



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
2014 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2015

İÇERİK

ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	20
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÖZEL HESABI 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	29
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI 2014 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	53

ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI

2014 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	6
6.	TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	7

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. Bakanlığa 2014 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile toplam 1.329.416.000,00 TL ödenek tahsisi yapılmıştır. 2014 yılı içerisinde Bakanlığın başlangıç ödeneğine kurum dışından toplam 1.118.205.470,66 TL ödenek eklenmiş ve yılsonu ödeneği 2.447.621.470,66 TL olmuştur. Bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin % 0,5 ine (Binde 5) tekabül etmektedir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında 2014 yılında sağlanan fonlardan harcanması gereken AB katkısı 117.360.000,00 Avro olup, 71.177.078,00 Avro'su harcanmıştır. Kullanılmayan fon miktarı ise 46.182.922,00 Avro olmuştur.

Ayrıca Çevre ve Şehircilik Bakanlığının, 2014 yılında geliri 354.106.287,28 TL, gideri 355.759.715,95 TL olan Döner Sermaye İşletmesi mevcuttur.

Yine Bakanlık bünyesinde faaliyetleri yürütülen Kentsel Dönüşüm Özel Hesabının, Gelirleri 543.387.252,19 TL, Giderleri ise 602.949.270,61 TL olarak gerçekleşmiştir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Çevre ve Şehircilik Bakanlığının 2014 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

Buna göre; toplam 2.447.621.470,66 TL ödeneğin, 571.635.000,00 TL'si personel giderine, 95.061.000,00 TL'si Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenen prim giderine, 86.640.380,00 TL'si mal ve hizmet alımı giderine, 391.434.360,00 TL'si cari transfere, 1.072.379.730,66 TL'si sermaye giderine, 179.267.000,00 TL'si sermaye transferine ve 51.204.000,00 TL'si borç verme tertibine ayrılmıştır.

Bakanlık, tahsis edilen 2.447.621.470,66 TL ödeneğin %82,1 ine tekabül eden 2.008.685.242,99 TL tutarını harcama olarak gerçekleştirmiştir.

Harcamaların; 559.760.546,02 TL'si (%27,87) personel giderinden, 92.883.128,57 TL'si (%4,62) Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenen prim giderinden, 80.232.609,74 TL'si (%3,99) mal ve hizmet alımı giderinden, 384.661.817,07 TL'si (%19,15) cari transferden, 674.802.651,07 TL'si (%33,59) sermaye giderinden, 175.546.890,44 TL'si (%8,74) sermaye transferinden, 40.797.600,00 TL'si (%2,03) borç verme kalemlerinden oluşmaktadır.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun'un 49 ve 50'nci 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 Yönetmeliğinin “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 esas, usul, ilke ve standartların 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.

Yönetmeliğin 118-135’inci maddelerinde bu tabloların “her bir kamu idaresi” esasına göre düzenleneceği; 144’üncü maddesinde muhasebe birimleri ve kamu idareleri yöneticilerinin mali raporlar ve tabloların düzenli olarak hazırlanmasından sorumlu olduğu; 136’ncı maddesinde ise ihtiyaca göre aylık üç aylık ve yıllık olarak hazırlanarak, altı aylık ve yıllık dönemler itibarıyla ilgili olduğu dönemi izleyen üç ay içerisinde Resmi Gazetede yayımlanacağı belirtilmiştir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise il defterdarlık muhasebe müdürlükleri tarafından yürütülmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolardan yararlanacak olanlara makul güvence vermek amacıyla mali raporların güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, kaynakların etkili ve ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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.

Denetimler, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; 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 tasarlanmıştır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanunun 49 ve 50'nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, tarafımızca yürütülecek denetimlerin mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmesi hedeflenmekle birlikte;

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, muhasebe ve raporlama sisteminin kurulması için, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslara 8/12/2013 tarih ve 28845

sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici maddede, hesap dönemi sonunda verilecek defter, mali tablo ve belgelerden bütçe giderleri ve ödenekler tablosu ve taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli dışında, düzenlenmesi gereken diğer mali raporların Sayıştaya gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere üç yıl ötelenmiştir.

Bu nedenlerle Çevre ve Şehircilik Bakanlığına ilişkin denetimlerimiz, hazırlanması gereken temel mali raporların düzenlenememesi sebebiyle, bütçe giderleri ile taşınırlara ait işlemlerin mevzuata uygunluğuna dönük olarak gerçekleştirilmiştir.

Denetim ve inceleme çalışmaları kapsamında; Bakanlığın merkez teşkilatı ve taşra teşkilatlarından İstanbul, Samsun, Mardin, Kırşehir, Çorum, Muğla, Erzurum, Nevşehir, Artvin, Tokat ve Kayseri İl Müdürlüklerinde olmak üzere toplam on bir İl Müdürlüğünde yapılmıştır.

Denetim ve inceleme çalışmaları kapsamında; Bakanlığın merkez ve taşra muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler, bu birimlerdeki yevmiye kayıtları yapılan Ödeme Emri Belgeleri ve Muhasebe İşlem Fişleri ile bunların ekinde yer alan kanıtlayıcı belgeler ve bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler; tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

Ayrıca bütçe giderleri dışındaki iş ve işlemler hakkında da ilgililerden yazılı ve sözlü bilgiler alınmak, işlem dosyalarının ayrıntılarına ve bilgi sistem kayıtlarına ilişkin incelemeler yapılmak suretiyle tespit edilen hususlar raporlanmıştır.

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'da 8 Aralık 2013 tarihinde yapılan değişiklikle eklenen Geçici 1'inci maddesi uyarınca, Kamu İdaresi tarafından 2014 yılına ilişkin olarak Sayıştaya sunulan bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli ile "Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı" bölümünde belirlenen çerçevede gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin, kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ilişkin yapılan denetimi sonucunda tespit edilen hususlar ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerine ilişkin değerlendirmeler "Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde gösterilmiştir. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara yargılamaya esas raporda yer verilecek olup, TBMM'nin bilgisine sunulacak önemde başka bir husus bulunmamaktadır.

6. TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Çevre Kanunu gereği, belediyeler ile çeşitli tesis ve işletmelerce atıksu arıtma ve evsel nitelikli katı atık bertaraf tesislerine ilişkin kanunda belirtilen idari para cezalarının kesilmemesi ve tesislerin yine kanunda belirtilen takvime uygun olarak faaliyete geçirilmesinin sağlanmaması

13.05.2006 tarih ve 26167 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5491 sayılı “Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” un 8’inci maddesi ile değişik 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 11’inci maddesinde;

“İzin alma, arıtma ve bertaraf etme yükümlülüğü:

Üretim, tüketim ve hizmet faaliyetleri sonucunda oluşan atıklarını alıcı ortamlara doğrudan veya dolaylı vermeleri uygun görülmeyen tesis ve işletmeler ile yerleşim birimleri atıklarını yönetmeliklerde belirlenen standart ve yöntemlere uygun olarak arıtmak ve bertaraf etmekle veya ettirmekle ve öngörülen izinleri almakla yükümlüdürler.

Birinci fıkrada belirtilen yükümlülüğü bulunan tesis ve işletmeler ile yerleşim birimlerine;

1) İnşaat ruhsatı aşamasında bu yükümlülüğünü yerine getireceğini gösterir proje ve belgeleri ilgili kuruma sunmadıkça inşaat ruhsatı verilmez.

2) İnşaatı bitmiş olanlardan, bu yükümlülüğü yerine getirmeyenlere işletme ruhsatı ve/veya yapı kullanma ruhsatı verilmez.

3) İnşaat ruhsatına, yapı kullanma veya işletme ruhsatını haiz olmakla birlikte arıtma ve bertaraf yükümlülüklerini yerine getirmemeleri halinde, verilmiş yapı kullanma izni veya işletme izni iptal edilir.

Faaliyetlerinde değişiklik yapmayı ve/veya tesislerini büyütmeyi plânlayan gerçek ve tüzel kişiler yönetmelikle belirlenen usûl ve esaslar çerçevesinde atıklarını arıtma veya bertaraf etme yükümlülüğünü yerine getirmek zorundadırlar.

Atıksuları toplayan kanalizasyon sistemi ile atıksuların arıtıldığı ve arıtılmış atıksuların bertarafının sağlandığı atıksu altyapı sistemlerinin kurulması, bakımı, onarımı,

ıslahı ve işletilmesinden; büyükşehirlerde 20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunla belirlenen kuruluşlar, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeler, bunların dışında iskâna konu her türlü kullanım alanında valiliğin denetiminde bu alanları kullananlar sorumludur.

Serbest ve/veya endüstri bölgelerinde bölge müdürlükleri, kültür ve turizm koruma ve gelişme bölgelerinde, turizm merkezlerinde Kültür ve Turizm Bakanlığı veya yetkili kıldığı birimler, organize sanayi bölgelerinde organize sanayi bölgesi yönetimi, küçük sanayi sitelerinde kooperatif başkanlıkları, mevcut yerleşim alanlarından kopuk olarak münferit yapılmış tatil köyü, tatil sitesi, turizm tesis alanları vb. kullanım alanlarında ise site yönetimleri veya tesis işletmecileri atıksu altyapı sistemlerinin kurulması, bakımı, onarımı ve işletilmesinden sorumludurlar.

.....

Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmekle yükümlüdürler.

.....” hükmü bulunmaktadır.

Madde hükmü gereği; büyükşehir belediyeleri ve belediyeler evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmekle, ayrıca arıtılmış atıksuların bertarafının sağlandığı atıksu altyapı sistemlerini kurmak ve işletmekle yükümlüdürler. Organize sanayi bölgeleri, diğer sanayi kuruluşları ile çeşitli yerleşim birimlerinin de atıksu altyapı sistemleri kurma ve işletme sorumlulukları bulunmaktadır.

Bu maddenin uygulanmasını sağlamak amacıyla adı geçen Kanun’un 24’üncü maddesi ile 2872 sayılı Çevre Kanunu’na 13.05.2006 tarihinde eklenen Geçici 4’üncü maddesinde;

“Atıksu arıtma ve evsel nitelikli katı atık bertaraf tesisini kurmamış belediyeler ile, halihazırda faaliyette olup, atıksu arıtma tesisini kurmamış organize sanayi bölgeleri, diğer sanayi kuruluşları ile yerleşim birimleri, bu tesislerin kurulmasına ilişkin iş termin plânlarını bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde Bakanlığa sunmak ve aşağıda belirtilen sürelerde işletmeye almak zorundadır.

İşletmeye alma süreleri, iş termin plânının Bakanlığa sunulmasından itibaren;

belediyelerde nüfusu, 100.000'den fazla olanlarda 3 yıl, 100.000 ilâ 50.000 arasında olanlarda 5 yıl, 50.000 ilâ 10.000 arasında olanlarda 7 yıl, 10.000 ilâ 2.000 arasında olanlarda 10 yıl, organize sanayi bölgeleriyle bunların dışında kalan endüstri tesislerinde ve atıksu üreten her türlü tesiste 2 yıldır.

Halen inşaatı devam eden atıksu arıtma ve katı atık bertaraf tesisleri için iş termin plânı hazırlanması şartı aranmaz. Tesisin işletmeye alınma süresi bu maddede belirlenen işletmeye alınma sürelerini geçemez.

Belediyeler, organize sanayi bölgeleri, diğer sanayi kuruluşları ile yerleşim yerleri bu hükümden yararlanmak için bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren üç ay içinde Bakanlığa başvurmak zorundadır.

Bu Kanunun 8'inci maddesi ile atıksu altyapı sistemlerinin ve katı atık bertaraf tesisleri kurma yükümlülüğü verilen kurum ve kuruluşların, bu yükümlülüklerini, bu maddede belirtilen süre içinde yerine getirmemeleri halinde; belediyelerde nüfusu 100.000'den fazla olanlara 50.000 Türk Lirası, 100.000 ilâ 50.000 arasında olanlara 30.000 Türk Lirası, 50.000 ilâ 10.000 arasında olanlara 20.000 Türk Lirası, 10.000 ilâ 2.000 arasında olanlara 10.000 Türk Lirası, organize sanayi bölgelerinde 100.000 Türk Lirası, bunların dışında kalan endüstri tesislerine ve atıksu üreten her türlü tesise 60.000 Türk Lirası idarî para cezası verilir." denilmektedir.

Madde hükmü gereği belediyeler, hâlihazırda faaliyette olan organize sanayi bölgeleri, diğer sanayi kuruluşları ile yerleşim birimleri, atıksu arıtma ve katı atık bertaraf tesisleri kurulmasına ilişkin iş termin plânlarını bir yıl içinde (13.05.2007 tarihine kadar) Bakanlığa sunmak zorundadırlar.

İş termin plânının Bakanlığa sunulmasından itibaren ise en geç;

Belediyelerde; nüfusu 100.000'den fazla olanların 13.05.2010, nüfusu 100.000 ilâ 50.000 arasında olanların 13.05.2012, nüfusu 50.000 ilâ 10.000 arasında olanların 13.05.2014, nüfusu 10.000 ilâ 2.000 arasında olanların 13.05.2017 tarihine kadar atıksu arıtma ve evsel nitelikli katı atık bertaraf tesislerini,

Organize sanayi bölgeleriyle (OSB) bunların dışında kalan endüstri tesislerinde ve atıksu üreten her türlü tesiste ise en geç 13.05.2009 tarihine kadar atıksu arıtma tesislerini

işletmeye almaları gerekmektedir. Mevzuat hükmü gereği bu tarihler itibariyle yükümlülüklerini yerine getirmeyen kurum ve kuruluşlara Bakanlıkça idari para cezası kesilmesi gerekmektedir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı verilerine göre 2014 yılı Aralık ayı sonu itibariyle belediyelerde atıksu arıtma tesislerinin durumu;

Nüfusu 100.000 kişi üzerinde 228 belediye bulunmakta olup, bu belediyelerin 191 tanesi atıksu arıtma hizmeti almaktadır. 6 belediyenin atıksu arıtma tesisi inşaat, 12 belediyenin atıksu arıtma tesisi ihale, 11 belediyenin atıksu arıtma tesisi ise proje aşamasındadır. 8 belediyede ise atıksu arıtma tesisi kurulmasına yönelik gelişme bulunmamaktadır. Bu veriyi incelediğimizde, 13.05.2010 tarihine kadar atıksu arıtma tesisini faaliyete geçirmesi gereken nüfusu 100.000 kişi üzerinde olan bu belediyelerden 37'sinin tesisini faaliyete geçirmedeği görülmektedir.

Nüfusu 100.000-50.000 kişi arasında 111 belediye bulunmakta olup, bu belediyelerin 52 tanesi atıksu arıtma hizmeti almaktadır. 19 belediyenin atıksu arıtma tesisi inşaat, 6 belediyenin atıksu arıtma tesisi ihale, 15 belediyenin atıksu arıtma tesisi ise proje aşamasındadır. 19 belediyede ise atıksu arıtma tesisi kurulmasına yönelik gelişme bulunmamaktadır. Bu veri incelendiğinde, 13.05.2012 tarihine kadar atıksu arıtma tesisini faaliyete geçirmesi gereken nüfusu 100.000 ilâ 50.000 arasında olan bu belediyelerden 59'unun tesisini faaliyete geçirmedeği görülmektedir.

Nüfusu 50.000-10.000 kişi arasında 342 belediye bulunmakta olup, bu belediyelerin 116 tanesi atıksu arıtma hizmeti almaktadır. 65 belediyenin atıksu arıtma tesisi inşaat, 7 belediyenin atıksu arıtma tesisi ihale, 55 belediyenin atıksu arıtma tesisi ise proje aşamasındadır. 99 belediyede ise atıksu arıtma tesisi kurulmasına yönelik gelişme bulunmamaktadır. Bu veri incelendiğinde, 13.05.2014 tarihine kadar atıksu arıtma tesisini faaliyete geçirmesi gereken nüfusu 50.000 ilâ 10.000 arasında olan bu belediyelerden 226'sının tesisini faaliyete geçirmedeği görülmektedir.

Belediyelere ilişkin bu veriler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, nüfusu 10.000'in üzerindeki toplam 681 belediyeden 322'sinde yani yaklaşık %47'sinde atıksu arıtma tesisinin zamanında faaliyete geçmediği görülmektedir.

Organize sanayi bölgelerindeki atıksu arıtma tesislerinin durumu, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı verilerine göre;

Faaliyette olan 214 OSB bulunmaktadır. Bunlardan, 76 tanesinin atıksu arıtma tesisi bulunmakta olup, 46'sının atıksu arıtması belediye kanalına bağlı, 20'si inşaat, 6'sı proje aşamasındadır. 66 OSB'de ise atıksu arıtma tesisi kurulmasına yönelik gelişme bulunmamaktadır. Bu veri incelendiğinde, faaliyette olan OSB'lerden 138'inde yani toplam OSB'lerin %64'ünde atıksu arıtma tesisinin faaliyete geçmediği görülmektedir.

Belediyelerde Katı Atık Bertaraf Tesislerinin Durumu:

Nüfusu 100.000 kişi üzerinde 228 belediye bulunmaktadır. Belediyelerin dahil oldukları ve katı atık bertaraf tesisi bulunmayan mahalli idare birlikleri sayısı 43'tür. 6360 sayılı Kanun sonrasında 43 birlikten büyükşehir statüsüne geçen 8 büyükşehir belediyesi bulunmaktadır. 43 belediye/mahalli idare birliğinden, 1'i işletmeye alınmış, 7 katı atık bertaraf tesisi inşaat, 6 katı atık bertaraf tesisi ihale, 17 katı atık bertaraf tesisi ise proje aşamasındadır. 12 mahalli idare birliğinde ise katı atık bertaraf tesisi kurulmasına yönelik gelişme bulunmamaktadır.

Nüfusu 100.000-50.000 kişi arasında 111 belediye bulunmaktadır. Belediyelerin dahil oldukları ve katı atık bertaraf tesisi bulunmayan mahalli idare birlikleri sayısı 16'dır. 16 belediye/mahalli idare birliğinden, 1 katı atık bertaraf tesisi inşaat, 4 katı atık bertaraf tesisi ihale, 8 katı atık bertaraf tesisi ise proje aşamasındadır. 3 mahalli idare birliğinde ise katı atık bertaraf tesisi kurulmasına yönelik gelişme bulunmamaktadır.

Nüfusu 50.000-10.000 kişi arasında 342 belediye bulunmaktadır. Belediyelerin dahil oldukları ve katı atık bertaraf tesisi bulunmayan mahalli idare birlikleri sayısı 5'tir. 5 belediye/mahalli idare birliğinden, 1 katı atık bertaraf tesisi ihale, 2 katı atık bertaraf tesisi ise proje aşamasındadır. 2 mahalli idare birliğinde ise katı atık bertaraf tesisi kurulmasına yönelik gelişme bulunmamaktadır.

Çevre Kanunu'nun 2'nci maddesinde de belirtildiği üzere; çevresel değerlerin ve ekolojik dengenin tahribini, bozulmasını ve yok olmasını önlemeye, mevcut bozulmaları gidermeye, çevreyi iyileştirmeye ve geliştirmeye, çevre kirliliğini önlemeye yönelik çalışmaların bütünü çevrenin korunmasını ifade eder.

Kanun koyucu, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "Kirlenme yasağı" başlıklı 8'inci maddesi ile her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama vermek, depolamak, taşımak, uzaklaştırmak ve benzeri faaliyetlerde bulunmayı yasaklamıştır.

Gelecek kuşakların ihtiyaç duyacağı kaynakların varlığını ve kalitesini tehlikeye atmadan, hem bugünün hem de gelecek kuşakların çevresini oluşturan tüm çevresel değerlerin her alanda ıslahı, korunması ve geliştirilmesi süreci "Sürdürülebilir çevre" olarak literatürde tanımlanmaktadır. Türkiye olarak taraf olunan uluslararası sözleşme hükümleri ve Avrupa Birliği direktifleri de dikkate alındığında çevre küresel anlamda kamu malı niteliğindedir. Bu nedenle çevrenin korunması ile ilgili olarak kanunlarla yükümlülük altına alınan konularda ilgili kurum ve kuruluşların sorumlulukları bulunmaktadır.

Yukarıda ifade edilen Çevre Kanunu Geçici 4'üncü madde hükmü gereği atıksu arıtma tesisi ile katı atık bertaraf tesisini faaliyete geçirmemiş olan çok sayıda belediye ve OSB'ler bulunmaktadır.

Bakanlık verileri üzerinde yapılan incelemelerde OSB'lere herhangi bir ceza kesilmediği, belediyelere kesilen cezalara ilişkin verilerin de sağlıklı tutulmadığından hangi belediyelere ceza kesildiği ve bunların tahsilat durumu anlaşılamamaktadır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının sorumlulara idari para cezası uygulamakla birlikte uluslararası düzeyde kamu malı sayılan çevrenin korunmasını teminen zorunlu hale getirmiş olan atıksu arıtma tesisi ile katı atık bertaraf tesisi kurma yükümlülüğünü yerine getirmemiş olan sorumlu belediye ve OSB'ler üzerinde gerekli takibi yapması ve bu kurum ve kuruluşların en kısa sürede söz konusu tesisleri faaliyete geçirmelerine yönelik Kanun ile Bakanlığa verilmiş görevleri tamamıyla uygulaması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında: 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun Geçici 4'üncü maddesinde;

"Atıksu arıtma ve evsel nitelikli katı atık bertaraf tesisini kurmamış belediyeler ile, halihazırda faaliyette olup, atıksu arıtma tesisini kurmamış organize sanayi bölgeleri, diğer sanayi kuruluşları ile yerleşim birimleri, bu tesislerin kurulmasına ilişkin iş termin plânlarını bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde Bakanlığa sunmak ve aşağıda

belirtilen sürelerde işletmeye almak zorundadır.

Mevzuat hükümlerine aykırı olan kurum, kuruluş ve işletmelere idari para cezası uygulanma noktasında yetkili mercinin yine aynı Kanununun 24'üncü maddesinde bulunan; “ Bu Kanunda öngörülen idarî yaptırım kararları Bakanlık merkez teşkilâtında genel müdürler, taşra teşkilâtında il çevre ve orman müdürlerince verilir.” hükmü neticesinde, merkez teşkilatında Genel Müdürler, taşra teşkilatında ise Çevre ve Şehircilik İl Müdürleri olduğu anlaşılmaktadır.

Söz konusu Sayıştay raporuna konu olan hususlar neticesinde cezai işleme gerek bir durumun olup olmadığına karar verilebilmesi için yerinde tespitinin yapılması, daha sağlıklı ve uygulanabilir olacağından iş termin planı kapsamındaki sürelere uymayan Belediye, OSB ve diğer sanayi tesislerine yerinde yapılacak inceleme ve değerlendirmeler neticesinde Bakanlık merkez teşkilatı olarak 06.12.2012 tarih ve 20707 sayılı, 28.11.2014 tarih ve 18759 sayılı yazılarımız ile bütün Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerine, il sınırları içerisinde atıksu arıtma ve evsel nitelikli katı atık bertaraf tesislerini işletmeye alıp almadıklarının tespiti yapılarak, işletmeye almayanlar için ilgili Kanun maddesine göre gerekli işlemlerin yapılması talimatları verilmiştir.

Bilindiği üzere yukarıda bahsedilen cezai işlemlerin uygulanması akabinde 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun “Çevrenin kasten kirletilmesi” başlıklı 181'inci ve “Çevrenin taksirle kirletilmesi” başlıklı 182'nci maddeleri kapsamında Cumhuriyet Savcılıklarına suç duyurusunda bulunulması gerekmekte ve söz konusu Kanun maddeleri neticesinde hapis cezalarına konu durumların ortaya çıkması ve 2872 sayılı Çevre Kanununun “Faaliyetlerin durdurulması” başlıklı 15'inci maddesi “Bu Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan yönetmeliklere aykırı davranışlara söz konusu aykırı faaliyeti düzeltmek üzere Bakanlıkça ya da 12'nci maddenin birinci fıkrası uyarınca denetim yetkisinin devredildiği kurum ve merciler tarafından bir defaya mahsus olmak üzere esasları yönetmelikle belirlenen ve bir yılı aşmamak üzere süre verilebilir.

Faaliyet; süre verilmemesi halinde derhal, süre verilmesi durumunda, bu süre sonunda aykırılık düzeltilmez ise Bakanlıkça ya da 12'nci maddenin birinci fıkrası uyarınca denetim yetkisinin devredildiği kurum ve merciler tarafından kısmen veya tamamen, süreli veya süresiz olarak durdurulur. Çevre ve insan sağlığı yönünden tehlike yaratan faaliyetler süre

verilmeksizin durdurulur.” hükümleri neticesinde idari para cezasının uygulanması sonrası en fazla bir yılsonunda söz konusu ihlalin giderilmemiş olması durumunda belediye ve OSB’lerin kapatılması konusunun imkânsız olmasından dolayı İl Müdürlüklerimizce söz konusu yaptırımların uygulanmasında güçlükler yaşanmakta olup hem 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu hem de 2872 sayılı Çevre Kanununda yasal değişikliklerin yapılması durumunda Kanun hükümlerinin uygulanmasının sağlanacağı değerlendirilmektedir.

Öte yandan; Ülkemizde 2.000 nüfus üstü olan 828 adet belediyenin atıksuları artılmamakta olup, bütün bu belediyelerin atıksularının artırılması için gerekli olan yatırım maliyeti yaklaşık 2.598.505.220 TL’dir.

Yine ülkemizde 10.000 nüfus üstü 64 tane Belediye Birliği’nin katı atık düzenli depolama alanı bulunmamakta olup bütün bu Birlikler bünyesindeki Belediyelerin katı atıklarının düzenli depolanması için gerekli olan yatırım maliyeti 1.445.295.245 TL’dir.

Tesislerin yatırım maliyetlerinin Bütçe imkânları çerçevesinde Kanunda öngörülen süreler içerisinde karşılanması mümkün görülmemektedir. Bu nedenle, 2872 sayılı Çevre Kanununun amacına uygun olmayan idari para cezası uygulanmasında Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerimizde zorluklar yaşanmaktadır.

Sonuç olarak: Bakanlık cevabı uyarınca, Kanun hükmünün uygulanmasının fiilen imkânsız hale geldiği ve ülke genelinde bu yatırımların çok büyük tutarda kaynak gerektirmesi nedeniyle bütçe imkanlarının buna elvermediği anlaşılmaktadır.

Ancak bu tesislerin oluşturulmasının ülkemiz için büyük önem arz etmesi, konunun yeni bir planlama ve takvim çerçevesinde ele alınmasını zorunlu kılmaktadır. Ayrıca ilgili kanunda fiilen uygulanamayan hususlar da göz önünde bulundurularak değişiklik yapılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

BULGU 2: Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki “Günübürlük Alanların” protokol yapılması suretiyle kiraya verilmesi

644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 13-A maddesinin 1’inci fıkrasının (e) bendinde; tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerinde bulunan devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde, tasarrufta bulunmak, işletmek, işlettmek ve kullanım izinlerini vermek, korunan alanlara ilişkin insan ve finansman kaynağı sağlamak Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır. Bu yerlerin idaresine ilişkin usul ve esaslar ise, Tabiat Varlıkları ve Doğal Sit Alanları İle Özel Çevre Koruma Bölgelerinde Bulunan Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Yerlerin İdaresi Hakkında Yönetmelik’te belirlenmiştir.

Yönetmelik’in 55’inci maddesinde, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesine ilişkin “İhale Esasları”, 25’inci maddesinde ise, “ihale usulleri” belirlenmiştir. Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesinde 55’inci maddede belirlenen ihale esasları çerçevesinde 25’inci maddedeki usullerin esas alınması gerekmektedir. Kiralama ile ilgili bu genel esasların istisnaları ise Yönetmelik’in 42’inci maddesinde

“İhale usullerine tabi olmayan işler” olarak sayılmıştır. Buna göre;

(1) İdarece, aşağıda gösterilen kişi, kurum ve kuruluşlara doğrudan doğruya kiralama, kullanma izni, işletme hakkı verilebilir:

a) Genel, özel bütçeli idareler ve Belediyeler, bunlara bağlı döner sermayeler ve sermayesinin yarısından fazlası bunlara ait olan ortaklıklar ve özel bütçeli idarelerin kurdukları birlikler,

b) Kamu iktisadi kuruluşları ve iktisadi devlet teşekkülleri ile sermayesinin yarısından fazlası bu kuruluşlara ait olan ortaklık veya müesseseler,

c) Özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar,

ç) Kamu yararına faaliyet gösteren vakıf ve dernekler,

d) Diğer kamu tüzel kişileri,

e) Uluslararası anlaşmalar uyarınca yapılacak işler.”

Yukarıda sayılan kişi, kurum ve kuruluşlar dışında kalan özel ve tüzel kişilere doğrudan doğruya kiralama, kullanma izni ve işletme hakkı verilemez.

Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünce, “Günübirlük Alanların” kiralama işlemlerinin de Yönetmelik’in 42’nci maddesinde sayılan kişi, kurum ve kuruluşlar dışında kalan özel ve tüzel kişilere kiralamasının Yönetmelik’te öngörülen ihale usulleri uyarınca yapılması gerekir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı Türkiye Çevre Koruma Vakfı ile Muğla Valiliğine bağlı olan Muğla’ya Hizmet Vakfının %50’şer hisse ortaklığı ile kurulmuş olan Limited Şirket (MUÇEV) Yönetmelik’in 42’nci maddesinde sayılan kişi, kurum ve kuruluşlar arasında yer almadığı görülmüştür.

Yönetmelik’te öngörülen ihale usulleri dışında MUÇEV ile her alan için ayrı ayrı yapılan protokollerle “günübirlük alanların” kiraya verilmesi, kiralayan şirketçe bu alanların daha yüksek bir bedelle üçüncü şahıslara ihale yoluyla kiraya verilmesinin; devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak kiralanmadığı şeklinde değerlendirilmiştir.

Bu nedenlerle Muğla ilindeki “Günübirlük Alanların” kiraya verilmesi işlemlerinin Yönetmelik’in 42’nci maddesine göre protokolle MUÇEV’ e verilmeyip, Yönetmelik’in 25’inci maddesinde yer alan ihale usulleri esas alınarak kiralama işlemlerinin gerçekleştirilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında: Bundan sonra yapılacak kiralama işlemlerinde denetim raporunda yer alan görüşler dikkate alınarak işlem tesis edilecektir.

Sonuç olarak: Bulguda Muğla ilindeki Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki bazı yerlerin kiraya verilmesi işleminde, Yönetmelik’in 42’inci maddesinde sayılan kişi, kurum ve

kuruluşlar arasında yer almayan MUÇEV'e kiralanmasının mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmiş, Bakanlık da verdiği cevapta, "bundan sonra yapılacak kiralama işlemlerinde denetim raporunda yer alan görüşler dikkate alınarak işlem tesis edileceğini" belirtmiştir.

Ayrıca Yönetmelik'te öngörülen ihale usulleri dışında MUÇEV ile her alan için ayrı ayrı yapılan protokollerle "günübirlik alanların" kiraya verilmesi, kiralayan şirketçe bu alanların daha yüksek bir bedelle üçüncü şahıslara ihale yoluyla kiraya verildiği görülmüştür. Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak kiralanması ve bu kiralanmış alanlardan MUÇEV ile sözleşmeleri devam eden yerlerin ihalelerinin mevzuata uygun şekilde gerçekleştirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

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

ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ

2014 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	20
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	21
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	22
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	22
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	23
6.	EKLER.....	24

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

31.12.2014 tarihli Bilançoya göre, İşletmenin aktif toplamı 38.117.051,92 TL'dir. Bu rakamın yüzde 99'unu "Dönen Varlıklar", yüzde 1'ini "Duran Varlıklar" oluşturmaktadır. "Dönen Varlıklar"ın ise yüzde 52'sini "Hazır Değerler", yüzde 28'ini "Ticari Alacaklar" meydana getirmektedir.

Aynı Bilançoya göre, İşletmenin pasif toplamı 38.117.051,92 TL'dir. Bu miktarın yüzde 48'i "Özkaynaklar", geri kalanı ise "Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar"dan oluşmaktadır. "Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar"ın yaklaşık yüzde 61'i "Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler", yüzde 38'i "Ticari Borçlar" ve yüzde 1'i "Diğer Borçlar"dan meydana gelmektedir. İşletmenin "Ödenmiş Sermaye"si 33.401.507,03 TL, "Geçmiş Yıllar Zararları" 13.635.808,01 TL ve "Dönem Net Zararı" 1.653.428,67 TL'dir.

2014 yılı Gelir Bütçesi Gerçekleşmelerine göre, toplam gelir 354.106.287,28 TL'dir. Bu gelirin, 129.223.861,00 TL'sini (yüzde 36'sını) "Egzoz Emisyon Ölçüm Pulu Gelirleri", 45.417.766,00 TL'sini (yüzde 13'ünü) "Mekansal Planlama Kontrol ve Onay Gelirleri", 39.596.091,00 TL'sini (yüzde 11'ini) "ÇED Belge Gelirleri", 31.494.557,00 TL'sini (yüzde 9'unu) "Yapı Denetim Hizmeti Payları" ve kalan %31'i diğer gelir kalemlerinden oluşmaktadır.

2014 yılı Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri'ne göre, toplam gider 355.759.715,95 TL'dir. Bu giderin, 138.994.257,00 TL'si (yüzde 39'u) Bakanlık Hizmet Binası İnşaatı, 108.871.508,00 TL'si (yüzde 31'i) "Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına Aktarılan Paylar", 52.820.685,00 TL'si (yüzde 15'i) "Hazine Hissesi"nden ve kalan %15'i diğer gider kalemlerinden oluşmaktadır.

"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,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Gelir tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve gelir tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi 2014 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2014 YILSONU BİLANÇOSU**

Aktif

Pasif

DÖNEN VARLIKLAR	38.113.089,19	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	20.004.781,57
HAZIR DEĞERLER	19.985.576,77	TİCARİ BORÇLAR	7.498.900,13
BANKALAR HESABI	19.985.576,77	SATICILAR HESABI	3.326.140,32
TİCARİ ALACAKLAR	10.965.863,61	ALINAN DEPOZİTO VE TEM.HESABI	4.172.759,81
ALICILAR HESABI	10.806.519,99	DİĞER BORÇLAR	317.979,29
VERİLEN DEPOZİTO VE TEM. HESABI	159.343,62	DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI	317.979,29
DİĞER ALACAKLAR	2.944,00	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜM.	12.187.902,15
PERSONELDEN ALACAKLAR HESABI	2.000,00	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	4.230.291,30
DİĞER ÇEŞİTLİ ALACAKLAR HESABI	944,00	ÖDENECEK SOSYAL GÜV. KES. HESABI	5.597,23
STOKLAR	4.128,75	ÖDENECEK DÖNER SER. YÜKÜM.HESABI	7.756.629,39
İLK MADDE VE MALZEME HESABI	3.678,75	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜM. HESABI	195.384,23
VERİLEN SİPARİŞ AVANSLARI HESABI	450,00	ÖZ KAYNAKLAR	18.112.270,35
DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	7.154.576,06	ÖDENMİŞ SERMAYE	33.401.507,03
PEŞİN ÖDENEN VERGİ VE FON. HESABI	7.154.576,06	SERMAYE HESABI	200.000.000,00
DURAN VARLIKLAR	3.962,73	ÖDENMEMİŞ SERMAYE HESABI (-)	-166.598.492,97
TİCARİ ALACAKLAR	3.962,73	GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI	-13.635.808,01
VERİLEN DEPOZİTO VE TEM. HESABI	3.962,73	GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI HESABI (-)	-13.635.808,01
TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	1.390,96	DÖNEM NET KARI/ZARARI	-1.653.428,67
DEMİRBAŞLAR HESABI	130.533,77	DÖNEM NET ZARARI HESABI (-)	-1.653.428,67
BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-131.924,73		
HAKLAR HESABI	723.853,71		
BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-723.853,71		
AKTİF TOPLAMI	38.117.051,92	PASİF TOPLAMI	38.117.051,92

**ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 01.01.2014
– 31.12.2014 DÖNEMİNE İLİŞKİN GELİR TABLOSU**

A- BRÜT SATIŞLAR	349.757.863,07
1- Yurt İçi Satışlar	316.174.290,30
2- Yurt Dışı Satışlar	0,00
3- Diğer Gelirler	33.583.572,77
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	2.025.008,00
1- Satıştan İadeler (-)	2.025.008,00
2- Satış İskontoları (-)	0,00
3- Diğer İndirimler (-)	0,00
C- NET SATIŞLAR	347.732.855,07
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	102.414.644,98
1- Satılan Mamüller Maliyeti (-)	0,00
2- Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	0,00
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)	102.414.644,98
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)	0,00
BRÜT SATIŞ KARI ve ZARARI	245.318.210,09
E- FAALİYET GİDERLERİ (-)	252.960.323,14
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	0
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	0,00
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	252.960.323,14
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	-7.642.113,05
F- DİĞER FAAL. OLAĞAN GELİR ve KAR.	6.169.154,63
1- Faiz Gelirleri	6.155.272,18
2- Konusu Kalmayan Karşılıklar	0,00
3- Menkul Kıymet Satış Karları	0,00
4- Kambiyo Karları	0,00
5- Reeskont Faiz Gelirleri	0,00
6- Diğer Olağan Gelir ve Karlar	13.882,45
G- DİĞER FAAL. OLAĞAN GİDER ve ZAR. (-)	0,00
1- Karşılık Giderleri (-)	0,00
2 - Menkul Kıymet Satış Zararları (-)	0,00
3- Kambiyo Zararları (-)	0,00
4- Reeskont Faiz Giderleri (-)	0,00
5- Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)	0,00
OLAĞAN KAR VEYA ZARARLAR	-1.472.958,42
H- OLAĞANDIŞI GELİR ve KARLAR	204.277,58
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları	0,00
2- Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	204.277,58
I- OLAĞANDIŞI GİDER ve ZARARLAR (-)	384.747,83
1- Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)	0,00
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	0,00
3- Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	384.747,83
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	-1.653.428,67
J- DÖNEM KARI VERGİ ve DİĞER YASAL YÜK. KARŞ. (-)	0,00
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	-1.653.428,67

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

**ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÖZEL HESABI**

2014 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	29
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	34
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	34
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	34
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	36
6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	37
7. EKLER.....	49

KISALTMALAR

İLBANK	İller Bankası Anonim Şirketi
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1. Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2014 Yılı Gelirleri

Tablo 2. Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2014 Yılı Giderleri

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı; 16.05.2012 tarih ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun'un "Dönüşüm Gelirleri" başlıklı 7'nci maddesinin dördüncü fıkrası ile oluşturulan ve Bakanlık Merkez Muhasebe Birimince muhasebe kayıt ve işlemlerinin yerine getirildiği özel hükümlere tabi bir hesaptır. Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı; 29.06.2011 tarihli ve 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Değişik 11'inci maddesine göre, Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğünün 6306 sayılı Kanun çerçevesinde yürüttüğü görevleri çerçevesindeki iş ve işlemleri kapsamaktadır.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun'un "Dönüşüm Gelirleri" başlıklı 7'nci maddesindeki aşağıda sayılan gelirler, dönüşüm gelirleri olarak ilgili yıl genel bütçesinin (B) işaretli cetvelinde özel gelir olarak öngörülür ve gelir 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 Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen orana tekabül eden tutar.

c) İller Bankası Anonim Şirketi'nin 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.

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.

6306 sayılı Kanun'da öngörülen amaçlar için kullanılmak üzere;

a) Bu Kanunda öngörülen uygulamalar sonucunda elde edilecek her türlü gelir ve hasılat,

b) Bakanlığa tahsis veya devredilen taşınmazlardan imar uygulamasına tabi tutulması sonucunda tapuda Hazine adına tescil edilenlerin satışından elde edilecek gelirler,

c) Dönüşüm projeleri özel hesabından kullanılan krediler kapsamında ilgili kişi veya kuruluşlarca yapılan geri ödemeler ile bu kapsamda tahsil edilen gecikme zamları,

ç) Her türlü şartlı veya şartsız bağış ve yardımlar ile sair gelirler dönüşüm projeleri özel hesabına gelir olarak kaydedilir.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Gelir, Harcama, Kredi ve Kaynak Aktarımı Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesine göre;

Aşağıda yer alan harcamalar özel hesaptan yapılır.

a) Dönüşüm hizmetlerine ait danışmanlık, yazılım, araştırma, her tür ve ölçekte harita, etüt, proje, kadastro, kamulaştırma, mikro bölgeleme, risk yönetimi ve sakınım planı çalışmaları, envanter belirleme, arsa ve arazi düzenleme, değerlendirme iş ve işlemleri, her tür ve ölçekte plan yapımı ve imar uygulaması işleri ve müşavirlik hizmetleri gibi faaliyetlerin gerektirdiği harcamalar.

b) Kanun kapsamına giren uygulamalarda, planlar gereğince, gerekli taşınmazların satın alınması ve kamulaştırılması ile ilgili harcamalar.

c) Kanun kapsamına giren alanlarda, her türlü konut ve işyerleri, alt-yapı ve üst yapı tesisleri, idare binaları, sosyal binalar ve benzeri tesislerin etüt ve projesi, yapımı, bakımı, onarımı ve işletilmesi için yapılan her türlü harcamalar.

ç) Riskli yapıların tespit, tahliye ve yıktırma işlemlerinin gerektirdiği harcamalar.

d) Kanun kapsamına giren alanlarda, yer alan binaların yıktırılması, enkazının taşıtılması ve arsanın yeni inşaata hazır hale getirilmesi ile ilgili harcamalar.

e) Anlaşma ile tahliye edilen yapıların maliklerine veya malik olmasalar bile kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak bu yapılarda ikamet edenlere veya bu yapılarda işyeri bulunanlara yapılacak kira yardımı.

f) Kanun'un 5'inci maddesinin ikinci fıkrası kapsamında yapılabilecek yardımlar ile

enkaz bedeli ödemesi.

g) Bakanlar Kurulunca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde Bakanlıkça verilebilecek güçlendirme kredisi.

ğ) Hak sahiplerince bankalardan kullanılacak kredilere verilebilecek faiz desteği.

h) Kanun'un 8'inci maddesinin sekizinci fıkrası uyarınca yapılacak ödemeler.

ı) Kanun'un 8'inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca çalıştırılacak sözleşmeli personele ilgili mevzuatı uyarınca yapılması öngörülen giderler ile bunların dışında dönüşüm işlerinde çalıştırılmak üzere görevlendirilen Bakanlık personelinin görevlendirmeye ilişkin giderleri.

i) Dönüşüm hizmetlerinin gerektirdiği her türlü iş makineleri, taşıt, araç-gereç, ekipman ve benzeri taşınırların satın alınması, kiralanması, bakımı, onarımı ve işletilmesi ile ilgili her türlü harcamalar.

j) Dönüşüm hizmetleri için gerekli olan demirbaş ve tüketim malzemeleri ile ilgili harcamalar.

k) Dönüşüm hizmetlerinin tanıtılmasına yönelik yazılı, görsel basında ve internette yayınlanacak reklam ücretleri ile tanıtım amaçlı her türlü yayın, broşür, afiş, kitapçık vb. doküman bedelleri.

l) Dönüşüm hesabının idaresi ile ilgili vergi, resim, harç, faiz, ulaştırma ve haberleşme ücretleri gibi her türlü giderler.

m) Bu Yönetmelik uyarınca kullanılacak krediler.

n) Kanun kapsamında yapılması zarurî olan diğer harcamalar.

Dönüşüm projelerinde hizmet alımı yöntemi esastır. Bakanlığın izni alınmak şartıyla, ilgili idarelerin makine parkının yetersiz olması durumunda ihtiyaç duyulan iş makinesi, taşıt, araç ve gereçler hizmet alımı yöntemi ile temin edilebilir.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Gelir, Harcama, Kredi ve Kaynak Aktarımı Yönetmeliği'nin "Dönüşüm projeleri özel hesabına ilişkin muhasebeleştirme işlemleri" başlıklı 7'nci maddesine göre; Özel Hesaba ilişkin muhasebeleştirme işlemlerinde, malî raporlamaya ilişkin hükümler hariç olmak üzere, 03.05.2005 tarihli ve 2005/8844 sayılı

Bakanlar Kurulu Kararı'yla yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği uygulanır.

Kamu idarelerinin tabi olduğu mevzuatta belirlenmiş Yevmiye Defteri, Büyük Defter ve Yardımcı Hesap Defteri tutulması zorunlu defterlerdir.

Harcamalara ilişkin gerçekleştirme belgeleri Bakanlığın merkez muhasebe birimi tarafından, muhasebeleştirme belgesine ekli olarak muhafaza edilir.

Bakanlık ve İdarelerce bu Yönetmelik kapsamında yapılacak harcamalarda; ilgisine göre, 31.12.2005 tarihli ve 26040 3 üncü mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği ile 15.08.2007 tarihli ve 26614 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği hükümleri uygulanır. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ve İller Bankası Anonim Şirketi (İLBANK) tarafından bu Yönetmelik kapsamında yapılacak harcamalarda, Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği hükümleri uygulanır.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının 2014 yılına ait gelirleri özetle aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 1 Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2014 Yılı Gelirleri

Gelir Türleri	Tutar (TL)	Gelir Türü %
Genel Bütçeden Aktarılan	330.414.640,90	60,81
Döner Sermayeden Aktarılan	108.871.508,00	20,04
İller Bankası A.Ş. Karı %50'si	37.639.478,00	6,93
Faiz Gelirleri	29.695.133,16	5,46
Diğer	36.766.492,13	6,77
Toplam	543.387.252,19	100

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının 2014 yılına ait giderleri özetle aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 2 Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2014 Yılı Giderleri

Gider Türleri	Tutar (TL)	Gelir Türü %
Kira Yardımı	233.583.483,89	38,74
Kamulaştırma	226.485.774,91	37,56

Belediyelere Aktarım	108.446.140,75	17,99
İller Bankasına Aktarım	18.552.236,00	3,08
Faiz Desteği Ödemeleri	3.045.374,69	0,50
Diğer Giderler	12.836.260,37	2,13
Toplam	602.949.270,61	100

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2014 yılı gelirleriyle karşılanmayan 59.562.018,42 TL tutarındaki gider, Özel Hesabın geçmiş yıllar gelirlerinden karşılanmıştır.

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.

- Yönetim Döneminde Görev Yapan Muhasebe Yetkililerine Ait Liste
- Yevmiye Defteri
- Banka Mevcudu Tespit Tutanağı
- Geçici ve Kesin Mizan
- Bilanço
- Gelir Tablosu
- Teminat Mektupları Sayım Tutanağı

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve gelir tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının 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 yürütölen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2014 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: 6306 sayılı Kanun kapsamında anlaşma ile tahliye edilen yapıların maliklerine veya malik olmasalar bile kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak bu yapılarda ikamet edenlere veya bu yapılarda işyeri bulunanlara aynı anda, maliklere ise sahip oldukları her yapı için kira yardımı yapılması

Anlaşma ile tahliye edilen yapıların maliklerine veya malik olmasalar bile kiracılarına, aynı anda kira yardımı, maliklere ise sahip oldukları her yapı için kira yardımı yapıldığı tespit edilmiştir.

6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un "Tahliye ve yıktırma" başlıklı 5'inci maddesinin 1'inci fıkrasında; "*Anlaşma ile tahliye edilen yapıların maliklerine veya malik olmasalar bile kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak bu yapılarda ikamet edenlere veya bu yapılarda işyeri bulunanlara geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı yapılabilir.*" denilmektedir.

Kanun'un yukarıdaki hükmünde, kira yardımı yapılması gereken hak sahiplerini belirlerken "veya" ibaresiyle açıkça ayırarak kira yardımı yapılması gerekenler sırayla sayılmıştır. Kanun koyucu, kira yardımı yapılabilecek hak sahiplerini tadadi olarak belirlemiş; bunların, malik veya kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak bu yapılarda ikamet edenler veya bu yapılarda işyeri bulunanlar şeklinde saymıştır. Kanun, kira yardımı yapılabilecek hak sahiplerinde aynı zamanda "ikamet" etme şartını açıkça aramaktadır.

Kanun metninde, tadadi olarak belirlenen hak sahiplerine "*geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı yapılabilir*" hükmüyle; kentsel dönüşüm uygulaması nedeniyle, hak sahiplerinin uygulama yapılan yapısında, ikamet edememenin verdiği sonuçları ortadan kaldırılmaya yönelik geçici süreyle oluşacak olan ikamet yeri yoksunluğunun giderilmesi için bu hak sahiplerine sayılan yardımların yapılmasının amaçlandığı görülmektedir.

Ancak Bakanlıkça hazırlanan ve 04.08.2012 tarih ve 28374 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mülga Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin "Kira yardımı yapılması" başlıklı 15'inci maddesinde; "(1) *Anlaşma ile tahliye edilen uygulama alanı içerisindeki yapılar ile uygulama*

alanı dışındaki riskli yapıların maliklerine tahliye tarihinden itibaren konut ve işyerlerinin teslim tarihine veya idarece belirlenecek tarihe kadar, mümkün olması hâlinde geçici konut veya işyeri tahsisi, mümkün olmaması hâlinde ise, İdarece kararlaştırılacak aylık kira bedeli yardımı yapılabilir.

(2) Birinci fıkrada belirtilen yapılarda kiracı veya sınırlı aynî hak sahibi olarak ikamet edenlere veya işyeri işletenlere, İdarece belirlenecek oranda defaten kira yardımı yapılabilir.” denilmesi suretiyle, Kanun hükmüne aykırı bir şekilde yönetmelik hükmüyle kira yardımının malik ile kiracı veya sınırlı aynî hak sahiplerine aynı anda verilmesinin yolu açılmıştır.

04.08.2012 tarih ve 28374 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği’ni ilga eden ve yeniden düzenlenen 15.12.2012 tarih ve 28498 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği’nin “Kira yardımı ve diğer yardımlar” başlıklı 16’ncı maddesiyle mülga yönetmelik hükümlerine ilave olarak “*Kira yardımı aylık 600 Türk Lirasını, yardım süresi ise, 18 ayı geçemez. Aylık kira bedeli, her yıl Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayımlanan Tüketici Fiyatları Endeksi oranında güncellenir.*

(2) Yapılacak kira yardımının ilk beş aya kadar olan kısmı, taşınma masrafları da dikkate alınarak peşin olarak ödenebilir.

(3) Birinci fıkrada belirtilen yapılarda kiracı veya sınırlı aynî hak sahibi olarak ikamet edenlere veya işyeri işletenlere, Bakanlıkça belirlenecek oranda defaten kira yardımı yapılabilir.” hükümleri ile aylık kira yardımının en yüksek tutarı belirlenmiş, ilk beş aya kadar kısmının peşin ödenmesi ile kiracı veya sınırlı aynî hak sahibi olarak ikamet edenlere veya işyeri işletenlere, Bakanlıkça belirlenecek oranda defaten kira yardımı yapılması şeklinde yeni düzenleme yapılmıştır.

2.7.2013 tarih ve 28695 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik’le “Kira yardımı ve diğer yardımlar” başlıklı 16’ncı maddesinin 3’üncü fıkrasında “*Birinci fıkrada belirtilen yapılarda kiracı veya sınırlı aynî hak*

sahibi olarak ikamet edenlere veya işyeri işletenlere, birinci fıkraya göre belirlenen aylık kira bedelinin iki katı kadar defaten kira yardımı yapılabilir.” hükmü ile yapılarda kiracı veya sınırlı aynî hak sahibi olarak ikamet edenlere veya işyeri işletenlere, aylık kira bedelinin iki katı kadar defaten kira yardımı yapılması şeklinde yeni düzenleme yapılmıştır.

25.7.2014 tarih ve 29071 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik’le, 15.12.2012 tarihli ve 28498 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği’nin adı “6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği” olarak değiştirilmiştir.

6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği ile “Kira yardımı ve diğer yardımlar” başlıklı 16’ncı maddesinde; “(1) (Değişik:RG-25/7/2014-29071) ...Kira yardımı aylık 600 Türk Lirasını geçemez. Yardım süresi riskli alan dışındaki riskli yapılarda 18 ay ve Kanun kapsamında anlaşma yolu ile kamulaştırılan yapılarda 5 aydır. Riskli alanlarda kira yardımı süresi 36 ayı geçmemek şartı ile ilgili kurumca belirlenir...Maliklere, kiracılara ve sınırlı aynî hak sahiplerine, sahip oldukları veya kullandıkları Kanun kapsamındaki bütün yapılardan dolayı kira yardımı yapılabilir. İnşaat halinde olup içinde ikamet edilen yapılarda kira yardımı veya faiz desteğinden, sadece inşaat halindeki yapıda ikamet eden malik, kiracı ve sınırlı aynî hak sahibi faydalanır.

(2) (Değişik:RG-25/7/2014-29071) Yapılacak kira yardımının beş aylık miktarı, taşınma masrafları da dikkate alınarak defaten ödenebilir. Bu durumda, yardım süresi defaten ödemenin yapıldığı aydan itibaren hesap edilir.

(3) (Değişik:RG-25/7/2014-29071) Birinci fıkrada belirtilen yapılarda; kiracı olarak ikamet edenlere veya işyeri işletenlere, birinci fıkraya göre belirlenen aylık kira bedelinin iki katı kadar, sınırlı aynî hak sahibi olarak ikamet edenlere veya işyeri işletenlere ise beş katı kadar defaten kira yardımı yapılabilir.” denilmektedir.

Yönetmelik’in 16’ncı maddesinde yapılan değişiklik hükümleriyle, kira yardımının Kanun kapsamında anlaşma yolu ile kamulaştırılan yapılarda 5 ay olduğu; riskli alanlarda kira yardımı süresinin 36 ayı geçmemek şartı ile ilgili kurumca belirleneceği; maliklere, kiracılara

ve sınırlı ayni hak sahiplerine, sahip oldukları veya kullandıkları Kanun kapsamındaki bütün yapılardan dolayı kira yardımı yapılabileceği; yapılacak kira yardımının beş aylık miktarının, defaten ödenmesi durumunda, yardım süresinin defaten ödemenin yapıldığı aydan itibaren hesap edileceği; sınırlı aynî hak sahibi olarak ikamet edenlere veya işyeri işletenlere ise beş katı kadar defaten kira yardımı yapılabileceği şeklinde yeni düzenleme yapılmıştır.

Yukarıda ifade edildiği gibi; 6306 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinin 1'inci fıkrasındaki; anlaşma ile tahliye edilen yapıların maliklerine veya malik olmasalar bile kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak bu yapılarda ikamet edenlere veya bu yapılarda işyeri bulunanlara geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı yapılabilir şeklindeki hükme dayanarak hazırlanan Kanun'un uygulama yönetmeliklerinde, düzenlenen her yeni metinde ve yapılan her yeni değişiklikle kira yardımı uygulaması genişletilmiştir.

Yönetmelikler ve değişiklikleriyle;

Kanun metninde ifadesini bulan amaç çerçevesinde, dönüşüm uygulaması nedeniyle, hak sahiplerinin uygulama yapılan yapısında, ikamet edememenin verdiği sonuçları ortadan kaldırmaya yönelik geçici süreyle oluşacak olan ikamet yeri yoksunluğunun giderilmesi için, tadadi olarak belirlenen hak sahiplerine geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı yapılmasının amaçlandığı görülmektedir. Kanun, 5'inci maddesinin 1'inci fıkrasındaki hükmüyle kira yardımı yapılması gereken hak sahiplerini belirlerken "veya" ibaresiyle açıkça ayırarak kira yardımı yapılması gerekenler sırayla sayılmıştır. Kanun koyucu, kira yardımı yapılabilecek hak sahiplerini tadadi olarak belirlemiş; bunların, malik veya kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak bu yapılarda ikamet edenler veya bu yapılarda işyeri bulunanlar şeklinde saymıştır. Kanun, kira yardımı yapılabilecek hak sahiplerinde aynı zamanda "ikamet" etme şartını aramaktadır.

Kanun hükmüne aykırı bir şekilde yönetmelik hükmüyle kira yardımının malik ile kiracı veya sınırlı ayni hak sahiplerine aynı anda verilmesinin yolu açılmış, ikamet etme şartına hiç uyulmamıştır. Kanun metninde olmamasına rağmen Kanun kapsamında anlaşma yolu ile kamulaştırılan yapılardaki hak sahiplerine kira yardımı olarak 5 aylık süre belirlenmiştir. Kira yardımı süresi genel olarak 18 ay olarak belirlenirken, riskli alanlarda kira yardımı süresinin 36 ayı geçmemek şartı ile ilgili kurumca belirleneceği hükmüyle, riskli alanlar ile rezerv alan ve riskli yapılardaki hak sahiplerine yapılacak kira yardımı süresinde

eşitlik ve adalete uygun olmayan farklı sürelerin tespitine gidilmiştir. 25.7.2014 tarih ve 29071 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile, Kanun metninde olmamasına rağmen; maliklere, kiracılara ve sınırlı ayni hak sahiplerine, sahip oldukları veya kullandıkları Kanun kapsamındaki bütün yapılardan dolayı kira yardımı yapılabileceği hükmü getirilmiştir.

2014 yılında Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının toplam gelirleri 543.387.252,19TL, toplam giderleri 601.501.106,59TL olarak gerçekleşmiştir. 2014 yılı kira yardımı ödemeleri 233.583.483,89TL olarak gerçekleşmiştir. 2014 yılı sonu itibarıyla 675.593.000,00TL Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından ödenmesi gereken kira yardımı taahhüdü bulunmaktadır. Kanun hükümlerine aykırı olarak, yönetmelik hükümleri çerçevesinde; maliklere ikamet şartı aranmaksızın, kiracılara ve sınırlı ayni hak sahiplerine, sahip oldukları veya kullandıkları Kanun kapsamındaki bütün yapılardan dolayı kira yardımı yapılması uygulamasına devam edilmesi durumunda özel hesabın mevcut mevzuatla kurulan mali yapısının sürdürülebilir olmadığı görülmektedir. Bu nedenle, 14.01.2015 tarihli Bakan Oluruyla; 15.12.2012 tarih ve 28498 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği’nin “Kira yardımı ve diğer yardımlar” başlıklı 16’ncı maddesiyle ödenmekte olan,

-Riskli yapılardaki kira yardımı ödemelerinin sadece ikamet eden hak sahiplerine yapılması,

-Riskli alan ve rezerv yapı alanlarında ödenecek kira yardımlarının proje bazında belirlenmesi kararlaştırılmıştır.

Yukarıda açıklanan yönetmelik hükmüyle kira yardımının malik ile kiracı veya sınırlı ayni hak sahiplerine aynı anda verilmesi; maliklere ikamet şartı aranmaksızın, kiracılara ve sınırlı ayni hak sahiplerine, sahip oldukları veya kullandıkları Kanun kapsamındaki bütün yapılardan dolayı kira yardımı yapılması; Kanun metninde olmamasına rağmen Kanun kapsamında anlaşma yolu ile kamulaştırılan yapılardaki hak sahiplerine 5 aylık sürede kira yardımı yapılması; riskli alanlar ile rezerv alan ve riskli yapılardaki hak sahiplerine yapılacak kira yardımı süresinde eşitlik ve adalete uygun olmayan farklı sürelerin tespit edilmesi uygulamalarının ortadan kaldırılması için; Kanun metninde ifadesini bulan amaç

çerçevesinde, dönüşüm uygulaması nedeniyle, hak sahiplerinin uygulama yapılan yapısında, ikamet edememenin verdiği sonuçlar ortadan kaldırılmaya, geçici süreyle oluşacak olan ikamet yeri yoksunluğunun giderilmesi için, tadadi olarak belirlenen hak sahiplerine geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı yapılması şeklinde yürütülmesine yönelik gerekli düzenlemelerin yapılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında: 6306 sayılı Kanununun 5 inci maddesinin birinci fıkrası hükmüne göre; anlaşma ile tahliye edilmesi şartıyla, riskli yapıların maliklerine, kiracılarına ve yapıda ikamet etmek şartı ile sınırlı ayni hak sahiplerine geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı yapılabilecektir.

6306 sayılı Kanunun kapsamında;

— Maliklere kira yardımı yapılmasının maksadı, riskli yapıda ikamet ediyor ise, riskli yapının yıktırılmasından sonra yeni yapısı yapılmaya kadar başka bir yapıda ikâmet etmesinin bedeline katkı sağlamak, riskli yapıda ikamet etmiyor ise, riskli yapının yıkılması sebebiyle mahrum kalacağı kira gelirini bir nebze karşılamaktır.

- Riskli yapıda kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak ikamet edenlere kira yardımı yapılmasının maksadı ise, bunların riskli yapı tespitinden dolayı görecekleri zararın riskli yapıdan taşınmak olmasıdır. Ayrıca, riskli yapıda sınırlı ayni hak sahibi (özellikle sükna hakkı sahibi) olarak ikamet edenler riskli yapının yıkılması ile birlikte yapıda oturmaya dair sınırlı ayni haklarını da kaybedeceklerinden bunların zararı sadece riskli yapıdan taşınma masrafı tutarında olmayacaktır. Bu yüzden bunlara kiracılara oranla daha fazla miktarda kira yardımı yapılması gerekmektedir. 6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde de belirtilen hususlar gözetilerek düzenlemede bulunulmuştur.

Riskli alanlarda kira yardımını belirleme yetkisi uygulamayı yürüten idareye verilerek, uygulamanın süresine göre riskli yapılardaki kira yardımı süresine göre daha az veya 36 ayı geçmemek üzere daha fazla bir süre belirlenmesine imkân yaratılmıştır.

Yine, 6306 sayılı Kanunda “maliklere, kiracılara ve sınırlı ayni hak sahiplerine, Kanun kapsamına giren sadece bir konut veya işyeri için kira yardımı yapılacağı” yönünde

bir hükme yer verilmemiştir. 6306 sayılı Kanun, herhangi bir afet sonrası kontları veya işyerleri ağır hasar gören veya yıkılan afetzede maliklere oturabilecekleri veya işletecekleri bir konut veya işyeri için yardım yapılmasını öngören 7269 sayılı Kanundan farklı bir amaç çerçevesinde yürürlüğe konulmuştur. 6306 sayılı Kanun, herhangi bir afet meydana gelmeden, afet riski taşıyan alanlar ile mülkiyetin kime ait olduğuna bakılmaksızın, riskli yapıların yani, “ekonomik ömrünü tamamlamış” olan ya da “yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıyan” yapıların dönüşümünü öngörmektedir.

Kanun kapsamında dönüştürülecek riskli yapıların mülkiyetinin kime ait olduğunun bir ehemmiyeti bulunmamaktadır. Kanun çerçevesinde bir malikin 50 konutunun dönüştürülmesi ile 50 ayrı malike ait birer konutun dönüştürülmesi arasında hiç bir fark bulunmamaktadır.

Belirtilen sebeple, 6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesinin birinci fıkrasında, *“Maliklere, kiracılara ve sınırlı ayni hak sahiplerine, sahip oldukları veya kullandıkları Kanun kapsamındaki bütün yapılardan dolayı kira yardımı yapılabilir.”* hükmüne yer verilmiştir. Söz konusu hükmün, yukarıda belirtilen gerekçelerle 6306 sayılı Kanun hükümlerine ve bu Kanun'un maksadına uygun olduğu düşünülmektedir.

Sonuç olarak: Bakanlık cevabında bulgudaki değerlendirmelere karşı görüşler ileri sürülmüştür. Ancak; bulguda da belirtildiği gibi 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un “Tahliye ve yıktırma” başlıklı 5'inci maddesinin 1'inci fıkrasında; *“Anlaşma ile tahliye edilen yapıların maliklerine veya malik olmasalar bile kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak bu yapılarda ikamet edenlere veya bu yapılarda işyeri bulunanlara geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı yapılabilir.”* denilmektedir.

Kanun'un yukarıdaki hükmünde, kira yardımı yapılması gereken hak sahiplerini belirlerken “veya” ibaresiyle açıkça ayırarak kira yardımı yapılması gerekenler sırayla sayılmıştır. Kanun koyucu kira yardımı yapılabilecek hak sahiplerini tadadi olarak belirlemiş; bunların, malik veya kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak bu yapılarda ikamet edenler veya bu yapılarda işyeri bulunanlar şeklinde saymıştır. Kanun, kira yardımı yapılabilecek hak sahiplerinde aynı zamanda “ikamet” etme şartını açıkça aramaktadır.

Kanun metninde, tadadi olarak belirlenen hak sahiplerine “geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı yapılabilir” hükmüyle; kentsel dönüşüm uygulaması nedeniyle, hak sahiplerinin uygulama yapılan riskli yapısında, ikamet edememenin verdiği sonuçları ortadan kaldırmaya yönelik geçici süreyle oluşacak olan ikamet yeri yoksunluğunun giderilmesi için bu hak sahiplerine sayılan yardımların yapılmasının amaçlandığı görülmektedir.

Nitekim; 14.01.2015 tarihli Bakan Oluruyla, "15.12.2012 tarih ve 28498 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin “Kira yardımı ve diğer yardımlar” başlıklı 16’ncı maddesiyle ödenmekte olan,

-Riskli yapılardaki kira yardımı ödemelerinin sadece ikamet eden hak sahiplerine yapılması kararlaştırılmıştır."

2015 uygulamasına dönük yukarıdaki Bakan Oluru ve zikredilen Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği ile Kanun hükmüne aykırı olarak, kira yardımı uygulamasının genişletildiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, Bakanlıkça bundan sonraki uygulamalarda, 14.01.2015 tarihli Bakan Oluru ve Kanun hükümleri paralelinde işlem yapılmasının, ancak Bakanlık cevabında belirtilen çerçevede uygulama yapılacaksa Kanun’un ilgili maddelerinde ve yönetmelikte değişiklik yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 2: 6306 sayılı Kanun kapsamında uygulamada bulunan belediyelerce, 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 ellisinin, Kanunda öngörülen uygulamalara ayrılması

16.05.2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un “Dönüşüm Gelirleri” başlıklı 7’nci maddesinin sekizinci fıkrasında “*Bu Kanun kapsamında uygulamada bulunacak olan belediyeler, yatırıma ilişkin yıllık bütçelerinin yüzde beşi ile 26.05.1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 80 inci maddesi uyarınca tahsil edilen harç gelirlerinin yüzde ellisini, bu Kanunda öngörülen uygulamalara ayırmak zorundadır.*”,

12'nci fıkrasında; “*Bakanlık, bu Kanun kapsamındaki uygulamalarda kullanılmak üzere dönüşüm projeleri özel hesabından TOKİ, İdare ve İller Bankası Anonim Şirketine kaynak aktarabilir.*”;

13'üncü fıkrasında; “*Bu maddede öngörülen gelirler, bu Kanunun amaçları dışında kullanılamaz.*” denilmektedir.

13.09.2012 tarihli 28410 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Gelir, Harcama, Kredi ve Kaynak Aktarımı Yönetmeliği'nin “Kaynak aktarımı başvurularında aranacak belgeler” başlıklı 21'inci (Değişik:RG-14/6/2013-28677) maddesinin 1'inci fıkrasında; “*Genel Müdürlükçe, bu Yönetmelik kapsamında kaynak aktarım talebinde bulunanlardan;*

b) Kaynağın, Kanun kapsamında belirtilen iş, işlem ve uygulamalarda kullanılacağına, başka bir iş için kullanılmayacağına ve Bakanlıkça bildirilecek diğer şartlara uyulacağına dair taahhütname,

...

istenir.” denilmektedir.

Dönüşüm projeleri özel hesabından kaynak aktarılan belediyelerde yapılan denetimler neticesinde;

6306 sayılı Kanun kapsamındaki uygulama yapan belediyeler;

Genellikle Kanun'un 7'nci maddesindeki hüküm gereği, 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 Kanunda öngörülen uygulamalara ayırmamakta,

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80'inci maddesi uyarınca tahsil edilen harç gelirlerini belediye muhasebe sistemi üzerinde ayrı bir başlık halinde kayıt ve takip etmemektedirler.

Yukarıdaki söz konusu bulgu; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2013 Yılı Denetim Raporuyla Bakanlığa ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporuyla

Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmış, ancak 2014 yılında da herhangi bir işlem yapılmamıştır. 6306 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin amacı çerçevesinde gereken işlemin yerine getirilmesi, kaynak aktarılan belediyelerin kentsel dönüşüm uygulamalarına yapmaları gereken mali katkı hükümlerinin uygulanmasının sağlanması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında: 16/05/2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un 7 nci maddesinin sekizinci fıkrası hükmü uyarınca, dönüşüm uygulamalarında kullanılmak üzere İdarelere aktarılan kaynak sonrasında, Bakanlığımızca ilgili idarelere yazı yazılmaktadır. Bakanlığımızca bu konuda yazılan muhtelif yazılarda, kaynak aktarılan idarelerden söz konusu Dönüşüm Gelirinin, Dönüşüm Projeleri Özel Hesaplarına ayrılmaları gerektiği bildirilmektedir. Konu hakkında bir kez daha yazı yazılacaktır.

Sonuç olarak: İlgili Kanun hükmünün kaynak aktarılan belediyelerce yerine getirilmemesi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca belediyelere yazılan yazılara ve konunun 2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporuyla Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasına rağmen herhangi bir yaptırımın uygulamaya konulmaması nedeniyle 2014 yılında konunun yeniden vurgulanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 3: Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından kaynak aktarılan belediyelerin ve İller Bankası A.Ş.'nin söz konusu kaynağın kullanılmasına yönelik muhasebe kayıtlarının idarelerin bütçe hesaplarından ayrı olarak tutulmaması

16.05.2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un "Dönüşüm Gelirleri" başlıklı 7'nci maddesinin 12'nci fıkrasında; "*Bakanlık, bu Kanun kapsamındaki uygulamalarda kullanılmak üzere dönüşüm projeleri özel hesabından TOKİ, İdare ve İller Bankası Anonim Şirketine kaynak aktarabilir.*" denilmekte,

13.09.2012 tarihli 28410 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Gelir, Harcama, Kredi ve Kaynak Aktarımı Yönetmeliği'nin "Dönüşüm projeleri özel hesabına ilişkin muhasebeleştirme işlemleri" başlıklı 7'nci maddesinin 1'inci fıkrasında;

“Özel hesaba ilişkin muhasebeleştirme işlemlerinde, malî raporlamaya ilişkin hükümler hariç olmak üzere, 3/5/2005 tarihli ve 2005/8844 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği uygulanır.”,

2’nci fıkrasında; “Kamu idarelerinin tabi olduğu mevzuatta belirlenmiş Yevmiye Defteri, Büyük Defter ve Yardımcı Hesap Defteri, tutulması zorunlu defterlerdir.”,

3’üncü fıkrasında “Özel hesap ile bu hesaptan idarelere, TOKİ ve İller Bankası A.Ş.’ye aktarılan tutarların muhasebesi söz konusu idarelerin bütçe hesaplarından ayrı olarak tutulur.” denilmekte,

“Kaynak aktarımı başvurularında aranacak belgeler” başlıklı 21’inci (Değişik:RG-14/6/2013-28677) maddesinin birinci fıkrasında; “Genel Müdürlükçe, bu Yönetmelik kapsamında kaynak aktarım talebinde bulunanlardan;

b) Kaynağın, Kanun kapsamında belirtilen iş, işlem ve uygulamalarda kullanılacağına, başka bir iş için kullanılmayacağına ve Bakanlıkça bildirilecek diğer şartlara uyulacağına dair taahhütname, ... istenir.” denilmektedir.

Kaynak aktarılan belediyelerde ve İller Bankası A.Ş.’nde yapılan denetimlerde, aktarılan kaynakların muhasebeleştirilmesine yönelik kayıtların Belediye ve İLBANK muhasebe sistemi üzerinden yürütülmekte ve aktarılan tutarların muhasebesi söz konusu idarelerin bütçe hesaplarından ayrı olarak tutulmamaktadır.

Yukarıdaki söz konusu bulgu; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2013 Yılı Denetim Raporuyla Bakanlığa, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporuyla Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmış, ancak 2014 yılında da herhangi bir işlem yapılmamıştır. Aktarılan kaynakların doğru ve zamanlı takibinin ve denetiminin yapılması amacıyla, belediyelere ve İLBANK’a aktarılan kaynakların muhasebesinin bütçe hesaplarından ayrı olarak tutulmasının sağlanması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında: 13.09.2012 tarihli ve 28410 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Gelir, Harcama, Kredi ve Kaynak Aktarımı Yönetmeliğinin 7 nci maddesinin birinci fıkrası hükmü uyarınca, dönüşüm uygulamalarında

kullanılmak üzere İdarelere aktarılan kaynak sonrasında Bakanlığımızca ilgili İdarelere yazı yazılmaktadır. Bakanlığımızca bu konuda yazılan muhtelif yazılarda, kaynak aktarılan İdarelerden söz konusu kaynağın muhasebeleştirilmesine yönelik kayıtların bütçe sistemlerinden ve hesaplarından ayrı tutulması gerektiği bildirilmektedir. Konu hakkında bir kez daha yazı yazılacaktır.

Sonuç olarak: İlgili Yönetmelik hükmünün kaynak aktarılan belediyelerce ve İller Bankası A.Ş.'nce yerine getirilmemesi ve Bakanlıkça bir yaptırımın uygulamaya konulmaması ve konunun Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporuyla Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasına rağmen konu düzelmediğinden yeniden vurgulanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

7. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÖZEL HESABI 2014 YILSONU BİLANÇOSU

Aktif		Pasif	
Banka Hs.	279.375.702,47	Alınan Dp.Tem.Hs	1.518,98
Ver.Çek.ve Gön.Em.Hs.	-32.711,80	Emanetler Hs	3.390.665,30
Diğer Çeş.Dön.Var.Hs	0,00	Öden.Verg.ve Fon.Hs	0,00
		Öden.Sos.Güv.Kes.Hs	4,93
		Net Değer HS	-59.562.018,42
		Dön.Olumlu Faa.Son.Hs	335.512.819,88
Aktif Toplamı	279.342.990,67	Pasif Toplamı	279.342.990,67
Kesin Teminatlar	1.060.385,00	Teminat Mektup. Emanetleri	1.060.385,00

DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÖZEL HESABI 2014 YILI GELİR TABLOSU

	2014	2013
A- BRÜT SATIŞLAR	543.387.252,19	688.831.537,44
1- Yurtiçi Satışlar	543.387.252,19	688.831.537,44
2- Yurtdışı Satışlar		
3- Diğer Gelirler		
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)		11.254,35
1- Satıştan İadeler (-)		
2- Satış İskontoları (-)		
3- Diğer İndirimler (-)		11.254,35
C- NET SATIŞLAR	543.387.252,19	688.820.283,09
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)		
1- Satılan Mamuller Maliyeti (-)		
2- Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)		
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)		
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)		
BRÜT SATIŞ KARI VE ZARARI	543.387.252,19	688.820.283,09
E- FAALİYET GİDERLERİ (-)	602.949.270,61	553.050.641,15
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)		
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)		
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	602.949.270,61	553.050.641,15
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	-59.562.018,42	135.769.641,94
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR		
1- İştiraklerden Temettü Gelirleri		
2- Bağlı Ortaklıklardan Temettü Gelirleri		
3- Faiz Gelirleri		
4- Komisyon Gelirleri		
5- Konusu Kalmayan Karşılıklar		
6- Menkul Kıymet Satış Karları		
7- Kambiyo Karları		
8- Reeskont Faiz Gelirleri		
9- Faaliyetle İlgili Diğer Olağan Gelir ve Karlar		
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR (-)		
1- Komisyon Giderleri (-)		
2- Karşılık Giderleri (-)		
3- Menkul Kıymet Satış Zararları (-)		
4- Kambiyo Zararları (-)		
5- Reeskont Faiz Giderleri (-)		
6- Diğer Olağan Gider ve Zararlar		
H- FİNANSMAN GİDERLERİ (-)		
1- Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri (-)		
2- Uzun Vadeli Borçlanma Giderleri (-)		
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	-59.562.018,42	135.769.641,94
I- OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	335.512.819,88	199.743.177,94
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları	335.512.819,88	199.743.177,94

2- Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar		
J- OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)		
1- Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)		
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)		
3- Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar (-)		
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	275.950.801,46	335.512.819,88
K- DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞ.YAS. YÜK. KARŞILIKLARI (-)		
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	275.950.801,46	335.512.819,88

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

ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI

2014 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	53
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	54
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	54
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	55
5. GENEL DEĞERLENDİRME	56
6. DENETİM BULGULARI.....	63

1. ÖZET

Bu rapor, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesi uyarınca, Sayıştay "hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim" olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdaki bilgi ve belgeler denetlenmiştir:

- 2013 - 2017 Dönemine Ait Stratejik Plan,
- 2014 Yılı Performans Programı,
- 2014 Yılı İdare Faaliyet Raporu
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Performans esaslı bütçeleme sistemi gereği Çevre ve Şehircilik Bakanlığının hazırladığı üç temel belge olan 2013-2017 Stratejik Planı, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı Faaliyet Raporu, raporlama gerekliliklerine uyum kriterleri (mevcudiyet, zamanlılık, sunum) açısından incelenmiş ve bu incelemenin sonucunda;

Stratejik Planın tüm kriterleri karşıladığı,

Faaliyet Raporunun ve Performans Programının mevcudiyet ve sunum kriterlerini karşıladığı, ancak zamanlılık kriterlerini karşılamadığı görülmüştür.

Yukarıda sayılan dokümanlardan Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma açısından değerlendirilmiş; Faaliyet Raporu ise performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik açısından incelenmiş ve bu incelemelerin sonucunda, söz konusu belgelerin bulgularda belirtilen nedenlerle bu kriterlere genel itibariyle uyduğu kanaatine varılmıştır.

İncelenen veri kayıt sistemi açısından; üretilen performans bilgisinin gerçekleşmeleri doğru ve tam olarak yansıttığı, göstergenin tanımına dayalı olarak gerçekleşmelerle ilgili olmayan hususları içermediği ve dahil edilmesi gereken herhangi bir hususu dışarıda

bırakmadığı görülmüş ve bu nedenle incelenen veri kayıt sisteminin, hedef ve gösterge açısından performansın ölçülmesi ve raporlanması amacına uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2013-2017 Stratejik Planı, 2014 Yılı Performans Programı ve 2014 Yılı İdare Faaliyet Raporunda tespit edilen eksikliklerin sonraki yıllarda tekrarlanmaması için denetim bulguları ve iyi uygulamanın ne olması gerektiği ortaya konulmuştur. Genel olarak performans yönetim sisteminin geliştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2014 yılı performans denetimi kapsamında Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 Yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin ve bu sistemin gerektirdiği raporlama uygulamalarının, çoğu kamu kurumunda henüz uygun şekilde yerine getirilemediği bilinmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı hazırlayacağı stratejik yönetim unsurlarını, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*" başlıklı 9'uncu maddesi, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi hükümleri ve bulgular çerçevesinde yeniden gözden geçirmelidir.

Bakanlık bütçesinin uygulanması ve muhasebeleştirilmesi aşamasında performans hedeflerine yönelik bir izleme olmadığı, dolayısıyla plan-program-bütçe bağının koptuğu tespit edilmiştir. Faaliyetler için tahsis edilen ödeneklerin yılsonu gerçekleştirmelerini izleyebilecek bir sistemin mevcut olmadığı görülmüştür.

Denetim yukarıda sayılan üç belge üzerinden kamu idaresinin raporlama gerekliliklerine uyumunun değerlendirilmesi, bu belgelerde sunulan performans bilgisinin değerlendirilmesi ve performans bilgisinin üretilmesi için kullanılan veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiştir. Bu değerlendirmeler için kullanılan kriterler aşağıda yer alan Tablo 1, Tablo 2 ve Tablo 3'te görülmektedir.

Tablo 1: Raporlama gerekliliklerine uygunluk kriterleri	
Mevcudiyet	Çevre ve Şehircilik Bakanlığının, plan, program ve raporlarını yayımlayıp yayımlamadığı
Zamanlılık	Çevre ve Şehircilik Bakanlığının plan, program ve raporlarını yasal süre içinde yayımlayıp yayımlamadığı
Sunum	Çevre ve Şehircilik Bakanlığının plan, program ve raporlarının ilgili mevzuatla belirlenen usullere uyumlu olup olmadığı

Tablo 2: Performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterler

Stratejik Plan ve Performans Programı	İlgililik:	Hedefler, göstergeler ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması
	Ölçülebilirlik:	Performans programlarındaki hedeflerin ve göstergelerin ölçülebilir olması
	İyi tanımlanma:	Hedefin açık ve net bir tanımının olması
Faaliyet Raporu	Tutarlılık:	Hedeflerin, denetlenen idarenin planlama ve raporlama dokümanlarında (göstergeler ve alt hedefler dâhil) tutarlı olarak kullanılması
	Doğrulanabilirlik:	Raporlanan değerlerin, temel veri kayıt sistemlerinin çıktısıyla tutarlı olması
	İkna edicilik/ Geçerlilik:	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınması ve sapmayı açıklayan nedenlerin geçerli/ inandırıcı olması

Tablo 3: Veri kayıt sistemlerinin güvenilirliğine yönelik kriterler

Güvenilirlik	Veri kayıt sistemlerinin, gerçekleştirmeleri tam ve doğru şekilde ölçerek faaliyet raporunda güvenilir veri sunuyor olması
---------------------	--

STRATEJİK PLAN

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Stratejik Planında 4 adet stratejik amaç belirlenmiştir. Bu dört amaca ulaşmak için de 42 stratejik hedef, stratejik hedeflerin ölçülebilmesi için de 196 adet performans göstergesi belirlenmiştir.

Bakanlık 2013-2017 Stratejik Planı ile ilgili olarak Tablo 1 ve Tablo 2'deki kriterlerden mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterleri açısından yapılan değerlendirmede:

Mevcudiyet

5018 sayılı Kanunun 9'uncu maddesi hükümleri çerçevesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2013-2017 Stratejik Planının mevcut olduğu,

Zamanlılık

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Stratejik Planının mevzuatta öngörülen sürelerde

hazırlandığı,

Sunum

Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”, stratejik planlama süreci ve stratejik planların kapsamı ve içeriğine ilişkin genel bir çerçeve sunmaktadır. Kamu idarelerinin bu Kılavuzda belirtilen genel yapı ve temel ilkelere riayet etmesi beklenir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Stratejik Planının Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan kılavuzda belirtilen genel yapı ve temel ilkelere uygun olduğu,

İlgililik

Stratejik Planlama Kılavuzuna göre hedeflerin, amaçlar ile ilgili olması gerekmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Stratejik Planında yer alan stratejik hedeflerin belirlenen amaçlarla ilgili olduğu, performans göstergelerinin de belirlenen stratejik hedeflerle ilgili olduğu tespit edilmiştir.

Ölçülebilirlik

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Stratejik Planındaki 27 adet stratejik hedef için ölçülebilir ifadeler kullanılmayıp, hedefler performans göstergeleri aracılığıyla ölçülebilir hale getirilmeye çalışılmıştır. Belirlenen 196 adet performans göstergesi için kıyaslama yapmaya imkan verecek sayı, oran, miktar ve tarih kullanılmıştır.

İyi Tanımlanma

İlgililik kriterine göre yapılan değerlendirme sonucu ölçülebilir olduğu tespit edilen performans göstergelerinin ve bu göstergelerin ilgili olduğu hedeflerin iyi tanımlandığı kanaatine varılmıştır.

PERFORMANS PROGRAMI

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2014 Yılı Performans Programında 54 adet performans hedefi, bu hedeflere ulaşmak için de 196 adet performans göstergesi belirlenmiştir.

Bakanlığın 2014 Yılı Performans Programı ile ilgili olarak Tablo 1 ve Tablo 2’deki kriterlerden mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterleri açısından yapılan değerlendirmede:

Mevcudiyet

5018 sayılı Kanunun 9'uncu maddesi hükümleri çerçevesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2014 Yılı Performans Programının mevcut olduğu,

Zamanlılık

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre; Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idareleri hazırladıkları performans programlarını bütçe teklifleri ile birlikte, Maliye Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına gönderirler ve Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile belirlenen bütçe büyüklüklerine göre nihai hali verilen performans programları Ocak ayı içinde kamuoyuna açıklanır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2014 Yılı Performans Programının mevzuatta öngörülen sürenin dışında kamuoyuna Şubat ayı içerisinde açıklandığı,

Sunum

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi, performans programlarının kapsam ve içeriğine ilişkin genel bir çerçeve sunar. Kamu idarelerinin bu Yönetmelik ve Rehber'de ortaya konan genel yapı, süreç ve temel ilkelere riayet etmesi beklenir.

Performans Programı Hazırlama Rehberinin Ek kısmı, performans programının formatını belirlemektedir.

Performans Programının sunum kriteri açısından değerlendirilmesi sonucunda;

- Performans Hedefi Tablosu ile Faaliyet Maliyetleri Tablosunda “Açıklamalar” kısmına yer verildiği,
- Döner sermaye kaynağının performans hedeflerine yönelik kaynak ihtiyacı belirlemede dikkate alındığı görülmüştür.
- Performans programının idare düzeyinde hazırlandığı,

İlgililik

- Performans Hedefinin İlgililiği

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre kamu idarelerinin performans hedefleri ya çıktılara ya da sonuçlara odaklı olmalıdır. İdarenin belirlediği 54 adet performans hedefinin 6 tanesinin çıktı/sonuç odaklı olmadığı tespit edilmiştir. Çıktı/sonuç odaklı olduğu

tespit edilen 48 adet performans hedefinden 47 tanesinin stratejik hedefle ilgili olduğu,

- *Performans Göstergesinin İlgililiği*

Performans Programı Hazırlama Rehberinde gösterge; kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre yapılan değerlendirmede, 2014 Mali Yılı Performans Programında yer alan 196 adet performans göstergesinin 194 tanesinin performans hedefiyle ilgili olduğu,

Ölçülebilirlik

Performans Programı Hazırlama Rehberinde; performans hedeflerinin, performans göstergeleri ile ölçülebilir olması gerektiği ifade edilmiştir. İlgililik kriterine göre ilgili olmadığı tespit edilen göstergeler ölçülebilirlik kriterine göre değerlendirmeye tabi tutulmamıştır. Dolayısıyla ilgili olduğu tespit edilen 194 adet performans göstergesinin tamamının ölçülebilir olduğu tespit edilmiştir.

İyi Tanımlanma

Ölçülebilirlik kriterine göre yapılan değerlendirme sonucu ölçülebilir olmadığı tespit edilen göstergeler iyi tanımlanma kriterine göre değerlendirmeye tabi tutulmamıştır. Dolayısıyla ölçülebilir olduğu tespit edilen 196 adet performans göstergesinin 194 tanesinin iyi tanımlanma kriterini karşıladığı kanaatine varılmıştır.

FAALİYET RAPORU

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2014 Yılı Faaliyet Raporu ile ilgili olarak Tablo 1 ve Tablo 2'deki kriterlerden mevcudiyet, zamanlılık, sunum, tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik kriterleri açısından yapılan değerlendirmede:

Mevcudiyet

5018 sayılı Kanun'un 41'inci maddesi hükümleri çerçevesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2014 Yılı Faaliyet Raporunun mevcut olduğu,

Zamanlılık

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'e göre; Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının ilgili mali yıla ilişkin idare faaliyet raporları üst yöneticileri tarafından izleyen

mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2014 Yılı Faaliyet Raporunun mevzuatta öngörülen sürenin sonrasında Mart ayı içerisinde kamuoyuna açıklandığı,

Sunum

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, faaliyet raporlarında yer verilecek bilgilere yönelik ilkeleri ve bu raporların hazırlanmasında izlenecek süreçleri ortaya koymaktadır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Faaliyet Raporunun, yukarıdaki Yönetmelik hükümlerine göre sunum kriterlerini karşıladığı,

Tutarlılık

Stratejik plan ve performans programı değerlendirmesi sonucu ilgili ve ölçülebilir olduğu kanaatine varılan hedef, performans hedefi ve göstergeler tutarlılık kriteri açısından değerlendirilmiş ve Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'e göre Faaliyet Raporunun tutarlılık kriterini karşıladığı,

Doğrulanabilirlik

Stratejik plan ve performans programı değerlendirmesi sonucu ilgili ve ölçülebilir olduğu kanaatine varılan hedef, performans hedefi ve göstergeler tutarlılık kriteri açısından değerlendirilmiş ve Faaliyet Raporunun doğrulanabilirlik kriterini karşıladığı,

Geçerlilik/İkna Edicilik

Geçerlilik/İkna edicilik kriteri, planlanan ve gerçekleşen performans arasındaki veya hedefe ilişkin bütçedeki sapmanın nedenlerinin inandırıcı ve geçerli olup olmadığını değerlendirmek için kullanılır. Bütçe ve performans hedeflerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmalara ilişkin gerekçeler geçerlilik/ikna edicilik kriterine göre değerlendirilir. Bu çerçevede, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Faaliyet Raporunun geçerlilik/ikna edicilik kriterini genel olarak karşıladığı tespit edilmiştir.

FAALİYET SONUÇLARININ ÖLÇÜLMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi kurumların performans bilgisini üreten veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla yapılmaktadır. Sistem denetimini içeren bu değerlendirmenin hedefi, kamu idarelerinin raporlanan verilerde önemli bir hata olması riskini

azaltmak üzere yeterli kontrol sistemleri kullanıp kullanmadığını belirlemektir.

Bakanlığın performans bilgisi üreten veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi sonucunda; kamuoyu ilgisinin yüksek olduğu ve bütçe tutarı olarak da anlamlı bir büyüklüğe sahip olduğu düşünülen, performans hedeflerini etkileyen performans göstergelerinin izlendiği veri kayıt sistemlerinin önemli veri kayıt sistemleri olarak seçilmesine karar verilmiş ve Bakanlığın 2014 Yılı Performans Programında yer alan, performans hedeflerini ve bu hedeflere ait gerçekleştirmeleri ölçen ve bunlara ilişkin performans bilgisi üreten veri kayıt sistemlerinin; üretilen performans bilgisi gerçekleştirmelerini doğru ve tam olarak yansıttığı, göstergenin tanımına dayalı olarak gerçekleştirmelerle ilgili olmayan hususları içermediği ve dahil edilmesi gereken herhangi bir hususu dışarıda bırakmadığı görülmüş ve bu nedenlerle incelenen veri kayıt sistemlerinin, hedefler ve göstergeler açısından performansın ölçülmesi ve raporlanması amacına uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Performans Programının Kamuoyuna Geç Açıklanması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'in "Performans programının ilgili idarelere gönderilmesi ve kamuoyuna açıklanması" başlıklı 7'nci maddesinin (4) numaralı bendinde performans programlarının Ocak ayı içinde kamuoyuna açıklanacağı hükme bağlanmıştır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 2013 – 2017 dönemi Stratejik Planı esas alınarak "2014 Yılı Performans Programı" hazırlanmış; fakat 26.02.2014 tarihinde kamuoyuna açıklanmıştır.

Kamu idaresi cevabında: Üst yönetimdeki değişiklikler ile birlikte Sayın Bakanımız ve Müsteşarımızca, Bakanlığımız faaliyet ve stratejilerini yönlendirecek olan Performans Programı yeniden değerlendirilmeye alınmış ve müzakere edilmiştir.

Bu değerlendirmeler nedeniyle 2014 Yılı Performans Programı Ocak ayı içinde yayımlanamamış, Şubat ayında kamuoyu ile paylaşılmıştır.

Bakanlığımızca zamanlilik ilkesine azami dikkat gösterilerek gerekli tedbirler alınacaktır.

Sonuç olarak: Kamu idaresi cevabında bulgumuza iştirak edildiği belirtilmiş olup, konu ile ilgili gerekli düzeltmelerin yapılıp yapılmadığı 2015 yılı denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 2: Performans Hedeflerinden Bazılarının Stratejik Hedefle İlgili Olmaması

Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde performans hedefi, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmaları için belirledikleri hedefler olarak

tanımlanmıştır. Ayrıca Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde, performans hedeflerinin idarelerin stratejik planlarında yer alan stratejik hedeflerle ilişkili olması gerektiği belirtilmiştir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2014 Mali Yılı Performans Programı incelendiğinde; 1 adet performans hedefinin stratejik hedefle ilgili olmadığı ve dolayısıyla ilgililik kriterini karşılamadığı tespit edilmiştir.

İlgililik Kriterini Karşılamayan Performans Hedefi	
Hedef	Hedef 3.3. Binalarda enerji verimliliği konusunda farkındalık artırılacak, 2017 yılına kadar tüm binaların enerji kimlik belgesi alması ve enerji verimli hale gelmesi sağlanacaktır.
Performans Hedefi(38)	Mevzuatlar geliştirilerek izleme, denetim ve kontrol artırılarak performans göstergelerinin gerçekleştirilmesi sağlanacaktır.

Yukarıda belirtilen performans hedefi stratejik hedefin “ Binalarda enerji verimliliği konusunda farkındalık artırılacak” kısmına hizmet etmemektedir. Performans hedefleri stratejik hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmiş olmalıdır. Dolayısıyla binalarda enerji verimliliği konusunda farkındalığın artırılmasına yönelik olarak performans hedefinde farkındalığı artırıcı projelere de değinilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında: 38 no.lu Performans Hedefinde, enerji verimliliğini sağlamak ve konu hakkındaki farkındalığı artırmaya dönük ifadelere stratejik hedefi tekrar etmemek ve yıl içindeki çalışmaları ön plana çıkarmak amacıyla yer verilmediği ve aradaki ilişkinin detaylarına açıklamalar bölümünde değinildiği ifade edilmiştir.

Bakanlık hedef cümlesi ve içeriği ile performans hedefi cümle kurgusunun uyumlu olması ve stratejik hedefle daha kuvvetli ilişkisinin kurulması yönünde tedbirler alınacağı, birimlerle bu yönde çalışma yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak: Kamu idaresi cevabında bulgumuza iştirak edildiği belirtilmiş olup, konu ile ilgili gerekli düzeltmelerin yapıp yapılmadığı 2015 yılı denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 3: Performans Hedefi Tablosunda Bazı Göstergelere İlişkin Açıklamalar Kısımına Yer Verilmemesi

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2014 Yılı Performans Programı, “Performans Programı Hazırlama Rehberi” eki 1’de belirlenen şekle uygun olarak hazırlanmış temel başlıklara yer verilmiştir. Tablo 1’de yer alan bazı göstergelere ait “Açıklamalar” kısmına “Performans Hedefi Tablosu’nda” yer verilmemiştir. Performans Programı Hazırlama Rehberi’ne göre, performans hedefi tablosundaki açıklamalar kısmında söz konusu göstergelerin belirlenme amaçlarına ve gerek görülen diğer hususlara yer verileceği belirtilmiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2014 yılı Performans Programında bu tablodaki bazı göstergelere ait açıklama kısmının hiç yer almadığı görülmüştür.

Performans Hedefi Tablosunda Açıklamalar Kısımına Yer Verilmeyen Göstergeler	
Performans Hedefi	PH 20 Entegre kirlilik önleme çalışmaları yapılacak, entegre çevre izni uygulaması mevzuatı uyumlaştırılacaktır.
Performans Göstergesi	
PG 3 Rehber doküman hazırlanan sektör sayısı	
Performans Hedefi	PH 21 İklim Değişikliği Eylem Planı (İDEP) uygulanacak ve izlenecek, sektörel ve uluslararası raporlar hazırlanacak, mevzuat çalışmaları yapılacak ve %5 oranında HCFC gazlarının alternatiflerine geçiş sağlanacaktır.
Performans Göstergesi	
PG 7 HCFC gazları yönetim planı sayısı.	
Performans Hedefi	PH 31 Ölçüm ve analizleri yapacak laboratuvarların yetkilendirme ve denetimleri yapılarak, alıcı ortamda izleme, atık su ve sanayi tesisi bacalarının uzaktan izleme sistemi ile çevrimiçi izlenmesi sağlanacaktır.
Performans Göstergesi	
PG 10 Egzoz emisyon ölçüm istasyonu sayısı	
PG 11 Verilen egzoz emisyon ölçüm ruhsat sayısı	
Performans Hedefi	PH 53 Bakanlık personel ihtiyacı karşılanacak ve kapasiteleri geliştirilecektir
Performans Göstergesi	
PG 1 Bakanlık teknik personel sayısının toplam personel sayısına oranı	

PG 2 Yıllar itibariyle toplam personel sayısı

Kamu idaresi cevabında: 2014 Yılı Performans Programında bazı göstergelere ilişkin açıklamalardaki eksikliğin tekrarlanmaması için 2015 Yılı Performans Programında azami özen gösterilmiş, hedeflere ilişkin tüm açıklamalar tamamlanmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2014 Yılı Performans Denetim Raporunda dikkat çekilmiş olan bu hususun çalışmalarına sürekli yansıtılacağı açıklanmıştır.

Sonuç olarak: Kamu idaresi cevabında bulgumuza iştirak edildiği belirtilmiş olup, konu ile ilgili gerekli düzeltmelerin yapılıp yapılmadığı 2015 yılı denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 4: Performans Hedeflerinden Bazılarının Çıktı-Sonuç Odaklı Olmaması

Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'te ve Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde performans hedeflerinin, çıktı-sonuç odaklı olması gerektiği ifade edilmiştir. Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde çıktı; idare tarafından üretilen nihai ürün veya hizmetler, sonuç; idarenin sunduğu ürün ve hizmetlerin, bireyler ve toplum üzerinde meydana getirdiği etkiler olarak tanımlanmıştır.

Çıktı-Sonuç Odaklı Olma Kriterini Karşılamaayan Performans Hedefleri	
Performans Hedefi(17)	Atıksu arıtma hizmeti verilen belediye nüfus oranı seviyesinin artırılması sağlanacaktır.
Performans Hedefi(23)	Kara ve deniz kaynaklı kirleticilerin oranı azaltılarak deniz suyu kalitesinin artırılması sağlanacaktır.
Performans Hedefi(24)	Bakanlığımızca kullanılan ekonomik araçların % 10 arttırılması sağlanacaktır.
Performans Hedefi(43)	Portföydeki yapı projelerinin bir kısmı revize edilecek, proje üretimi ve kontrollüğü geliştirilecek, web tabanlı uygulamalara geçilebilmesi için çalışmalara devam edilecek ve kırsal yerleşmelerin geliştirilmesini sağlayacak kırsal konut projeleri üretilecektir.
Performans	Bakanlığın rehberlik ve denetim faaliyetleri arttırılacaktır.

Hedefi(47)	
Performans	Bakanlığın faaliyet alanları ile ilgili güvence ve danışmanlık faaliyetleri
Hedefi(48)	yürütülecektir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2014 Mali Yılı Performans Programı incelendiğinde; yukarıda belirtilen 6 adet performans hedefinin çıktı-sonuç odaklı olmayıp, 5 tanesinin doğrudan doğruya idarenin bir faaliyeti olduğu 1 tanesinin de girdi olduğu anlaşılmıştır. Dolayısıyla 54 adet performans hedefinden 6 tanesi çıktı-sonuç odaklı olma kriterini karşılamamaktadır.

Kamu idaresi cevabında: Çıktı ve sonuçların neler olduğu performans programlarının doğası gereği performans göstergeleri ile sağlandığı; göstergeler, hedeflere ulaşmak için yürütülen faaliyetler neticesinde öngörülmuş olan hedeflere ne kadar ulaşıldığını ölçmektedir. Bu nedenle çıktı ve sonuç odaklı olma özelliği göstergelerde aranmaktadır.

Hedef cümlelerinde de ulaşılmak istenen sonuçlara ilişkin ifadelerle 17, 23, 24 ve 43. performans hedeflerinde yer verildiğini, bazı performans hedeflerinde çıktılardan bahsetmekten ziyade ulaşılmaması istenilen durumu ifade etmekte olduğunu belirtmiştir.

Performans Hedefi 47 ve 48 no.lu hedefler ise, Performans Denetim Raporunda da bahsedildiği üzere faaliyet olma özelliği taşımaktadırlar. Bu konudaki uyarılar önümüzdeki çalışmalarda azami seviyede dikkate alınacak, faaliyet niteliği taşıyan performans hedefleri yeniden düzenleneceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak: Kamu idaresi cevabında; “Bakanlığın rehberlik ve denetim faaliyetleri arttırılacaktır ve Bakanlığın faaliyet alanları ve ilgili güvence danışmanlık faaliyetleri yürütülecektir” hedeflerine yaptığımız tespitlere iştirak edildiği belirtilmiştir. Bakanlığın diğer performans hedefleri ile ilgili olarak yaptığı açıklamalar uygun görülmüştür. Konu ile ilgili gerekli düzeltmelerin yapılıp yapılmadığı 2015 yılı denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 5: Performans Göstergelerinden Bazılarının İlgililik Kriterini Karşılammaması

Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde performans göstergesi, kamu idarelerinde performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlar olarak tanımlanmıştır.

Bu tanımdan, performans göstergesinin performans hedefiyle ilgili olması gerektiği anlaşılmaktadır.

İlgililik Kriterini Karşılammayan Performans Göstergeleri	
Performans Hedefi	PH4. 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında ülkemizde her türlü ölçekte, fiziki ve stratejik planlar, dönüşüm ve özel proje alanlarında planlama, kentsel tasarım, halihazır harita, parselasyon planları, kamulaştırma, kıyı kenar çizgisi tespit işlemleri gerçekleştirilecektir.
Performans Göstergesi	
PG7.	Bakanlığımızca onaylanan imar planlarının taranarak sayısal ortama aktarılma oranı
Performans Hedefi	PH 50. Stratejik Yönetim anlayışı yerleştirilecek ve uygulamaları yaygınlaştırılacaktır.
Performans Göstergesi	
PG3.	Yeni Hizmete Açılan Hizmet Binası Sayısı

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2014 Mali Yılı Performans Programı incelendiğinde; yukarıda belirtilen 2 adet performans göstergesinin performans hedefiyle ilgisi kurulmamış ve söz konusu 2 göstergenin ilgililik kriterini karşılamadığı sonucuna varılmıştır.

Kamu idaresi cevabında: Performans Hedefi 4'de bahsi geçen işlemleri yapabilmek için imar planlarının taranması gerekmektedir. İmar planlarının taranması bu hedef için ana süreçtir ve ilk etapta mevcut planlar koordinatlandırılmak suretiyle sisteme yüklenmektedir.

Bu tarama işlemi sonrası ancak mevcut envanter tamamlanmakta ve akabinde ihtiyaca göre yeni halihazır harita alımı, kıyı kenar çizgisi tespit işlemleri veya yeni planlama çalışmaları gerçekleştirilmektedir.

Performans Hedefi 50 ile ilgili uyarılar önümüzdeki plan ve program dönemlerinde dikkate alınacağı ve . Plan ve Program izlemelerinin takibi için yeni performans göstergeleri belirleneceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak: Kamu idaresi cevabında; “Yeni Açılan Hizmet Binası Sayısı” göstergesiyle ilgili tespitimize iştirak edildiği belirtilmiştir. Bakanlığın diğer gösterge ile ilgili yaptığı açıklamalar ise uygun görülmüştür. Konu ile ilgili gerekli düzeltmelerin yapılıp yapılmadığı 2015 yılı denetimlerinde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 6: Faaliyet Raporunun Kamuoyuna Geç Açıklanması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in “Faaliyet Raporlarının Düzenlenmesi, İlgili İdarelere Verilmesi ve Bu İşlemlere İlişkin Süreler” başlıklı 11'inci maddesinin (2) numaralı bendinde Faaliyet Raporlarının Şubat ayı içinde kamuoyuna açıklanacağı hükme bağlanmıştır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 2013 – 2017 dönemi Stratejik Planı esas alınarak “2014 Yılı Faaliyet Raporu” hazırlanmış fakat 13.03.2014 tarihinde kamuoyuna açıklanmıştır.

Kamu idaresi cevabında: İdare Faaliyet Raporunda yapılan maddi hataların düzeltilmesi gerekliliği hasıl olduğu ve bu sebeplerle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2014 Yılı İdare Faaliyet Raporunun düzeltilmiş yayım tarihi Bakanlık internet sayfasında 13 Mart 2015 olarak görüldüğü ifade edilmiştir.

Denetim Raporunda belirtilen “Faaliyet Raporunun Kamuoyuna Geç Açıklanması” hususu ile ilgili olarak bir sonraki dönemde azami dikkat gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak: Kamu idaresi cevabında bulgumuza iştirak edildiği belirtilmiş olup, konu ile ilgili gerekli düzeltmelerin yapılıp yapılmadığı 2015 yılı denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 7: Faaliyet Raporunda Yer Alması Gereken Temel Unsurlarda Eksiklik Olması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'e göre faaliyet raporunda yer alması gereken temel unsurlar;

- Genel Bilgiler
- Amaç ve Hedefler
- Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler
- Kurumsal Kabiliyet ve Kapasitenin Değerlendirilmesi
- Öneri ve Tedbirler

şeklinde sayılmış olup, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının hazırlamış olduğu 2014 Yılı Faaliyet Raporunda temel unsurlardan biri olan Öneri Ve Tedbirler kısmına yer vermediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında: Bundan sonraki dönemde idare faaliyet raporları hazırlanırken “Genel Değerlendirmeler” kısmından önce ayrı bir başlık olarak “Öneri ve Tedbirler” bölümünün yer verileceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak: Kamu idaresi cevabında bulgumuza iştirak edildiği belirtilmiş olup, konu ile ilgili gerekli düzeltmelerin yapıp yapılmadığı 2015 yılı denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 8: Faaliyet Raporunda Bazı Göstergelere Ait Sapmaların Geçerlilik/İkna Edicilik Kriterini Karşılama

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 41'inci maddesi ile Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesi gereğince idare faaliyet raporunda hedef ve göstergelerin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmesi gerekmektedir. Kurum Faaliyet Raporu'nda hedeflerin gerçekleştirilemediği belirtilmekle birlikte, bu sapmanın nedenlerine yer verilmemiştir.

Faaliyet Raporunda Geçerlilik/İkna Edicilik Kriterini Karşılamayan Göstergeler			
Performans göstergesi	Hedef	Yılsonu gerçekleşme	Sapmaya yönelik açıklama
Hazırlanan şartname sayısı	3	1	Altyapı Tesisi Yapımına İlişkin Usul ve Esasların hazırlanmasına yönelik olarak Yıldız Teknik Üniversitesi ile protokol imzalanmış olup, proje bitiminde elde edilen çıktılarla teknik şartname hazırlanmıştır.
Tasfiye edilen toplam bağımsız bölüm sayısı	200.000	135.000	2014 yılı içerisinde gerek münferit riskli yapı tespitleri gerekse ilan edilen riskli alanlar kapsamında kalan bağımsız bölümler hızlı bir şekilde tasfiye sürecine alınmakta olup tasfiye sürecinden sonra en kısa sürede planlama ve diğer müşavirlik çalışmalarına geçilecektir.
Dönüşüm uygulaması yapılan toplam alan büyüklüğü (Ha)	9.000	7.300	Kentsel dönüşüm alanlarında gerek ilan edilen alanlar gerekse kentsel dönüşüm gelişim alanlarında toplam alan büyüklüğü 7000 hektarı geçmiştir.
Dönüşüm uygulamasına tabi tutulan toplam nüfus	1.000.000	300.000	Dönüşüm uygulamasına tabi tutulan nüfus 300.000 düzeyinde gerçekleşmiş olmakla birlikte bugüne kadar 6306 sayılı Kanun kapsamında yapılan uygulamalar sonucunda bir milyonu aşkın vatandaşımızın can güvenliği

			sağlanmış ve dönüşüm uygulaması kapsamına alınmıştır.
Konut veya işyeri olarak yenilenen birim sayısı	150.000	80.000	Konut veya işyeri olarak yenileme süreci başlatılan birim sayısı 80.000 düzeyinde gerçekleşmiştir.
Sağlanan kira yardımı desteği	550.000.000	288.000.000	Kentsel dönüşüm uygulaması için vatandaşlarımıza kira yardımı olarak yaklaşık 288.000.000 düzeyinde destek sağlanmıştır.
Sağlanan kredi(TL)	1.000.000.000	356.403.089	Kentsel dönüşüm uygulaması için vatandaşlarımıza anlaşmalı bankalar tarafından yaklaşık 356.000.000 düzeyinde kredi temin edilmiştir.
Yayımlanan Veri Tanımlama Dokümanı Sayısı	5	0	Göstergenin gerçekleştirilmesi için çalışmalar 2015 yılı içerisinde tamamlanacaktır.
Üretilen/Uyumlaştırılan Tema Sayısı	5	1	Kurum ve Kuruluşların verilerini standartlara uyumlaştırması beklenmektedir. Kurum ve Kuruluşlar verilerini standartlara uyumlaştırma çalışmaları 2015 yılı içerisinde tamamlanacaktır.
Katı atık yönetimi projesi sayısı	10	6	Katı atık yönetim projesi olarak 6 ayrı proje çalışması tamamlanmıştır. %99 nakdi gerçekleşme sağlanmıştır.
Yerinde yapılan inceleme sayısı	9	0	İnceleme ve değerlendirme görüş raporları sadece evrak üzerinden değerlendirilebilmiştir.

Yapı Denetim Firmalarının Şantiyelerine yapılan denetim sayısı (firma/yıl)	6	3,48	2014 yılı Ocak-Eylül döneminde Ulusal Yapı Denetim Sisteminden alınan verilere göre bu oran %37 iken, yılsonu itibari ile yaklaşık %58 oranına ulaşılmıştır.
Yapı Denetim Bürolarına yapılan denetim sayısı (firma/yıl)	2	1,29	2014 yılı Ocak-Eylül döneminde Ulusal Yapı Denetim Sisteminden alınan verilere göre bu oran %42 iken, yılsonu itibari ile yaklaşık %65 oranına ulaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında: Kamu idaresinin göstergelerin sapmalarına ilişkin vermiş olduğu cevaplar 2014 Yılı İdare Faaliyet Raporunda bulunması gereken cevaplar olması gerektiğinden bulgumuz açısından cevap niteliği taşımamaktadır.

Sonuç olarak: Kamu idaresi cevabında bulgumuza iştirak edildiği belirtilmiş olup, konu ile ilgili gerekli düzeltmelerin yapılıp yapılmadığı 2015 yılı denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 9: Faaliyet Raporunda İdarenin Performans Hedeflerine İlişkin Bütçe Gerçekleşmelerini Takip Etmesini Sağlayacak Bir Sistemin Bulunmaması

Bakanlık bütçe ve hedef gerçekleşmelerinde sapmalar olması durumunda, hedef ve gerçekleşme arasındaki sapmanın nedenleri hakkında açıklama getirmelidir. 5018 sayılı Kanun'un 41'inci maddesinde;

“İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.”

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinde ise;

“Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.

Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.” denilmektedir.

2014 Yılı Performans Programı incelemesinde, Bakanlığın her bir performans hedefi için performans göstergesi ve faaliyetler belirlediği ve bu faaliyetlere ilişkin ödenek tespiti yaparak faaliyetlerin maliyetlerini ortaya koyduğu görülmüştür. Halbuki 2014 Yılı Faaliyet raporu incelenmesi neticesinde, performans hedefleri kapsamında belirlenen faaliyetlere tahsis edilen ödeneğin ne kadarının kullanıldığına, bütçe hedefi ile gerçekleşme arasında sapma olup olmadığına ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmediği görülmüştür. Bu itibarla, Bakanlığın stratejik yönetim yapısı incelenmesi sonucunda, bütçenin uygulanması ve muhasebeleştirme aşamasında performans hedeflerine yönelik bir aşama olmadığı, dolayısıyla plan-program-bütçe bağının koptuğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla, faaliyetler için tahsis edilen ödeneklerin yılsonu gerçekleştirmelerini izleyebilecek bir sistem kurulması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında: Bakanlığın harcamalarını takip ettiği elektronik ortamlar olan Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün e-bütçe ve Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün KBS sistemlerinde bütçe gerçekleştirmelerinin performans hedefleri ile ilişkilendirilmesini sağlayacak uygun bir sistemin bulunmadığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak: 2014 Yılı İdare Faaliyet Raporunda yer alan hedeflerine ilişkin bütçe gerçekleştirmelerini takip etmesini sağlayacak bir sistemin Bakanlık tarafından kurulması

gerektiği düşünölmektedir. Konu ile ilgili gerekli düzeltmelerin yapılp yapılmadığı 2015 yılı denetimlerinde izlenecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçölmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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