliği'nde bu hususun ayrıca dikkate alınacağı ifade edilmektedir.

Her ne kadar İdare cevabında döner sermaye fiyat listesinde değişiklik yapıldığı ifade edilse de, bulgu konusu hususların bir kısmı uygulamadaki sıkıntılardan kaynaklandığı için, İdare tarafından proje bedellerinin dikkatli bir şekilde incelenmesi, proje bedellerinin, proje alanı (yapı metrekaresi) ile ilgili yılın Mühendislik ve Mimarlık Yapı Yaklaşık Birim Maliyetlerinin çarpılması sonucu ortaya çıkan tutardan az belirlenen projelere ilişkin gerekli incelemeler ve denetimlerin yapılması, makine teçhizata ilişkin bedellerin rayicine uygun belirlenip belirlenmediği hususunun kontrol edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

#### **BULGU 6: ÇED Yönetim Sisteminde Kararlara Dair Bilgilerin Entegre Bir Şekilde Yer Alması ile İlgili Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması**

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

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

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

Bu hükümlere göre, Yönetmelik eki EK-1 Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesinde yer alan tüm işler ÇED'e tabi olup, süreç Bakanlık tarafından takip

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

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

İdare cevabında, ÇED İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü bünyesinde kullanılan veri tabanlarının entegrasyonu için proje hazırlandığı ve Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğüne iletildiği ifade edilmektedir.

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

#### **BULGU 7: Doğal Sit Alanı İlan Edilen Bazı Bölgelerde Geçiş Dönemi Koruma Esasları ve Kullanma Şartlarının Belirlenmemesi**

Bakanlık tarafından doğal sit alanı ilan edilen bazı alanlarda sit ilanı ile birlikte imar planlarının uygulamasının durması sebebiyle üç ay içerisinde belirlenmesi gereken geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarının belirlenmediği tespit edilmiştir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 17'nci maddesinin birinci fıkrasında, bir alanın koruma bölge kurulunca sit olarak ilanının, bu alanda her ölçekteki plân uygulamasını durduracağı ifade edilmiştir. İkinci fıkrasında ise koruma amaçlı imar planı yapılıncaya kadar, koruma bölge kurulu tarafından üç ay içinde geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarının belirleneceği belirtilmiştir.

Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara İlişkin Yönetmelik'in "Doğal sit alanlarında yapılacak koruma amaçlı imar planları" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; koruma amaçlı imar planı yapılıncaya kadar, önceki mekânsal planlar da dikkate

---

alınarak, Bölge Komisyonu tarafından üç ay içerisinde geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarının Bakanlığın onayı ile yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. Maddenin devamında ise ilgili idarelerin söz konusu alanda üç yıl içinde koruma amaçlı nazım ve uygulama imar planlarını hazırlatıp incelenmek üzere il müdürlüğüne iletmesi, il müdürlüğü tarafından inceleme raporu ile birlikte planların Bölge Komisyonuna intikalinin sağlanmasının gerektiği ifade edilmiştir. Üç yıllık süre içinde zorunlu nedenlerle planlar sonuçlandırılmadığı takdirde Bölge Komisyonunca gerekçeli olarak bu süre uzatılabileceği ve uzatılan süre içerisinde geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarının uygulanacağı yine aynı yerde düzenlenmiştir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü tarafından yönetilen koruma alanlarından olan doğal sit alanlarının ilanı ile birlikte bu alanların içinde buldukları imar planlarının söz konusu alan için durduğu görülmektedir. Durdurulan imar planları yerine alanların sürdürülebilirliğini, mutlak korunmasını ve gelecek nesillere intikalini sağlamak amacıyla koruma kullanma dengesini hassas biçimde gözetilen koruma amaçlı imar planlarının hazırlanması gerekmektedir. Bu alanlarda koruma amaçlı imar planı hazırlanmaya kadar ise bölgedeki yapılaşmaya yön vermek için üç aylık süre içerisinde geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarının belirlenmesi gerekmektedir.

2019, 2020 ve 2021 yıllarında tescil edilen doğal sit alanları incelenmiş olup nazım imar planı ve uygulama imar planı içerisinde kalan, ilanı ile birlikte içinde bulunduğu imar planının uygulamasını tescil edilen alan için durdurmuş olan doğal sit alanlarının birçoğu için geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarının belirlenmediği görülmüştür.

Son üç yıl içerisinde 443 adet doğal sit alanı olarak tescil edilmiş alan olmakla beraber bu alanlardan 25 adeti için geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları belirlendiği veya imar planı onaylandığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, doğal sit alanı ilan edilen alanların nazım imar planı veya uygulama imar planı sınırları içerisinde bulunması durumunda söz konusu planın uygulaması duracağından, bu alanlardaki yapılaşmaya yön vermek amacıyla, 2863 sayılı Kanun'un 17'nci maddesi gereği geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarının belirlenmesi gerekmektedir.

---

---

**BULGU 8: Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı Tarafından Gerçekleştirilen Hizmet Alımlarında Doğrudan Temin Parasal Sınırlarına Uyulmaması**

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

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

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

2021 yılı için söz konusu tutarlar, büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idareler için 121.405 TL'dir.

Bu hükme göre, idareler 121.405 TL altındaki ihtiyaçları ile parasal limite tabii olmaksızın temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında tüm konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımları için Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi hükmünden yararlanabileceklerdir.

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.

Kamu İdaresi cevabında, Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber'e atıf yapılsa da, konuya ilişkin Sayıştay Temyiz Kurulunun kararında Analitik Bütçe Rehberi'nde yer alan kodlamalardan bahsederek, bu çerçevede organizasyon alımın gerçekleştirildiğinin iddia edilmesinin yersiz olduğu, organizasyon hizmeti bedelinin temsil ağırlama kullanılarak ödenmesinin değil, 4734 sayılı Kanun'da belirtilen 22/d maddesi hükmünde sayılmamasına

rağmen organizasyon hizmetinin doğrudan temin yöntemi ile satın alınması hususunun mevzuata uygun düşmediği ifade edilmektedir.

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

Bu itibarla, 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 9: Genel Bütçeli İdarelere Tahsisli Kamu Konutlarının Sayısına İlişkin İlgili İdarelerin Eksik Bildirimi Sebebiyle Kayıtlarda Uyumsuzluk Olması**

Hazine taşınmazı olup genel bütçe kapsamındaki idarelerin kullanımına tahsis edilmiş konutlarla ilgili olarak tutulan kayıtların eksik olduğu görülmüştür.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 101'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile, Devlete ait konutları yönetmek ve kamu kurum ve kuruluşlarına ait konutların yönetimi konusundaki politikaları belirlemek, her yıl yurt içi ve yurtdışındaki kamu konutlarının kira ve yakıt bedelleri ile işletme, bakım ve onarım esaslarını tespit etme görevi Bakanlığa verilmiştir.

Kamu Konutları Yönetmeliği'nin "Konutların yönetimine dair esaslar" başlıklı 35'inci maddesinde, Devlete ait kamu konutlarının Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğüne yönetileceği ifade edilmiştir.

Bu yetkiye dayanılarak, 294 sayılı Milli Emlak Genel Tebliği çıkarılmış, 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının yurt içinde ve yurt dışında bulunan kamu konutlarıyla ilgili tesis edilecek işlem, usul ve esaslar belirlenmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri gereğince, Hazine taşınmazları mahiyetinde olan ve genel bütçe kapsamındaki idarelerin kullanımına tahsis edilmiş konutlarla ilgili olarak Devlet tüzel kişiliğini temsilen Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca işlem tesis edilmektedir. Tespit, tahsis, kira, bakım onarım gibi idari işlemlere konu olan kamu konutlarının yönetilmesi için öncelikle bunların sayısına ve niteliğine ilişkin kayıtların milli emlak birimlerince tutulması



---

ve Devlete ait konutlarla ilgili tahsis işleminin de bu kayıtlar esas alınarak yürütülmesi gerekmektedir.

Ancak, yapılan incelemeler ve Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı ilgili birimleri ile gerçekleştirilen görüşmelerden genel bütçeli idarelerin kullanımına bırakılan kamu konutlarına ilişkin kayıtların eksik olduğu tespit edilmiştir. Milli Emlak Otomasyon Projesi (MEOP) sisteminden genel bütçeli idarelere tahsis edilip lojman ve kamu konutu olarak kullanılan taşınmazlara ilişkin rapordaki sayı ile Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan, 2022 yılı Bütçe Kanunu Gerekçesinde yer alan kamu konutu sayısı birbiri ile eşleşmemektedir. Genel bütçeli idareler tarafından lojman ve kamu konutu olarak kullanılan taşınmazların sayısı MEOP'un kamu konutları modülünden alınan raporda 127.286 adet iken, 2022 Bütçe Kanunu Gerekçesinde 195.114 adet olarak görünmektedir.

Kamu idaresi cevabında; MEOP'ta yer alan kayıtların taşınmaz ve bağımsız bölüm bazlı tutulması, özellikle güvenlik kurumlarının konutları olmak üzere kat irtifakı veya mülkiyeti olmayan kamu konutlarının taşınmaz bazlı kayıtlı olması, bütçe gerekçesinde yer alan rakamın ise kamu kurumlarının bildirdiği ve kamu konutu olarak kullanılan her bir bağımsız bölüm üzerinden hesaplanan rakam olmasından kaynaklandığı ifade edilmektedir. Ancak, kamu idareleri tarafından kamu konutu olarak kullanıldığı halde ana taşınmaz bazında da MEOP'ta yer almayan taşınmazların olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak, genel bütçeli idareler ile Bakanlık arasında, kamu konutlarıyla ilgili bilgi paylaşımının zamanında ve doğru şekilde yapılması için gerekli mekanizmaların kurulması; anılan mevzuat hükümleri uyarınca, genel bütçeli idarelerin kamu konutu olarak kullanımına bırakılan taşınmazların cins tashihlerinin yapılarak konut bazlı envanterinin çıkartılması ve gerekli tahsis kayıtlarının yapılması gerektiği düşünülmektedir.

### **BULGU 10: Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıkları Kontrolü Yönetmeliği Kapsamında Yetki Devri Yapılmayan İllerde İdari Yaptırımların Gecikmeli Uygulanması**

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

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "Denetim, bilgi verme ve bildirim yükümlülüğü" başlıklı 12'nci maddesinde, Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisinin Bakanlığa

ait olduğu, gerektiğinde bu yetkinin, Bakanlıkça il özel idarelerine, çevre denetim birimlerini kuran belediye başkanlıklarına, Denizcilik Müsteşarlığına, Türkiye Çevre Ajansına, Emniyet Genel Müdürlüğüne, Jandarma Genel Komutanlığına ve Sahil Güvenlik Komutanlığına devredilebileceği ve denetimlerin, Bakanlığın belirlediği denetim usûl ve esasları çerçevesinde yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

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

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

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

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

İdare cevabında konuya ilişkin olarak il müdürlüklerinin talimatlandırıldığı ayrıca gerekli yasal çalışmaların da yapıldığı ifade edilmektedir.

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

### **BULGU 11: Taşınmazların Taksitli Satışlarında Alacakların Tahsiline İlişkin Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması**

Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazların taksitli satışlarında, ilgili mevzuatta ve sözleşmelerde belirtilen sürelerde taksitlerin ödenmemesi sebebiyle fesih şartları gerçekleştiğı halde feshedilmeyen sözleşmelerin olduğu tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden olması" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasında, sözleşme yapıldıktan sonra müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın sözleşmenin feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edileceğı hüküm altına alınmıştır.

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in "Müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden olması" başlıklı 52'nci maddesinde, sözleşme yapıldıktan sonra müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi durumunda, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı Hazineye gelir kaydedileceğı ve sözleşmenin feshedilerek hesabın genel hükümlere göre tasfiye edileceğı düzenlenmiştir.

Bununla beraber, Yönetmeliğın "Kullanılacak formlar" başlıklı 95'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen ve Yönetmelik ekinde "Ek-2 Taksitli satış sözleşmesi" olarak yer alan sözleşme taslağının "Satış bedelinin tahsili ve ödenme şekli" başlıklı 2'inci maddesinde; satış bedelinin iki taksitle ödenecek olması halinde, taksitlerden herhangi birinin veya satış bedelinin ikiden fazla taksitle ödenecek olması halinde ise, üst üste iki taksitin vadesinde ödenmemesi durumunda, alıcıya borcunu ödeme tarihine kadar tahakkuk edecek

---

faizi ile birlikte 15 gün içinde ödemesi, aksi takdirde sözleşmenin feshedileceğinin idarece bildirileceği ifade edilmiştir.

Yine Taksitli Satış Sözleşmesinin “Sözleşmenin feshi” başlıklı 4’üncü maddesinde, tebligata rağmen borcun ödenmemesi halinde, taşınmaz Hazine mülkiyetinde ise sözleşme feshedilerek, ihale ile yapılan satışlarda geçici teminat olarak belirlenmiş tutar, doğrudan satışlarda ise satış bedelinin % 10’u, Hazineye irat kaydedilir ve satış bedeli olarak tahsil edilen tutarlardan mahsup edilerek kalanı faizsiz olarak alıcıya aynen iade edileceği ve taşınmaz, teminat mektubu veya ipotek tesis edilerek alıcı adına tescil edilmiş ise teminat mektubu veya ipotek paraya çevrilerek, kalan borç faizi ile birlikte tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

Öte yandan, Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazların satılmasına ilişkin olarak çıkarılan 313 Sıra No’lu Milli Emlak Genel Tebliği’nin “Özel ödeme araçları ve satış bedelinin tahsili” başlıklı IX’uncu bölümünün 7’nci maddesinde; satış bedelinin taksitle ödenmesinin talep edilmesi ve üst üste iki taksitin vadesinde ödenmemesi halinde, idarece, alıcıya borcunu onbeş gün içerisinde ödemesi, borcunu bu süre içinde de hesaplanacak faizi ile birlikte ödememesi durumunda, sözleşmenin feshedileceğinin bildireceği, tebligata rağmen borcun ödenmemesi halinde, taşınmaz Hazine mülkiyetinde ise sözleşme feshedilerek, ihale ile yapılan satışlarda geçici teminat olarak belirlenmiş tutar, doğrudan satışlarda ise satış bedelinin yüzde onu, bütçeye irat kaydedilecek ve satış bedeli olarak tahsil edilen tutarlardan mahsup edilerek kalanı faizsiz olarak alıcıya iade edileceği belirtilmiştir.

Devamında ise, taşınmazın, banka teminat mektubu veya ipotek tesis edilerek alıcı adına tescil edilmiş olması durumunda ise teminat mektubunun veya ipotegim paraya çevrilerek, kalan borç faizi ile birlikte tahsil edileceğine yer verilmiştir.

Söz konusu mevzuatta; müşterinin taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi durumunda sözleşmenin feshedileceğine ilişkin hükümlere yer verildiği görülmektedir.

Yapılan incelemede, Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazların taksitli satışlarında, ilgili mevzuatta ve sözleşmelerde belirtilen sürelerde ödenmeyen taksitler olduğu, bu sözleşmelerde taksitlerin ödenmemesi sebebiyle fesih şartlarının gerçekleştiği ve buna rağmen feshedilmeyen sözleşmelerin olduğu görülmüştür.

Yapılan taksitli satışların tahsilatlarının MEOP sistemine personel tarafından ayrıca girilmediği sürece, vadesinde ödenmeyen taksitlerin MEOP üzerinden takip edilemediği,

---

yapılan tahsilatlara ilişkin düzenli veri girişinin olmadığı ve bu sebeple fesih şartlarının gerçekleşip gerçekleşmediğinin takibinin yapılamadığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, fesih şartları gerçekleşmiş olan sözleşmelerin mevzuata uygun şekilde fesih işlemlerinin yapılması ve Hazinesin özel mülkiyetindeki taşınmazların taksitli satışlarının tahsilatlarının takibinin sistematik biçimde yapılabilmesine olanak sağlayan bilişim sistemleri alt yapısı ile konuya ilişkin kontrol mekanizmasının Bakanlık tarafından kurulmasının gerektiği düşünülmektedir.

### **BULGU 12: Yetki Devri Yapılan Kuruluşlarca Verilen Çevre İdari Para Cezalarının Bakanlık Payının Takip Edilmemesi**

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

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

Öte yandan, 31509 sayılı 12.06.2021 tarihli Resmi gazete'de yayımlanan Çevre Denetimi Yönetmeliği'nin "İdarî para cezalarının gelir kaydı" başlıklı 39'uncu maddesinde ise, 5018 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idareleri tarafından verilen idarî para cezalarının genel bütçeye gelir kaydedileceği, Kanunun 12'nci maddesinin birinci fıkrası uyarınca denetim yetkisi verilen ve 5018 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer almayan kurum ve merciler tarafından verilen idarî para cezalarının yüzde ellisinin de, Çevre Kanunu uyarınca yapılacak denetimlerle ilgili harcamaları karşılamak ve diğer çevre hizmetlerinde kullanılmak üzere, genel bütçeye gelir kaydedileceği, tahsil edilen tutarın genel bütçeye gelir kaydedilecek miktarının, en geç tahsilatı takip eden ertesi ayın on beşine kadar cezayı tahsil eden kurum ve mercinin bulunduğu mahaldeki ilgili muhasebe birimi hesaplarına aktarılacağı,

ifade edilmektedir.

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

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

### **BULGU 13: İdari Yaptırım Kararlarının Gecikmeli Onaylanması ve Tebliğ Edilmesi**

İl Müdürlükleri tarafından düzenlenen İdari Yaptırım Karar Tutanakları incelendiğinde, idari yaptırımların onaylanma ve tebliğ edilme tarihi ile kabahatin işlendiği tarih arasında uzun süre geçtiği görülmüştür.

31509 sayılı 12.06.2021 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Çevre Denetimi Yönetmeliği'nin "Çevre denetim ekibinin görev, yetki ve sorumlulukları" başlıklı 10'uncu maddesi (h) bendinde, ihlal tespit edilmesi halinde uygulanması öngörülen idari yaptırımı; çevre denetim tutanağını, varsa fotoğraf/video kayıtlarını, hava fotoğraflarını, uydu görüntülerini, numunelere ilişkin analiz sonuçlarını ilgili dokümanlar ile birlikte bağlı bulunduğu idarî yaptırım kararı vermeye yetkili makama/amirlere sunmak, denetim ekibinin görevleri arasında sayılmaktadır.

Ayrıca, Yönetmeliğin "İdarî yaptırım kararı" başlıklı 19'üncü maddesinde, yaptırım kararlarının Bakanlık, İl Müdürlükleri ve Bakanlıkça yetki verilmiş kurum ve merciler tarafından düzenleneceği, "İdarî yaptırım kararının tebliğ edilmesi" başlıklı 20 'inci maddesinde ise idari yaptırım kararının, 11.02.1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre ilgili kişiye tebliğ edileceği hüküm altına alınmıştır.

Belirtilen hükümlere göre, İl Müdürlüklerinde denetimle sorumlu personel tarafından tespitler yapılmakta ve bu tespitler tutanakla idari yaptırım kararı verecek mercie (İl Müdürlüklerinde genellikle İl Müdürü veya İl Müdür Yardımcısı) intikal ettirilmiştir. Sonrasında da yetkili merciler tarafından tutanaklar incelenerek gerektiğinde İdari Yaptırım Kararı verilmekte ve ilgililere tebliğ edilmektedir.

İl Müdürlüklerinde görevli denetim personeli tarafından düzenlenen Çevre Denetim Tespit Tutanakları incelendiğinde, tutanakların düzenlenme yani kabahatin işlendiğinin tespit edildiği tarih ile kabahate ilişkin İdari Yaptırım Karar Tutanağının düzenlenme ve ilgisine tebliğ edilme tarihi arasında ciddi zaman farkları(Yaklaşık bir yıl) olduğu görülmüştür. Belirtilen hususun, idarî yaptırım kararı vermeye yetkili İl Müdürlüklerinin, kendilerine intikal ettirilen Çevre Denetim Tutanakları üzerindeki onaylama ve idari yaptırıma karar verme yetkisini gecikmeli kullanmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

İdari Yaptırım Tutanaklarının ne kadar sürede tanzim edileceğine dair standart bir uygulamanın olmaması ve tespitlerin sistemli bir şekilde incelenip belirlenmiş süreler içerisinde yaptırıma dönüştürülmemesi, hem idari yaptırımların etkisini azaltmakta hem de İl Müdürlüklerinin yaptırım süreçlerini objektif kriterlere göre yönetip yönetmediği noktasında tereddüte neden olmaktadır.

İdare cevabında çeşitli yargı süreçleri ya da teknik rapor hazırlanmasının beklenmesi nedeniyle gecikmeler olabildiği ifade edilmektedir. Yapılan incelemede, bu tarz gerekçeler olmadan da gecikmeler olduğu tespit edildiğinden cevap yeterli görülmemiştir.

Belirtilen sebeplerle, söz konusu yaptırım süreçlerine ilişkin standart bir uygulamanın geliştirilmesi ve İl Müdürlükleri tarafından etkili ve sürekli bir şekilde uygulanmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 14: İller Bankası Anonim Şirketi ile Yapılan Protokole İlişkin Tespitler**

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 protokolde İLBANK'ın yükümlülüklerini yerine getirmedeği 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.

Borç kaydedilen bu tutarlar herhangi bir faiz veya nema işletilmeksizin ilk taksit ödemesi 15 Nisan 2019 olmak üzere 24 eşit taksit halinde İLBANK mevzuatı çerçevesinde belediyelerden takip ve tahsil edilecektir. Tahsil edilen tutarlar, tahsil edilen ay sonuna kadar Bakanlık Merkez Saymanlığına yatırılacaktır.

Bakanlık tarafından Protokol hükmüne dayanarak, mevzuata aykırı olarak gider gerçekleşmeden ve giderin gerçekleştiğine dair kanıtlayıcı belgeler sunulmadan 23.03.2018 tarihinde İLBANK'a 60.000.000,00 TL tutarında ödemede bulunulduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında projelerin tamamlanması amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından borç verme kodu ile ödenek tahsis edildiği ve bu ödeneğin bütçe gideri yapılmak suretiyle harcanma imkanı olduğu ifade edilse de bu kaynağın doğrudan İLBANK'a aktarılmak yerine gideri gerçekleştiren idarelerce proje gerçekleştirilip kanıtlayıcı evraklar Bakanlığa sunulduktan ve gerekli kontroller yapıldıktan sonra ödeme yapılması gerekmektedir.

Protokol gereği, aktarılan tutar kadar belediyelerin borçlandırılması ve geri ödemelerin İLBANK tarafından tahsil edilip Merkez Saymanlığa aktarılması gerekmektedir. Ancak, 2021 yılı sonu itibarıyla İLBANK tarafından Bakanlığa sadece 9.442.424,04 TL ( İlk taksit ödemesi 15 Nisan 2019 ve bir taksit ödemesi tutarı 2.500.000,00 TL olduğu halde) aktarıldığı tespit edilmiştir.

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



---

---

**BULGU 15: İmar Planlarında Serbest Olarak Belirlenmiş Bina Yüksekliklerinin Yeniden Belirlenmesine İlişkin Süreçlerin Bakanlık Tarafından Takip Edilmemesi**

Bina yüksekliklerinin belirlenmediği 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 siluet dikkate alınarak, imar planı değişiklikleri ve revizyonları yapılmak suretiyle belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

İlgili 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 belirlemesi; bunun yanında, oluşacak maliyetlerin %100 fazlasının ilgili idaresinden tahsil edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

### **BULGU 16: İşgal Edilen Hazine Taşınmazlarına İlişkin Tahliye Mekanizmasının İl Müdürlüklerince İşletilmemesi**

Kiraya verilen, irtifak hakkı kurulan veya kullanma izni verilen taşınmazlardan süresi dolduğu hâlde işgali devam eden, sözleşmesi feshedilen veya herhangi bir sözleşmeye dayanmaksızın fuzuli olarak işgal edilen Hazine taşınmazlarının tahliye işlemlerinin yapılmadığı, tahliyeye dair kontrol mekanizmasının kurulmadığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şağilden tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil bedelinin isteneceği, ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmediği ve fuzuli şağilin kusurunun aranmadığı, kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği, aksi halde ecrimisil alınacağı, işgal edilen taşınmaz malın da, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır.

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin 84'üncü maddesi gereğince; İdarece kiraya verilen, irtifak hakkı tesis edilen veya kullanma izni verilen taşınmazların dışındaki tüm taşınmazlara ilişkin en az yılda bir kez tespit yapılması gerekmektedir.

Aynı Yönetmeliğin 85'inci maddesinde ise; Hazine taşınmazının, idarenin izni dışında kullanıldığı veya üzerinde tasarrufta bulunulduğunun tespit edilmesi durumunda yaptırım uygulanacağı belirtilmiş, bu yaptırım ise söz konusu 2886 sayılı Kanunun 75'inci maddesinde ve Yönetmeliğin 89'uncu maddesinde düzenlenmiştir.

Milli Emlak Genel Müdürlüğünden edinilen bilgilere göre; 2021 yılı sonu itibariyle tescilli, DHTA ve ilişkili olan 4.490.708 aktif Hazine taşınmazının 489.502 adedinin işgal

---

---

altında olduğu ve bu taşınmazlar için 1.231.600 adet ecrimisil işlemi uygulandığı görülmektedir.

Ecrimisil bedeli alınan taşınmazlara ilişkin veri ve istatistiklerin Bakanlık tarafından tutuluyor olmasına karşılık taşınmazlardan tahliyesi gerçekleştirilenlere ilişkin güvenilir bir veriye erişilememiştir. Ancak, yapılan inceleme neticesinde tahliye mekanizmasının çalışmadığı açıkça görülmektedir. Verilen istatistiklerden anlaşılacağı üzere Hazine taşınmazları üzerindeki ecri misil uygulamalarını büyük kısmının önceki yıllarda başladığı ve fuzuli şagillerin tahliye edilmemesi sonucunda uygulamanın devam ettiği görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında;

Hazine taşınmazlarının işgaller/tecavüzlerden korunması ve/veya bunların giderilmesi hakkında gereğinin yapılması ve bu konularda gerekli özen ve hassasiyetin gösterilmesi hususlarında 81 İl Valiliğine gerekli talimatlar verildiği,

Yıllar içerisinde yapılan bazı düzenlemeler ile Hazine taşınmazlarını işgalen kullanan fuzuli şagiller hak sahibi sayılıp, bunlar lehine satış/kiralama yapılmasına dair düzenlemeler yürürlüğe konulduğu ve Hazine taşınmazlarını işgalen kullanan fuzuli şagillerin yapılan yasal düzenlemeler ile hak sahibi olarak sayılmaları ve bunlar lehine doğrudan satış/kiralama işlemlerinin yapılması nedeniyle tahliye işlemleri yerine kira/satış sözleşmeleri düzenlenmekte olduğu,

Söz konusu yasal düzenlemeler kapsamında on binlerce taşınmazın kiralandığı ve işlemleri devam eden taşınmazların olduğu,

ifade edilmektedir.

Söz konusu düzenlemeler kapsamına girmesi sebebiyle kira veya satış işlemine konu olmuş taşınmazların artık işgalli taşınmaz olarak değerlendirilmeyeceği; öte yandan, kira veya satış işlemi için başvuru ya da başvuru sonrası süreçleri devam eden taşınmazlar ise tahliyesinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır. Ancak, söz konusu düzenlemelerin kapsamına girmeyen Hazine taşınmazlarının işgali durumunda da tahliye mekanizmasının işlemediği görülmektedir.

Bu itibarla, mevzuat hükümlerine uygun olarak işgal altındaki taşınmazların tahliyesinin sağlanması, ecrimisilin bir yönetim biçimi olarak kullanılmasından vazgeçilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

---

---

**BULGU 17: ÇED Kapsamı Dışında Tutulan Projelerde Yapılan Kapasite Artışlarının ÇED Süreçlerine Dahil Edilememesi**

ÇED kapsamı dışında tutulan projelerde, çevreye verdiği etkiyi değiştireci nitelikteki faaliyet alanının büyümesi ve tesis kapasitesinin genişlemesi gibi proje değişikliklerinin kapasite artışı kapsamında değerlendirilmemesi sonucu ÇED süreçlerine dahil edilemediği görülmüştür.

Çevre Kanunu'nun 10'nuncu maddesi gereği gerçekleştirmeyi plânladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler, ÇED Raporu veya proje tanıtım dosyası hazırlamakla yükümlüdürler. ÇED'e tâbi projeler ve konuya ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir.

Bu kapsamda 25.11.2014 tarih ve 29186 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinde çevresel etki değerlendirmesine tabi projeler için ÇED Başvuru Dosyası, ÇED Raporu, Seçme Eleme Kriterleri uygulanacak projeler için ise Proje Tanıtım Dosyası hazırlanacağı ifade edilmiştir. 7'nci maddesinde de bu Yönetmeliğin Ek-1 listesinde yer alan projelere ÇED Raporu hazırlanmasının zorunlu olduğu, Ek-2 listesinde yer alan projelerin ise seçme, eleme kriterlerine tabi projeler olduğu 15'nci maddesinde belirtilmiştir.

Yönetmeliğin kapasite artışlarına ilişkin olan 20'nci maddesinde ÇED olumlu veya ÇED gerekli değildir kararı bulunan projeler için "Ek-1" ve "Ek 2" listelerinde yer alan eşik değerler itibariyle kapasite artışının değerlendirileceği ifade edilmiştir. Ayrıca, Yönetmeliğin 7 ve 15'inci maddelerinde de kapsam dışı değerlendirilen projelere ilişkin kapasite artırımlarının da bu kapsamda değerlendirileceği belirtilmiştir.

Özetle, mevzuat hükümlerine göre, Ek-1 listesinde yer alan projeler için ÇED Raporu, Ek-2 listesinde yer alan projeler içinse Proje Tanıtım Dosyası hazırlanacak, bu listelerde ilgili proje için eşik değer belirlenmişse ve sadece bu eşik değer kıstas alınmak suretiyle kapasite artırımını değerlendirmesi yapılacaktır.

Dolayısıyla projelerde yapılan değişikliklerin kapasite artışı olarak değerlendirilebilmesinin sadece ekli listelerde eşik değer belirlenmiş olan projeler için mümkün olacağı anlaşılmaktadır. Örneğin, Yönetmeliğin Ek-1 listesinde yer verilerek ÇED raporu hazırlanması zorunlu tutulan yat limanları için herhangi bir eşik değer belirlenmediği bu nedenle projede yapılacak değişikliklerin kapasite artışına konu edilemediği görülmüştür. Eşik

değer belirlenen projeler ise kapasite artışına yalnızca belirlenen eşik değer itibarıyla konu olabilecektir. Yönetmeliğin Ek-1 ve Ek-2 listelerinde yer alan iskeleler için eşik değerinin yavaşabilecek deniz araçlarının ağırlığı olarak belirlendiği bunun yanında faaliyetin çevreye etkisini değiştirebilecek nitelikte olan proje alanının büyüklüğü, yavaşacak deniz aracının sayısı gibi kriterlerin dikkate alınmadığı görülmüştür.

Yapılan incelemede, Yönetmeliğin yürürlük tarihinden önce üretim veya işletmeye başlaması sebebiyle kapsam dışı olarak değerlendirilen projelere ilişkin olarak;

- Feribot iskelesi projelerinde yapılan değişiklik ile iskele alanının büyütüldüğü ancak Yönetmelikte iskeleler için eşik değerinin sadece yavaşacak deniz aracının ağırlığı olarak belirlenmiş olması sebebiyle,

- Yat limanı projelerinde yapılan değişiklik ile bağlanan yat sayılarının arttığı ancak Yönetmelikte yat limanları için eşik değer belirlenmemiş olması sebebiyle,

Bu projelerde yapılan değişikliklerin kapasite artışı olarak değerlendirilemediği görülmüştür.

Öte yandan 29 Temmuz 2022 tarih ve 31907 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği yürürlüğe girmiş olup anılan Yönetmeliğin “Yürürlükten kaldırılan yönetmelik” başlıklı 29. maddesi ile 25.11.2014 tarihli ve 29186 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği” yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak, bulgumuzun konusuna dayanak gösterilen 7,15,20 ve 24üncü maddelerindeki düzenlemeler yeni Yönetmelik’te de aynı madde ve içerik numaralarıyla korunmuştur. Dolayısıyla, yeni Yönetmelik’te bulgu konusunu giderecek herhangi bir düzenleme yapılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, kapsam dışı projelerde gerçekleşen kapasite araçlarının değerlendirmeye tabi tutulabilmesi için yönetmelikte yapılacak değişiklik veya yönetmeliğin 24. maddesi uyarınca belirlenecek yöntem ile faaliyetin çevreye etkisini değerlendirmeye izin verecek ölçülebilir kriterler belirlenmesi gerekmektedir.

### **BULGU 18: Rezerv Yapı Alanı Belirlenmesine İlişkin Tespitler**

İdare tarafından rezerv yapı alanları tespit edilirken, her bir rezerv alanının niteliğine göre gözlemsel verilere dayanan gerekçe raporu düzenlenmesi gerekirken maktu gerekçe raporları düzenlendiği tespit edilmiştir.

---

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesi (c) bendinde, rezerv yapı alanı 6306 sayılı Kanun uyarınca gerçekleştirilecek uygulamalarda yeni yerleşim alanı olarak kullanılmak üzere, TOKİ'nin veya İdarenin talebine bağlı olarak veya resen Bakanlıkça belirlenen alanlar olarak tanımlanmaktadır.

Öte yandan 6306 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin "Rezerv yapı alanının tespiti" başlıklı 4'üncü maddesinde ise, rezerv yapı alanlarının, alanın büyüklüğünü içeren koordinatlı hâlihazır haritasını, alanın uydu görüntüsünü veya ortofoto haritasını, alanda bulunan kamuya ait taşınmazların listesini, alanda yapılacak inceleme neticesinde gözlemsel verilere dayanılarak hazırlanacak gerekçe raporunu ve alanın özelliğine göre Bakanlıkça istenecek sair bilgi ve belgeleri ihtiva eden dosyaya istinaden Bakanlıkça belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Öte yandan Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Genel Müdürlüğü Emlak Dairesi Başkanlığı tarafından 2021 yılında rezerv yapı alanı ilan edilen tüm yerlerin listesi ve gerekçeleri incelendiğinde, tüm rezerv alanı ilanlarında aynı maktu gerekçe yazısının kullanıldığı, her bir rezerv alanı için alanın özelliğine göre ayrı ayrı değerlendirme ve gerekçelendirme yapılmadığı tespit edilmiştir.

Hazırlanan gerekçe yazılarında;

"6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un amacı; "afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek" şeklinde maktu gerekçelerin yazıldığı tespit edilmiştir.

Görüldüğü üzere rezerv yapı alanı ilan yazılarında, Yönetmelik hükümleri kapsamında düzenlenmesi gereken, her bir alan için alanda yapılacak inceleme neticesinde gözlemsel verilere dayanılarak hazırlanan bir gerekçelendirme yer almamakta, mevzuatta yer alan hükümler arka arkaya sıralandıktan sonra bir gerekçelendirme yapılmaksızın belirtilen alanların rezerv yapı alanı olarak ilan edilmesinin uygun görüldüğü belirtilmektedir.

İdare cevabında da, bundan sonraki süreçlerde 6306 sayılı Kanun kapsamında belirlenen rezerv yapı alanının ilan amacı gözetilmek suretiyle mevzuatta belirtilen hususlara azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmektedir.

---

Belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, Bakanlık tarafından rezerv yapı alanları belirlenirken, her bir alan için ayrı ayrı olacak şekilde gerekçelendirme yapılması gerektiği ve bu gerekçe raporlarında her bir alanın özelliğine göre, rezerv alanı ilan edilmesinin nedenlerinin de açıklanması gerektiği düşünülmektedir.

### **BULGU 19: Sıfır Atık Yönetim Sistemi İçin Öngörülen Sürelerin Takibinin Yapılmasına İlişkin Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması**

Bakanlık tarafından sıfır atık yönetim sistemine geçiş için mevzuatta belirlenen sürelerin takibi için kontrol mekanizması kurulmadığı ve sistemi kurma zorunluluğu bulunan yerlere yaptırım uygulanmadığı görülmüştür.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 11'inci maddesinin 9'uncu fıkrasında atıkların geri kazanılması ve geri kazanılabilen atıkların kaynağında ayrı toplanmasının esas olduğu, sıfır atık yönetim sistemine ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği ve sıfır atık yönetim sisteminin kurulmasının ve işletilmesinin zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun'un idari nitelikteki cezaların düzenlendiği 20'nci maddesinin (z) bendinde ise sıfır atık yönetim sistemini kurmayanlara ve/veya kurduğunu belgeleyemeyenlere 27.240 TL idari para cezası verileceği ifade edilmiştir.

Bu çerçevede Sıfır Atık Yönetmeliği 12.07.2019 tarih ve 30829 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Anılan Yönetmeliğin 2'nci maddesinde mahalli idareler ve EK-1 listede tanımlı diğer yerler ile gönüllülük esasına göre başvuranlar düzenlemenin kapsamında tutulmuştur. EK-1 listede mahalli idareler ile bina ve yerleşkeler için belirli kıstaslara göre gruplar belirlenmiş ve sisteme geçiş için son tarihler belirtilmiştir.

Yönetmeliğin 6 ila 11'inci maddeleri arasında Bakanlığın, il müdürlüklerinin, mülki idare amirlerinin, mahalli idarelerin, sıfır atık yönetim sistemi kuran bina ve yerleşkeler ile organize sanayi bölgeleri ve havalimanlarının yükümlülükleri düzenlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre sıfır atık yönetim sistemine geçenlerin ve geçme zorunluluğu olan yerlerin faaliyetlerini izlemek, denetlemek, aykırılık tespit edilmesi halinde idari yaptırım uygulamak ve Bakanlığa bilgi vermek il müdürlüklerinin görevi olarak belirlenmiştir.

Yönetmeliğin 12'nci maddesinde mahalli idareler ile EK-1 listede tanımlı diğer yerlerin uygulama takvimi doğrultusunda sıfır atık yönetim sistemine geçmelerinin zorunlu olduğu, 16'ncı maddesinde bu yerlerin temel seviyede sıfır atık belgesi almasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Ayrıca 19'uncu maddesinde belge sahibi yerlerin il müdürlüklerince belgenin geçerlilik süresi içerisinde asgari bir defa denetleneceği ifade edilmiştir.

Özetle, Yönetmelik kapsamında zorunlu tutulan yerlerin il müdürlükleri denetiminde sıfır atık sistemini belirlenen takvim doğrultusunda kurması ve sıfır atık belgesi alması aksi takdirde idari para cezası ödemeleri gerekmektedir.

İl Müdürlüklerinde yapılan incelemede, sıfır atık bilgi sistemi aracılığıyla başvuruların toplandığı, başvuru kapsamında beyan edilen bilgilerin kriterlere uygunluğunun denetiminin personel yetersizliği sebebiyle yapılamadığı, sıfır atık bilgi sisteminin sıfır atık sistemine geçme zorunluluğu olan yerlere ilişkin yeterli bir veri sunmadığı ve bu nedenle de uygulama takviminin takibinin yapılmadığı dolayısıyla idari para cezası mekanizmasının çalışmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuat hükümleri doğrultusunda sıfır atık yönetim sistemi kurma zorunluluğu olan yerlerin tespit edilerek uygulama takvimi doğrultusunda sisteme geçişlerin tamamlanarak belgelendirilmesi ve sistemi kurmayanlara idari para cezası uygulanması gerekmektedir.

## **BULGU 20: Şahıs İşletmelerine Uygulanan İdari Para Cezalarının Hatalı Uygulanması**

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

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

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



---

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

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

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

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

### **BULGU 21: Taşınır Mal Yönetimine İlişkin Tespitler**

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

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

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

Kamu idarelerine ait taşınırların muhafazası ile görevli olan veya kendilerine kullanılmak üzere taşınır teslim edilen kamu görevlileri bu taşınırları en iyi şekilde muhafaza

---

---

etmek, gerekli bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak, veriliş amacına uygun bir şekilde kullanmak ve görevin sona ermesi veya görevden ayrılma halinde iade etmek zorundadırlar.

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

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

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

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

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

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

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

Yapılan incelemede,

- Tüm harcama birimlerinde oda, koridor gibi ortak kullanım alanlarına tahsis edilen taşınırlar için dayanıklı taşınırlar listesi düzenlenmediği,

---

---

- Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Yapı İşleri Genel Müdürlüğü, Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü ile Rehberlik ve Teftiş Başkanlığında, dayanıklı taşınır için Taşınır Teslim Belgelerinin düzenlenmesinde önemli eksiklikler olduğu,

- TKYS’de yer alan kayıtlara göre ambarda gözüken taşınırın fiilen anılan Genel Müdürlüklerin ambarlarında bulunmadığı görülmüştür.

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

### **B) Dayanıklı Taşınırlara Sicil Numarası Verilmemesi**

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

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

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

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

### **BULGU 22: Çevre İdari Para Cezalarının Tahsilatına İlişkin Tespitler**

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

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

Denetimler esnasında, çevre idari para cezası tahsilat oranlarının tahakkuk toplamlarına nispetle düşük kaldığı tespit edilmiştir.

---

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun “İdarî yaptırımların uygulanması, tahsil usûlü ve itiraz” başlıklı 25'inci maddesinde, Kanun'da öngörülen idarî yaptırımların uygulanmasını gerektiren fiillerle ilgili olarak yetkili denetleme elemanlarınca bir tutanak tanzim edileceği, tutanağın denetleme elemanlarının bağlı bulunduğu ve idarî yaptırım kararını vermeye yetkili mercie intikal ettirileceği ve gerekli idarî yaptırım kararının verileceği, idarî yaptırım kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabileceği, ancak dava açmış olmanın, idarece verilen cezanın tahsilini durdurmayacağı, idarî para cezalarının tahsil usûlü hakkında 30.03.2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanacağı hususlarına yer verilmektedir. Dolayısıyla, idari para cezalarının kesinleşme tarihlerine ilişkin Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı arasında görüş ayrılığı bulunması tahsilat oranlarının düşük kalmasına neden olmaktadır.

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

Anılan hükümler uyarınca, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı görüşüne göre, Çevre Kanunu'nda idari yaptırım kararlarına ilişkin karşı başvuru mercii İdare Mahkemeleri olarak belirlenmiş ve tahsilat için de kesinleşme şartı aranmamıştır. Dava açılması idari işlemin yürürlüğünü durdurmamaktadır ve mahkeme aksine karar vermediği sürece işlem yürürlükte olacak hüküm ve sonuç doğuracaktır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı görüşüne göre, 5326 sayılı Kanun'un 17'nci maddesinin dördüncü fıkrasında yapılan değişiklik ile idari yaptırım kararlarının kesinleşmeden tahsil edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

---

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

2021 yılında kesilen cezalar ve tahsilat miktarlarına baktığımızda, tüzel kişilere kesilen ceza tutarının 194.168.461,74 TL olduğu, 50.574.846,44 TL'sinin tahsil edildiği (tahsilat oranı yaklaşık %26 civarı); gerçek kişilere kesilen ceza tutarının 39.447.846,09 TL olduğu, 2.829.913,37 TL'sinin tahsil edildiği (tahsilat oranı yaklaşık %7), yani tahsilat tutarlarının kesilen cezalara kıyasla çok düşük kaldığı anlaşılmaktadır.

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

Tahsilatın düşük kalmasının diğer bir sebebi de bulgunun (b) bendinde açıklanmaktadır.

Belirtilen sebeplerle, idari para cezalarına ilişkin olarak tahsilat tutarlarının artırılması için, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve diğer ilgili kurumlarla bir araya gelerek bir uygulama birliğinin sağlanması ve gerekli yasal düzenlemeler yapılarak İdarenin kayba uğramasının önüne geçilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### **B) İdari Para Cezalarının Ödenip Ödenmediğine Dair Kesin Veri Olmaması**

Yukarıda açıklandığı üzere, denetimler sırasında 2021 yılında kesilen çevre idari para cezalarının tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

Dava bilgisi olan dosyalar ile taksit talebi olan dosyalar dışında, kalan cezalar için sistemde bir bilgi bulunmamaktadır. Dolayısıyla, kalan idari para cezalarına ilişkin sağlıklı bir tespit yapılamamaktadır. Bu durum, Gelir İdaresi Başkanlığı tahsilat sistemi ile Bakanlığın denetim sistemi (e-denetim) arasında bir entegrasyonun olmamasından kaynaklanmaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı uygulamasına göre, 1 ay içerisinde ödenen cezalar Mal Müdürlüklerince, 1 ay içerisinde ödenmeyen ve ödeme süresi geçen cezalar ise Gelir İdaresi Başkanlığınca tahsil edilmektedir. Ancak, hangi cezaların Mal Müdürlükleri tarafından, hangi cezaların Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından tahsil edildiği ya da tahsil edilmeyen net ceza tutarı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından bilinmemektedir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı elindeki veri, cezalarını ödeyen tüzel/gerçek kişilerin ödeme dekontlarını İl Müdürlüklerine ulaştırdığı noktada, bu verilerin sisteme girilmesi sonucu tespit edilen tutarlardan oluşmaktadır. Bu durum da e-denetim sisteminde yer alan idari para cezalarının ödenip ödenmediği hususunun kontrolünü ve sonrasında kanuni tahsilat süreçlerini zorlaştırmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, Bakanlık ile Hazine ve Maliye Bakanlığı personeli tarafından ortak yazılım çalışmasına başlandığı, ancak idari para cezalarının kesinleşme tarihine ilişkin farklı görüşler nedeniyle henüz bir sonuç alınamadığı ifade edilmektedir.

Belirtilen sebeplerle, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından idari para cezalarının takibinin yapılabilmesi için, Bakanlık e-denetim sistemi ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tahsilat sistemi arasında entegrasyon işlemlerinin tamamlanması gerektiği düşünülmektedir.

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: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

<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>
Yetki Devri Yapılan Kuruluşlarca Verilen Çevre İdari Para Cezalarının Yüzde Ellisinin Genel Bütçeye Gelir Kaydedilmemesi ve Karşılığı Ödeneğin Bakanlık Bütçesine Konulmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı
Taşınır Mal Yönetimine İlişkin Tespitler	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı
Atık Yönetimi Yönetmeliği Hükümleri Kapsamında Değerlendirilen Tesislerin İmar Planına İşlenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı
Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Proje Bedellerinin Düşük Gösterilmesi ve Bunun Sonucu Başvuru Ücretleri ile İdari Para Cezalarının Olması Gerekenden Az Ödenmesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgusu yazıldı
Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetim Sisteminde ÇED Kararlarına İlişkin Bilgilerin Entegre Bir Şekilde Yer Almaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgusu yazıldı
Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'nün Yetki ve Sorumluluğundaki Alanlara Ait Kira ve Kullanma İzni Gelirlerinin Genel Bütçe Geliri Olarak Kaydedilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı
Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıkları Kontrolü Yönetmeliği Kapsamında Yetki Devri Yapılmayan İllerde İdari Yaptırımların Gecikmeli Uygulanması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgusu yazıldı
Şahıs İşletmelerine İdari Para Cezalarının Hatalı Uygulanması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgusu yazıldı
Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı Tarafından Gerçekleştirilen Hizmet Alımlarında Doğrudan Temin Parasal Sınırlarına Uyulmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgusu yazıldı



Çevre İdari Para Cezalarının Tahsilatına İlişkin Tespitler	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgusu yazıldı
İdari Yaptırım Kararlarının Gecikmeli Onaylanması ve Tebliğ Edilmesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgusu yazıldı
İlama Bağlı Giderlerin Zamanında Ödenmemesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgusu yazıldı
İller Bankası Anonim Şirketi ile Yapılan Protokollere İlişkin Tespitler	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgusu yazıldı
Kurumlardan Alınan Şartlı Bağış ve Yardımlar Hesabında Yer Alan Tutarların Şartlı Bağış ve Yardım Niteliğinde Olmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı
Genel Bütçeli İdarelere Tahsisli Kamu Konutlarının Sayısına İlişkin Kayıtlarda Uyumsuzluk Olması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı
Ecrimisil Gelirlerinin Eksik Muhasebeleştirilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı
Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı
Devam Etmekte Olan Yatırımlara İlişkin Tutarların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmemesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgusu yazıldı
Diğer İdareler Hesabına Yaptırılan Yatırımlardan Geçici Kabulü Yapılanların İlgili İdarelerine Devredilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı
Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı
Döner Sermayeden Karşılanan Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı
Vadesinde Tahsil Edilemeyen Kira ve İrtifak Hakkı Bedellerinin Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında İzlenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı

Hazineye Ait Taşınmazların Envanter ve Muhasebe Kayıtlarına Alma Çalışmalarının Tamamlanmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı
Hazine Taşınmazlarına İlişkin Rayiç Bedel Kayıtlarının Tamamlanmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı
Bakanlık Aleyhine Sonuçlanan Hukuk Davalarına İlişkin Tahakkuk ve Gider Kayıtlarında Eksiklikler Bulunması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı
Sosyal Tesislerin Envanterinde Yer Alan Taşınırların Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**ÇEVRE, ŞEHİRCİLİK VE İKLİM  
DEĞİŞİKLİĞİ BAKANLIĞI DÖNER  
SERMAYE İŞLETMELERİ  
2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**



## İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	84
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	87
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	88
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	88
5. DENETİM GÖRÜŞÜ .....	88
6. DENETİM BULGULARI.....	89
7. EKLER.....	95



## **TABLÖLAR LİSTESİ**

Tablo 1: Döner Sermaye İşletmesi 2021 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşmesi .....	86
Tablo 2: Döner Sermaye İşletmesi 2021 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşmesi .....	86





## KISALTMALAR

**KHK** : Kanun Hükümünde Kararname

**DMİS** : Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi



## **BULGU LİSTESİ**

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

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. Diğer Bulgular**

1. Döner Sermaye İşletmesi Kadrosunda Yer Almayan Personelin Ücretlerinin Döner Sermaye Bütçesinden Ödenmesi
2. Döner Sermaye Tarafından Alınan İmar Planı Yapma, Yaptırma ve İncelenmesi Bedellerine İlişkin Tespitler
3. Banka Hesapları Arasındaki Aktarma İşlemlerinde Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının Kullanılmaması



---

## 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 9 işçi olmak üzere 18 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, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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. 2021 yılı sonu itibarıyla ödenmiş sermayesi 33.401.507,03 TL, ödenmemiş sermayesi 166.598.492,97 TL'dir.

Aşağıdaki tablolarda görüleceği üzere, İşletmenin 2021 yılı gider toplamı 1.188.320.667,63 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 1.193.561.786,20 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 2021 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşmesi**

Giderin Çeşidi	2021 Yılı Tahmin Edilen (TL)	2021 Yılı Gerçekleşen (TL)
Personel Giderleri	1.450.000,00	819.073,96
Sosyal Güv. Prim Giderleri	0,00	0,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri ve Diğer Giderleri	455.642.500,00	395.607.597,95
Cari Transferlere Ait Giderler	939.122.300,00	693.743.821,31
Sermaye Giderleri	86.785.200,00	81.151.174,41
Sermaye Transferleri	17.000.000,00	16.999.000,00
<b>Toplam:</b>	<b>1.500.000.000,00</b>	<b>1.188.320.667,63</b>

**Tablo 2: Döner Sermaye İşletmesi 2021 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşmesi**

Gelirin Çeşidi	2021 Yılı Tahmin Edilen (TL)	2021 Yılı Gerçekleşen (TL)
Mal ve Hizmet Gelirleri	1.421.283.600,00	1.193.439.671,40
Alınan Bağış ve Yardımlar	4.320,00	0,00
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00
Diğer Gelirler	78.712.080,00	122.114,73
<b>Toplam</b>	<b>1.500.000.000,00</b>	<b>1.193.561.786,20</b>

#### 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Döner Sermaye İşletmesi, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesine ilişkin olarak Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne tabi olup, uygulanan muhasebe sistemi belirtilen mevzuatta da öngörülen tahakkuk esaslı muhasebe sistemidir.

Muhasebe işlemleri, 2011 yılına kadar tek düzen hesap planına paralel bir hesap planı ile yürütülürken, 2012 yılından itibaren hesap planına bütçe işlemleri de eklenmiş ve bu sayede işlemlerin bütçe ile de bağlantısı kurulmaya başlanmıştır.

Yapılan işlemin türüne göre ilgili birimlerce gerçekleştirilen işlemler karşılığı düzenlenen evraklar, muhasebe birimine gelmekte; muhasebe biriminde gerekli kontroller yapıldıktan sonra DMİS sistemine giriş yapılmak sureti ile muhasebe işlemleri gerçekleştirilmektedir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- 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 İşletmesi 2021 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: Döner Sermaye İşletmesi Kadrosunda Yer Almayan Personelin Ücretlerinin Döner Sermaye Bütçesinden Ödenmesi**

Bakanlık merkez ve taşra teşkilatında 2018 yılında kadroya geçirilen işçilerin ücretlerinin Döner Sermaye İşletmesi Bütçesinden ödendiği görülmüştür.

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalışan personelin kadroya geçirilmesine ilişkin düzenlemeler 375 sayılı KHK'nın geçici 23'üncü ve 24'üncü maddelerinde yer almaktadır. Anılan maddeye ilişkin detaylı düzenlemeler, 01.01.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 375 Sayılı KHK'nın Geçici 23 ve 24'üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar ile yapılmıştır.

Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, hak sahipliği açısından kapsam belirlenmiş, 6'ncı maddesinde ise sürekli işçi kadrosuna geçirilme sürecine ilişkin takvim tespit edilmiş olup, devamındaki maddelerde, bu süreçte idarelerce yürütülecek iş ve işlemler detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

---

Bu hükümler doğrultusunda, kadroların Döner Sermaye İşletmesine ihdas edilmesi yasal bir zorunluluk iken, personel Bakanlık merkez ve taşra teşkilatında sürekli işçi kadrosuna geçirilmiştir.

Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde ise, işletme kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen personele yapılan aylık, ücret, yolluklar ile mali ve sosyal haklara ilişkin ödemeler işletmenin giderleri arasında sayılmıştır.

Buna göre, kadroya geçirilenlerden yalnızca işletme kadrosunda istihdam edilen işçilerin ücretleri işletme bütçesinden ödenebilecektir.

Yapılan incelemede, Bakanlık merkez ve taşra teşkilatında kadroya geçirilen işçilerin tamamının ücretlerinin işletme bütçesinden ödendiği tespit edilmiştir. İşletme kadrosunda yer almayan işçilerin ücretlerinin işletme bütçesinden ödenmesi ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Bahsi geçen husus Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü'nün önceki yıla ait Sayıştay Denetim Raporunda da yer almaktadır.

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

## **BULGU 2: Döner Sermaye Tarafından Alınan İmar Planı Yapma, Yaptırma ve İncelenmesi Bedellerine İlişkin Tespitler**

Plan inceleme ve hizmet bedeli ödeyen çeşitli firmalar tarafından, Bakanlık Döner Sermaye İşletmesince tahsil edilen "plan inceleme ve işlem hizmet bedelleri"ne karşı davalar açıldığı ve mevzuattan kaynaklanan sebeplerle davaların kaybedildiği görülmüştür.

1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Görev" başlıklı 97'nci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum veya kuruluşlarına veya gerçek kişilere veyahut özel hukuk tüzel kişilerine ait olan taşınmazlar üzerinde kamu veya özel sektör tarafından gerçekleştirilecek olan yatırımlara ilişkin olarak, ilgililerince hazırlandığı veya hazırlatıldığı halde yetkili idarece üç ay içinde onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgililerinin valilikten talep etmesi ve valiliğin Bakanlığa teklifte bulunması üzerine bedeli mukabilinde yapmak, yaptırmak ve

---

---

onaylamak, başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarece verilmemesi halinde bedeli mukabilinde resen yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermek hususları Bakanlığın görev alanı içinde sayılmıştır.

Ayrıca, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin "Faaliyet Alanları" başlıklı 7'nci maddesinde, Bakanlığın görev alanları ile ilgili olan İşletmenin faaliyet alanları sayılmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in "Gelirler" başlıklı 8'inci maddesinde ise, işletmenin gelirleri, 7'nci maddede sayılan faaliyetlerle ilgili her türlü mal ve hizmet satış gelirleri ile Bakanlığın asli görevleri dışında, diğer mevzuatla verilen iş ve hizmetlerden elde edilen gelirler şeklinde sayılmıştır.

Yönetmelik'in 7'nci maddesinde, döner sermayenin faaliyet alanı içerisinde çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini, bedeli mukabilinde yapmak, yaptırmak veya onaylamak hususlarına yer verilmediğinden, Döner Sermaye İşletmesi tarafından "Plan İnceleme ve Hizmet Bedeli", Yönetmelik'in 8'inci maddesinin (b) bendi kapsamında edilmektedir.

Yapılan incelemede, plan inceleme ve hizmet bedeli ödeyen bazı firmaların Bakanlığa dava açtığı ve mahkeme kararlarında belirtilen, asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yasal düzenlemelerle aksi belirtilmedikçe ücretsiz olması gerektiği, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylamanın Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının asli görevleri arasında sayıldığı ve anılan kamu hizmeti için ücret alınacağı yönünde açık bir yasal düzenleme olmadığı, aynı zamanda planların incelenmesinin, Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nde 7'nci maddede ana faaliyet alanları içerisinde sayılmadığı ve 8'inci madde çerçevesinde Bakanlığın asli görevleri dışında, diğer mevzuatla verilen iş ve hizmetlerden elde edilen gelirler kapsamında değerlendirildiği gerekçeleriyle ödedikleri inceleme ve hizmet bedellerinin faiziyle geri alındığı görülmüştür. Şimdiye kadar kaybedilen davalar çerçevesinde 2019 yılında yaklaşık 12.000.000,00 TL, 2020 yılında yaklaşık 10.000.000,00 TL, 2021 yılında ise 1.791.014,64 TL ödeme yapıldığı anlaşılmaktadır.

Belirtilen durumda, bazı firmalar dava yoluyla plan inceleme bedelini geri alırken, dava yoluna gitmeyen firmalar plan inceleme bedeli ödemek zorunda kalmakta ve bu durumda uygulama birliği sağlanamamaktadır.

Sonuç olarak, ilerleyen zamanlarda daha fazla dava kaybedilmemesi açısından ilgili

---

Kanun/Yönetmelik hükümlerinde değişiklik yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

### **BULGU 3: Banka Hesapları Arasındaki Aktarma İşlemlerinde Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının Kullanılmaması**

Banka hesapları arasındaki aktarma işlemlerinde, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının kullanılmaması sonucu, 102-Bankalar Hesabının alacak tutarı ile 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç tutarının birbirine eşit olmadığı görülmüştür.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 72'nci maddesinde; 102 no'lu Hesabın, muhasebe birimleri adına bankaya yatırılan paralar ve bankaya tahsil için verilen çeklerden tahsil işlemi tamamlananlar ile muhasebe birimlerince düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden ödendiği veya gönderildiği bildirilen çek ve gönderme emri tutarlarının izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. 74'üncü maddesinde ise bankaca muhasebe birimine gönderilen hesap ekstreleri ile ödendiği veya ilgili yerlere gönderildiği bildirilen çek ve gönderme emri tutarlarının bu hesaba alacak, 103 no'lu Hesaba da borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Ayrıca, anılan Yönetmeliğin 75 ile 77'nci maddeleri arasında 103 no'lu Hesabın niteliği ve işleyişi düzenlenmiş olup, bu hesabın bankalardan çekle veya gönderme emri düzenlenmek suretiyle yapılacak ödeme ve göndermelerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Buna göre, muhasebe birimlerince düzenlenen çek ve gönderme emirleri, bu hesaba alacak, ilgili hesaplara borç kaydedilecek; bunlardan banka hesap özet cetveli ile hak sahiplerine ödendiği veya ilgili hesaplara aktarıldığı bildirilen paralar, bu hesaba borç, 102 no'lu Hesaba alacak kaydedilecektir.

Bu hükümler uyarınca, 102 no'lu Hesaptan bir çıkış olabilmesi için ilgili muhasebe birimince çek veya gönderme emri düzenlenmesi gerekmektedir. Bir başka ifadeyle, 102 no'lu Hesaba yapılacak alacak kaydına eşit tutarda 103 no'lu Hesap borçlandırılmalıdır. Bunun doğal sonucu olarak da 102 no'lu Hesabın alacak toplamı ile 103 no'lu Hesabın borç toplamı her zaman birbirine eşit olmalıdır.

Ancak, muhasebe kayıtlarının incelenmesinde, banka hesabından yapılan işlemlerde, 103 no'lu Hesap kullanılmadan muhasebeleştirme yapıldığı ve bu nedenle de mizanda bahse konu eşitliğin sağlanmadığı görülmüştür.

Bahsi geçen husus Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğünün nceki yıllara ait Sayıştay Denetim Raporlarında da yer almaktadır.

Sonuç olarak, banka hesapları arası aktarma işlemlerinin Yönetmeliğe uygun olarak 103 no’lu Hesap kullanılarak muhasebeleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

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: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Banka Hesapları Arasındaki Aktarma İşlemlerinde Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının Kullanılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı
Döner Sermaye İşletmesi Kadrosunda Yer Almayan Personelin Ücretlerinin Döner Sermaye Bütçesinden Ödenmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı





**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

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

**2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	105
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	110
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	110
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	111
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	111
6.	DENETİM BULGULARI.....	111
7.	EKLER.....	121



## **TABLÖLAR LİSTESİ**

Tablo 1 : Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü Kadro Dağılımı .....	107
Tablo 2 : Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2021 Yılı Gelirleri.....	108
Tablo 3 : Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2021 Yılı Giderleri.....	108



## 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
<b>TÜFE</b>	: Tüketici Fiyat Endeksi





## **BULGU LİSTESİ**

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

1. Gider Taahhütleri Hesabı ile Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabına Yapılması Gereken Taahhüt Kayıtlarının Hatalı Yapılması
2. Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması

### **B. Diğer Bulgular**

1. Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Kapsamında Uygulamada Bulunan Belediyelerin Yükümlülüklerine İlişkin Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması
2. Kaynak Aktarılan Belediyelerin, TOKİ'nin ve İLBANK'ın, Söz Konusu Kaynağın Kullanılmasıyla İlgili Muhasebe Kayıtlarının Takibine İlişkin Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması
3. Taşınmaz Satış Müzayedesinde, Muhammen Bedellerin Mevzuata Uygun Düzenlenmemesi



---

## 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, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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

**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, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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	182	-	182
Sözleşmeli Personel	81	141	222
<b>Toplam</b>	<b>263</b>	<b>141</b>	<b>404</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 222 personelin aylık ve diğer mali hakları Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından ödenmektedir.

2021 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 doksanını geçmemek üzere Cumhurbaşkanı kararı ile belirlenen orana tekabül eden tutar,

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

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

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

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının 2021 yılına ait gelirleri aşağıda gösterilmiştir:

**Tablo 2 : Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2021 Yılı Gelirleri**

Gelir Türleri	Tutar (TL)	Toplam Gelire Oranı (%)
Genel Bütçe ve Yedek Ödenekten Gelen Gelir	1.389.600.000,00	34,43
İller Bankası A.Ş.'nin Karının %50'si	-	-
Hazineye Tescilli Taşınmazların Satışından Elde Edilen Gelirler	2.220.617.029,71	55,02
Proje Karşılığı Aktarılan Tutarlar	-	-
Tapu ve Kadastro Döner Sermayesinden Aktarılan Tutarlar	386.762.277,43	9,58
Mevduat Faiz Gelirleri	-	-
Diğer Gelirler	38.904.500,53	0,97
<b>Toplam</b>	<b>4.035.883.807,67</b>	<b>%100</b>

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının 2021 yılına ait giderleri aşağıda gösterilmiştir:

**Tablo 3 : Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2021 Yılı Giderleri**

Gider Türleri	Tutar (TL)	Toplam Gidere Oranı (%)
Belediyelere Yapılan Aktarımlar	914.891.869,7	23,37
İller Bankasına Yapılan Aktarımlar	191.166.334,23	4,88
Diğer Kurumlara Yapılan Aktarımlar	2.020.528.458,00	51,62
Sözleşmeli Personel Giderleri	36.717.032,44	0,94

Mal ve Hizmet Alım Giderleri, Huzur Hakları, Yargılama Giderleri, Diğer Giderler	49.947.963,81	1,28
Kira Yardımı	480.589.483,9	12,28
Faiz Desteği Giderleri	20.661.356,90	0,53
Diğer Gelirler	199.767.275,40	5,10
<b>Toplam</b>	<b>3.914.269.774,38</b>	<b>%100</b>

Bakanlık bünyesinde faaliyetleri yürütülen Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının gelirleri 4.035.883.807,67 TL, giderleri ise 3.914.269.774,38 TL olarak gerçekleşmiştir.

2021 yılı içerisinde protokol kapsamında Toplu Konut İdaresi Başkanlığına aktarılan 1.855.814.724,16 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 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 Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

#### **6. DENETİM BULGULARI**

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

---

---

## A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

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

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

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

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

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

Yapılan incelemede, yürütülen projelere ilişkin olarak yapılan kira yardımı ödemelerinin 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına 665.985.579,16 TL kaydedilmesine rağmen, 980-Gider Taahhütleri Hesabından 478.841.599,29 TL düşüldüğü; 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına kredi faiz desteği ödemelerinin 20.302.239,72 TL kaydedilmesine rağmen, 980-Gider Taahhütleri Hesabından 52.698.932,44 TL düşüldüğü; 634-Dönüşüm Giderleri Hesabına kaynak aktarımlarının 67.751.567,39 TL kaydedilmesine rağmen, 980-Gider Taahhütleri Hesabından 91.027.455,72 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 2018, 2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da değinilmiş olup hatalı muhasebe uygulamalarının halen devam etmekte olduğu görülmektedir.

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

## **BULGU 2: Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması**

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı mali tablo kayıtları üzerinde yapılan incelemede, maddi duran varlıklar bulunduğu halde bu varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmadığı ve 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

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

Yönetmelikte ilgili hesabın nasıl kullanılacağı konusunda bir açıklama bulunmamakla birlikte, Yönetmeliğin "Hüküm bulunmayan haller"i düzenleyen 29'uncu maddesinde, "*Bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 5018 sayılı Kanuna dayanılarak hazırlanan diğer yönetmelikler ile 27/12/2014 tarihli ve 29218 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ve 1/5/2007 tarihli ve 26509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Döner*

---

*Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin genel esasları kıyasen uygulanır.”* hükmü bulunmaktadır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “25-Maddi Duran Varlıklar” başlıklı 169'uncu maddesinde, “*Maddi duran varlıklar hesap grubu, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunların birikmiş amortismanlarının izlenmesi için kullanılır.*” denilmektedir. Mezkur Yönetmeliğin 257-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabının niteliğini düzenleyen 185'inci maddesinde birikmiş amortismanlar hesabı, “*maddi duran varlık bedellerinin yararlanma süresi içinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılır.*” şeklinde tanımlanmış olup, devamındaki 186'ncı maddesinde hesabın işleyişi tarif edilmiştir.

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

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

Yapılan incelemede, yıl sonu itibarıyla Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının 252-Binalar Hesabında takip edilen 18.090.118,91 TL varlık mevcut olup,  $18.090.118,91 * \%2 = 361.802,37$  TL amortisman ayrılmadığı görülmüştür. 25 Hesap Grubunda kayıtlı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılması ve bunun 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Söz konusu uygulama yukarıda atıfta bulunulan mevzuat hükümlerine aykırıdır. Dönem sonunda maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmaması nedeniyle, mali tablolarda 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının alacak bakiyesi ile 634-Dönüşüm Giderleri Hesabının borç bakiyesi olması gereken tutardan 361.802,37 TL noksan görünmektedir.

Sonuç olarak, 25 Hesap Grubunda kayıtlı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılması ve bunun 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabında muhasebeleştirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

---

---

## B. DİĞER BULGULAR

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

### **BULGU 1: 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 tespit edilmiştir.

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

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

Bulguda yer verilen tespitlere 2018, 2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da değinilmiş olup söz konusu hususlar hakkında herhangi bir gelişme kaydedilmediği görülmektedir. Gerekli kontrol mekanizmalarının kurulmamasının, belediyelerin yatırıma ilişkin yıllık bütçelerinin yüzde beşi ile tahsil edilen harç gelirlerinin yüzde ellisinin, Kanun'da öngörülen uygulamalara ayrılıp ayrılmadığının takibinin yapılmasını zorlaştırdığı değerlendirilmektedir.

---

---

**BULGU 2: Kaynak Aktarılan Belediyelerin, TOKİ'nin ve İLBANK'ın, Söz Konusu Kaynağın Kullanılmasıyla İlgili Muhasebe Kayıtlarının Takibine İlişkin Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması**

Bakanlık tarafından kentsel dönüşüm uygulamaları için kaynak aktarılan belediyelerin, TOKİ'nin ve İLBANK'ın, bu kaynakları kendi bütçelerinden ayrı olarak tutmalarına yönelik takip ve kontrol mekanizmasının kurulmadığı tespit edilmiştir.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un "Dönüşüm Gelirleri" başlıklı 7'nci maddesinin on ikinci fıkrasında, Kanun kapsamındaki uygulamalarda kullanılmak üzere dönüşüm projeleri özel hesabından TOKİ, İdare ve İLBANK'a kaynak aktarılabilmesi hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinde "*idare, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeleri, bu sınırlar dışında il özel idarelerini, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerini ve Bakanlık tarafından yetkilendirilmesi hâlinde büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyelerini ifade eder*" şeklinde tanımlanmıştır.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, "*Özel hesaptan TOKİ, İdare ve İller Bankası A.Ş.'ye aktarılan tutarların muhasebesinde, bu Yönetmelikte yer alan çerçeve hesap planı kullanılır. Bu muhasebeleştirme işlemleri, söz konusu Kurumlarca bütçe sistemlerinden ayrı olarak tutulur*" denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin "Kaynak aktarılması" başlıklı 21'inci maddesinin (c) bendinde, aktarım talebinde bulunan İdare, TOKİ ve İLBANK'ın en üst yöneticisi tarafından imzalanacak taahhütnamenin Bakanlığa gönderileceği hükmü yer almaktadır.

Söz konusu taahhütnamede, "*Bakanlığınız ile işbirliği içerisinde yürütülecek olan 6306 sayılı Kanun kapsamındaki dönüşüm uygulamaları için Bakanlığınızdan talep ettiğimiz kaynak aktarımı bedeli Kurumumuza aktarıldığında, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği hükümlerine uyacağımızı... kabul, beyan ve taahhüt ederiz*" denilmektedir.

Taahhütnameden anlaşılacağı üzere, Bakanlıktan kaynak aktarım talebinde bulunan kurumlar Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği hükümlerine uyacaklarını beyan etmektedir. Yönetmeliğin 8'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, dönüşüm uygulamaları için aktarılan kaynakların muhasebeleştirilme işlemlerinin aktarma yapılan kurumların bütçe sistemlerinden ayrı olarak yürütüleceği açıkça ifade edilmiştir.

---

Yapılan incelemede, Bakanlık tarafından, belediyelere, TOKİ'ye ve İLBANK'a aktarılan kaynakların muhasebeleştirilme işlemlerinin, bu kurumların bütçe sistemlerinden ayrı olarak yürütülüp yürütülmediğinin Bakanlıkça takibini sağlayacak bir kontrol mekanizmasının bulunmadığı görülmüştür.

Bulguda yer verilen tespitlere 2018, 2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da değinilmiş olup söz konusu hususlar hakkında herhangi bir gelişme kaydedilmediği görülmektedir.

Gerekli kontrol mekanizmalarının kurulmamasının, bakanlıkça belediyelere, TOKİ'ye ve İLBANK'a aktarılan kaynakların amacına uygun kullanılıp kullanılmadığının takibinin yapılmasını zorlaştırdığı değerlendirilmektedir.

### **BULGU 3: Taşınmaz Satış Müzayedesinde, Muhammen Bedellerin Mevzuata Uygun Düzenlenmemesi**

Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Genel Müdürlüğü Emlak Daire Başkanlığı tarafından 14.12.2021 tarihinde düzenlenen taşınmaz satış müzayedesinde, muhammen bedellerin mevzuat hükümlerine uygun düzenlenmediği tespit edilmiştir.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un "Uygulama işlemleri" başlıklı 6'ncı maddesi 5'inci fıkrasında, Bakanlığın, Hazine mülkiyetinde olup Bakanlığa tahsis edilen taşınmazları, Kanun kapsamında Bakanlıkça kamulaştırılan taşınmazları ve yürütülen uygulamalar neticesinde Bakanlık payına düşen taşınmazları dönüşüm projeleri özel hesabına gelir elde etmek amacıyla kiralamaya ve satmaya ayrıca rezerv yapı alanlarında gelir ve hasılat getirecek her türlü uygulama yapmaya yetkili olduğu ifade edilmektedir.

Ayrıca 25.10.2017 tarihli ve 2990 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin "Kanun kapsamında Bakanlığın tasarrufundaki taşınmazların satışı ve kiralanması" başlıklı 25'inci maddesinde, Kanun kapsamında Bakanlığın tasarrufuna geçen taşınmazlardan hak sahiplerine verilecek olanlar dışındaki taşınmazların satışı ve kiralanmasının 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerinden istisna olduğu, Kanun kapsamında Bakanlığın tasarrufuna geçen taşınmazlardan hak sahiplerine verilecek olanlar dışındakilerin, Bakanlığın bağlı, ilgili ve ilişkili kurum, kuruluş ve bunların iştiraklerine, belediyelere ve belediyelerin şirketlerine, kamu

---

kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, üzerinde kişiler lehine sınırlı aynı hak tesis edilmiş ise, talep edilmesi halinde hak lehdarlarına, hissedarlarına, yapı sahipleri ile bunların kanunî veya akdi haleflerine, yüzölçümü beş bin metre kareye kadar olan taşınmazların kullanıcılarına, mal varlığının en az yüzde ellisi Bakanlıkça sağlanan vakıflara, rayiç bedel üzerinden doğrudan satılabileceği veya Bakanlıkça belirlenecek bedel üzerinden doğrudan kiralanabileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmeliğin 3'üncü fıkrasında, Kanun kapsamında Bakanlığın tasarrufuna geçen taşınmazların satışı ve kiralanması işlerinin, Bakanlığın tespit ettiği veya ettireceği rayiç bedel üzerinden, taşınmaz alım ve satımı ile uğraşan kuruluşlara yaptırılabilmesi, satış ve kiralama işleri, taşınmaz alımı, satımı ve değerlendirilmesi ile uğraşan kuruluşlara herhangi bir kamu kaynağı harcanmaksızın gördürülecek ise, ilana çıkılmaksızın, işin niteliğine göre pazarlık usulü ile yapılacak değerlendirme sonucunda en uygun teklif veren istekliye gördürülebileceği,

4'üncü fıkrası (a) bendinde, satış ve kiralamalarda satış ve kiralama bedeli; taşınmazın mahallinde en az üç kişiden teşkil olunacak bedel tespit komisyonları marifetiyle, aynı yerde ve aynı nitelikte olan emsal taşınmaz malların rayiç satış bedelleri de dikkate alınarak, taşınmaz değerlendirme konusunda uzman kişi, kurum veya kuruluşlardan bilgi alınarak ve mahallin emlak alım satım bürolarından alınacak bilgilerden de faydalanılarak 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 11'inci maddesindeki esaslara göre veya 6/12/2012 tarihli ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu hükümlerine göre sermaye piyasasında değerlendirme faaliyetinde bulunmak üzere yetkilendirilen değerlendirme kuruluşlarından hizmet satın alınmak suretiyle tespit edileceği veya ettirileceği,

Tespit edilen bedelin, değişen piyasa koşulları gözetilerek, aynı usulle veya Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE–oniki aylık ortalamalara göre yüzde değişim) oranında ilave ile güncellenebileceği ifade edilmektedir.

Aynı fıkranın (b) bendinde ise, satışlarda, taşınmaz için belirlenen muhammen bedelin alıcılar arasında fiyat artırarak oluşturduğu ve en yüksek fiyat üzerinden alıcısının belirlenmesine yönelik satış yöntemi olan açık artırmalı satış yönteminin kullanılabilmesi belirtilmektedir.

2020 ve 2021 yıllarında, belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Genel Müdürlüğü Emlak Daire Başkanlığı tarafından müzayede düzenlenerek açık artırma usulü ile taşınmaz satışları gerçekleştirilmiştir.



---

Söz konusu taşınmaz satışlarına ilişkin rayiç bedel tespitleri incelendiğinde ise, rayiç bedel tespitine ilişkin Gayrimenkul Değerleme A.Ş. (GEDAŞ) ile protokol imzalandığı ve açık artırmalara temel olan muhammen bedellerin GEDAŞ tarafından, her bir taşınmaz için ayrı rapor düzenlenmek suretiyle tespit edildiği anlaşılmaktadır.

Ancak müzayedede temel alınan muhammen bedellere ilişkin olarak düzenlenen GEDAŞ raporları üzerinde yapılan incelemelerde, raporların 24.12.2021 tarihinde düzenlendiği ve imzalandığı anlaşılmaktadır.

İdare tarafından açık artırma dökümanlarında yazılan muhammen bedellerin GEDAŞ tarafından raporlar düzenlenmeden ve imzalanmadan nasıl tespit edildiği anlaşılamamıştır.

Oysa yukarıda da belirtildiği üzere, taşınmaz satışlarında bedelin, taşınmazın mahallinde en az üç kişiden teşkil olunacak bedel tespit komisyonları marifetiyle, aynı yerde ve aynı nitelikte olan emsal taşınmaz malların rayiç satış bedelleri de dikkate alınarak, taşınmaz değerlendirme konusunda uzman kişi, kurum veya kuruluşlardan bilgi alınarak ve mahallin emlak alım satım bürolarından alınacak bilgilerden de faydalanılarak veya değerlendirme kuruluşlarından hizmet satın alınmak suretiyle tespit edilmesi veya ettirilmesi gerekmektedir.

Bunun yanında gönderilen cevapta, İdare tarafından satış işlemlerinin planlandığı gibi gitmesi ve düzenli taksit geliri sağlanması amacıyla resmi olarak imzalanmış raporların beklenmediği ve taslak raporların kullanıldığı ifade edilmektedir ancak bu husus bir kamu kurumunun satış ihalesinde muhammen bedelleri zamanında belirlememesine ya da muhammen bedeller resmi olarak belirlenmeden ihaleye çıkılmasına gerekçe olamaz.

Belirtilen sebeplerle, Emlak Daire Başkanlığı tarafından 14.12.2021 tarihinde düzenlenen müzayedelere temel olan muhammen bedellerin, mevzuat hükümlerine uygun düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

**7. EKLER****EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

<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 Yükümlülüklerini Yerine Getirip Getirmediğinin Takip ve Kontrolünün Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı
Kaynak Aktarılan Belediyelerin, TOKİ'nin ve İLBANK'ın, Söz Konusu Kaynağın Kullanılmasıyla İlgili Muhasebe Kayıtların Takibine İlişkin Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı
Gider Taahhütleri Hesabı ile Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabına Yapılması Gereken Taahhüt Kayıtlarının Hatalı Yapılması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı
Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgusu yazıldı