



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
2016 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2017

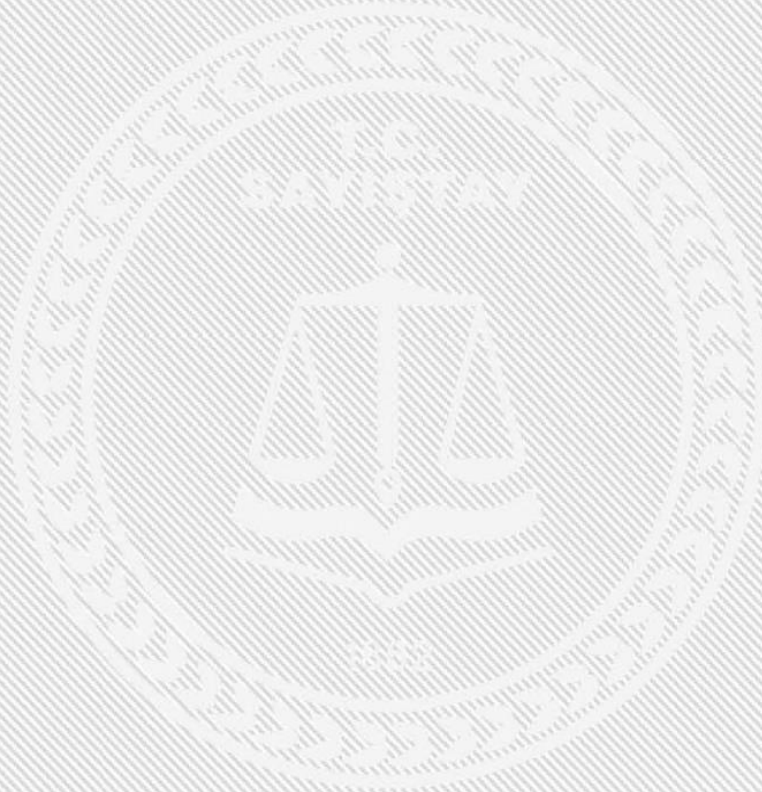
İÇERİK

ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI 2016 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2016 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	63
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÖZEL HESABI 2016 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	77
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI 2016 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	119

ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI

2016 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	17
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	18
8.	EKLER.....	51

KISALTMALAR

ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
IPA	: Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
KBS	: Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi
KDV	: Katma Değer Vergisi
MYK	: Mesleki Yeterlilik Kurumu
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
YİĞŞ	: Yapım İşleri Genel Şartnamesi

TABLolar

Tablo 1	: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2016 Yılı Bütçe Gerçekleşmesi
Tablo 2	: 2016 Yılı MYK Aidatı Hesabı
Tablo 3	: 2016 Yılı MYK Aidatı Hesabı
Tablo 4	: İşlerde Yapılan Toplam Değişiklik Tutar ve Oranı
Tablo 5	: Kanunda yazılı şartları taşımamasına rağmen 4734 sayılı Kanunun 21/b maddesine göre ihale edilen işler

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2016 yılı bütçesiyle Çevre ve Şehircilik Bakanlığına 1.686.435.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Genel Bütçesinin % 0,3'üne tekabül etmektedir.

Bakanlıkça, bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında 2016 yılında sağlanan fonlardan 76.213.758,47 EUR kaynak kullanılmıştır. Ulusal katkı payı hesabından 13.449.486,79 EUR Hazine Müsteşarlığı hesaplarındaki Ulusal Fona aktarılmıştır.

Bakanlık bünyesinde faaliyetleri yürütülen Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının gelirleri 577.081.959,01 TL olarak gerçekleşmiştir.

Ayrıca Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan döner sermaye işletmesinden temin edilen 148.351.737,33 TL kaynak kullanılmıştır.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2016 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 1: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2016 Yılı Bütçe Gerçekleşmesi

AÇIKLAMA	2016 BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİ - TL	2016 REVİZE ÖDENEĞİ - TL	31.12.2016 İtibariyle HARCAMA - TL	Gerçekleşme %
PERSONEL GİDERLERİ	694.086.000,00	694.084.000,00	675.957.135,92	% 97,40
SGK'ya DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	121.870.000,00	121.872.000,00	115.746.577,79	% 95,00
MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	75.955.000,00	94.194.519,46	83.558.715,08	% 88,70
CARİ TRANSFERLER	373.407.000,00	418.567.000,00	417.290.705,18	% 99,70
SERMAYE GİDERLERİ	245.130.000,00	1.079.484.666,54	691.931.179,41	% 64,10

Bakanlık Yatırım Programı	227.380.000,00	186.204.729,07	127.610.220,56	% 68,50
Bakanlık Kamulaştırma Ödeneği	17.750.000,00	57.250.000,00	50.977.420,12	% 89,00
Diğer Kurumların Yatırım Ödeneği	0,00	836.029.937,47	513.343.538,73	% 61,40
SERMAYE TRANSFERLERİ	148.507.000,00	175.175.000,00	164.697.063,74	% 94,00
Bakanlık Yatırım Programı	34.876.000,00	41.544.000,00	31.066.173,40	% 74,80
Çevre Katkı Payı Ödeneği	113.631.000,00	133.631.000,00	133.630.890,34	% 100,00
BORÇ VERME	27.480.000,00	43.895.000,00	30.743.910,00	% 70,00
TOPLAM	1.686.435.000,00	2.627.272.186,00	2.179.925.287,12	% 83,00

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bakanlık mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanunun 49’uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

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

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

Mali raporlamanın amacı; yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi

sunmaktır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; *"Bu Yönetmeliğin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanması ile mali istatistiklerin hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul, esas, 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 310'uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Nakit Akış Tablosu olduğu; 314-316'ncı maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a 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 yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, Bakanlığın temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

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

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

Denetim, 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 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.

Denetim çalışmaları sırasında; kamu idaresinin merkez ve taşra muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları ve yevmiye kayıtlarına esas belgeler ile bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler; tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Çevre ve Şehircilik Bakanlığına Tahsisli veya Bakanlığın Kullanımında Bulunan Taşınmazların Envanter ve Kayıt Çalışmasının Yapılmaması

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine tahsisli veya idarelerin kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenleyen “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” hükümlerine uygun taşınmaz kayıtları yapılmadığı anlaşılmıştır.

“Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik”in “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5’inci maddesinde; “(1) *Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.*

(2) (Ek: 3/6/2014-2014/6455 K.)

Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınır.

...

(3) (Ek: 3/6/2014-2014/6455 K.) *Taşınmazların rayiç değeri; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanlar ise bu idarelerce tespit edilir.”,*

“Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler” başlıklı geçici 1’inci maddesinde; “(1) *Yönetmeliğin 5 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınuncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve aşağıdaki şekilde kayıtlara alınır:*

a) *Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30/9/2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir.*

b) *Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere*

ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 1/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar.

(2) Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2016 tarihine kadar tamamlanır.” denilmektedir.

Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri; kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olarak tanımlanmıştır. Tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden 31.12.2016 tarihine kadar kayıtlara alınması hüküm altına alınmıştır.

Bununla birlikte, maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların, bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30.09.2014 tarihine kadar Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilmesi, fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilerek, 01.10.2014 tarihi itibarıyla muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Bakanlığın kullanımında bulunan taşınmazların envanterine yönelik çalışmaya başlanmış olmakla beraber, yönetmelikte istenen bilgileri karşılayacak nitelikte kayıt ve envanter çalışmasının sonuçlandırılmadığı görülmüştür. Bu durum taşınmazlara ilişkin 250-Arazi ve Arsalar Hesabı ile 252-Binalar Hesabı'nın olması gerekenden az görünmesine neden olmaktadır.

Yukarıda ifade edilen hususları ihtiva eden bulgu, 2015 yılında raporlanmasına rağmen, Bakanlığın kullanımında bulunan taşınmazlarla ilgili olarak 2016 yılında yönetmelikte istenen bilgileri karşılayacak nitelikte kayıt ve envanter çalışması yapılması ve tutarlarının muhasebe hesaplarında takip edilmesi sağlanamamıştır.

Bakanlığa tahsisli veya Bakanlığın kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve icmal cetvellerinin düzenlenmesi işlemlerinin Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri çerçevesinde yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "...Konu ile ilgili olarak Yönetmeliğin yayımlanmasını müteakiben Bakanlığımız merkez ve taşra teşkilatı kayıtlarında bulunan taşınmazlar, ilk olarak oluşturulan "Taşınmaz Envanter Sistemi" (<http://personel.csb.gov.tr/tasinmaz/default.aspx>) ile kayıt altına alınmıştır. Taşınmaz Envanter Sisteminde, her birimden bir görevlinin kullanıcı olarak tanımlanarak o birime ait taşınmazların sisteme kaydedilmesi ile envanter kayıtlarının yapılması işlemleri tamamlanmıştır. "Taşınmaz Envanter Sistemi'nin Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü TAKBİS uygulaması ve Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün "Kurum Tahsisleri" uygulaması ile kontrol edilebilmesine yönelik yazılım ve güncelleme çalışmaları Bakanlığımız Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü bünyesinde devam etmektedir.

Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğünden Bakanlığımıza tahsisli taşınmazların bilgilerini takip edebilmek amacıyla "Kurum Tahsisleri" uygulamasının Bakanlığımız kullanımına açılması da sağlanarak buna ilişkin iş ve işlemler gerçekleştirilmektedir. 19/06/2014 tarihli ve 29035 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler için daha önce 31/12/2016 olarak belirlenen tarih, 6/2/2017 tarihli ve 2017/9854 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Eki Yönetmeliğin 1 inci maddesiyle, "31/12/2017" şeklinde değiştirilmiştir.

Bu çalışmaların sonucu olarak Bakanlığımıza tahsisli taşınmazlara ait bilgiler, mevcut kayıtların incelenmesi ve güncellenmesi, merkez ve taşra birimlerinden bilgilerin alınması ve Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün "Kurum Tahsisleri" uygulamasında Bakanlığımıza tahsis kaydı bulunan taşınmazların bilgilerin alınması suretiyle toplanmıştır. Taşınmaz kayıtlarına ilişkin elde edilen bilgiler birleştirilmiş, merkez ve taşra birimlerimize tekrar incelenmesini teminen gönderilmiş ve doğruluk teyidi alınarak güncellenmiştir. Taşınmazlara ilişkin ada, parsel, tahsis tarihi vb. bilgiler ile Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü Kurum Tahsisleri sisteminde kayıtlı emlak vergi değeri, iz bedeli kayıtlı olanlar ve rayiç bedelleri, 06/02/2017 tarih ve 2017/9854 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik gereğince gönderilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, envanter kayıtlarının yapılması işlemlerinin tamamlandığı, kamu idaresine tahsisli taşınmaz kayıtlarına ilişkin elde edilen bilgilerin

birleştirildiği, merkez ve taşra birimlerinden doğruluk teyidi alınarak güncellendiği ifade edilmiştir. Ancak, 31.12.2016 tarihi itibarıyla taşınmaz fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait muhasebe kayıtları yapılmamıştır.

31.12.2016 tarihi itibarıyla, mali tablolar kamu idaresi mülkiyetinde veya kullanımında bulunan taşınmazların değerini içermemekte, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı ile 252-Binalar Hesabı olması gerekenden az görünmektedir.

Bakanlıkça 06.02.2017 tarihli ve 2017/9854 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Eki Yönetmeliğin 1'inci maddesiyle değişen Geçici Madde 1 hükmüne göre, Yönetmeliğin 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Bu konu kamu idaresinin önceki yıllar Sayıştay Denetim Raporları ile de Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmıştır.

BULGU 2: Taşınmaz Varlıklar İçin Mevzuatta Yazılı Limitler Dikkate Alınmadan Amortisman Ayrılması

252-Binalar Hesabına kaydedilen taşınmazların tümü için, mevzuatta yazılı limitlere ilişkin değerlendirme yapılmadan %100 oranında amortisman ayrılmaktadır.

4.11.2015 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No:47) Amortisman ve Tükenme Payları adlı Tebliğ'in;

“Amortisman ve tükenme payına tabi tutulan varlıkların değeri” başlıklı 4'üncü maddesinde; *“(1) Duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi değerleri maliyet bedelidir. Maliyet bedeli ise, bir varlığın satın alınması, üretilmesi veya değerinin artırılması için yapılan harcamalar veya verilen kıymetlerin toplamıdır.”*,

“Amortisman ve tükenme payı ayırma yöntemi” başlıklı 5'inci maddesinde; *“(1) Duran varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmasında normal amortisman yöntemi uygulanır. Bu yöntemle göre varlıklar için amortisman ve tükenme payı, varlığın yararlanma süresine göre Ek-1'de yer alan Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları Listesinde belirlenen oranlarda her yıl eşit olarak ayrılır.”*,

“Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları” başlıklı 6'ncı maddesinde *“(2) Ancak,*

maliyet bedeli, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliğinin eki listede yer alan dayanıklı taşınırların her biri için 14.000 TL'yi, 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yer alan taşınmazlar için 34.000 TL'yi aşmayan duran varlıklar ile tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranı % 100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir.

(3) Hesaplarda kayıtlı duran varlıklar için yapılan harcamalardan yukarıda belirtilen limitleri aşanlar değer artırıcı harcama olarak kabul edilir.” denilmektedir.

Buna göre; duran varlıkların satın alınması, üretilmesi veya değerinin artırılması için yapılan harcamaların toplamı üzerinden, Tebliğ'e ait Ek 1'de belirtilen süre ve % 2 oranında amortisman ayrılması gerekmektedir. Ancak 34.000,00 TL'yi aşmayan taşınmaz varlıklar için hesaplara alındıkları yılın sonunda % 100 amortisman ayrılmalıdır.

Duran varlıklara ilişkin muhasebe kayıtları oluşturulurken Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sisteminde (KBS), edinilen varlığın maliyet bedeline bakılmaksızın, “limit altı” seçeneği işaretlenmektedir. Çünkü “limit üstü” olarak veri girişi yapıldığında “Duran Varlıklar Amortisman ve Yeniden Değerleme Defteri” sayfası açılmakta, ancak bu ekrana veri girişi yapılabilmesi için duran varlıklara ait sicil numarası verilmiş olması gerekmektedir. 1 nolu bulguda yer aldığı üzere Bakanlık tarafından envanter ve kayıt işlemleri yapılmadığından taşınmazlara ilişkin sicil bilgisi bulunmamaktadır.

Bu durumda sicil numarası verilmemiş taşınmaz varlıklar için Tebliğde belirlenen süre ve oranlarda amortisman ayrılması imkanı ortadan kalkmakta, limit altı taşınmazlarda olduğu gibi aktife alındığı yılda % 100 amortisman ayrılmaktadır. Bu suretle 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı alacak kalanı ve 630-Giderler Hesabı borç kalanı 16.227.099,92 TL olması gerekenden fazla görünmektedir.

Yukarıda ifade edilen hususları ihtiva eden bulgu, 2015 yılında raporlanmasına rağmen 2016 yılında, taşınmaz varlıklar için mevzuatta yazılı limitler ve oranlara uygun amortisman ayrılması sağlanamamıştır.

Tebliğ'de yer alan limiti aşan tutarlı işlemler için, Tebliğ ekinde belirtilen oranlar

üzerinden amortisman ayrılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulgu’da belirtilen hususların düzeltilmesi amacıyla Bakanlığımızca bilgilendirme yazısı yazılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, belirtilen hususların düzeltilmesi amacıyla bilgilendirme yazılarının yazılacağı belirtilmekle birlikte, bu haliyle 31.12.2016 tarihi itibarıyla kamu idaresi mali tablolarında 257.Birikmiş Amortismanlar Hesabı alacak kalanı ile 630-Giderler Hesabı borç kalanı 16.227.099,92 TL olması gerekenden fazla görünmektedir.

Bu konu kamu idaresinin önceki yıllar Sayıştay Denetim Raporları ile de Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmıştır.

BULGU 3: Devam Etmekte Olan Yatırımlara İlişkin Tutarların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmemesi

Yapımı devam etmekte olan inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin tutarların 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmediği, 630-Giderler Hesabı ile doğrudan gider kaydedildiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin "258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı" başlıklı 187’nci maddesinde;

“Yapılmakta olan yatırımlar hesabı; kamu idarelerine ait yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hâllerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hâllerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılır.”

188’inci maddesinde *“(1) Yapılmakta olan yatırımlar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:*

a) Borç

1) Gerek yılı içinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili

maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarlar, bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaplara, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

...

b) Alacak

1) Tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarlar bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilir.

2) Henüz tamamlanmadan satış, devir ve benzeri yollarla elden çıkarılan tutarlar, bir taraftan kayıtlı değeri bu hesaba, elden çıkarma bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu fark 600-Gelirler Hesabına alacak, elden çıkarma bedeli 102-Banka Hesabı veya ilgili diğer hesaplara, elden çıkarma bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz fark 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan elden çıkarma değeri 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.” denilmektedir.

Bu hükümler doğrultusunda yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak yatırım harcamalarına ilişkin tutarların bu hesapta izlenmesi gerekmektedir.

2016 yılı içinde merkez ve taşra teşkilatınca ödemesi yapılan ve 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilmesi gereken inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin toplam 126.662.241,49 TL ödemenin varlık hesaplarıyla ilişkilendirilmeyerek 630-Giderler Hesabı ile doğrudan gider kaydedildiği görülmüştür.

Bu durum, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı bakiyesinin 126.662.241,49 TL az, 630-Giderler Hesabı bakiyesinin 126.662.241,49 TL fazla görünmesine neden olmaktadır.

Ayrıca 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının 2016 yılı açılış kayıtlarında, 14 eski Bayındırlık ve İskan Bakanlığı koduyla kaydedilen toplam 493.663.998,00 TL inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin tutarların bulunduğu ve bu tutarlardan 477.367.984,67 TL’sinin 2016 yılsonu muhasebe işlemleri ile gelecek yıla devredildiği görülmüştür.

Yapılmakta olan inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin tutarların 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi; 14 eski Bayındırlık ve

İskan Bakanlığı koduyla takip edilen 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına ait, 2016 yılsonu itibarıyla toplam 477.367.984,67 TL inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin güncelliği kalmayan tutarların hesaptan ve Bakanlık mali tablolarından çıkarılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “258-Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabında izlenmesi gereken tutarlar hakkında Bakanlığımızca bilgilendirme yazısı yazılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, belirtilen hususların düzeltilmesi amacıyla bilgilendirme yazılarının yazılacağı belirtilmekle birlikte, bu haliyle 31.12.2016 tarihi itibarıyla Bakanlık mali tablolarında 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı borç bakiyesi 126.662.241,49 TL az, 630-Giderler Hesabı borç bakiyesi 126.662.241,49 TL fazla görünmektedir.

Bu konu kamu idaresinin önceki yıllar Sayıştay Denetim Raporları ile de Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmıştır.

BULGU 4: TOKİ ile Yapılan Protokol Kapsamında Satın Alınarak Hazine Adına Tescil Edilen Konutlara Ait Kayıtların Binalar Hesabında İzlenmemesi

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ile yapılan protokol kapsamında iskan amaçlı satın alınan 667 adet konut Hazine adına tescil edilmesine rağmen 252- Binalar Hesabında izlenmemektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Temel Kavramlar” başlıklı 5’inci maddesine göre;

“(1) Genel yönetim muhasebesi, muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan ve aşağıda belirtilen kavramlara göre yürütülür:

...

d) Sosyal sorumluluk kavramı: Muhasebe sisteminin yapısında, muhasebe uygulamalarının yürütülmesinde, mali tabloların düzenlenmesinde, sunulmasında, toplumun çıkarlarının gözetilmesi ve bilgi üretiminde gerçeğe uygun, tarafsız ve dürüst davranılması

esastır.

...

g) *Tam açıklama: Mali tablolar, bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenir...*

Aynı yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesine göre; “*Bu yönetmeliğin uygulanmasında;*

...

hh) *Varlık: Geçmişteki işlem ve olayların bir sonucu olan, gelecekte ekonomik yarar sağlaması beklenen ve kamu idareleri tarafından kontrol edilen değerleri,*

...

ifade eder.”

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “252-Binalar hesabı” başlıklı 132’inci maddesinde; “*Bu hesap, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır.*” denilmektedir.

Bakanlık ile TOKİ arasında yapılan 23.12.2015 tarihli protokol ile; TOKİ mülkiyetindeki Bitlis İli Ahlat İlçesi Sosyal Konutları Projesi ve Erzincan İli Üzümlü İlçesi ve Geyikli, Bayırbağ Projeleri kapsamında 667 adet konutun 77.238.000,68 TL’ye Bakanlığa satılması hususunda mutabakata varılmış ve 2016 yılı içerisinde konutlar Hazine adına tescil edilmiştir.

Protokol ile konut bedeli olarak 2015 yılı içinde toplam 28.737.689,76 TL ve 2016 yılı içerisinde 48.603.211,57 TL ödeme yapılmıştır. 2016 yılı içerisinde ödenen tutar 48.603.211,57 TL muhasebe kayıtlarında 250-Arazi ve Arsalar Hesabına kaydedilmiştir.

İlgili taşınmazların Hazine adına tapuya tescili yapıldığından dolayı konut bedeli olarak ödenen 77.340.901,33 TL tutarların 252-Binalar Hesabına alınmak suretiyle muhasebeleştirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “*Bulguda belirtilen muhasebe kayıtlarının yapılması amacıyla Bakanlığımız Merkez Saymanlık Müdürlüğüne gerekli yazı yazılmıştır.*”

denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, muhasebe kayıtlarının yapılması amacıyla Bakanlığımız Merkez Saymanlık Müdürlüğüne gerekli yazı yazıldığı belirtilmekle birlikte, bu haliyle 31.12.2016 tarihi itibarıyla Bakanlık mali tablolarında 250-Arazi ve Arsalar Hesabı olması gerekenden 48.603.211,57 TL fazla, 252-Binalar Hesabı 77.340.901,33 TL az görünmektedir.

Bu konu kamu idaresinin önceki yıllar Sayıştay Denetim Raporları ile de Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmıştır.

BULGU 5: Diğer İdareler Hesabına Yaptırılan Yatırımlardan Geçici Kabulü Yapılanların Kamu İdaresinin Binalar Hesabında İzlenmesi

Mali tablolar üzerinde yapılan incelemede, diğer idareler hesabına yaptırılan inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin ödemelerin bir kısmının 252-Binalar Hesabında izlendiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "252-Binalar hesabı" başlıklı 175'inci maddesinde;

"Binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır."

176'nci maddesinde;

"(1) Binalar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Borç

1) Bütçeye gider kaydıyla satın alınan binaların maliyet bedeli bir taraftan bu hesaba borç, ... kaydedilir.

2) Bütçeye gider kaydıyla gerçekleştirilip yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenen bina yapımına ilişkin tutarlar binanın geçici kabulün yapılması ile birlikte, bu hesaba borç, ...kaydedilir.

3) Binalar hesabında kayıtlı binaların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya

veriminin arttırılmasına ilişkin olarak bütçeye gider kaydıyla yapılan harcama tutarları, bir taraftan bu hesaba borç, ... kaydedilir.

4) Bu Yönetmeliğin yürürlük tarihinden önce mevcut olup, hesaplarda yer almayan binalardan envanteri yapılanlar, tespit edilen değerleri üzerinden bu hesaba borç, ...kaydedilir.

...

b) Alacak

...

3) Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince genel bütçe dışı idare veya kuruluşlara, kapsama dâhil diğer kamu idarelerince diğer idare veya kuruluşlara bedelsiz olarak devredilen binalar kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, ... kaydedilir.” denilmektedir.

2016 yılı içinde 252-Binalar Hesabına kaydedilen tutarlardan 9.167.287,63 TL’nin, diğer idareler hesabına yapılan inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ait olduğu görülmüştür.

Yukarıda ifade edilen hususları ihtiva eden bulgu, 2015 yılında raporlanmasına rağmen 2016 yılında, diğer idareler hesabına yaptırılan inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin kayıtların Bakanlık 252-Binalar Hesabında izlenmemesi ve geçmiş yıllara ait kayıtların bu hesaptan çıkarılması sağlanamamıştır.

Genel kabul görmüş muhasebe ilkelerinden kişilik kavramı gereği, diğer kamu idarelerince Bakanlığa gönderilen yatırım ödenekleriyle yaptırılan inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerinden kabulü yapılarak yatırımcısına devredilen işlere ilişkin tutarların kamu idaresinin mali tablolarındaki varlık hesaplarında izlenmemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulgu’da belirtilen hususların düzeltilmesi amacıyla Bakanlığımızca bilgilendirme yazısı yazılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, belirtilen hususların düzeltilmesi amacıyla bilgilendirme yazısı yazılacağı belirtilmekle birlikte, bu haliyle 31.12.2016 tarihi itibarıyla

kamu idaresi mali tablolarında 252-Binalar Hesabı olması gerekenden 9.167.287,63 TL fazla görünmektedir.

Bu konu kamu idaresinin önceki yıllar Sayıştay Denetim Raporları ile de Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Bakanlık Muhasebe Kayıtlarında Kurumlardan Alınan Şartlı Bağış ve Yardımlar Hesabında Yer Alan Tutarların Şartlı Bağış ve Yardım Niteliğinde Olmaması

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yapı İşleri Genel Müdürlüğü tarafından diğer kamu idareleri adına yaptırılan inşaat işlerinin finansmanı için söz konusu idarelerden gönderilen ödeneklerin Bakanlık muhasebe kayıtlarında 600-Gelirler Hesabının 04.04. Ekonomik Kodunda kurumlardan alınan şartlı bağış ve yardımlar adı ile takip edildiği görülmüştür.

Diğer kamu idareleri adına yaptırılan ve bittiği zaman bu idarelere devredilecek olan özellikle öğrenci yurdu inşaatı işleri için Bakanlık hesabına gönderilen ödeneklerin muhasebe kayıtlarında 600-Gelirler Hesabında 04.04. Ekonomik Kodu ile Kurumlardan alınan şartlı bağış ve yardımlar adı altında takip edilmesinin genel kabul görmüş muhasebe ilkelerinden özün önceliği ilkesine aykırı olduğu düşünülmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Bağış ve yardımlar” başlıklı 40’inci maddesinde;

“...

Kamu idarelerine yapılan her türlü bağış ve yardımlar (...) (1) gelir kaydedilir. Nakdi olmayan bağış ve yardımlar, ilgili mevzuatına göre değerlemeye tâbi tutularak kayıtlara alınır.
(1)

Kamu yararına kullanılmak üzere kamu idarelerine yapılan şartlı bağış ve yardımlar, dış finansman kaynağından sağlananlarda 28.3.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, hizmeti yapacak idarenin üst yöneticisi tarafından uygun görülmesi halinde, bütçede açılacak bir tertibe gelir ve şart kılındığı amaca harcanmak üzere açılacak bir tertibe ödenek kaydedilir. Bu ödenekten amaç dışında başka bir tertibe aktarma yapılamaz.

Bu ödeneklerden malî yılsonuna kadar harcanmamış olan tutarlar, bağış ve yardımın amacı gerçekleşinceye kadar ertesi yıl bütçesine devir olunarak ödenek kaydedilir. Ancak, bu ödeneklerden tahsis amacı gerçekleştirilmiş olanlardan kalan tutarlar, tahsis amacının gerçekleştirilmesi bakımından yetersiz olanlar ile yılı bütçesinde belirlenen tutarı aşmayan ve iki yıl devrettiği halde harcanmayan ödenekleri iptal etmeye genel bütçe kapsamındaki kamu

idarelerinde Maliye Bakanı, diğer kamu idarelerinde üst yönetici yetkilidir.

Bağış ve yardımlar, kullanılmadığı veya amaç dışı kullanıldığı için geri istenildiği takdirde, bütçeye gider kaydıyla ilgisine geri verilir. Şartlı bağış ve yardımın zamanında kullanılmaması nedeniyle doğacak zararlar ile amaç dışı kullanım nedeniyle yapılan harcamalar sorumluluğu tespit edilenlere ödettirilir.” denilmektedir.

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

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

Bu itibarla, Bakanlık bütçesinde kurumlardan alınan şartlı bağış ve yardımlar adı ile gelir olarak kaydedilip, takip edilen ancak şart konusu “iş” bitirildiğinde kurum muhasebe kayıtlarından çıkacak olan yatırıma ait tutarların Bakanlığa yapılan bir bağış niteliği taşıması nedeniyle söz konusu ödeneklerin “Kurumlardan alınan şartlı bağış ve yardımlar” hesabında takip edilmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu’da belirtilen hususlar, bütçe uygulama tekniğine ilişkin olup, söz konusu bulgu Maliye Bakanlığına iletilecektir. Farklı bir düzenleme yapılması halinde düzenlemeler çerçevesinde işlem yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususların bütçe uygulama tekniğine ilişkin olduğunu ifade etmiştir. Kamu idarelerine başka kurumlardan aktarılacak şartlı bağış ve yardım hesabında muhasebeleştirilen ancak bağış ve yardım niteliği taşımayan tutarların Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 5’inci maddesinde belirtilen muhasebenin temel kavramlarına uygun bir şekilde muhasebeleştirilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Hane Halkına Borç Olarak Verilen Kendi Evini Yapana Yardım Projesine İlişkin Kredilerin Takibinde Yaşanan Aksaklıklar Nedeniyle Muhasebe Kayıtlarının Gerçeği Yansıtması

5543 sayılı İskân Kanununun ilgili hükümlerine göre kırsal alanda fiziksel yerleşimin düzenlenmesi amacıyla kendi evini yapana yardım niteliğinde verilen kredilerin kişi ve kredi bazında takibinin muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı görülmüştür.

Kırsal alanda fiziksel yerleşimin düzenlenmesi amacıyla kendi evini yapana yardım niteliğinde açılan ve illerde defterdarlıklar tarafından gönderilen kredilerin geri dönüşleri yapılan protokol gereği Ziraat Bankası tarafından takip ve tahsil edilmekte, yapılan tahsilatlar ise Ziraat Bankası tarafından Yapı İşleri Genel Müdürlüğü aracılığıyla Merkez Saymanlık Müdürlüğüne topluca bildirilip, verilen kredilerle bağlantısı kurulmadan burada emanet hesaplarında muhasebeleştirilmektedir. İl müdürlüklerinde ise kredi geri ödemeleri tutarlarına ait hak sahibi, anapara, faiz vb. ayrıntılı bilgisi bulunmadığından illerde defterdarlıklar nezdinde 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabından mahsup işlemleri yapılamamaktadır.

5543 sayılı İskân Kanunu'nun 3'üncü maddesinde fiziksel yerleşim; *“Bir aileye, yerleşim yerinin elverişsizliği nedeniyle köylerin nakledilmesi veya dağınık yerleşim birimleri ve afet sonucu parçalanmış köylerin toplulaştırılması amacıyla veya köy gelişme alanından ihtiyaçlılara yapılacak arsa satışından sonra Bakanlıkça belirlenecek kredi miktarı üzerinden verilecek kredi desteğiyle yapılan iskândır.”* şeklinde tanımlanmıştır.

Kanun'un “Fiziksel yerleşim” başlıklı 16'ncı maddesinde; kırsal alanda fiziksel yerleşimin düzenlenmesi amacıyla, İskan Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde belirtilen esas ve usuller dâhilinde hak sahibi ailelere borçlanmaya tâbi olmak kaydıyla konut ve işletme binası için nakdi kredi açılacağı hükmü bulunmaktadır.

02.12.2007 tarih ve 26718 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İskan Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin 3'üncü maddesinde “Banka”; bu yönetmelik uyarınca yapılacak işlemler için mali hususlarda protokol yapılan banka olarak tanımlanmış olup, 02.12.2008 tarihinde 5543 sayılı İskan Kanunu kapsamındaki uygulamalarla ilgili olarak T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü ile Ziraat Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü arasında protokol düzenlenmiştir.

2011 yılında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı teşkil edilmiş olup, 04.07.2011 tarihli 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde

Kararnamenin 2'nci maddesinin (g) bendinde “5543 sayılı İskân Kanunu uyarınca Bakanlığa verilen görevleri yapmak” ifadesi ile Bakanlığın görevleri sayılmıştır. Bu tarihten itibaren Kanun Hükmünde Kararname gereği yukarıda adı geçen Protokolden kaynaklanan hak ve yükümlölükler de Çevre ve Şehircilik Bakanlığına devrolmuştur.

İskan Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin “Alacakların takibi, tahsili ve erteleme işlemleri” başlıklı 19'uncu maddesinde;

“(1) Kanun veya bu Yönetmelik hükümlerine göre peşin veya borçlandırma sûretiyle verilen mal ve krediler sebebiyle ortaya çıkan alacakların takip ve tahsili, Genel Müdürlük tarafından 18/1/1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanun hükümlerine göre; Banka tarafından ilgili mevzuata göre gerçekleştirilir.” hükümleri bulunmaktadır.

5543 sayılı İskân Kanunu'nun 16'ncı maddesine istinaden, kırsal alanda fiziksel yerleşimin düzenlenmesi amacıyla, gerekli şartları taşıyan ve kendi evlerini yapanlara yardım niteliğinde verilen krediler, illerde başvurusu kabul edilen hak sahiplerine, İskan Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin 14'üncü maddesinde belirlenmiş olan usule göre Defterdarlık Muhasebe Müdürlükleri üzerinden 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı kullanılarak Ziraat Bankasında açılan hesaplara aktarılmaktadır.

Kredilerin geri ödemeleri, yapılan protokol gereği banka tarafından takip edilmekte olup, tahsilatlar Ziraat Bankası Genel Müdürlüğünce Merkez Saymanlık Müdürlüğüne toplu olarak gönderilmekte ve Merkezde 333-Emanetler Hesabına alınarak toplu olarak muhasebeleştirilmektedir. Verilen kredilerin, muhasebe sisteminde hak sahibi bazında anapara ve faiz tahakkuk kayıtları bulunmamakta, kredilere ilişkin tutarların tahsilinde ise gelir kayıtları yine hak sahibi bazında yapılmamaktadır.

Uygulamanın bu şekilde işlemesi, il defterdarlık muhasebe müdürlükleri nezdinde tahsilata ilişkin bir kayıt bulunmamasına ve bu saymanlıklarda 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının bakiyesinin açık kalmasına karşın Merkez Saymanlık Müdürlüğünde 333-Emanetler Hesabının ise olması gerekenden fazla görünmesine yol açmaktadır.

Bu bağlamda, Yapı İşleri Daire Başkanlığından alınan rakamlara göre, Bakanlıkça 2011-2016 yılları arasında toplam 164.063.306,00 TL kredi verilmiş, aynı yıllar arasında toplam 28.410.643,91TL tahsilat yapılmıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 1'inci maddesinde de ifade edildiği üzere,

genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi, mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması gerekmektedir.

Muhasebe kayıtlarının yukarıda ifade edilen şekilde yapılması Bakanlığın bilançosunda “Varlıklar” tarafında 23 Kurum Alacakları tutarı ile “Yabancı kaynaklar” tarafında ise 33 Emanet Yabancı Kaynaklar tutarının olmaları gerekenden yüksek olmasına yani faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmemesine yol açmaktadır. Bu durum Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Bilanço ilkeleri” başlıklı 8’inci maddesinde ifade edilen “*belli bir tarihte kamu idaresinin mali durumunun ilgililer için saydam ve gerçeğe uygun olarak yansıtılması...*” ilkesine aykırıdır.

“Kendi evini yapana yardım projesi” kapsamında verilen krediler ile yapılan tahsilatlara ait muhasebe kayıtlarının anapara, faiz ve borçlu ayrıntı bilgisi olmadan farklı muhasebe birimlerince yapılması, mahsup işlemlerinin sağlıklı bir şekilde yapılmasını engellemekte olup bu durum kurum mali tablolarında 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı ile 333-Emanetler Hesabının olması gerekenden fazla görünmesine yol açmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "5543 sayılı İskân Kanununun 16. Maddesine göre 232- kurumca verilen borçlardan alacaklar hesabından mahsup işlemlerinin yapılamadığı,

02.12.2007 tarih 26718 sayılı resmi gazetede yayınlanan İskan Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin 3. maddesinde Banka; Bu Yönetmelik uyarınca yapılacak işlemler için mali hususlarda protokol yapılan Banka olarak tanımlandığından 02.12.2008 tarihinde Ziraat Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü ile protokol düzenlendiği ve İskan Kanunu Yönetmeliğinin 19. maddesinde alacakların takip ve tahsilinin Banka tarafından gerçekleştirilir hükümleri doğrultusunda, Bankanın Merkez Saymanlık Müdürlüğüne geri ödemeleri toplu olarak gönderdiği ve merkezde 333 emanetler hesabına alınarak toplu olarak muhasebeleştirildiğinden gelir kayıtlarının hak sahibi bazında yapılamadığı,

Bu durum İl Defterdarlık Muhasebe Müdürlükleri nezdinde tahsilata ilişkin bir kayıt bulunmamasına, alacaklar hesabının bakiyesinin açık kalmasına karşın, Merkez Saymanlık Müdürlüğünde 333 emanetler hesabının gerekenden fazla görünmesine yol açtığı hususları bildirilmektedir.

Söz konusu bulgunun, Bankalar ile yapılan protokolün güncellenmesi kapsamında düzeltilmesi gerektiği düşünülmekte olup, bu hususta geri ödemeye ilişkin Banka, Merkez Saymanlığa aktarımını yaparken gelir olarak kaydetmemeli, KEY yöntemi ile verilen 232 hane halkına borçlardan alacaklar kapsamında anapara ve faiz ayırımını yaparak öncelikle il ve ilçe bazında, daha sonra da köy ve hak sahibi bazında borçlardan alacakların ayrıntısının muhasebeleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, bulguda değerlendirilen şekilde hesapların takip edilebilmesi açısından yapılması gereken işlemleri ifade etmiştir. Bu itibarla, borç ve alacakların kişi bazında anapara ve faiz ayrımı yapılarak takibi, banka ile yürütülen protokolün yeniden gözden geçirilmesi hususlarında Bakanlık tarafından gereken düzenlemelerin yapılmasının muhasebe kayıtlarının doğruluğu ve mahsup işlemlerinin sağlıklı işlemesi açısından uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: 2872 Sayılı Çevre Kanunu Gereğince Büyükşehir Belediyelerinden Tahsil Edilmesi Gereken Çevre Katkı Payı Gelirlerinin Eksik Tahsil Edilmesi ve Yılı Bütçe Gelirleri İçerisinde Tahmin Edilen Çevre Katkı Payı Gelirleri Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Eksik Gerçekleşmesi

2872 sayılı Çevre Kanunu gereğince büyükşehir belediyelerinden tahsil edilmesi gereken çevre katkı payı gelirleri eksik olarak tahsil edilmiştir. Bu gelirlerin tahsilatına yönelik gereken takip ve kontrol işlemleri Bakanlıkça tam ve zamanında yerine getirilmemiştir.

2872 sayılı Çevre Kanununun “Çevre katkı payı alınması, diğer gelirler ve bütçe ödenekleri” başlıklı 18’inci maddesinde;

“Çevre kirliliğinin önlenmesi, çevrenin iyileştirilmesi ve çevre ile ilgili yatırımların desteklenmesi amacıyla;

...

b) Büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilen su ve kullanılmış suları uzaklaştırma bedelinin yüzde biri,

çevre katkı payı olarak tahsil edilir. Tahsil edilen bu tutarlar, ilgililerce en geç ertesi ayın onbeşine kadar ilgili mal saymanlıkları hesaplarına aktarılır ve bütçeye gelir kaydedilir.

...

Bu maddede sayılan gelirlerin tahsilatında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

Bakanlar Kurulu (a) ve (b) bentlerinde yer alan oranları ayrı ayrı veya topluca sıfıra kadar indirmeye veya kanunî oranına kadar yükseltmeye yetkilidir.

...çevre kirliliğinin giderilmesi çalışmaları için Bakanlık bütçesine, yılı bütçe gelirleri içerisinde tahmin edilen yukarıdaki gelirler karşılığı ödenek öngörülür.

Yukarıda sayılan gelirlerin tahsili ve bütçede öngörülen ödeneklerin kullanımı ile ilgili usûl ve esaslar, Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.” denilmektedir.

Yukarıdaki madde hükmüne dayanılarak hazırlanan ve 03.04.2007 tarih ve 26482 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödenegin Kullanımı Hakkında Yönetmeliğin “Çevre gelirlerinin tahsili” başlıklı 6’ncı maddesinin birinci fıkrasında;

“Tahsil, ...b) Büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerince; çevre temizlik vergisi, katma değer vergisi dâhil her türlü vergi ve cezadan arındırılmış net metreküp karşılığı su bedeli ve kullanılmış suları uzaklaştırma bedeli olarak tahsil edilen meblağın yüzde biri oranındaki tutar en geç ertesi ayın onbeşine kadar büyükşehir belediyesinin bulunduğu mahaldeki ilgili muhasebe birimi hesaplarına aktarılır ve bütçeye gelir kaydedilir. Büyükşehir belediyelerince ilgili muhasebe birimine yatırılan tutarı gösteren alındı belgesi, tutarın yatırıldığı ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesince Bakanlığa gönderilir.”,

“Ödenegin kullanımı” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasında;

“5 inci maddede belirtilen gelirlerden tahsil edilecek tutarlar karşılığı, ikinci ve üçüncü fıkralarda belirtilen giderler için bütçeye ödenek öngörülür. Bütçede yer alacak bloke

ödeneklerin; tahsilât miktarı dikkate alınarak serbest bırakılmasına ilişkin iş ve işlemler Strateji Geliştirme Başkanlığınca takip edilir.” denilmektedir.

Büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerince çevre temizlik vergisi, katma değer vergisi dâhil her türlü vergi ve cezadan arındırılmış net metreküp karşılığı su bedeli ve kullanılmış suları uzaklaştırma bedeli olarak tahsil edilen meblağın yüzde biri oranındaki tutar, sonraki ayın onbeşine kadar büyükşehir belediyelerinin bulunduğu mahaldeki ilgili muhasebe birimi hesaplarına düzenli olarak aktarılmamıştır. Bazı aktarımlar 3-5 aylık toplu aktarımlar şeklinde yapılmış, bazı büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerince yapılan aktarımlar aylar itibarıyla tam olarak yapılmamıştır.

Söz konusu eksik aktarımlar nedeniyle Bakanlığın yılı bütçe gelirleri içerisinde tahmin edilen çevre katkı payı gelirleri karşılığı öngörülen ödenek eksik gerçekleşmiş ve çevre kirliliğinin giderilmesi çalışmaları için öngörülen kaynak beklendiği gibi oluşmamıştır.

Bakanlıkça çevre ile ilgili çalışmalar için kullanılacak olan çevre katkı payı gelirlerinin takip ve kontrolünün yapılması ve çevre kirliliğinin giderilmesi çalışmaları için öngörülen kaynağın tahminler ölçüsünde oluşması için gereken çalışmaların zamanında yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2872 Sayılı Çevre Kanunu Gereğince Büyükşehir Belediyelerden Alınan Yüzde Bir Oranında Çevre Katkı Payı geliri ve bu gelirlerin tahsilatına yönelik gereken takip ve kontrol işlemleri Yönetmelik çerçevesinde, Büyükşehir Belediyelerince Yüzde Bir Oranında Çevre Katkı Payı olarak yatırılan ve Bakanlığımıza gönderilen çevre katkı payına ilişkin banka dekontu izleme tablosuna işlenmektedir. Tahsili eksik veya hiç yapılamayan, Büyükşehir Belediyelerinden yıllar itibari ile düzenli olarak bilgi ve belgeleri talep edilmektedir.

Aynı kapsamda; bazı aktarımların birkaç aylık toplu aktarımlar yapılmaması konusunda Büyükşehir Belediyeleri yazı içeriğinde aylar itibari ile aktarmaların gerçekleştirilmesi konusunda uyarılmıştır.

Takip eden yıllarda, 2872 sayılı Çevre Kanunu gereğince büyükşehir belediyelerinden tahsil edilmesi gereken çevre katkı payı gelirlerinin tahsilatına yönelik gereken takip ve kontrol işlemlerinde hangi kontrollerin geliştirilebileceği hususunda gerekli çalışmalar yürütülecektir.

Diğer taraftan, 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu B cetveli ile 37.519.000.TL gelir tahmini öngörülmüş, Çevre katkı payı olarak ise 46.752.671.TL tahsilat yapılmış olup, gerçekleşme oranı %124,6" dır. Maliye Bakanlığı gelir gerçekleşme oranlarını dikkate alarak Bakanlığımız bütçesine ödenek tahsis etmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, gereken takip ve kontrol işlemlerinin Yönetmelik çerçevesinde yerine getirildiği ve belediyelerin gönderilen yazılarla uyarıldığı belirtilmekle birlikte, Bakanlık gelirleri ve karşılığı öngörülen ödenekleri arasında önemli yer tutan çevre katkı payı gelirlerin takibinin ve belediyelerden düzenli tahsilinin sağlanması için ilgili kamu idareleri ile gerekli koordinasyonun sağlanmasına yönelik çalışma ve girişimlerde bulunulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 4: Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün Yetki ve Sorumluluğundaki Alanlara Ait Kira ve Ecrimisil Gelirlerinin Genel Bütçe Geliri Olarak Kaydedilmemesi

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde yürütülen kira ve ecrimisil işlemlerinde bu işlemler sonucu oluşan bedellerin, genel bütçeye gelir kaydedilmesi gerekirken Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün bütçesine gelir olarak kaydedilmektedir.

644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 13/A maddesinin (e) fıkrasında Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün görevleri arasında;

“Tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerine ilişkin olarak; hâlihazır haritaları aldirmek, gerekli görülen projeleri yapmak, yaptırmak ve onaylamak, her türlü araştırma ve inceleme yapmak, yaptırmak, izlemek, eğitim ve bilinçlendirme çalışmaları yürütmek, kullanım yasağı getirilen alanların kamulaştırma veya benzer yollarla kamunun eline geçirilmesini sağlamak, kontrol ve denetim yapmak, gerekli görülen alanların korunması ve kirliliğin önlenmesi amacıyla yatırım yapmak veya ilgili idarelerin yatırım projelerini desteklemek, bu alan ve bölgelerde Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlere ilişkin her türlü tasarrufla bulunmak, işletmek, işletletmek ve kullanım izinlerini vermek, korunan alanlara

ilişkin insan ve finansman kaynağı sağlamaktır.” sayılmıştır.

02.05.2013 tarih 28635 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Tabiat Varlıkları ve Doğal Sit Alanları ile Özel Çevre Koruma Bölgelerinde Bulunan Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Yerlerin İdaresi Hakkında Yönetmelik”in “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde “... sınırları kesin olarak belirlenmiş olan tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerinde yer alan; Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması, ön izin verilmesi, kullanma izni verilmesi, ecrimisil, tahsis, işletme hakkı verilmesi, işletilmesi, işlettirilmesi ve tahliye işlemlerine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.” hükmü bulunmaktadır.

Yönetmelikte söz konusu alanların değerlendirilme yöntemleri açıklanmış olup, alanlarda yürütülen işlemlerden elde edilen gelirlerin de genel bütçe geliri olduğu açıktır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin “Tanımlar” başlıklı 3’ üncü maddesinin (ç) bendinde Döner Sermaye İşletmesi;

“Bakanlığın görevleri ile ilgili olarak ortaya çıkan, fiyatlandırılması mümkün ve uygun nitelikteki mal ve hizmetlerin üretim veya satışını gerçekleştirmek üzere kurulan ve tüzel kişiliği bulunmayan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesini ifade eder.” şeklinde tanımlanmıştır.

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanların kiraya verilmesi veya buralarda yürütülecek ecrimisil işlemleri, 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiş bir görev olup, bu işlemlerden elde edilen gelirin “fiyatlandırılması mümkün ve uygun nitelikteki mal ve hizmetlerin üretim veya satışı” olarak değerlendirilmesi de mümkün değildir. Öte yandan, “Tabiat Varlıkları ve Doğal Sit Alanları ile Özel Çevre Koruma Bölgelerinde Bulunan Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Yerlerin İdaresi Hakkında Yönetmelik” hükümleri gereği kiralama işlemlerinde ilgili alanların tahmini kira bedellerinin tespiti, ihale komisyonu kurma, sözleşme yapma gibi prosedürlerinin yerine getirilmesi Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır. Bakanlık tarafından işlemleri yürütülen kiralamalardan elde edilen gelirlerin Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün gelirleri arasında sayılamayacağı bir gerçektir. Aynı şekilde ecrimisil geliri de Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün üretimi sonucu oluşan bir gelir niteliğinde değil, geçmişe dönük bir cezai yaptırım kısaca tazminat niteliğinde olduğu değerlendirilerek Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün bir geliri olarak nitelendirilip, takip ve tahsil edilmesinin

uygun olmadığı düşünülmektedir.

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

644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü tasarrufuna verilen devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanların kiraya verilmesi sonucu elde edilen gelirlerin ve buralarda bulunan fuzuli şagillerden elde edilen ecrimisil gelirlerinin Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü hesaplarında değil, Genel Bütçe gelir kalemleri arasında takibinin yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Maliye Bakanlığının 11.01.2017 tarihli ve 1153 sayılı yazısında, Bakanlığımız sorumluluğundaki alanlara ait kira ve ecrimisil gelirlerinin genel bütçeye gelir yazılmasının uygun olacağı bildirilmiş olup, söz konusu gelirler Maliye Bakanlığınca tahsilata ilişkin hesap kodlarının belirlenmesinden sonra Genel Bütçe hesaplarına aktarılacaktır."* denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, söz konusu gelirlerin Maliye Bakanlığınca tahsilata ilişkin hesap kodlarının belirlenmesinden sonra Genel Bütçe hesaplarına aktarılacağını belirtmiş olsa da, Analitik Bütçe Sınıflandırması tablosunun Gelirin Ekonomik Sınıflandırması bölümünde 03.6 Kira Gelirleri kısmında Kira ve Ecrimisil Gelirleri için 4'üncü Düzeyde hesap kodları belirlenmiştir. Bu itibarla, söz konusu gelirlere ilişkin muhasebe kayıtlarının bu kodların altında yapılmasının mümkün olduğu değerlendirilmektedir.

Bu konu kamu idaresinin önceki yıllar Sayıştay Denetim Raporları ile de Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmıştır.

BULGU 5: Mesleki Yeterlilik Kurumuna Ödenen Yıllık Aidatın Hatalı Hesaplanması

Mesleki Yeterlilik Kurumu (MYK), 07.10.2006 tarihli 26312 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5544 sayılı Kanunla; *"ulusal ve uluslararası meslek standartlarını temel alarak, teknik ve mesleki alanlarda ulusal yeterliliklerin esaslarını belirlemek; denetim, ölçme ve değerlendirme, belgelendirme ve sertifikalandırmaya ilişkin faaliyetleri yürütmek için gerekli ulusal yeterlilik sistemini kurmak ve işletmek"* üzere kurulmuştur.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının (ÇSGB) ilgili kuruluşu olan MYK kamu tüzel kişiliğine haiz, özel bütçeli bir kamu kurumudur. MYK; Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Hizmet Birimlerinden oluşmaktadır.

5544 sayılı Kuruluş Kanunu'nun 6'ncı maddesi birinci fıkrasında Genel Kurulun, Kurumun en üst karar organı olduğu ve aşağıda belirtilen üyelerden oluştuğu belirtilmiştir.

- a) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığından iki üye
- b) Millî Eğitim Bakanlığından üç üye
- c) Avrupa Birliği Bakanlığından bir üye
- ç) Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığından bir üye
- d) Çevre ve Şehircilik Bakanlığından bir üye
- e) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığından bir üye
- f) Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığından bir üye
- g) Gümrük ve Ticaret Bakanlığından bir üye
- ğ) Kalkınma Bakanlığından bir üye
- h) Kültür ve Turizm Bakanlığından bir üye
- ı) Maliye Bakanlığından bir üye
- i) Sağlık Bakanlığından bir üye
- j) Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığından bir üye
- k) Üniversitelerin çalışma ekonomisi, işletme ve meslekî eğitim ile ilgili alanlarından Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenecek üç öğretim üyesi
- l) Türkiye İş Kurumundan bir üye
- m) Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığından bir üye
- n) Türk Standartları Enstitüsünden bir üye
- o) Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinden dört üye
- ö) Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonundan dört üye
- p) Türkiye Ziraat Odaları Birliğinden iki üye

r) Türkiye Seyahat Acenteleri Birliğinden bir üye

s) Türkiye İhracatçılar Meclisinden bir üye

ş) En çok üyeye sahip üç işçi sendikaları konfederasyonunun her birinden en az bir üye olmak üzere sahip oldukları üye sayılarına oranla toplam yedi üye

t) En çok üyeye sahip işveren sendikaları konfederasyonundan üç üye

5544 sayılı Kanun'un 7'nci maddesine göre Yönetim Kurulu tarafından hazırlanan bütçeyi aynen veya değiştirerek kabul etmek ve üyelerin aidat miktarını belirlemek Genel Kurulun görevleri arasında sayılmıştır.

MYK Genel Kurul üyelerinin ödeyeceği aidatın belirlenmesine ilişkin usul 5544 sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu'nun 26'ncı ve 28'inci maddelerinde açıklanmıştır.

Buna göre;

Mezkûr Kanun'un "Gelirler" başlıklı 26'ncı maddesinde,

“

(1) *kurum gelirleri şunlardır:*

a) Bu Kanunun 6 ncı maddesinin birinci fıkrasında belirtilen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, işçi ve işveren konfederasyonları ile diğer kuruluşların Genel Kuruldaki her bir temsilcisi için, olağan Genel Kurulun yapıldığı tarihte geçerli olan aylık brüt asgari ücretin yirmi katını geçmemek üzere, miktarı Genel Kurulca belirlenen aidatlar.

b) Kurumun Genel Kurula sunulan bütçesinden, bu maddenin (a) bendine göre belirlenen aidatlar düşüldükten sonra kalan kısım üzerinden 6'ncı maddenin birinci fıkrasında belirtilen her bir Bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşu için eşit miktarda belirlenen aidatlar.

...”

Bütçe başlıklı 28'inci maddesi birinci fıkrasında “(1) Kurumun gelirlerinin giderlerini karşılaması esastır. Kurum gelirleri bir bankada açılacak hesapta tutulur. Bu gelirlerden hesap yılı sonuna kadar harcanmayan paralar Maliye Bakanlığına bildirildikten sonra Kurumun ertesi yıl gelir hesabına aktarılır ve takip eden Genel Kurul üyelik aidatları gelir fazlası dikkate alınarak belirlenir.”

hükümleri ile üyelik aidatları belirlenirken dikkate alınması gereken hususlar belirtilmiştir.

Kanun'un yukarıda anılan maddelerinden anlaşılabacağı üzere, MYK tarafından Bakanlık, kurum ve kuruluşlar için üyelik aidatları belirlenirken; Genel Kurula sunulan bütçeden Kanun'un 26'ncı maddesinin (a) bendinde belirtilen (meslek kuruluşları, işçi ve işveren konfederasyonları ile diğer kuruluşların) 22 üye için belirlenen aidatlar düşüldükten sonra kalan kısmın 17 kuruluşa eşit miktarda paylaştırılacağı ifade edilmiştir. Bu aidatlar belirlenirken mezkûr Kanun'un 28'inci maddesinde belirtilen hüküm doğrultusunda bir önceki yılda harcanmayıp gelir hesabına aktarılan paranın gelir fazlası olarak dikkate alınıp, bir sonraki yılın aidatlarının belirlenmesinde dikkate alınması gerekmektedir.

Bu çerçevede, Kalkınma Bakanlığı tarafından 2016 yılı aidatı hesaplanırken Mesleki Yeterlilik Kurumu tarafından gelir fazlasının dikkate alınıp alınmadığını değerlendirmek için hesap detayı Kalkınma Bakanlığı aracılığı ile talep edilmiştir. MYK tarafından gönderilen hesap detayı incelendiğinde 2016 yılı için MYK tarafından "Gelir Fazlasının" tamamı dikkate alınmadan, sadece "Gelir Fazlasından Kullanılacak Net Finansman Öngörüsü" adı altında önceki yıllardan devreden gelirin yaklaşık %35'lik kısmının düşülerek Kurul payının hesaplandığı görülmüştür. Kurumların ödeyeceği yıllık aidat tutarının, aşağıdaki Tablo'da görüleceği üzere, yasal düzenlemelere aykırı olarak yapıldığı görülmüştür.

Tablo 2: 2016 Yılı MYK Aidatı Hesabı

SATIR	2016 YILI MYK AİDATI HESABI	TUTAR
A	Mesleki Yeterlilik Kurumunun 01.01.2015 Tarihine Devreden Gelir Fazlası	14.178.000,00 TL
B	Orta Vadeli Plan (OVMP 2015 – 2017) Bütçe Tavanları Esas Alınarak 01.01.2016 -30.06.2017 (18 aylık) Dönemi Harcama/Gider Öngörüsü	25.971.000,00 TL
C	18 Aylık Gideri Karşılama için 2016 Yılında Elde Edilmesi Gereken Gelir Hedefi (C= B-A)	11.793.000,00 TL
D	Mesleki Yeterlilik Kurumu 2016 Yılı Gider Bütçe Tavanı (OVMP 2015 -2017)	16.861.000,00 TL
E	2016 yılı Gelir Fazlasından Kullanılacak Net Finansman Öngörüsü (E=D-C)	5.068.000,00 TL
F	2016 Yılı Gelir Bütçesi Öngörüsü (F-C)(G+H)	11.793.000,00TL
G	<i>Faaliyetlerden Elde Edilecek Gelirler ile Diğer Gelirler</i>	4.602.660,00 TL
H	<i>Genel Kurul Üyelerinden Aidat Gelirleri</i>	7.190.340,00 TL
I	<i>Genel Kurul Üyelerinden Aidat Gelirleri</i>	7.190.340,00 TL
J	<i>Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, İşçi ve İşveren Konfederasyonları ve Diğer Sosyal Taraflar Payı [(Ekim/2015) Brüt Asgari Ücret: 1273,50 x 20 x 22)]</i>	560,340.00 TL
K	<i>Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları Toplam Payı (F=D-E)</i>	6.630.000,00 TL
L	<i>Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları 2016 Yılı Aidat Tutarı Hesabı (G=F/17)</i>	390.000,00 TL
M	<i>Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları 2016 Yılı Aidat Tutarı</i>	390.000,00 TL

2016 yılı için 390.000,00 TL olarak belirlenen aidat tutarının tespitinde; 2015–2017 Orta Vadeli Mali Plan’da Mesleki Yeterlilik Kurumu için öngörülen 2016 yılı ödenek teklif tavanı 16.861.000 TL ile 2017 yılı ödenek teklif tavanının yarısı 9.110.000,00 TL’nin toplamı olan 25.971.000 TL üzerinden bir buçuk yıllık bir hesaplama yapılmış, Kanun’un 6’ncı maddenin birinci fıkrasında belirtilen 17 adet bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşlarının ödemesi gereken aidat 390.000,00 TL olarak tespit edilmiştir.

Mesleki Yeterlilik Kurumu tarafından yukarıda anlatılan yöntem ile tespit edilen 2016 yılı aidatı olan 390.000,00 TL; Bakanlık tarafından 28.01.2016 tarihinde 213.000,00 TL ve 25.03.2016 tarihinde 177.000,00 TL olarak Kurum hesabına aktarılmıştır.

Kurul, elindeki 14.178.000,00 TL’lik gelir fazlasının mevzuata aykırı olarak 5.068.000,00 TL’sini düşüp, elindeki nakit kaynağını 9.110.000,00 TL olarak tutarken, yıl içerisinde elde edeceğini tahmin ettiği gelirlerle (11.793.000,00 TL) bu rakam 20.903.000,00 TL’ye ulaşmaktadır. 2016 yılı tahmini gider rakamının 16.861.000,00 TL olduğu göz önüne alındığında, Kurul tarafından sürekli olarak yılı giderinin üzerinde kaynak yaratması söz konusu olacaktır.

Halbuki, söz konusu hesaplamada önceki yıllardan devreden gelirin tamamı düşülmüş olsaydı aşağıdaki tablolarda görüleceği üzere Bakanlık tarafından MYK’ya aktarılacak tutar 124.862,35 TL olacaktı.

Tablo 3: 2016 Yılı MYK Aidatı Hesabı

SATIR	2016 YILI MYK AİDATI HESABI*	TUTAR
A	Mesleki Yeterlilik Kurumu 2016 Yılı Gider Bütçe Tavanı (OVMP-2015-2017)	16,861,000.00 TL
B	Mesleki Yeterlilik Kurumunun 01.01.2015 Tarihine Devreden Gelir Fazlası	14,178,000.00 TL
C	2016 Yılı Gider Bütçe Tavanından Gelir Fazlasının Düşülmesi (C=A-B)	2,683,000.00 TL
D	Genel Kurul Üyelerinden Aidat Gelirleri	2,683,000.00 TL
E	<i>Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, İşçi ve İşveren Konfederasyonları ve Diğer Sosyal Taraflar Payı [(Ekim/2015) Brüt Asgari Ücret: 1273,50 x 20 x 22]/1</i>	560,340.00 TL
F	Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları Toplam Payı (F=D-E)	2,122,660.00 TL
G	Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları 2016 Yılı Aidat Tutarı Hesabı (G=F/17)**	124,862.35 TL
* "Faaliyetlerden Elde Edilecek Gelirler ile Diğer Gelirler" kısmı ihmal edilerek yapılan hesaplama.		
** Genel Kurul üyelerinden alınması gereken aidat tutarı 124.862,35 TL'dir.		

Açıklanan nedenlerle; MYK tarafından, yasal düzenlemede belirtilmeyen bir uygulama ile yıllık aidat miktarının fazla hesaplandığı anlaşılmıştır.

MYK tarafından yapılan hesaplamanın, temel bütçe ilkelerine ve 5544 Sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunun 19'uncu maddesi birinci fıkrası (ç) bendinde yer alan “ *Kurumun stratejilerine, amaç ve hedeflerine uygun olarak, Kurumun yıllık bütçesi ile mali tablolarını hazırlamak*” ilkelerine aykırılık teşkil ettiği, gelir ve gider denkleğinin bozularak bütçeleme ilkelerinin de göz ardı edildiğı kanaatine ulaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; *"5544 sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanununun 7 nci maddesinin 1 inci fıkrasının (g) bendi gereğince, Mesleki Yeterlilik Kurumu Genel Kurul üyelerinin aidat miktarı Mesleki Yeterlilik Kurumu Genel Kurulu tarafından belirlenmekte olup, 2016 yılı için belirlenen 390.000 TL'lik aidat tutarı Mesleki Yeterlilik Kurumu'nun 11.06.2015 tarihli ve 90658788-840-945 sayılı yazısı Bakanlığımıza bildirilmiştir.*

Ayrıca, ödeme aşamasında da Mesleki Yeterlilik Kurumu'nun 07.01.2016 tarihli ve 90658788-840-21 sayılı yazısı ile 390.000 TL tutarındaki aidat ödemesinin yapılması Bakanlığımızdan talep edilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Mesleki Yeterlilik Kurumu Genel Kurulu tarafından Genel Kurul üyelerinin aidat miktarının belirlendiğı belirtilmiştir.

Mesleki Yeterlilik Kurumu Genel Kurulu tarafından mevzuatta belirtilen hükümler doğrultusunda üyelik aidatı hesaplamasının yapılması gerektiğinden söz konusu aidat ödemesi esnasında, bu hesaplamalara ilişkin hususlara dikkat edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Yapım ve Onarım İşlerinde Uygulama Sırasında Birçok Proje Değişikliği Yapılması

Uygulama projesi ile ihale edilen yapım işlerinde sözleşmenin uygulaması sırasında projelerde önemli ölçülerde değişiklik yapıldığı görülmüştür. Bu değişiklikler ihale ile oluşturulmaya çalışılan rekabet koşullarını ortadan kaldırdığı gibi işin sözleşme süresinde bitirilmesine de engel olmaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62'nci maddesinde “*Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve*

gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz.” denilmektedir.

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

Uygulama projesiyle ihaleye çıkılan işlerde, işin yapılacağı yere ilişkin zemin etüdü, inşaatta kullanılacak her türlü malzemenin niteliğini gösteren teknik şartnameler ve bu malzemelerin nerede ve ne kadar kullanılacağını gösteren mahal listeleri projeye eklenerek ihale dokümanı oluşturulur. Bu suretle ihale öncesinde yapıya ilişkin en ince ayrıntıların dahi netleşmesi sağlanarak, sözleşme süresi sonunda yapının anahtar teslimi neticesinde her şeyi ile eksiksiz ve kullanılabilir halde teslim alınması beklenir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi” başlıklı 24’üncü maddesinde; *“Mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş;*

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10’una, ..., kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.

...

İşin bu şartlar dahilinde tamamlanamayacağının anlaşılması durumunda ise artış yapılmaksızın hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Ancak bu durumda, işin tamamının ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi zorunludur.” denilmektedir

Bu hüküm çerçevesinde, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde iş artışı yapılabilmesi için;

- İş artışı başlangıçta öngörülemeyen nedenlere dayalı olarak ortaya çıkmalı,

- Artışa konu işlerin yaptırılmasında zorunluluk bulunmalı,
- İlave işler sözleşmeye esas proje içinde kalmalı,
- İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılması teknik veya ekonomik olarak mümkün olmamalı,
- İş, sözleşme bedelinin % 10'una kadar oran dâhilinde iş artışlarıyla tamamlanıyor olmalıdır.

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

Dolayısıyla işin devamı sırasında meydana gelen iş artışları ve bunların bedellerinin belirlenme yöntemi, ihaleye katılan diğer isteklilerin bilgisine sunulmadığından rekabet şartlarını ortadan kaldırmaktadır. Özel durumlar haricinde, yapım işlerinin uygulama projesi yapılmadan ihale edilememesinin ve bu işlerde iş artışının sözleşme bedelinin %10'uyla sınırlandırılmasının temel gerekçesi de rekabetin, sözleşmenin uygulanması sırasında ortadan kalkmasının engellenmesidir.

Hal böyle olunca, idarenin, ihale sürecinde gerekli özeni göstererek Kanun'un öngördüğü her türlü iş ve işlemi eksiksiz yerine getirmesi, bu çalışmalar çerçevesinde öngörülebilir durumda olan tüm ihtiyacını ihale dokümanına yansıtması ve Kanun'un 24'üncü maddesiyle getirilen imkânı da yine maddede belirtilen hükümlere uygun kullanması gerekmektedir.

2016 yılında sözleşme süresi uzatılan 31 işe ait toplam 40 süre uzatım kararının incelenmesi sonucunda, bu işlerin 26'sında iş artışı ve proje değişikliği nedeniyle süre uzatım kararı verildiği görülmüştür. Bir başka deyişle, sözleşme süresi uzatılan işlerin %84'ünde süre uzatımının gerekçesi proje değişikliği ve iş artışlarıdır. Projelerin uygulanması sırasındaki değişiklikler yukarıda değinildiği üzere rekabet koşullarını ortadan kaldırdığı gibi, işlerin

zamanında teslim alınmasını da engelleyen en önemli etkidir.

İş artışları yapılırken, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması şartının aranmadığı, işin % 20’lik iş artışı ile tamamlanamayacağı anlaşılmasına rağmen iş artışı yapılarak işe devam edildiği ve iş bitim tarihi geçmesine rağmen esaslı proje değişiklikleri yapıldığı görülmüştür.

A. Proje değişiklikleri ile iş artışlarının öngörülebilir veya zorunlu olmayan nedenlerle yapılması

Proje değişiklikleri yapılırken, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması şartı aranmamakta, öngörülebilir veya zorunlu olmayan nedenlerle iş artışları yapılmaktadır.

Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler ve iş eksilişine ilişkin genel çerçeve, yukarıya da alınan 4735 sayılı Kanun’un 24’üncü maddesinde açıklanmıştır. Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Projelerin uygulanması” başlıklı 12’nci maddesinde;

“(1) Sözleşme konusu işler, idare tarafından yükleniciye verilen veya yüklenici tarafından hazırlanıp idarece onaylanan uygulama projelerine uygun olarak yapılır. ...

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

Bu hükümler çerçevesinde; proje değişikliklerinin, sözleşme konusu işlerle ilgili proje vb. teknik belgelerde, değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hallerde, iş artışlarının, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde yapılması gerekmektedir. Ancak, yukarıda anılan Kanun ve YİĞŞ hükümlerine aykırı olarak uygulama projelerinin;

“Bina yangın merdivenlerinde terrazo karo plak kaplama yerine renkli mermer kaplama yapılmasının daha uygun olacağı”,

“Delikli alüminyum asma tavan yapıldığı takdirde elektrik hatlarının asma tavan içerisinden gözükebileceği ve estetik görünümün sağlanamayacağı ve zaman içerisinde binada meydana gelebilen tozların delikli alüminyum plaka içerisinden dökülebileceği, nedenleriyle arka yüzü akustik kumaş kaplı delikli alüminyum plakadan gizli taşıyıcılı asma tavan

yapılması”,

“Bina içinde bazı mahallerde yer değişiminin yapılması (Bölge Müdür odası, arşivlerin bölünmesi, arşivin kontrol mühendisi odalarına dönüştürülmesi vb.) planlanmış ve bu nedenle duvar, sıva, boya, tavan kaplamaları, doğrama vb. imalatlarda değişikliklerin yapılması, tuvaletlerdeki ayaklı lavaboların yerine günümüz şartlarına ve kullanım kolaylığı da düşünülerek corian tezgah yapılması, İdarenin talepleri doğrultusunda, granit kaplamalar yerine mermer kaplama yapılması, Alaturka ve Alafranga tüm hela tesisatının, günün şartlarına göre gömme rezervuarlı hela tesisatı yapılması”,

“Temiz hava asansör kapısı etrafına boyalı duvar değil söve yapılması”,

“Yerlere laminant yerine halı kaplama yapılması”,

“İdarenin isteği doğrultusunda; mutfak dolapları yaptırılması, panel çit yerine perforje korkuluk yapılması, bina çevresine kilitli parke yapılması”,

“Sabit mobilya eklenmesi”,

gibi gerekçelerle defalarca değiştirildiği görülmektedir. Söz konusu değişikliklerin “öngörülemeyen durum veya değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hal” kapsamında değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir.

Birçok projede onlarca kalem iş değişikliği yapılması, işlerin sözleşme süresinde teslim alınmasına engel olduğu gibi, yapılan değişikliklerde yeni fiyat oluşturma uygulaması nedeniyle 4734 sayılı Kanun’un temel ilkelerinden olan “rekabetin sağlanması” ilkesinin zarar gördüğü değerlendirilmektedir.

Nitekim aşağıda yer alan tabloda görüleceği üzere; projedeki değişiklikler nedeniyle yapılan net iş artışı sözleşme bedelinin % 10’unu geçmemesine rağmen, iş artış ve eksilişleriyle birlikte toplam değişiklik tutarı sözleşme bedelinin % 60’ına ulaşabilmektedir. Hatta birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen işlerde toplam değişiklik tutarı %105’i geçmektedir. Bir başka deyişle örneklemek gerekirse, ihale edilerek rekabet konusu yapılan 100 TL’lik işin 43 TL’lik kısmından vazgeçilmiş, yerine 63 TL’lik yeni iş dahil edilmiş olup, net iş artışı %20 sınırları içinde kalmakla birlikte, toplamda sözleşme bedelinin bile üzerinde değişiklik yapılmıştır.

Bu yoğunluktaki değişiklikler ihale dokümanında tarif edilen ve ihale sürecinde rekabet ve yarışmaya konu olan işle fiilen gerçekleştirilen iş arasındaki bağlantıyı koparmakta, bunların

fiyatlarının belirlenme yöntemi nedeniyle de, ihaleye katılan diğer isteklilerin bilgisine sunulmayan ve üzerinde rekabet edilmeyen imalatlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 4: İşlerde Yapılan Toplam Değişiklik Tutar ve Oranı

İşin Adı	İhale Usulü	Sözleşme Bedeli (TL)	İş Artışı (TL)	İş Eksilişi (TL)	Net İş Artışı/Eksilişi (TL)	Toplam İş Art./Eks. (TL)	İş Art/Eks Oranı (%)	Toplam İş Değişikliği Oranı (%)
Hizmet Binası Onarım İşİ	Birim fiyat	2.344.000,00	1.466.324,47	1.009.872,94	456.451,53	2.476.197,41	19,47	105,64
Hizmet Binası Güvenlik Geçiş Sis. Yangın Hidrant ve Muh. On. İşİ	Birim fiyat	2.989.500,00	936.320,13	654.734,23	281.585,90	1.591.054,36	9,42	53,22
Tarım İl Müdürlüğü Hizmet Binası	Anahtar teslim götürü bedel	4.196.000,00	1.170.581,12	947.303,88	223.277,24	2.117.885,00	5,32	50,47
Sosyal Hizmet Merkezi + İl Müdürlüğü Hizmet Binası Yapım işİ	Anahtar teslim götürü bedel	2.528.000,00	686.764,73	455.851,45	230.913,27	1.142.616,18	9,13	45,20
Hizmet Binası Çevre İhata Duvarı, Çevre Korkuluk, Güvenlik Kulübeleri, Dış Cephe Boya ve Muhtelif Katların Onarım İşİ	Birim fiyat	2.073.000,00	626.876,36	213.470,92	413.405,44	840.347,28	19,94	40,54
Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü Hizmet Binası	Anahtar teslim götürü bedel	7.746.000,000	1.856.159,02	1.238.014,18	618.144,84	3.094.173,20	7,98	39,95
Lojman Isı Merkezi ve Doğalgaz Altyapısı Yapım İşİ.	Anahtar teslim götürü bedel	5.950.000,00	1.472.028,32	877.602,70	594.425,62	2.349.631,02	9,99	39,49

Uygulama projesi ile ihale edilen işlerde sözleşme bedelinin % 50'sine varan değişiklik yapılması, uygulama projelerinin gereken nitelikte hazırlanmadığının göstergesidir. Kanun koyucu, yapım işlerinde uygulama projesi yapılmadan ihaleye çıkılmamasına, iş artışlarına yalnızca öngörülemeyen durumlarda başvurulmasına ve öngörülemeyen durumlarda dahi iş artışının %10 ile sınırlanmasına hükmederken, uygulama projelerinin değişmezliğine vurgu yapmış ve bu projelere büyük önem atfetmiştir. Ön veya kesin projeden farklı olarak uygulama projelerinin, ciddi çalışmalar neticesinde, yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği nitelikte hazırlanması gerekmektedir.

Birim fiyatlı işlerde de sözleşme bedelinin % 100'üne varan değişiklik yapılması ihtiyacın tam ve doğru tespitinin yapılmadığının göstergesidir.

Proje değişikliklerinin sebep olacağı sorunların giderilmesi için Bakanlıkça 02.08.2013 tarihinde "İlave İş Artışı" konulu Genelge yayımlanmıştır. Bu genelgede, idarenin proje üzerinde değişiklik yapabilmesine ilişkin mevzuat hükümlerinin yanlış yorumlanması nedeniyle, illerde keyfi değişikliklerin yapıldığı ve bu nedenle yukarıda bahsedilen olumsuz durumların meydana geldiği belirtilmiştir. Bu olumsuz durumların önlenmesi için; iş artışı ve proje değişikliklerinde mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edilmesi gerektiği vurgulanarak, keyfi değişiklikler için (dış cephe, döşeme ve duvar kaplamalarının değiştirilmesi, peyzaj imalatları, sabit mobilya, çevre tanziminde ek istinat duvarı, elektrik tesisatında kapasite artırımı, v.s.) ihale tarihinden önce yayınlanmış genelgelere, yönetmeliklere atıfta bulunularak iş artışı talebinde bulunulmaması istenilmiştir.

Konuya Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2015 yılı Denetim Raporunun "Denetim görüşünü etkilemeyen hususlar" kısmında da yer verilmiştir.

İdarenin, ihale sürecinde gerekli özeni göstererek Kanun'un öngördüğü her türlü iş ve işlemleri eksiksiz yerine getirmesinin, bu çalışmalar çerçevesinde öngörülebilir durumda olan tüm ihtiyacını ihale dokümanına yansıtmasının, projelerin, projede değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hallerde değiştirilmesinin, iş artışlarının öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması hallerinde yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

B. İşin % 20'lik iş artışı ile tamamlanamayacağı anlaşılmasına rağmen iş artışı yapılarak işe devam edilmesi

İşin % 20 iş artışı ile tamamlanamayacağı anlaşılmasına rağmen bazı işlerde ikmal ihaleleri ile birlikte iş artışı da yapılmıştır.

4735 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesine göre birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerinde öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş sözleşme bedelinin % 20'sine kadar oran dahilinde aynı yükleniciye yaptırılabilir. İşin bu şartlar dahilinde tamamlanamayacağının anlaşılması durumunda ise artış yapılmaksızın hesabın genel hükümlere göre tasfiye edilmesi gerekmektedir.

İş artışı yapılan bir onarım işinde, işin iş artışı ile tamamlanamayacağı anlaşılmasına rağmen hem iş artışı yapıldığı hem de ikmal ihalesine çıkıldığı görülmüştür. Bu ikmal ihalesi ile de tamamlanamayan işin ikmal ihalesinde de iş artışı yapılmış üstüne ikinci bir ikmal ihalesi daha yapılmıştır.

Söz konusu onarım işi 15.02.2016 tarihinde birim fiyat teklif almak suretiyle 21/b pazarlık usulü ile ihale edilmiştir. Ancak işin bu sözleşme kapsamında tamamlanamayacağı anlaşıldığından 18.04.2016 tarihinde yeni bir ihale için çalışmalar başlatılmış, 20.04.2016 tarihinde bu ihalenin de 21/b pazarlık usulü ile ihale edilmesi için Bakan oluru alınmıştır. Ancak yeni bir ihale yapılması çalışmaları devam ederken, 02.05.2016 tarihinde sözleşme bedelinin %19,47'si oranında iş artışı yapılmış, 05.05.2016 tarihinde de ikmal ihalesinin ihale talimatı düzenlenmiştir.

Önceki işin devamı niteliğinde olan ve yine 21/b pazarlık usulü ile ihale edilen Bakanlık Çevre İhata Duvarı, Çevre Korkuluk, Güvenlik Kulübeleri, Dış Cephe Boya ve Muhtelif Katların Onarım işinin 20.05.2016 tarihinde sözleşmesi imzalanmıştır. Ancak bu işin devamı sırasında da işin tamamlanabilmesi için yeni bir ihale yapılması gereği anlaşılmış, 11.08.2016 tarihinde 2. ikmal ihalesi için yaklaşık maliyet hazırlama çalışmaları başlatılmıştır. İşin tamamlanabilmesi için 2. İkmal ihalesi yapılması için çalışmalar sürerken ve işin iş artışıyla tamamlanamayacağı bilinmesine rağmen, 05.09.2016 tarihinde sözleşme bedelinin %19,94'ü oranında iş artışı yapılmıştır.

Bu iş artışıyla da iş tamamlanamamış, 2. ikmal ihalesi de yine 21/b pazarlık usulü ile 07.11.2016 tarihinde yapılmış, 10.11.2016 tarihinde 3. sözleşme imzalanmıştır. Bu 3. sözleşme kapsamında da sözleşme bedelinin %9,47'si oranında iş artışı yapılmış ve onarım işi tamamlanmıştır.

Konuya Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2015 yılı Denetim Raporunun "Denetim görüşünü etkilemeyen hususlar" kısmında da yer verilmiştir.

İş artış ve eksilişlerinin yukarıda da ifade edilen kanuni limitler çerçevesinde yapılması,

limitlerin aşılmasını gerektiren durumların varlığı halinde de Kanunda yer aldığı şekliyle artış yapılmaksızın hesabın genel hükümlere göre tasfiye edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

C. Sözleşmeye göre iş bitim tarihi geçmesine rağmen proje değişiklikleri yapılması

İş bitim tarihinden sonra veya iş bitim tarihine yakın tarihlerde esaslı proje değişiklikleri yapılmaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 14'üncü maddesinde; *"Yüklenici, kendisine verilen projelerin ve/veya şartnamelerin, teslim edilen işlerinin veya malzemenin veyahut talimatın, sözleşme ve eklerinde bulunan hükümlere aykırı olduğu veya fen ve sanat kurallarına uymadığı hususlarındaki karşı görüşlerini teslim ediliş veya talimat alışı tarihinden başlayarak on beş gün içinde (özellği bakımından incelenmesi uzun sürebilecek işlerde, yüklenicinin isteği halinde bu süre idarece artırılabilir) hem yapı denetim görevlisine, hem de idareye yazı ile bildirmek zorundadır. Bu sürenin aşılması halinde yüklenicinin itiraz hakkı kalmaz..."*,

12'nci maddesinde; *"Sözleşme konusu işler, idare tarafından yükleniciye verilen veya yüklenici tarafından hazırlanıp idarece onaylanan uygulama projelerine uygun olarak yapılır.*

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

İş bitim tarihinden sonra veya iş bitim tarihine yakın tarihlerde, işin başında yapılması gereken, "Temel tabanına kum çakıl serilmesi işleri", "Asansör makine dairesinin teknik zorunluluk nedeniyle yükseltilmesi" gibi esaslı proje değişiklikleri yapılmıştır. Bu değişikliklerin bazılarının geçici kabul itibar tarihinden bile sonra yapıldığı anlaşılmıştır.

Söz konusu sorunun giderilmesi için Bakanlıkça 02.08.2013 tarihinde "İlave İş Artışı" konulu Genelge yayımlanmıştır. Bu genelgede, proje değişikliklerinin Bakanlıkça uygun görülmesi halinde projelerinin tamamı incelenerek tek seferde ve en geç işin sözleşmesine göre verilen sürenin % 80'lik kısmı tamamlanmadan önce fiyat anlaşması yapılmak üzere Bakanlığa (Yapı İşleri Genel Müdürlüğü) intikal ettirilmesi istenilmiştir.

Konuya Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2015 yılı Denetim Raporunun "Denetim görüşünü etkilemeyen hususlar" kısmında da yer verilmiştir.

Proje değişiklikleri ile iş artış ve eksilişlerinin 02.08.2013 tarihli genelge hükümleri çerçevesinde, makul bir süre içinde yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “A. Proje değişiklikleri ile iş artışlarının öngörülebilir veya zorunlu olmayan nedenlerle yapılması:

Tip İdari şartnamelerinin 12’nci maddesi ile 14’üncü maddesi hükümleri gereği, yükleniciler işin yapılacağı yeri ve çevresini gezmek, inceleme yapmak, teklifini hazırlamak ve taahhüde girmek için gerekli olabilecek tüm bilgileri temin etmekle yükümlüdür, Ayrıca tekliflerin hazırlanmasını veya işin gerçekleştirilmesini etkileyebilecek maddi veya teknik hatalar veya eksiklikleri idareye yazılı olarak bildirilmesi halinde, zeyilname düzenlenmek suretiyle ihale dokümanında değişiklik yapılabilir hükmü bulunmaktadır.

İşin devamı esnasında yükleniciler tarafından proje ve detaylara ilişkin zaruri değişiklik taleplerinin idareye iletilmesi sonrasında yapım işi kapsamında iş artışı ve proje değişiklikleri yapılmaktadır. Yine Yatırımcı Kuruluşların talepleri doğrultusunda kamu yararı gözetilerek işin aciliyeti, yeniden ihale yapılmasının süreci uzatacağı ve ihtiyaca binaen bu imalatların yapılması hususlarına yer verilmiş ve mevcut sözleşme kapsamında iş artışı olarak bu imalatların yapılması istenmiştir.

Bu hususta 29.11.2012 tarih ve 2012/22 sayılı Genelge ile Yatırımcı Kuruluşlar da uyarılarak; tasdikli proje ve mahal listelerinde maliyeti artırıcı yönde imalat değişikliği ve ihtiyaç programı dışında ilave imalat taleplerinden kaçınılması, Genelge’de bahsi geçen süreçlerin dikkate alınması için gerekli hassasiyetin gösterilmesi istenmiştir.

Ancak işin devamı sırasında ihtiyaca göre yatırımcı kuruluşların taleplerinde oluşan zaruriyet ve ödeneğinin tamamının yatırımcı kuruluşça sağlanması vb. nedenlerle %10 iş artışı kapsamında ihtiyaçların giderilmesi zorunlu hale gelmektedir.

B. İşin % 20’lik iş artışı ile tamamlanamayacağı anlaşılmışna rağmen iş artışı yapılarak işe devam edilmesi:

Bakanlığımız İl Müdürlüklerince yürütülen yapım işlerinde, binanın yapım amacına uygun tamamlanabilmesi gayesiyle iş artışı yapılarak yapım işlerinin daha fonksiyonel hale getirilmesi sağlanmaya çalışılmaktadır.

İl Müdürlüklerimizce yürütülen yatırımlarımızın hizmete alınması aşamalarında mevcut

süreçlerden kaynaklanan güvenlik ihtiyacı nedeniyle oluşan bağımsız bazı imalat kalemlerinin ayrı bir ihale kapsamında yatırımcı kuruluşun zaruri istek ve talepleri doğrultusunda değerlendirilmiştir.

C. Sözleşmeye göre iş bitim tarihi geçmesine rağmen proje değişiklikleri yapılması

02.08.2013 tarih ve 2013/29 sayılı Genelge ile "Proje ve mahal listesi değişikliklerinin Bakanlığımızca uygun görülmesi halinde, yapılacak olan tadilat projelerinin, revize projeye göre eksilen veya artan imalatlara ait miktarların yapı denetim elemanları tarafından tespit edilerek ayrıntılı bir gerekçe raporu ile Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'nci maddesi doğrultusunda yaklaşık maliyet tutarının (ihale yılı fiyatları ile) belirlenmesini müteakip, artışa ve eksilişe konu olan imalatlar için hazırlanan revize proje, mahal listesi ve tarifleri ile birlikte, tamamı incelenerek tek seferde ve en geç işin sözleşmesine göre verilen sürenin %80'lik (örneğin: sözleşmesine göre 500 gün verilen kısmı tamamlanmadan önce bir yapım işinde $500 \times 0,20 = 100$ gün öncesinde) fiyat anlaşması yapılmak üzere Bakanlığımıza intikal ettirilmesi, Yatırımcı Kuruluşlarca yapılacak ilave iş artışı taleplerinde de yukarıda belirtilen süreçlerin dikkate alınmasında gerekli hassasiyetin gösterilmesi," hususunda azami dikkatle çalışmalar yapılmaktadır.

Bakanlığımıza iletilen ve iş artış/eksilişi kapsamında değerlendirilmesi düşünülen proje değişikliklerine yönelik, ilgili birimlerle yazışmaların yapılarak uygun görülen imalatlar için iş artış/ eksiliş hesaplarına ilişkin dokümanların hazırlanması, iş kalemi fiyatlarında anlaşma sağlanarak onaya sunulması işlemleri belirli bir süreç içerisinde yürütülmektedir.

Bu kapsamda yatırımın fonksiyonel bir şekilde kullanılabilmesi için Bakanlığımıza geç iletilen iş artışları süreçler göz önüne alınarak tamamlanmaktadır." denilmektedir.

Sonuç olarak Proje değişiklikleri ile iş artışlarının öngörülebilir veya zorunlu olmayan nedenlerle yapılmasına ilişkin kamu idaresi cevabında, bir kısım proje değişikliklerinin yatırımcı kuruluşların sonradan farkettiği bazı ihtiyaçların, yeniden ihale yapılmasının süreci uzatması nedeniyle mevcut sözleşme kapsamında iş artışı olarak yaptırılması nedeniyle olduğu ifade edilmiştir. Bu durumun önlenmesi amacıyla 2012 yılında bir genelge yayınlanarak yatırımcı kuruluşların uyarıldığı bildirilmiştir.

İş artışı yapılabilecek haller 4735 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesinde açıkça sayılmıştır. Bu şartlar oluşmadan iş artışı yapılması, İhale Kanunu'nun rekabet, saydamlık,

ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması gibi temel ilkelerine aykırıdır. İşin devamı sırasında meydana gelen iş artışları ve bunların bedellerinin belirlenme yöntemi, ihaleye katılan diğer isteklilerin bilgisine sunulmadığından rekabet şartlarını ortadan kaldırmaktadır.

Gerek kamu idaresinin gerekse yatırımcı kuruluşların ihtiyaçlarını yürürlükteki mevzuat hükümleri çerçevesinde karşılaması gerekmekte olup, planlamalarını buna göre yapmalıdırlar.

Kamu idaresinin, ihale sürecinde gerekli çalışmayı göstererek öngörülebilir durumda olan tüm ihtiyacını ihale dokümanına yansıtması, iş artışlarının da Kanun'un 24'üncü maddesinde sayılı nedenlerle sınırlı tutulması gerektiği değerlendirilmektedir.

İşin % 20'lik iş artışı ile tamamlanamayacağının anlaşılmasına rağmen hem iş artışı hem de ikmal ihalesi yapılmasına ilişkin Bakanlık cevabında, binanın yapım amacına uygun tamamlanabilmesi gayesiyle iş artışı yapılarak yapım işlerinin daha fonksiyonel hale getirilmesi sağlanmaya çalışıldığı, yatırımların hizmete alınması aşamalarında ihtiyaç duyulan bağımsız bazı imalat kalemlerinin ayrı bir ihale kapsamında yaptırıldığı ifade edilmiştir.

İş artış ve eksilişlerinin yukarıda da ifade edilen kanuni limitler çerçevesinde yapılması, limitlerin aşılması halinde de Kanun'da yer aldığı şekliyle artış yapılmaksızın hesabın genel hükümlere göre tasfiye edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Sözleşmeye göre iş bitim tarihi geçmesine rağmen proje değişiklikleri yapılmasına ilişkin kamu idaresi cevabında; proje değişikliği ve iş artışı işlemlerinin işin süresi sonuna gelmeden tamamlanmasının 02.08.2013 tarih ve 2013/29 sayılı Genelge ile taşra teşkilatına bildirildiği ifade edilmekle birlikte, denetim yapılan 2016 yılında bulguya esas tespitler bulunduğundan yayınlanan genelgenin etkili olmadığı değerlendirilmektedir.

Bu değişikliklerin işin süresinin bitimine yakın ve hatta süre bitiminden sonra yapılması neticesinde yatırımlar zamanında tamamlanamamakta olup, öğrencilerin yurtlara daha geç yerleşmesine veya vatandaşın hizmet alacağı binaların daha geç kullanıma alınmasına neden olmaktadır.

Proje değişiklikleri ile iş artış ve eksilişlerinin 02.08.2013 tarihli genelge hükümleri çerçevesinde, makul bir süre içinde yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Konu, kamu idaresinin önceki yıllar Sayıştay Denetim Raporları ile de Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmıştır.

BULGU 7: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 21’inci Maddesinin (b) Bendinde Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü ile İhaleye Çıkılması

Bakanlık merkez ve taşra birimlerince bazı işlerin, mevzuatta belirlenen şartlar oluşmamasına rağmen 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda temel usul olarak belirlenen usullerin dışında kalan pazarlık usulü ile ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı kanunun “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde; “İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

...

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir."

“Pazarlık usulü” başlıklı 21’inci maddesinde “Aşağıda belirtilen hallerde pazarlık usulü ile ihale yapılabilir:

...

b)Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması” denilmektedir.

Kanun’un bu hükümleri çerçevesinde; 4734 sayılı Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. İdarelerin, saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak için öncelikle bu temel ihale usulleri ile ihale yapma yoluna gitmeleri gerekmektedir.

Kanun’un 21’inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre pazarlık usulü ile ihale yapılabilmesi için, Kanun’un öngördüğü “Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen olaylar” veya “idare tarafından önceden öngörülemeyen olaylar” gibi özel haller bulunmalıdır. Bu hallerden birinin ortaya çıkması da tek başına yeterli olmayıp, ortaya çıkan bu olaylar neticesinde ihalenin ivedi olarak yapılmasının da zorunlu olması gerekmektedir. Bir durumun, idarece öngörülemeyen olay olarak değerlendirilebilmesi için; durumun “olağan dışı” ve “idarenin iradesinden bağımsız” nitelikte olması gerektiği

açıktır.

Önceden tahmin edilebilen, beklenen veya bilinen olaylar ile önceden öngörülebilir ihtiyaçların 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) fıkrası kapsamında değerlendirilme imkânı bulunmamaktadır. Bir işin ivedi yapımına idarece karar verildiği durumlarda Kanunda belirtilen tüm şartlar mevcut değilse pazarlık usulü ile ihaleye çıkılmamalıdır.

Yapılan incelemede aşağıdaki tabloda sıralanan işlerin Kanunda yazılı şartları taşımamasına rağmen 4734 sayılı Kanunun 21/b maddesine göre ihale edildiği görülmüştür.

Tablo 5: Kanunda yazılı şartları taşımamasına rağmen 4734 sayılı Kanunun 21/b maddesine göre ihale edilen işler

	İhale Yeri	İhale Tarihi	Sözleşme Tarihi	İhale Türü	Yaklaşık Maliyet (TL)	Sözleşme Bedeli (TL)
Hizmet Binası Proje Elde Etme işi	Merkez	16.12.2015	25.01.2016	Proje	5.076.708,30	2.400.000,00
Hizmet Binası Onarım İşİ	Taşra	15.02.2016	26.02.2016	Onarım	2.888.087,40	2.344.000,00
Hizmet Binası Çevre İhata Duvarı, Çevre Korkuluk, Güvenlik Kulübeleri ,Dış Cephe Boya ve Muhtelif Katların Onarım İşİ	Taşra	09.05.2016	20.05.2016	Onarım	2.295.387,66	2.073.000,00
Hizmet Binası Güvenlik Geçiş Sis. Yangın Hidrant ve Muh. On. İşİ	Taşra	07.11.2016	10.11.2016	Onarım	3.159.317,40	2.989.500,00
Hükümet Konağı İşİ'nin Çevre Düzenleme ve Valilik Makam Üstü Çatı Yapımı işİ	Taşra	12.12.2016	19.12.2016	Onarım	411.075,50	379.900,00
Yeniden Yerleşim İşleri Evsel Atık Su Arıtma Tesisi Kanalizasyon inşaatı işİ.	Taşra	09.12.2015	06.01.2016	Yapım	793.795,47	782.000,00
Lojman Mantolama ve Onarım İşİ.	Taşra	15.12.2016	23.12.2016	Onarım	333.794,12	292.000,00

Anılan Kanun'un 21'inci maddesi (b) bendi kapsamında ihale edilen bu işler değerlendirildiğinde;

Yeni yapılacak bir hizmet binasının etüt ve proje işleri,

Kiralanan hizmet binasının kiralayan kuruma uygun hale getirilebilmesi için yapılan onarımlar,

Dış cephe ısı yalıtımı yapılması,

Yapımı 5 yıldan fazla süredir devam eden bir inşaatın çevre düzenlemesi ile yapılmış çatı imalatının değiştirilmesi,

gibi işler için “ani ve beklenmeyen” veya “idare tarafından önceden öngörülemeyen” veyahut “yeterli bir süre önce idarece gerekli hazırlıkların yapılmasını engelleyen bir durumun ortaya çıktığı değerlendirmesini yapmak mümkün değildir. İnşaatın önceden planlanması gereken, ivedilik gerektirmeyen veya yıllara yaygın yapım işi sözleşmeleri kapsamında uygulanan projeler içerisinde yer alabileceği önceden öngörülebilecek imalatlar ile yeni hizmet binası etüt proje işlerinin “idarece öngörülemeyen olay” olarak değerlendirilerek 4734 sayılı kanunun 21/b maddesi kapsamında işlem yapılmasının uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Temel ihale usullerine uyulmadan ihale yapılması 4734 sayılı Kanun hükümlerine ve temel ilkelerine aykırı yapılan ihaleler yerleşik Danıştay içtihatları doğrultusunda mahkemelerce iptal edilmekte, sonuçta önemli bir zaman ve kaynak israfı ortaya çıkmaktadır.

İhalelerde, öncelikle Kanun'da temel usul olarak belirlenen “açık ihale usulü” ve “belli istekliler arasında” ihale usulünün uygulanması, ancak, Kanuna uygun gerekçeler olduğu takdirde “pazarlık usulünün” kullanılması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Denetim raporunda yer alan tespit ve önerilere uygun işlem tesis edilmesi yönünde tedbirlerin alınacak ve gerekli hassasiyet gösterilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak İhalelerde, öncelikle Kanun'da temel usul olarak belirlenen “açık ihale usulü” ve “belli istekliler arasında” ihale usulünün uygulanması, Kanun'a uygun gerekçeler olduğu takdirde “pazarlık usulünün” kullanılması gerektiği düşünülmektedir.

Bu konu kamu idaresinin önceki yıllar Sayıştay Denetim Raporları ile de Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmıştır.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 27.0		Adı : ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI		Yıl : 2016	
Kurum Kodu : 27.0		Adı : ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI		Yıl : 2016	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2016		PASİF HESAPLAR	
				N Yılı 2016	
1 DÖNEN VARLIKLAR		42.137.424,00		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	
10 HAZİR DEĞERLER		713.664,65		32 FAALİYET BORÇLARI	
102 BANKA HESABI		398.942,49		320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-32.117,63		325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	
104 PROJE ÖZEL HESABI		348.839,79		320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	
12 FAALİYET ALACAKLARI		488.227,12		33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI		152.911,15		330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI		148.554,12		333 EMANETLER HESABI	
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		186.761,85		330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	
14 DİĞER ALACAKLAR		10.376.095,94		333 EMANETLER HESABI	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		10.376.095,94		36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	
15 STOKLAR		4.898.640,64		361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		4.898.640,64		362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA	
16 ÖN ÖDEMELER		25.660.795,65		361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		25.660.795,65		362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA	
				37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	
				372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	
				4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	
				43 DİĞER BORÇLAR	
				430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	
				47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	
				472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 27.0

Adı : ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI

Yıl : 2016

Kurum Kodu : 27.0

Adı : ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI

Yıl : 2016

AKTİF HESAPLAR	N Yılı 2016
2 DURAN VARLIKLAR	964.697.792,28
22 FAALİYET ALACAKLARI	110.717,23
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	110.717,23
23 KURUM ALACAKLARI	147.848.354,11
232 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	147.848.354,11
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	33.401.507,03
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H	200.000.000,00
247 SERMAYE TAAHHÜTLERİ HESABI (-)	-166.598.492,97
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	783.337.213,11
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	49.369.211,57
252 BİNALAR HESABI	50.304.746,45
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	36.383.345,91
254 TAŞITLAR HESABI	32.239.684,35
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	111.464.106,06
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-192.061.530,88
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	695.637.649,65
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00
260 HAKLAR HESABI	57.911.681,14
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI	1.821.449,00
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-59.733.130,14
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	0,80
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	5.816.452,18
299 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-5.816.451,38
1 DÖNEN VARLIKLAR	386.996,96
14 DİĞER ALACAKLAR	386.996,96
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	386.996,96

PASİF HESAPLAR	N Yılı 2016
5 ÖZ KAYNAKLAR	456.633.091,83
50 NET DEĞER	-73.402.307,81
500 NET DEĞER HESABI	-548.613.607,94
500 NET DEĞER HESABI	475.211.300,13
51 DEĞER HAREKETLERİ	3.852.927.956,50
519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	3.852.824.117,80
519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	103.838,70
57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	20.787.614,71
570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	20.586.307,45
570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	201.307,26
58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-2.423.493.249,16
580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (	-2.423.493.249,16
59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-920.186.922,41
591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-920.245.320,45
590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	58.398,04

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 27.0	Adı : ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI	Yıl : 2016	
Kurum Kodu : 27.0	Adı : ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI	Yıl : 2016	
AKTİF HESAPLAR	N Yılı 2016	PASİF HESAPLAR	N Yılı 2016
2 DURAN VARLIKLAR	477.367.984,67		
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	477.367.984,67		
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	477.367.984,67		
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00		
260 HAKLAR HESABI	20.000,00		
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-20.000,00		
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	0,00		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	342.701,96		
299 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-342.701,96		
AKTİF TOPLAMI	1.484.590.197,91	PASİF TOPLAMI	1.483.347.634,63
Bilanço Dipnotları :			
900 GÖNDERİLECEK BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	169.459.098,25		
901 BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	-2.349.384.385,37		
902 BÜTÇE ÖDENEK HAREKETLERİ HESABI	2.179.925.287,12		
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	294.139.094,64		
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	294.139.094,64		
912 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER HESABI	61.718,81		
913 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI	61.718,81		
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	319.331.663,50		
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	319.331.663,50		
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	39.932.857,04		
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HES	39.932.857,04		
998 DİĞER NAZİM HESAPLAR HESABI	11.710,03		
999 DİĞER NAZİM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI	11.710,03		
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	13.912.651,78		
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	13.912.651,78		
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	5.108.449,38		
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HES	5.108.449,38		

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 27.0			Adı : ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI			Yılı : 2016					
Kurum Kodu : 27.0			Adı : ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI			Yılı : 2016					
Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ			Cari Yıl (N)					
630			GİDERLER HESABI			1.781.082.605,79	600		GELİRLER HESABI	862.079.848,62	
630	01		Personel Giderleri			682.050.466,47	600	01	Vergi Gelirleri	104.685.010,96	
630	01	01	Memurlar			539.858.707,24	600	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	67.819.038,76
630	01	02	Sözleşmeli Personel			4.873.368,79	600	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	24.002.139,79
630	01	03	İşçiler			123.552.224,01	600	01	05	Damga Vergisi	12.840.102,21
630	01	04	Geçici Personel			13.766.166,43	600	01	06	Harçlar	23.730,20
630	02		Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri			115.746.577,79	600	03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.697.562,78
630	02	01	Memurlar			90.757.827,62	600	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	266.286,57
630	02	02	Sözleşmeli Personel			1.535.428,57	600	03	06	Kira Gelirleri	4.431.253,71
630	02	03	İşçiler			21.162.533,02	600	03	09	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	22,50
630	02	04	Geçici Personel			2.256.397,88	600	04		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	641.955.197,85
630	02	99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları			34.390,70	600	04	01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	3.132.278,60
630	03		Mal ve Hizmet Alım Giderleri			81.387.005,97	600	04	02	Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan	104.783,80
630	03	02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları			14.382.390,85	600	04	03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	6.770.590,67
630	03	03	Yolluklar			13.349.496,73	600	04	04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	289.402.383,28
630	03	04	Görev Giderleri			7.797.492,30	600	04	05	Proje Yardımları	40.014,48
630	03	05	Hizmet Alımları			42.356.007,00	600	04	06	Özel Gelirler	342.505.147,02
630	03	06	Temsil ve Tanıtma Giderleri			283.040,35	600	05		Diğer Gelirler	107.681.982,97
630	03	07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım			2.688.846,04	600	05	01	Faiz Gelirleri	272.649,53
630	03	08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri			528.428,18	600	05	02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	52.236.415,51
630	03	09	Tedavi ve Cenaze Giderleri			1.304,52	600	05	03	Para Cezaları	32.286.760,01
630	05		Cari Transferler			417.290.705,20	600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler	22.886.157,92
630	05	02	Hazine Yardımları			60.272.765,07	600	11		Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	101.596,23
630	05	03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler			344.752.143,72	600	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur	101.576,23
630	05	04	Hane Halkına Yapılan Transferler			56.240,00	600	11	04	Maddi Duran Varlıkların Değerlemesinden Oluşan Olumlu Fark	20,00
630	05	06	Yurtdışına Yapılan Transferler			12.209.556,41	600	15		Konusu Kalmayan Karşılık Gelirleri	2.401.376,53
630	07		Sermaye Transferleri			165.220.551,53	600	15	04	Kıdem Tazminatı Karşılıklarından Kaynaklananlar	2.401.376,53
630	07	01	Yurtiçi Sermaye Transferleri			165.220.551,53	600	25		Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	557.121,30
630	11		Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri			30.556,38	600	25	01	Gen BütKap Kamu İdBedelsiz Olarak Al Mali Olmayan VEİEd Gel	531.052,25
630	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan			30.536,38					

20/02/2017 10:06

Sayfa 1 / 3

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 27.0		Adı : ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI		Yılı : 2016	
Kurum Kodu : 27.0		Adı : ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI		Yılı : 2016	

Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	11	04	Olumsuz Ku		600	25	02	Özel BütKap Kamu İd Bedelsiz Ol Al Mali Olmayan VEİEd Gel	26.069,05
630	12		Kur Değişikliği Dışındaki Değer ve Miktar Değişimi	20,00	600			GELİRLER HESABI	58.398,04
630	12	01	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	26.005.498,23	600	01		Vergi Gelirleri	89,88
630	12	03	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklan	22.236.657,90	600	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	85,50
630	12	04	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde	30.297,82	600	01	05	Damga Vergisi	4,38
630	12	05	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Ret	1.294.082,37	600	05		Diğer Gelirler	58.308,16
630	12	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	2.444.460,14	600	05	01	Faiz Gelirleri	69,29
630	13		Amortisman Giderleri	61.074.102,23	600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler	58.238,87
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	47.627.550,55					
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderle	13.252.099,01					
630	13	03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	194.452,67					
630	14		İlk Madde ve Malzeme Giderleri	9.260.903,97					
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	3.441.498,05					
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	35.266,43					
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	995.448,83					
630	14	04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	304.273,26					
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	139.860,39					
630	14	06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri	1.073.024,01					
630	14	07	Yiyecek	550,45					
630	14	08	İçecek	9.409,07					
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	1.076.986,43					
630	14	13	Yedek Parçalar	2.050.061,15					
630	14	14	Nakil Vasıtaları Lastikleri	86.497,33					
630	14	15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	3.481,92					
630	14	17	Basınçlı Ekipmanlar	1.499,78					
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	43.046,87					
630	15		Karşılık Giderleri	2.956.385,19					
630	15	04	Kıdem Tazminatı Karşılıkları	2.956.385,19					
630	20		Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	1.329.137,55					
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	1.329.137,55					
630	25		Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid	1.817.305,74					

NET GELİR TOPLAMI : 862.138.246,66

20/02/2017 10:08

Sayfa 2 / 3

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 27.0	Adı : ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI	Yılı : 2016
Kurum Kodu : 27.0	Adı : ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI	Yılı : 2016

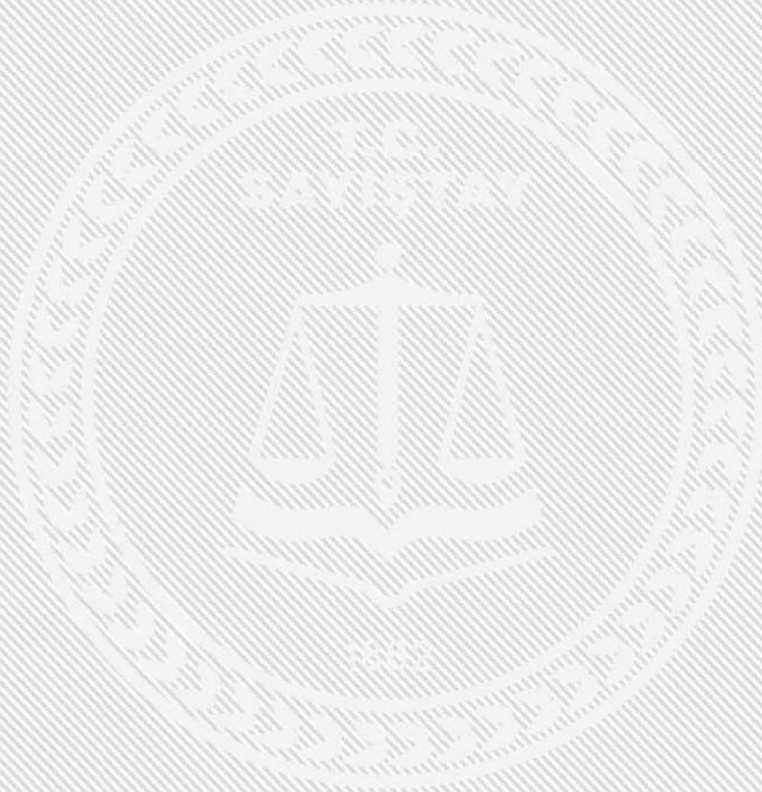
Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	25	01	Genel Bütçe Kap Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	891.252,67					
630	25	02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	27.603,05					
630	25	05	Mahalli İdarelere Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	898.450,02					
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	216.835.695,07					
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	216.835.695,07					
630	99		Diğer Giderler	77.714,47					
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	77.714,47					

GİDERLER TOPLAMI : 1.781.082.605,79

GİDERLER TOPLAMI(A)	1.781.082.605,79				
GELİRLER TOPLAMI(B)	862.079.848,62				
İNDİRİM ;İADE;İSKONTO TOPLAMI (C)	0,00	NET GELİR (D= B- C)	862.079.848,62	FAALİYET SONUCU D- A	-919.002.757,17
GİDERLER TOPLAMI(A)	0,00				
GELİRLER TOPLAMI(B)	58.398,04				
İNDİRİM ;İADE;İSKONTO TOPLAMI (C)	0,00	NET GELİR (D= B- C)	58.398,04	FAALİYET SONUCU D- A	58.398,04

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
2016 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	63
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	64
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	65
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	65
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	66
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	67
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	68
8.	EKLER.....	71

KISALTMALAR

DÖSİM : Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü

KDV : Katma Değer Vergisi

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi muhasebe işlemlerini, 29.06.2011 tarihli ve 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 28'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği ile 01.05.2007 tarih ve 26509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yerine getirmektedir.

İşletme mal ve hizmet alımı ile yapım işlerini 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhaleleri Sözleşme Kanunu, satış işlerini 15.06.1984 tarihli ve 84/8213 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliği hükümlerine göre yerine getirmektedir.

31.12.2016 tarihli Bilançoya göre, İşletmenin aktif toplamı 77.658.906,86 TL'dir. Bu rakamın %81'ini "Dönen Varlıklar", %19'unu "Duran Varlıklar" oluşturmaktadır. "Dönen Varlıklar"ın ise %88'ini "Hazır Değerler", %9'unu "Ticari Alacaklar" meydana getirmektedir.

Bilançoya göre, İşletmenin pasif toplamı 77.658.906,86 TL'dir. Bu miktarın % 20'si "Özkaynaklar", geri kalanı ise "Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar"dan oluşmaktadır. "Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar"ın yaklaşık %92'si "Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler", %6'sı "Ticari Borçlar" ve %2'si "Diğer Borçlar"dan meydana gelmektedir. İşletmenin "Ödenmiş Sermaye"si 33.401.507,03 TL'dir.

2016 yılı Gelir Bütçesi Gerçekleşmelerine göre; toplam gelir 466.573.873,40 TL'dir. Bu gelirin 455.820.780,70 TL'sini (%98'ini) "Mal ve Hizmet Gelirleri" oluşturmaktadır. Mal ve Hizmet Gelirlerinin 327.131.180,80 TL'si (%72'si) "Belgelendirme ve İzin Verme Gelirleri"; 55.284.588,70 TL'si (%12'si) "Muayene, Ölçüm, Kontrol ve Denetim Gelirleri"; 17.738.886,30 TL'si (%4'ü) "Diğer Mal ve Hizmet Gelirleri"; 54.079.720,07 (%12'si) "İmalat, Yenileştirme, Bakım, Onarım ve Kurtarma Gelirleri" kalemlerinden ve diğer gelir kalemlerinden oluşmaktadır.

2016 yılı Gider Bütçesi Gerçekleşmelerine göre; toplam gider 468.285.940,10 TL'dir. Bu giderin 123.268.727,90 TL'si (%26'sı) "Mal ve Hizmet Alım Giderleri"; 323.072.514,40 TL'si (%69'u) "Cari Transferler"; 17.853.697,84 TL'si (%4'ü) "Sermaye Giderleri";

4.091.000,00 TL'si "Sermaye Transferleri" kalemlerinden oluşmaktadır. 323.071.975,90 TL ile "Genel Bütçeye Verilen Paylar" "Cari Transferler" in tamamını oluşturmaktadır. Sermaye Transferlerinin tamamı "Genel Bütçeye Sermaye Transferleri" kaleminden 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 yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli,
- 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 yansıtmassından 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 GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Vadesi Bir Yılın Altına Düşen Alacakların Duran Varlıklar Grubundan Dönen Varlıklar Grubuna Alınmaması

Duran varlıklar grubunda kayıtlı alacaklardan 31 Aralık itibariyle vadesi bir yılın altına düşenler, dönen varlıklar grubunda uygun hesaba aktarılması gerekirken bilançoda duran varlıklar grubunda görünmektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Dönen Varlıklar" başlıklı 64'üncü maddesinde;

"Dönen varlıklar ana hesap grubu; nakit olarak vazedne veya bankada tutulan değerler ile normal koşullarda en fazla bir yıl veya faaliyet dönemi içinde paraya çevrilmesi, tüketilmesi veya tahsil edilmesi öngörülen varlık ve alacak unsurlarını kapsar.

(2) Dönen varlıklar ana hesap grubu; hazır değerler, menkul kıymetler, ticari alacaklar, diğer alacaklar, stoklar, yıllara yaygın inşaat ve onarım maliyetleri, gelecek aylara ait giderler ve gelir tahakkukları ile diğer dönen varlıklar hesap gruplarından oluşur." denilmektedir.

Ayrıca, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bilanço ilkeleri" başlıklı 30'uncu maddesinde; *"bilanço ilkelerinin amacı, sermaye koyan veya sonradan kârı işletmede bırakanların işletmeye sağladıkları kaynaklar ve bunlarla elde edilen varlıkların muhasebe kayıt, hesap ve tablolarında tespit edilmesi ve gösterilmesi yoluyla belli bir tarihte işletmenin malî durumunu açıklamak ve ilgililer için gerçeğe uygun olarak yansıtmaktır."* olarak ifade edilmiştir.

Yönetmeliğin "Varlıklara İlişkin İlkeleler" 31'inci maddesinde, varlık hesaplarının takip edilmesinde uyulacak esaslar belirtilmiştir. Bu maddeye göre, İşletmenin bir yıl ya da normal faaliyet dönemi içinde paraya dönüştürülebilecek varlıkları bilançoda dönen varlıklar grubu içinde; İşletmenin bir yıl ya da normal faaliyet dönemi içinde paraya dönüşemeyen hizmetlerinden bir hesap döneminden daha uzun süre yararlanan uzun vadeli varlıkları, bilançoda duran varlıklar grubu içinde gösterilmesi gerekir. Ayrıca, dönem sonu bilanço gününde, duran varlıklar grubunda yer alan hesaplarda kayıtlı varlıklardan bir yıl içinde paraya dönüştürülebilecek olanların da dönen varlıklar grubunda ilgili hesaplara aktarılması gerekmektedir.

2016 yılsonu bilançosunda 220-Alıcılar Hesabında yer alan ve dönem sonunda bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tahsil edilmesi öngörülen 5.300.628,90 TL tutarındaki alacak, duran varlıklar grubundan dönen varlıklar grubuna alınması gerekirken alınmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; “...Vadesi bir yılın altına düşen alacakların DMİS Muhasebe Programı tarafından 120 Hesaba alınması otomatik sağlanacaktır. Ancak bu sistem gerçekleştirilmedi. Bu yıl ki aktarımlar tarafımızdan manuel olarak yapılmıştır. Bundan sonraki yılların aktarımı sistem tarafından otomatik olarak sağlanacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Bulguda açıklandığı üzere; 2016 yılsonu bilançosunda 220-Alıcılar hesabında yer alan ve dönem sonunda bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tahsil edilmesi öngörülen 5.300.628,90 TL tutarındaki alacak, duran varlıklar grubundan, dönen varlıklar grubunda 120-Alıcılar hesabına alınması gerekirken alınmaması nedeniyle duran varlıklar grubu 5.300.628,90 TL fazla, dönen varlıklar grubu ise aynı miktarda eksik görünmektedir.

Ayrıca Kamu idaresinin uygulamanın varlıklara ilişkin bilinço ilkelerinin de aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi’nin 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanı hariç, tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.”

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Banka Hesapları Arasındaki Virman İşlemlerinde Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının Kullanılmaması

Banka hesapları arasındaki virman işlemlerinde 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının kullanılmaması sonucu, 102-Banka Hesabının alacak tutarları toplamı ile 103-Gönderme Emirleri Hesabı borç tutarları toplamının birbirlerine eşit olmadığı görülmüştür.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin, “Hesabın Niteliği” başlıklı 72’nci maddesine göre; Bankalar hesabı, muhasebe birimleri adına bankaya yatırılan paralar ve bankaya tahsil için verilen çeklerden tahsil işlemi tamamlananlar ile muhasebe birimlerince düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden ödendiği veya gönderildiği bildirilen çek ve gönderme emri tutarlarının izlenmesi için kullanılır. “Hesaba İlişkin İşlemler” başlıklı 73’üncü maddesinin 3’üncü bendi uyarınca Muhasebe birimlerince, hesaplarının bulunduğu bankalardan nakden yapılacak ödemeler için bu bankaların kendi çekleri; ödeme yapılacak kişilerin hesaplarına aktarılacak tutarlar ile bankalarda açtırılacak krediler için “Gönderme Emri” (Örnek:13) düzenlenir. Muhasebe birimlerince, bankalar nezdindeki döviz hesabından yapılacak ödemelerde ise “Döviz Gönderme Emri” (Örnek:14) kullanılmalıdır. “Hesabın İşleyişi” başlıklı 74’üncü maddesinde, 102-Banka hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları ifade edilmiştir. Buna göre;

Banka hesap özet cetvelinden kasa mevcudundan bankaya yatırıldığı görülen paralar bu hesaba borç, 108-Diğer Hazır Değerler Hesabına alacak; kurumun banka hesabına yatırılan veya gelen paralar bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Ayrıca, bankaca kuruma gönderilen banka hesap özet cetvelleri ile ödendiği veya ilgili yerlere gönderildiği bildirilen çek veya gönderme emri tutarları bu hesaba alacak, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına borç kaydedilmelidir.

103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının İşleyişini düzenleyen 60’ıncı maddesine göre, verilen çekler ve gönderme emirleri hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları yapılmalıdır. Bu maddeye uygun olarak, bankadan yaptırılacak ödeme veya göndermeler için düzenlenen çek veya gönderme emri tutarları bu hesaba alacak, ilgili hesap veya hesaplara borç kaydedilmelidir. Kasa ihtiyacı için veznedar adına düzenlenen çek tutarları da bu hesaba alacak,

108-Diğer Hazır Değerler Hesabına borç kaydedilir. Düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden, muhasebe birimlerine gönderilen banka hesap özet cetvelleriyle, bankaca hak sahiplerine ödendiği veya ilgili yerlere gönderildiği bildirilen paralar bu hesaba borç, 102-Banka Hesabına alacak kaydedilmesi aynı maddede ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan hükümler doğrultusunda, 102-Banka Hesabından bir çıkış olabilmesi için ilgili muhasebe birimince çek veya gönderme emri düzenlenmesi gerekmektedir. Bir başka ifadeyle 102-Banka Hesabına yapılacak alacak kaydına eşit tutarda 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı borçlandırılmalıdır. Bunun doğal sonucu olarak da 102-Banka Hesabının alacak toplamı 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç toplamı her zaman eşit olmalıdır.

DÖSİM'in ödemeleri Halk Bankasında bulunan hesaplardan yapılmaktadır. Bu tür bir uygulamada 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı borç toplamı ile 102-Banka Hesabı alacak toplamının birbirine eşit olması gerekmektedir. Fakat hesaplara ait mizanlar incelendiğinde eşitliğin gerçekleşmediği görülmektedir. Söz konusu farklılık banka hesapları arasındaki virman işlemlerinin 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri ve 108-Diğer Hazır Değerler Hesapları kullanılmadan, doğrudan 102-Banka Hesabının vadesiz ve vadeli alt hesapları arasında aktarma yapılması suretiyle gerçekleşmesinden kaynaklanmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "...Muhasebe kayıtlarında yapılan yanlışlıkların ters kayıtlarla düzeltileceği veya doğru hesabın çalıştırılacağı göz önüne alındığında bu hesapların denkliği değil bakiyelerin tutarlılığı dikkate alınmaktadır.

Saymanlığın 102 Banka hesabı her ne kadar mizanda üst toplamı tek hesap olarak görünse de, alt hesaplarda, dört adet gelir, bir adet ödeme hesabı, artı vadeye para bloke ettiğimiz de vadeli hesaplarla birlikte takip edilmektedir.

Bu sebeple borç ve alacak tutarları değil bakiye üzerinden hesap denkliği aranmaktadır." denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, 102-Banka hesabı alt hesaplarda, dört adet gelir, bir adet ödeme hesabı, artı vadeye para bloke ettikleri de vadeli hesaplarla birlikte takip edildiği belirtilmiştir. Ayrıca, sorumlular savunmalarında, denkliğin borç ve alacak tutarları değil bakiye üzerinden hesap denkliği arandığı belirtilmiştir. Ancak; 102-Banka Hesabı ile 103-Verilen Çekler Gönderme Emirleri Hesabının denkliği olmak zorundadır. Şöyle ki; 102-Banka

Hesabından bir çıkış olabilmesi için ilgili muhasebe birimince çek veya gönderme emri düzenlenmesi gerekmektedir. Bir başka ifadeyle 102-Banka Hesabına yapılacak alacak kaydına eşit tutarda 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı borçlandırılmalıdır. Bunun doğal sonucu olarak da 102-Banka Hesabının alacak toplamı, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç toplamına her zaman eşit olmalıdır.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

İşletme Kodu : 27010601

DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ BİLANÇOSU

2016

İşletme Adı : Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

Aktif		Pasif	
1 DÖNEN VARLIKLAR	62.739.303,33	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	56.700.701,49
10 HAZIR DEĞERLER	55.146.107,18	32 TİCARİ BORÇLAR	3.147.072,34
102 BANKALAR HESABI	59.543.448,77	320 SATICILAR HESABI	1.227.603,87
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-4.397.341,59	326 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.919.468,47
12 TİCARİ ALACAKLAR	5.614.567,73	33 DİĞER BORÇLAR	1.136.312,82
120 ALICILAR HESABI	5.614.567,73	335 PERSONELE BORÇLAR HESABI	61.093,77
13 DİĞER ALACAKLAR	724,79	336 DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI	1.075.219,05
136 DİĞER ÇEŞİTLİ ALACAKLAR HESABI	724,79	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	52.417.316,33
15 STOKLAR	809.792,86	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	3.426.636,97
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	8.219,46	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	1.976,52
159 VERİLEN SİPARİŞ AVANSLARI HESABI	801.573,40	362 ÖDENECEK DÖNER SERMAYE YÜKÜMLÜLÜKLERİ HESABI	11.830.862,11
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	1.168.110,77	369 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI	37.157.840,73
193 PEŞİN ÖDENEN VERGİ VE FONLAR HESABI	700.706,16	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	5.016.732,11
195 İŞ AVANSLARI HESABI	467.404,61	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	5.016.732,11
2 DURAN VARLIKLAR	14.919.603,53	472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	5.016.732,11
22 TİCARİ ALACAKLAR	6.518.426,40	5 ÖZ KAYNAKLAR	15.941.473,26
220 ALICILAR HESABI	5.300.628,90	50 ÖDENMİŞ SERMAYE	33.401.507,03
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.217.797,50	500 SERMAYE HESABI	200.000.000,00
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	738.796,59	501 ÖDENMEMİŞ SERMAYE HESABI (-)	-166.598.492,97
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	699.237,98	58 GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI	-8.815.672,74
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	3.318,46	580 GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI HESABI (-)	-8.815.672,74
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	122.559,44	59 DÖNEM NET KARI/ZARARI	-8.644.361,03
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-86.319,29	591 DÖNEM NET ZARARI HESABI (-)	-8.644.361,03
260 HAKLAR HESABI	723.853,71		
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-723.853,71		
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	7.662.380,54		
295 PEŞİN ÖDENEN VERGİ VE FONLAR HESABI	7.662.380,54		
		Toplam :	77.658.906,86
Toplam :	77.658.906,86		

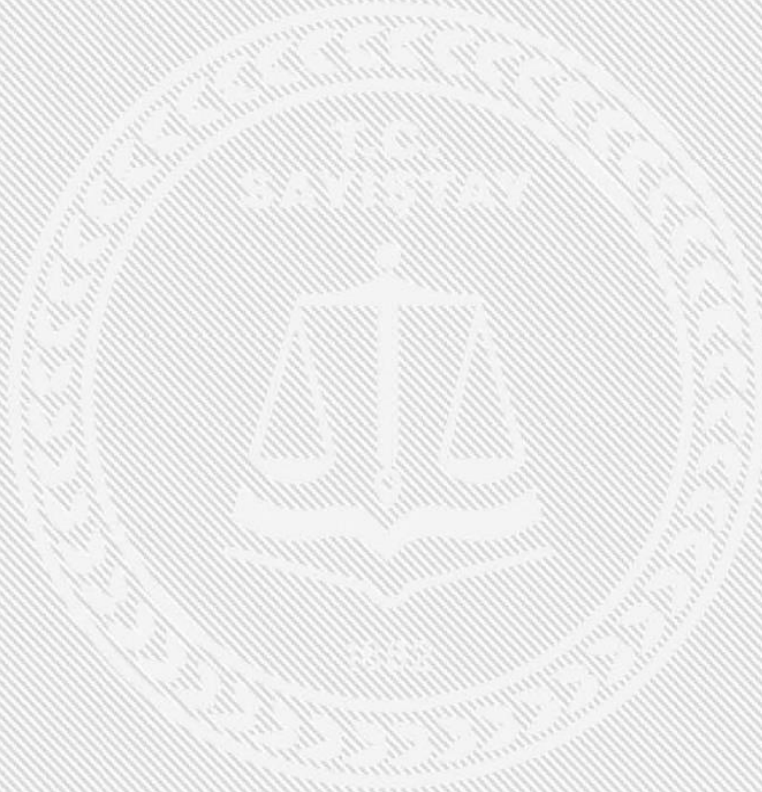
DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ GELİR TABLOSU

İşletme Kodu / Adı : 27010601 / Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

	2016	2015
A- BRÜT SATIŞLAR	455.831.697,78	0,00
1- Yurt İçi Satışlar	401.669.675,49	0,00
2- Yurt Dışı Satışlar	0,00	0,00
3- Diğer Gelirler	54.262.022,27	0,00
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	2.943.091,86	0,00
1- Satıştan İadeler (-)	2.943.091,86	0,00
2- Satış İskontoları (-)	0,00	0,00
3- Diğer İndirimler (-)	0,00	0,00
C- NET SATIŞLAR	452.888.605,90	0,00
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	115.709.858,86	0,00
1- Satılan Mamüller Maliyeti (-)	0,00	0,00
2- Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	0,00	0,00
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)	115.709.858,86	0,00
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)	0,00	0,00
BRÜT SATIŞ KARI ve ZARARI	337.178.747,04	0,00
E- FAALİYET GİDERLERİ (-)	351.888.223,34	0,00
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	0	0,00
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	0,00	0,00
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	351.888.223,34	0,00
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	-14.709.476,30	0,00
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR ve KARLAR	10.253.886,79	0,00
1- Faiz Gelirleri	5.168.498,10	0,00
2- Konusu Kalmayan Karşılıklar	0,00	0,00
3- Menkul Kıymet Satış Karları	0,00	0,00
4- Kambiyo Karları	0,00	0,00
5- Reeskont Faiz Gelirleri	0,00	0,00
6- Diğer Olağan Gelir ve Karlar	5.085.390,69	0,00
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER ve ZARARLAR (-)	0,00	0,00
1- Karşılık Giderleri (-)	0,00	0,00
2 - Menkul Kıymet Satış Zararları (-)	0,00	0,00
3- Kambiyo Zararları (-)	0,00	0,00
4- Reeskont Faiz Giderleri (-)	0,00	0,00
5- Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)	0,00	0,00
OLAĞAN KAR VEYA ZARARLAR	-4.455.589,51	0,00
H- OLAĞANDIŞI GELİR ve KARLAR	595.737,80	0,00
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları	0,00	0,00
2- Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	595.737,80	0,00
I- OLAĞANDIŞI GİDER ve ZARARLAR (-)	4.784.509,32	0,00
1- Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	4.781.993,12	0,00
3- Diğer Olağandışı Gider ve Zararları (-)	2.516,20	0,00
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	-8.644.361,03	0,00
J- DÖNEM KARI VERGİ ve DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI (-)	0,00	0,00
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	-8.644.361,03	0,00

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
2016 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	77
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	82
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	82
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	82
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	84
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	96
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	97
8.	EKLER.....	114

KISALTMALAR

ARAAD.Net : Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Yazılımı

A.R.A.A.D. : Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Bilgi Sistemi

EKGYO : Emlak Konut Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.

İLBANK : İller Bankası Anonim Şirketi

TOKİ : Toplu Konut İdaresi Başkanlığı

TABLolar

Tablo 1 : Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2016 Yılı Gelirleri

Tablo 2 : Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2016 Yılı Giderleri

Tablo 3 : Proje Bazında Yapılan Ödeme Tutarı ve Bağımsız Bölüm Sayısı

Tablo 4 : Kamulaştırma İşlemleri Karşılığında Yapılan Ödemeler

Tablo 5 : 2016 Yılı A.R.A.A.D. Harcamaları

Tablo 6 : EKGYO'dan Satın Alınan Konutlar

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 kapsamında 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 kullandırılan 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;

“(1) 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 inşaatla 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.

(2) 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;

“(1) 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.

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

Söz konusu yönetmeliğin “Harcamalara İlişkin Gerçekleştirme Belgelerinin Muhafazası” başlıklı 8’inci maddesinde;

“(1) Özel hesaptan kaynak aktarılan idarelerce yapılacak ödemelerde ödemeye ilişkin belgelerin onaylı suretleri, gerektiğinde projenin denetimi ile görevli komisyon üyelerine verilmek üzere proje yürütücüsü harcama birimi tarafından; asılları ise projenin ödemelerini gerçekleştiren muhasebe birimi tarafından, muhasebeleştirme belgesine ekli olarak muhafaza edilir.” hükmü bulunmaktadır.

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 2016 yılına ait gelirleri özetle aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 1 Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2016 Yılı Gelirleri

Gelir Türleri	Tutar (TL)	Gelir Türü %
Genel Bütçeden Aktarılan	303.235.853,41	52,55
Döner Sermayeden Aktarılan	212.500.000,00	36,82
İller Bankası A.Ş. Karı %50'si	37.955.146,59	6,58
Faiz Gelirleri	12.228.981,57	2,12
Diğer Gelirler	11.161.977,44	1,93
Toplam	577.081.959,01	100,00

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının 2016 yılına ait giderleri özetle aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 2: Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2016 Yılı Giderleri

Gider Türleri	Tutar (TL)	Gider Türü %
Kira Yardımı	283.110.589,35	39,27
Belediyelere Kira Ödemesi Amacıyla Yapılan Kaynak Aktarımları	268.888.984,09	37,30
Belediyelere Kaynak Aktarımı	68.428.218,47	9,49
Gayrimenkul Alımları ve Kamulaştırma Giderleri	31.652.225,64	4,39
Faiz Desteği Ödemeleri	14.310.573,91	1,98
Maaş ve Ücret Giderleri	16.697.537,21	2,32
Müşavirlik Hizmetleri Giderleri	21.201.487,24	2,94
Diğer Giderler	16.646.766,55	2,31
Toplam	720.936.382,46	100,00

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2016 yılı gelirleriyle karşılanmayan 143.854.423,45.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.

- Birleştirilmiş Veriler 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 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 GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Emlak Konut GYO A.Ş. ile İmzalanan Gayrimenkul Satış Vaadi Sözleşmeleri Çerçevesinde Bedelleri Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından Karşılanan 1204 Adet Bağımsız Bölüme Ait İşlemlerin Muhasebe Üzerinden İzlenmemesi

01.07.2013 ve 03.07.2013 tarihlerinde Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile Emlak Konut Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı (EKGYO) arasında imzalanan gayrimenkul satış vaadi sözleşmeleri ile toplamda 1204 adet bağımsız bölüm için Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından 268.551.500.TL tutarında ödeme yapılmış ve 630-Giderler hesabına borç kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilmiştir.

EKGYO tarafından Çevre ve Şehircilik Bakanlığına yazılan 22.06.2016 ve 01.09.2016 tarihli yazılarla 3 projedeki 1204 adet bağımsız bölümün teslim hazır olduğundan bahisle teslim alınması istenmiştir.

İmzalanan sözleşmelerin ilgili olduğu projeler ve bu projeler kapsamında yapılan ödemeler ile teslim alınacak bağımsız bölümlere ilişkin bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 3: Proje Bazında Yapılan Ödeme Tutarı ve Bağımsız Bölüm Sayısı

Proje	Ödenen Tutar TL	Daire Sayısı
Kocaeli Körfez İlçesi Körfezkent Projesi	29.691.000	196
İstanbul Başakşehir İlçesi Kayabaşı Projesi	129.250.000	504
İstanbul Başakşehir İlçesi Bahçekent Projesi	109.610.500	504
TOPLAM:	268.551.500	1204

13.09.2012 tarih ve 28410 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Gelir, Harcama, Kredi ve Kaynak Aktarımı Yönetmeliği'nin "Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına İlişkin Muhasebeleştirme İşlemleri" başlıklı 7'nci maddesinde;

"(1) Özel hesaba ilişkin muhasebeleştirme işlemlerinde, mali raporlamaya ilişkin hükümler hariç olmak üzere, 3/5/2005 tarihli ve 2005/8844 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği uygulanır." hükmü yer almaktadır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin "Temel Kavramlar" başlıklı 5'inci

maddesine göre;

“(1) Genel yönetim muhasebesi, muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan ve aşağıda belirtilen kavramlara göre yürütülür:

...

d) Sosyal sorumluluk kavramı: Muhasebe sisteminin yapısında, muhasebe uygulamalarının yürütülmesinde, mali tabloların düzenlenmesinde, sunulmasında, toplumun çıkarlarının gözetilmesi ve bilgi üretiminde gerçeğe uygun, tarafsız ve dürüst davranılması esastır.

...

g) Tam açıklama: Mali tablolar, bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenir...”

Aynı yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 4 üncü maddesine göre; *“Bu yönetmeliğin uygulanmasında;*

...

o) Gider: İlk defa hesaplara alınacak yükümlülükler dışında, öz kaynakta azalışa neden olan her türlü işlemi,

...

hh) Varlık: Geçmişteki işlem ve olayların bir sonucu olan, gelecekte ekonomik yarar sağlaması beklenen ve kamu idareleri tarafından kontrol edilen değerleri,

...

İfade eder.” denilmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe yönetmeliğinin “25 Maddi duran varlıklar” başlıklı 129’uncu maddesine göre; bu hesap grubu, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ve bunlara ait birikmiş amortismanların izlenmesi için kullanılır.

Maddi duran varlıklar, niteliklerine göre bu grup içinde açılacak aşağıdaki hesaplardan oluşur:

- 250-Arazi ve Arsalar Hesabı
- 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı
- 252-Binalar Hesabı
- 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı
- 254-Taşıtlar Hesabı
- 255-Demirbaşlar Hesabı
- 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı
- 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)
- 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı
- 259-Yatırım Avansları Hesabı

6306 sayılı Kanun kapsamında EKGYO'dan satın alınan 1204 adet konut için yapılan ödemeler, Kurumun özkaynaklarında azalmaya neden olmadan, gelecekte ekonomik yarar sağlaması beklenen ve kamu idaresi tarafından Kanunun amacı doğrultusunda kentsel dönüşüm uygulamalarında kullanılabilecek bir değere dönüşmektedir.

Ancak yapılan ödemelerin doğrudan doğruya giderleştirilmesi nedeniyle, EKGYO'dan satın alınan 1204 adet konut için yapılan toplam 268.551.500.TL tutarlarla ilgili olarak Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı mali tablolarında herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

Yukarıda ifade edilen hususları ihtiva eden bulgu, 2015 yılında raporlanmasına rağmen, 2016 yılında taşınmaz satın alınmasına ait tutarların muhasebe hesaplarında takip edilmesi ile ilgili olarak herhangi bir ilerleme sağlanamamıştır.

EKGYO'dan satın alınan 1204 adet konut için önemli tutarlarda ödeme yapılmış olup, benzer nitelikteki önemli mali işlemlerde, yapılan ödemeler ile bu ödemeler karşılığında elde edilecek değerlerin; gerçeğe uygun bir şekilde mali tablolara yansıtılması amacıyla, yapılan ödemelerin doğrudan doğruya giderleştirilmek yerine Maddi Duran Varlıklar hesap grubu altındaki hesaplara kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü ve Sayıştay Başkanlığı'nın ise istişari görüşü alınarak hazırlanan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği 25/02/2017 tarihli ve 29990 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olup, söz konusu Yönetmeliğin yeniden düzenlenen "Muhasebeleştirme işlemleri" başlıklı 8 inci maddesinin yedinci fıkrasında; "Özel hesabın muhasebeleştirilmesinde aşağıda yer alan çerçeve hesap planı kullanılır:

...

h) 250 Arazi ve Arsalar Hesabı

ı) 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı

i) 252 Binalar Hesabı

j) 253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı

k) 254 Taşıtlar Hesabı

l) 255 Demirbaşlar Hesabı

m) 256 Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı....”

hükmüne yer verilmiştir. Yani, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının muhasebeleştirilmesinde, "25 Maddi duran varlıklar" hesap grubunun kullanılmasına ilişkin düzenleme yapılmış olup, bundan sonra Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından edinilen Bağımsız Bölümlere Ait İşlemlerin Muhasebe Üzerinden İzlenmesi artık mümkün olacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının muhasebeleştirilmesinde, "25 Maddi duran varlıklar" hesap grubunun kullanılmasına ilişkin düzenlemenin yapıldığı ve bundan sonra Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından edinilen maddi duran varlıkların muhasebe üzerinden izleneceği belirtilmekle birlikte, 31.12.2016 tarihi itibarıyla, mali tablolar "25 Maddi duran varlıklar" hesap grubunda yer alması gereken, Bakanlığın tasarrufu altındaki toplam 268.551.500 TL tutarındaki taşınmazların değerini içermemektedir.

BULGU 2: Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Mali Tablolarının Kamulaştırılan Gayrimenkullere İlişkin Bilgi Sunmaması

6306 sayılı Kanun kapsamındaki uygulama alanlarında, Bakanlık ve belediyeler tarafından gerçekleştirilen kamulaştırma işlemleri karşılığında yapılan ödemeler 630-Giderler Hesabı ile muhasebeleştirilmektedir. Kanun kapsamındaki uygulamalarda kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan ilgili varlıklar, maddi duran varlık hesaplarında izlenmemektedir.

2016 yılı sonuna kadar Bakanlıkça yapılan kamulaştırma işlemleri ya da kamulaştırma amaçlı belediyelere kaynak aktarımı yoluyla yapılan ödemeler aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 4: Kamulaştırma İşlemleri Karşılığında Yapılan Ödemeler

Yıl	Bakanlıkça Yapılan Kamulaştırmalar (TL)	Belediyelere Aktarım Suretiyle Yapılan Kamulaştırmalar (TL)	Toplam (TL)
2013	44.667.515,59	-	44.667.515,59
2014	197.759.480,93	68.843.866,94	266.603.347,87
2015	104.485.449,28	1.227.996,64	105.713.445,92
2016	31.074.761,16	0	31.074.761,16
Toplam	377.987.206,96	70.071.863,58	448.059.070,54

6306 sayılı Kanunun amacı; afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemektir.

6306 sayılı Kanun’un “Uygulama İşlemleri” başlıklı 6’ncı maddesinin ikinci fıkrasında;

“Üzerindeki bina yıkılmış olan arsanın maliklerine yapılan tebligatı takip eden otuz gün içinde en az üçte iki çoğunluk ile anlaşma sağlanamaması hâlinde, gerçek kişilerin veya özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetindeki taşınmazlar için Bakanlık, TOKİ veya İdare tarafından acele kamulaştırma yoluna da gidilebilir. Bu Kanun uyarınca yapılacak olan kamulaştırmalar, 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 3 üncü maddesinin ikinci

fıkrasındaki iskân projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlı kamulaştırma sayılır ve ilk taksit ödemesi, mezkûr fıkraya göre belirlenen tutarların beşte biri oranında yapılır...

... Kamulaştırma için anlaşma sağlanması hâlinde, Bakanlık, TOKİ veya İdare ile ilgililer arasında taşınmazın tescil veya terkinine ilişkin ferağ ve muvafakati de ihtiva eden sözleşme ve uzlaşma tutanağı tanzim edilir ve ilgili tapu müdürlüğüne gönderilerek kamulaştırmanın resen tapu siciline işlenmesi sağlanır.” hükmüne yer verilmiştir.

13.09.2012 tarih ve 28410 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Gelir, Harcama, Kredi ve Kaynak Aktarımı Yönetmeliği’nin” “Özel Hesaptan Yapılacak Harcamalar” başlıklı 6’ncı maddesine göre;

“(1) 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...” denilmekte,

Aynı Yönetmeliğin “Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına İlişkin Muhasebeleştirme İşlemleri” başlıklı 7 inci maddesinde;

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Temel Kavramlar” başlıklı 5’inci maddesine göre;

“(1) Genel yönetim muhasebesi, muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan ve aşağıda belirtilen kavramlara göre yürütülür:

...

d) Sosyal sorumluluk kavramı: Muhasebe sisteminin yapısında, muhasebe uygulamalarının yürütülmesinde, mali tabloların düzenlenmesinde, sunulmasında, toplumun çıkarlarının gözetilmesi ve bilgi üretiminde gerçeğe uygun, tarafsız ve dürüst davranılması esastır.

...

g) *Tam açıklama: Mali tablolar, bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenir...*”,

Aynı yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 4 üncü maddesine göre; “*Bu yönetmeliğin uygulanmasında;*

...

o) *Gider: İlk defa hesaplara alınacak yükümlülükler dışında, öz kaynakta azalışa neden olan her türlü işlemi,*

...

hh) *Varlık: Geçmişteki işlem ve olayların bir sonucu olan, gelecekte ekonomik yarar sağlaması beklenen ve kamu idareleri tarafından kontrol edilen değerleri,*

...

İfade eder.” hükmü bulunmaktadır.

Genel Yönetim Muhasebe yönetmeliğinin “25 Maddi duran varlıklar” başlıklı 129’uncu maddesine göre; bu hesap grubu, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ve bunlara ait birikmiş amortismanların izlenmesi için kullanılır.

Maddi duran varlıklar, niteliklerine göre bu grup içinde açılacak aşağıdaki hesaplardan oluşur:

250-Arazi ve Arsalar Hesabı

251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı

252-Binalar Hesabı

253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı

254-Taşıtlar Hesabı

255-Demirbaşlar Hesabı

256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı

257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)

258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı

259-Yatırım Avansları Hesabı

6306 sayılı Kanun kapsamında kamulaştırılan gayrimenkuller için yapılan ödemeler, Kurumun özkaynaklarında azalmaya neden olmadan, gelecekte ekonomik yarar sağlaması beklenen ve kamu idaresi tarafından Kanunun amacı doğrultusunda kentsel dönüşüm uygulamalarında kullanılabilecek bir değere dönüşmektedir.

Ancak yapılan ödemelerin doğrudan doğruya giderleştirilmesi nedeniyle, 2013–2016 yılları arasında 377.987.206,96 TL'lik bölümü doğrudan Bakanlıkça edinilen ve kentsel dönüşüm uygulamalarına konu olacak gayrimenkuller ile ilgili olarak Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı mali tablolarında herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

Yukarıda ifade edilen hususları ihtiva eden bulgu, 2015 yılında raporlanmasına rağmen, 2016 yılı öncesi ve 2016 yılında yapılan kamulaştırmalara ait tutarların muhasebe hesaplarında takip edilmesi ile ilgili olarak herhangi bir ilerleme sağlanamamıştır.

Kamulaştırma uygulamaları çerçevesinde önemli tutarlarda ödeme yapılmış olup, benzer nitelikteki önemli mali işlemlerde, yapılan ödemeler ile bu ödemeler karşılığında elde edilecek değerlerin; gerçeğe uygun bir şekilde mali tablolara yansıtılması amacıyla, yapılan ödemelerin doğrudan doğruya giderleştirilmek yerine Maddi Duran Varlıklar hesap grubu altındaki hesaplara kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un 3 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, "Bu Kanuna göre uygulamada bulunulan alanlarda yer alan tescil dışı alanlar, tapuda Hazine adına tescil edildikten sonra Bakanlığa tahsis edilerek tasarrufuna bırakılır veya Bakanlığın talebi üzerine TOKİ'ye ve İdareye bedelsiz olarak devredilebilir." hükmü,

Beşinci fıkrasında, "Tahsis ve devir tarihinden itibaren üç yıl içinde ve gerekli görülen hâllerde Bakanlığın talebi üzerine Maliye Bakanlığınca uzatılan süre içinde maksadına uygun olarak kullanılmadığı Bakanlıkça tespit edilen taşınmazlar, bedelsiz olarak ve resen tapuda

Hazine adına tescil edilir veya önceki maliki olan kamu idaresine devredilir." hükmü,

Kanunun 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında da, "Üzerindeki bina yıkılmış olan arsanın maliklerine yapılan tebligatı takip eden otuz gün içinde en az üçte iki çoğunluk ile anlaşma sağlanamaması hâlinde, gerçek kişilerin veya özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetindeki taşınmazlar için Bakanlık, TOKİ veya İdare tarafından acele kamulaştırma yoluna da gidilebilir.

Bu Kanun uyarınca yapılacak olan kamulaştırmalar, 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasındaki iskân projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlı kamulaştırma sayılır ve ilk taksit ödemesi, mezkûr fıkra göre belirlenen tutarların beşte biri oranında yapılır... Kamulaştırma için anlaşma sağlanması hâlinde, Bakanlık, TOKİ veya İdare ile ilgililer arasında taşınmazın tescil veya terkinine ilişkin ferağ ve muvafakati de ihtiva eden sözleşme ve uzlaşma tutanağı tanzim edilir ve ilgili tapu müdürlüğüne gönderilerek kamulaştırmanın resen tapu siciline işlenmesi sağlanır." hükümleri yer almaktadır.

Anılan Kanun hükümleri çerçevesinde; Bakanlığımız ve yetkilendirilen Belediyeler tarafından Kanun kapsamında gerçekleştirilen kamulaştırma işlemleri sonucunda kamulaştırılan taşınmazlar Hazine adına tescil edildiğinden, bu taşınmazların Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı üzerinde doğrudan maddi duran varlık grubu hesapları ile muhasebeleştirilmek yerine 630.Giderler Hesabı ile muhasebeleştirilmesi sağlanmıştır.

25/02/2017 tarihli ve 29990 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği'nin Muhasebeleştirme işlemleri başlıklı 8 inci maddesinin yedinci fıkrası ile Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının muhasebeleştirilmesinde, "25 Maddi duran varlıklar" hesap grubunun kullanılmasına ilişkin düzenleme yapılmış olup, 02/05/2017 tarihinden itibaren Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından ödemesi yapılarak Hazine adına kamulaştırılan taşınmazların, Bakanlığımıza tahsis edilmesi durumunda "25 Maddi duran varlıklar" hesap grubunda muhasebeleştirilmesi sağlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının muhasebeleştirilmesinde, "25 Maddi duran varlıklar" hesap grubunun kullanılmasına ilişkin düzenlemenin yapıldığı ve bundan sonra Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından ödemesi yapılarak Hazine adına kamulaştırılan taşınmazların, Bakanlığa tahsis edilmesi durumunda "25

Maddi duran varlıklar" hesap grubunda muhasebeleştirilmesinin sağlanacağı belirtilmekle birlikte, 31.12.2016 tarihi itibarıyla, mali tablolar "25 Maddi duran varlıklar" hesap grubunda yer alması gereken, Bakanlıkça kamulaştırılması yapılan 377.987.206,96 TL tutarındaki taşınmazların değerini içermemektedir.

BULGU 3: Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı İşlemlerinin Takibi Amacıyla Temin Edilen A.R.A.A.D. Yazılımı Giderlerinin Haklar Hesabında Takip Edilmemesi

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı işlemlerinin takibi amacıyla Gazi Üniversitesi Rektörlüğüyle yapılan 07.12.2015 tarihli protokol ile temin edilen Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Bilgi Sistemine (A.R.A.A.D.) ait harcamaların 630-Giderler Hesabı ile doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı muhasebesi üzerinden 2016 yılında yapılan harcamalar aşağıda gösterilmektedir:

Tablo 5: 2016 Yılı A.R.A.A.D. Harcamaları

Tarih	Yevmiye No	Tutar TL
25.05.2016	1429	2.330.500,00
09.09.2016	2274	1.398.300,00
27.12.2016	3141	1.864.400,00
Toplam		5.593.200,00

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Gelir, Harcama, Kredi ve Kaynak Aktarımı Yönetmeliği'nin "Dönüşüm projeleri özel hesabına ilişkin muhasebeleştirme işlemleri" başlıklı 7'nci maddesinde; "(1) 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.

...

(5) Dönüşüm projelerine ilişkin işlemlerin muhasebeleştirilmesinde, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 44 üncü maddesinde yer alan çerçeve hesap planının;

a) 102 Banka Hesabı,

... kullanılır.

(6) Çerçeve hesap planına aykırı olmamak üzere, yeni hesaplar ihdas etmeye ve kullanılacak hesapların yardımcı hesaplarını belirlemeye, Maliye Bakanlığının görüşü alınarak Bakanlık yetkilidir.” denilmekte,

23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “260 Haklar hesabı” başlıklı 141’inci maddesinde; “(1) Bu hesap, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır.”

“268 Birikmiş amortismanlar hesabı” başlıklı 145’inci maddesinde; “(1) Bu hesap, maddi olmayan duran varlık bedellerinin, yararlanma süresi içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılır.” denilmektedir.

Bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların 260-Haklar Hesabında takip edilmesi, bu hak ve yetki bedellerinin, yararlanma süresi içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “25/02/2017 tarihli ve 29990 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği’nin Muhasebeleştirme işlemleri başlıklı 8 inci maddesinin yedinci fıkrası ile Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının muhasebeleştirilmesinde kullanılacak çerçeve hesap planı düzenlenmiştir.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği’nin 7 nci maddesinin sekizinci fıkrasında "Bu Yönetmelik kapsamında kullanılacak yeni hesapları ihdas etmeye ve kullanılacak hesapların yardımcı hesaplarını belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir." ve 29 uncu maddesinin birinci fıkrasında "Bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 5018 sayılı Kanuna dayanılarak hazırlanan diğer yönetmelikler ile 27/12/2014 tarihli ve 29218 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ve 1/5/2007 tarihli ve 26509 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe

Yönetmeliğinin genel esasları kıyasen uygulanır." hükmü yer almaktadır.

Mezkur Yönetmelik hükümleri gereğince, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının muhasebeleştirilmesine ilişkin 02/05/2017 tarihinden itibaren kullanılacak Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi (DMİS) üzerinde, "26 Maddî Olmayan Duran Varlıklar" hesap grubunun kullanılmasının sağlanmasına yönelik 27/04/2017 tarihli ve 86447542-506.99-E.5407 sayılı yazımız ile Maliye Bakanlığına (Muhasebat Genel Müdürlüğü) yazı yazılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının muhasebeleştirilmesine ilişkin 02/05/2017 tarihinden itibaren kullanılacak Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi (DMİS) üzerinde, "26 Maddî Olmayan Duran Varlıklar" hesap grubunun kullanılmasının sağlanmasına yönelik 27/04/2017 tarihli ve 86447542-506.99-E.5407 sayılı yazımız ile Maliye Bakanlığına (Muhasebat Genel Müdürlüğü) yazı yazıldığı belirtilmekle birlikte, 31.12.2016 tarihi itibarıyla mali tablolar, 260-Haklar Hesabında yer alması gereken, 5.593.200,00 TL tutarındaki hak ve yetkilerin değerini içermemektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Emlak Konut Gayrimenkul Yatırımı Ortaklığı A.Ş.’den Satın Alınan ve Bedelleri Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından Ödenen Taşınmazların Satış İşlemlerinin İhale Mevzuatına Uygun Yapılmaması

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında oluşturulan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı üzerinden satın alınan Bakanlığın tasarrufu altındaki taşınmazların Bakanlıkça yapılan satış işlemlerinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uyulmamıştır.

01.07.2013 ve 03.07.2013 tarihlerinde Emlak Konut Gayrimenkul Yatırımı Ortaklığı A.Ş. (EKGYO) ile imzalanan gayrimenkul satışı vaadi sözleşmeleri ile aşağıda tabloda detayları görülen toplam 1204 adet bağımsız bölüm satın alınmıştır. EKGYO tarafından Çevre ve Şehircilik Bakanlığına yazılan 22.06.2016 ve 01.09.2016 tarihli yazılarla 3 projedeki 1204 adet bağımsız bölümün teslim hazırlar olduğundan bahisle teslim alınması istenmiştir.

Tablo 6 EKGYO’dan Satın Alınan Konutlar

Proje Adı	Ödenen Tutar TL	Bağımsız Bölüm Sayısı
Kocaeli Körfezkent 3. Etap Konutları	29.691.000,00	196
İstanbul Başakşehir Kayabaşı 1. Etap Konutları	129.250.000,00	504
İstanbul Başakşehir Bahçekent Konutları	109.610.500,00	504
TOPLAM:	268.551.500,00	1204

6306 sayılı Kanun kapsamında, İstanbul ve Kocaeli illeri sınırları içerisinde ilan edilen riskli alanlardaki veya riskli yapı olarak tespit edilen taşınmazlardaki maliklerce yapılacak olan anlaşma şartları dâhilinde maliklere verilmek üzere, 2013 yılında EKGYO’dan satın alınan 1204 adet konut, kentsel dönüşüm uygulamalarına kaynak oluşturmak amacıyla satılmasına karar verilmiştir.

1204 adet taşınmazın satış işlemlerinin, 24.11.2016 tarihinde alınan Müsteşarlık Oluru ile; “Pazarlama ve satış işlemlerine aracılık edecek firmaya satış öncesi ve sonrası Bakanlık tarafından herhangi bir isim altında ödeme yapılmadan, yani herhangi bir kamu kaynağı

kullanılmadan, söz konusu pazarlama ve satış hizmetlerinin, satış işlemlerine aracılık edecek firma tarafından taşınmazı alacak olanlardan tahsil edilecek bir komisyon karşılığında yaptırılması” değerlendirilerek,

1) Herhangi bir kamu kaynağı kullanılmayacağından, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına girmeyen söz konusu hizmet alımı işinin, 6306 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinin beşinci fıkrası uyarınca hazırlanan... 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Kapsamında Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Tasarrufundaki Taşınmazların Emlak Şirketleri Aracılığıyla Satışı ve Satış Sonrası Hizmetlerine İlişkin Teklif Alma Şartnamesi, ... Özel İdari Teknik Şartname ve... Sözleşme çerçevesinde ihale edilmesi,

2) Pazarlama ve satış işlemlerine aracılık etmek üzere, etkin olarak ülke genelinde müzayedecilik, reklam, tanıtım, pazarlama ve satış hizmetlerini veren... firmalardan, belli istekliler arasında kapalı zarf ve pazarlık usulü ile ilana çıkılmaksızın teklif istenmesi ve yapılacak değerlendirme sonucunda en uygun teklifi veren firmadan hizmet alınması.” şeklinde yapılmasına karar verilmiştir.

24.11.2016 tarihli Müsteşarlık Oluru üzerine; pazarlama ve satış işlemlerine aracılık etmek üzere, etkin olarak ülke genelinde müzayedecilik, reklam, tanıtım, pazarlama ve satış hizmetlerini veren 7 adet şirketten teklif verilmesi istenmiştir. 7 şirketten 1 tanesinden teklif alınmış, 1 şirkette “katılım için önerilen sürenin 4 gün gibi kısa bir zaman olmasından ve takribi dahi olsa satılacak gayrimenkul sayısının belli olmamasından dolayı ihaleye katılamayacağından” bahisle teşekkür mektubu sunmuştur.

02.12.2016 tarihinde yapılan ihale işlemi sonucunda; alıcılardan firmaya ödenecek %2 komisyon bedeli karşılığında, iş Turyap Yapı San. ve Tic. A.Ş.’ye ihale edilmiştir. Adı geçen şirket ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü arasında Aralık ayı içerisinde hizmet alım işine ait sözleşme imzalanmıştır. Rapor yazım tarihi itibarıyla ilgili şirket tarafından yürütülen satış işlemleri devam etmektedir.

EKGYO’na gayrimenkul satış vaadi sözleşmelerinin verdiği haklar dışında Bakanlıkça yeni bir yazılı talimat verilmediği yeni bir sözleşme veya protokol yapılmadığı; Turyap Yapı San. ve Tic. A.Ş. tarafından yapılacak satışa aracılık işlemlerinde ve satış işlemlerinde EKGYO’nun satıcı taraf olarak bulunacağı ve konut satış bedellerinin alıcılarca dönüşüm

projeleri özel hesabına ait Banka hesabına ödeneceği anlaşılmaktadır.

16.05.2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun “Uygulama işlemleri” başlıklı 6’ncı maddesinin beşinci fıkrasında;

“Bakanlık;

a) Riskli yapılara, rezerv yapı alanlarına ve riskli yapıların bulunduğu taşınmazlara ilişkin her tür harita, plan, proje, arazi ve arsa düzenleme işlemleri ile toplulaştırma yapmaya,

b) Bu alanlarda bulunan taşınmazları satın almaya, ön alım hakkını kullanmaya, bağımsız bölümler de dâhil olmak üzere taşınmazları trampaya, taşınmaz mülkiyetini veya imar haklarını başka bir alana aktarmaya,

c) Aynı alanlara ilişkin taşınmaz mülkiyetini anlaşıma sağlanmak kaydı ile menkul değere dönüştürmeye,

ç) Kamu ve özel sektör işbirliğine dayanan usuller uygulamaya, kat veya hasılat karşılığı usulleri de dâhil olmak üzere inşaat yapmaya veya yaptırmaya, arsa paylarını belirlemeye,

d) 23/6/1965 tarihli ve 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunundaki esaslara göre paylaştırmaya, payları ayırmaya veya birleştirmeye, 22/11/2001 tarihli ve 4721 sayılı Türk Medenî Kanunu uyarınca sınırlı ayni hak tesis etmeye,

yetkilidir. (ç) bendinde belirtilen uygulamalar, 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi idareler ile iş birliği içinde veya gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri ile özel hukuka tabi anlaşmalar çerçevesinde de yapılabilir.” denilmekte,

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 1’inci maddesinde; “Genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.”,

4’üncü maddesinde “ Bu Kanunun uygulanmasında:

Alım, Satım: Taşınır ve taşınmaz mallar ile her türlü ihtiyaç maddeleri, hizmet ve hakların alım ve satımını,

İfade eder.”,

35'inci maddesinde; *“Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı işlerin ihalelerinde aşağıdaki usuller uygulanır:*

- a) Kapalı teklif usulü,*
- b) Belli istekliler arasında kapalı teklif usulü,*
- c) Açık teklif usulü,*
- d) Pazarlık usulü,*
- e) Yarışma usulü.*

İşin gereğine göre bu usullerden hangisinin uygulanacağı, bu Kanun hükümlerine uyularak idarelerince tespit edilir.”,

36'ncı maddesinde; *“Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır.*

Ancak, 44 üncü maddede gösterilen işler belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45 inci maddede gösterilen işler açık teklif usulüyle, 51 inci maddede sayılan işler pazarlık, 52 nci maddede gösterilen işler de yarışma usulüyle yaptırılabilir.” denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükmü birlikte değerlendirildiğinde;

— 6306 sayılı Kanun ve alt mevzuatında, 6306 sayılı Kanun'la oluşturulan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabında kayıtlı olması gereken Bakanlık tasarrufundaki taşınmazların 2886 sayılı Kanun hükümleri dışında özel bir usul ile satılabileceği konusunda bir hüküm bulunmamaktadır;

— Bakanlık uygulamasında, söz konusu taşınmaz satışı için (herhangi bir mevzuat dayanağı olmaksızın), Müsteşarlık oluru ile “şartnameler ve örnek sözleşmeden” oluşan bir usul oluşturulmuştur;

— Satın alınan taşınmazların Bakanlık tarafından satılması kabul edildiğinde, 2886 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinde ifade edilen *“Bu Kanunun uygulanmasında:*

Alım, Satım: Taşınır ve taşınmaz mallar ile her türlü ihtiyaç maddeleri, hizmet ve hakların alım ve satımını,

İfade eder.” hükmü çerçevesinde; gayrimenkul satış vaadi sözleşmeleri ile bedelleri 2013 yılında ödenen 1204 adet konutun Bakanlığa teslim edilmesini isteme hakkı bulunan ve

bu konutlar üzerindeki tasarruf etme hakkını Müsteşarlık Onayı ile oluşturduğu usul çerçevesinde kullanarak, taşınmazların satışını Turyap Yapı San. ve Tic. A.Ş.'ye yaptıran Bakanlığın, söz konusu konutları teslim alarak satış işleminin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Emlak Konut GYO A.Ş.'den satın alınan ve 01.09.2016 tarihi itibarıyla teslim alınabilir durumdaki 1204 adet taşınmazın, konutlar teslim alınmadan Bakanlıkça Müsteşarlık Oluru ile oluşturulan bir usulle satılmasının kamu ihale mevzuatına uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Konutlar teslim alınmamış olsa da, bedellerinin Bakanlık tarafından ödenmesi, alıcı şahıslara satış ve devir yetkisini de kapsayan her türlü tasarruf hakkının Bakanlıkta olması, taşınmazların satışı ile ilgili 6306 sayılı Kanun ve alt mevzuatında özel bir hüküm bulunmaması dikkate alındığında; bahis konusu taşınmazların satışının kamu ihale mevzuatımızdaki taşınmaz satışı ile ilgili hükümleri ihtiva eden 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre yerine getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "6306 sayılı Kanun kapsamında yürütülen dönüşüm uygulamalarında rezerv konut olarak kullanılmak üzere, 01/07/2013 ve 03/07/2013 tarihlerinde İstanbul ve Kocaeli illerinde toplam 1204 adet konut için Bakanlığımız ile Emlak Konut GYO A.Ş. arasında "Gayrimenkul Satış Vaadi Sözleşmeleri" imzalanmış, 1204 adet konutun bedeli olarak toplamda 268.551.500,00-TL 6306 sayılı Kanun kapsamında oluşturulan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan ödenmiş ve 22/06/2016 tarihinde Emlak Konut GYO A.Ş. tarafından söz konusu konutların teslime hazır hale getirildiği bildirilerek teslim alınması talebinde bulunulmuştur.

Söz konusu konutların 6306 sayılı Kanun kapsamında yürütülen dönüşüm uygulamalarında rezerv konut olarak kullanılması planlanırken, 6306 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten bu yana ilan edilmiş olan riskli alanlarda yürütülen dönüşüm uygulamaları ile özellikle son dönemlerde Ülkemizde terör eylemleri veya terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu yerlerde 6306 sayılı Kanun uyarınca ilan edilen riskli alanlarda yürütülen dönüşüm uygulamalarında çok ciddi mali kaynağa ihtiyaç duyulması sebebiyle, bahsedilen konutların Dönüşüm Projeleri Özel hesabına gelir sağlamak amacıyla satışına karar verilmiştir.

Belirtilen sebeple, rezerv konut olarak kullanılmayıp satılarak satış geliri 6306 sayılı Kanun kapsamında kullanılacak olan söz konusu konutların Emlak Konut GYO A.Ş'den hemen teslim alınması uygun değerlendirilmemiştir.

Zira, söz konusu konutların teslim alınması halinde; öncelikle tapuların Hazine adına düzenlenmesi, akabinde artık Hazine taşınmazı olan söz konusu konutların 6306 sayılı Kanun kapsamında Bakanlığımıza tahsis edilmesi için Maliye Bakanlığı'ndan talepte bulunulması, Bakanlığımıza tahsis işlemi gerçekleştirildikten sonra konutların üçüncü şahıslara satışının yapılması ve sonrasında her bir konutu satın alan üçüncü şahıslara devir için Bakanlığımızca Maliye Bakanlığından yeniden talepte bulunulması ve Maliye Bakanlığının da her bir konut için tapu devir işlemlerini yürütmesi gerekecek idi. Belirtilen iş ve işlemlerin hem Bakanlığımız ve hem de Maliye Bakanlığı için ciddi bir iş yüküne söz konusu konutların bir an evvel satılarak gelirinin 6306 sayılı kanun kapsamında kullanılması gerektiğinden zaman kaybına sebebiyet vereceği açıktır.

Yukarda belirtilen sebeplerle, Emlak Konut GYO A.Ş. “ Gayrimenkul Satış vaadi sözleşmeleri karşılığında satın alınmış olan söz konusu 1204 adet konutun hazine adına tapu devirleri alınmadan doğrudan üçüncü şahıslara satışının yapılması ve tapu devirlerinin doğrudan yeni malik adına yapılması uygun görülmüştür.

16/6/2012 tarihli ve 28325 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2012/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi uyarınca kamu kurum ve kuruluşlarının kendi mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınmazlarıyla ilgili olarak üçüncü kişilere satış, kira, vb. her türlü tasarrufa yönelik işlemleri için Başbakanlıktan izin alınması gerekmektedir. Bu kapsamda tapu devri Hazine adına yapılmadığından Hazine taşınmazı niteliğinde olmasa da Bakanlığımız tasarrufunda bulunduğu için 1204 adet taşınmazın satışı için 1/7/2016 tarihli ve 8531 sayılı yazımız ile Başbakanlıktan izin istenilmiş ve Başbakanlığın 11/8/2016 tarihli ve 1821 sayılı yazısı ile izin verilmiştir.

Söz konusu 1204 adet konutun hepsinin birden veya bloklar halinde satılıp satılamayacağı konusunda bir çalışma yürütülmüş, bu çerçevede emlak şirketleri ve bankalar ile görüşmeler yapılmış ve 1204 adet konutun hepsinin birden veya bloklar halinde bir kişi veya kuruluş tarafından satın alınmasının mümkün olmayacağı neticesine varılmıştır. Böylece söz konusu konutları satışının tek tek yapılması mecburiyeti ile karşı karşıya kalınmıştır.

Yine söz konusu konutların satışının hangi usul ile yapılacağı konusu değerlendirilmiş ve Genel bütçeye dahil olan Bakanlığımız tasarrufunda bulunmakla birlikte konut bedellerinin Genel Bütçe kapsamında değil de 6306 sayılı Kanunun 7 nci maddesi uyarınca oluşturulmuş Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan ödenmiş olması ve ayrıca bahsedilen konutların tapuda Hazine adına tescil işlemi gerçekleştirilmediğinden "Hazine taşınmazı" niteliğini taşıyamaması sebebiyle, satış işleminin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapılmasının mecburi olmadığı neticesine varılmıştır.

Diğer taraftan, "Hazine taşınmazı" niteliği taşımasa bile söz konusu 1204 adet konutun tek tek 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında öngörülen ihale usulleri ile satılmak istenilmesi halinde satış işlemi için ciddi bir kamu kaynağı kullanılması gerektiği görülmüştür. Zira, yine 6306 sayılı Kanun kapsamında olan ve satışı yapılmak istenilen başka bir taşınmaz için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapılan ilk ihalede herhangi bir istekli çıkmamış ve bu ihale için ihalenin ilanı masrafı olarak toplam 9.739,25-TL harcama yapılmıştır.

Daha sonra aynı taşınmazın satışı için 03/03/2017 tarihinde yapılan ikinci ihalede de herhangi bir istekli çıkmamış ve bu ihale için de yine ihalenin ilanı masrafı olarak toplam 9.240,46-TL harcama yapılmıştır. Netice itibarı ile satış gerçekleşmediği halde her iki ihale için toplam 18.979,71-TL harcama yapılmıştır.

Yapılan bu harcamalar 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında uygulanmak zorunda olunan ihale usulünden kaynaklandığından, hukuken kamu zararı olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Ancak, yapılmak istenilen bir satış işleminin istekli çıkmaması sebebiyle yapılamadığı ve fakat satış işlemi için ciddi bir kamu kaynağı kullanılmak zorunda kalındığı da bir gerçektir.

Toplamda 1204 adet konutun 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında satılması durumunda da ihale ilanı masrafı olarak ciddi bir kamu harcaması yapılması gerektiği tereddütsüzdür. Hem bu husus ve hem de yapılacak satış iş ve işlemlerinin idare için sebep olacağı iş yükü, söz konusu konutların satılabilmesi için reklam ve tanıtım faaliyetleri yürütülmesinin gerektiği ve bu faaliyetlerin de Bakanlığa mali bir külfet getireceği hususları gözetilerek, pazarlama ve satış işlemlerine aracılık edecek firmaya satış öncesi ve satış sonrası Bakanlık tarafından herhangi bir isim altında ödeme yapılmadan, yani, herhangi bir kamu kaynağı kullanılmadan, pazarlama ve satış hizmetlerinin, satış işlemlerine aracılık edecek

firma tarafından taşınmazları satın alacak olanlardan tahsil edilecek bir komisyon karşılığında yaptırılması için hizmet satın alınmasının daha uygun olacağı değerlendirilmiştir.

Kanun kapsamında Bakanlığımızın tasarrufunda olan taşınmazların satışının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında öngörülen ihale usulleri dışındaki bir yöntemle yapılmasının maksadı, herhangi bir kamu harcaması yapılmadan söz konusu taşınmazların satışının sağlanmasıdır.

Bu çerçevede, 6306 sayılı Kanunda Bakanlığımız tasarrufundaki taşınmazların satış usulü ile ilgili olarak herhangi bir özel düzenleme bulunmadığından, söz konusu 1204 adet konutun satışının, satış bedeli ve şartları Bakanlığımızca belirlenmek kaydıyla, taşınmazları satın alacaklar tarafında ödenecek komisyon geliri karşılığında, reklam, tanıtım, satış organizasyonu ve satış sonrası hizmetleri kapsayacak şekilde satış işlemlerine aracılık edecek firmalar tarafından yapılması için hizmet alınması Müsteşarlık Makamı'nın 24/11/2016 tarihli ve 14130 sayılı Olur'u ile uygun görülmüştür.

Anılan Müsteşarlık Makamı Oluru ile; hizmet alınması işinin 6306 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinin beşinci fıkrası uyarınca hazırlanan "6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Kapsamında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Tasarrufundaki Taşınmazların Emlak Şirketleri Aracılığıyla Satışı ve Satış Sonrası Hizmetlerine İlişkin Teklif Alma Şartnamesi", "Özel İdari ve Teknik Şartname" ve "Sözleşme" çerçevesinde ihale edilmesine; Pazarlama ve Satış İşlemlerine aracılık etmek üzere, etkin olarak Ülke genelinde müzayedecilik, reklam, tanıtım, pazarlama ve satış hizmetlerini veren firmalardan, belli istekliler arasında kapalı zarf ve pazarlık usulü ile, ilana çıkılmaksızın teklif istenilmesine ve yapılacak değerlendirme sonucunda en uygun teklifi veren firmadan hizmet alınmasına karar verilmiştir.

Yapılacak ihale için yedi firmaya davet mektubu gönderilmiş, 02/12/2016 tarihinde gerçekleştirilen ihaleye sadece bir firma katılmıştır. Söz konusu firma ilk teklifinde % 3 komisyon bedeli, pazarlık sonucunda ise % 2 komisyon bedeli teklifinde bulunmuş ve ihale % 2 komisyon bedeli ile adı geçen Firma uhdesinde kalmıştır.

Böylece, herhangi bir kamu harcaması gerçekleştirilmeden, toplam 1204 adet konutun satışının gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Satış işlemleri Müsteşarlık Makamı'nın 24/11/2016 tarihli ve 14130 sayılı Olur'unun ekindeki "Özel İdari ve Teknik Şartname" ve "Sözleşme"

çerçevesinde şu usule göre gerçekleştirilmektedir: Satılması planlanan taşınmazlar Bakanlığımızca ihaleyi alan firmaya bildirilmiştir.

İhaleyi alan firma satış koşullarının belirlenmesine yönelik olarak mahallinde ön araştırma yaparak Bakanlığımıza pazarlama stratejisi ile ilgili bir Rapor (fiyatlama, satış şartları, satış yöntemi, reklam tanıtım ve benzeri konularda) sunmuştur.

İhaleyi alan firma, satışı yapılacak taşınmazların tanıtımı için, broşür ve kitapçık bastırarak, satışı yapılacak taşınmazları kendi internet sitesinde ilân etmiş, Ülke genelinde ve mahallinde yazılı ve görsel medyada reklam ve tanıtım hizmetlerini yerine getirmiştir ve getirmektedir.

Satış bedelleri Bakanlığımızca belirlenmiş olup, Bakanlığımızca belirlenen muhammen bedellerin altında satış yapılmamaktadır.

Satışlar açık artırmalı/müzayedeli satışlar suretiyle yapılmakta olup, bu çerçevede; taşınmaz mahallinde alıcı adaylarına bilgi verilmekte, açık artırma toplantısı başlayana kadar katılım teminatları ile birlikte satış başvuruları alınmakta, açık artırmanın yapılacağı gün ihale merkezlerinde stant açılmakta ve daha önce başvuru yapanlar kayıt altına alınmakta ve neticede açık ve şeffaf bir şekilde açık artırma organizasyonu gerçekleştirilmektedir.

Yapılan satış işlemi sonrasında satılan taşınmazların listesi Bakanlığımıza gönderilmekte ve Bakanlığımızca onay verilmesinden sonra, satış bedelinin alıcılar tarafından "Bakanlık Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına" yatırılması sağlanmakta ve tapu devri için durum Emlak Konut GYO A.Ş.'ne bildirilmektedir.

Yukarıda belirtilen şekilde müzayede yöntemi ile yapılan satış usulünde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında öngörülen ihale usullerine aykırı bir durum söz konusu olmadığı gibi, ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması ilkelerine de uyulmaktadır.

Uygulanan açık artırmalı/müzayedeli satış yönteminin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında öngörülen ihale usullerinden tek farkı ve de artısı herhangi bir kamu harcaması yapılmadan satış işlemlerinin gerçekleştirilmiş/gerçekleştirilmekte olmasıdır. Bu çerçevede, Mayıs 2017 itibarı ile 584 adet konutun satışı gerçekleştirilmiş olup, tapu devri işlemleri devam etmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, söz konusu konutların mali kaynağa ihtiyaç duyulması sebebiyle, gelir sağlamak amacıyla satışına karar verildiği, bu amaçla konutların EKGYO A.Ş'den teslim alınmasının uygun değerlendirilmediği belirtilmektedir. Teslim alınmama gerekçesi olarak; konutların teslim alınması halinde, tapuların Hazine adına düzenlenmesi ve akabinde mevzuat gereği izlenecek prosedürlerin uzun ve zaman alıcı olması gösterilmiş ve 1204 adet konutun hazine adına tescil ettirilmeden, doğrudan üçüncü şahıslara satışının yapılması ve tapu devirlerinin doğrudan yeni malik adına yapılmasının uygun görüldüğü belirtilmiştir.

Cevap yazısında, konutların Hazine adına tescil ettirilmediği ve bu nedenle "Hazine taşınmazı" niteliği taşımadığı, dolayısıyla da 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında değerlendirilmediği açıklanmaktadır. Ayrıca, konutların 2888 sayılı Kanuna göre satışının yapılmama gerekçeleri arasında; 6306 sayılı Kanun'da Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tasarrufundaki taşınmazların satış usulü ile ilgili olarak herhangi bir özel düzenleme bulunmamasını, gereksiz ilan giderlerini ve satış iş ve işlemlerinin idare için sebep olacağı iş yükünü de göstermektedir.

Kamu idaresi cevabından, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının söz konusu konutları Emlak Konut GYO A.Ş.'den teslim almamak suretiyle, Hazine adına tescil ettirmekten kaçınmasının sebebi, konutların satışının genel hükümlere göre yapılmasının önüne geçerek bulguda eleştirilen satış uygulamasının yolunu açmak olduğu anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi, cevabında yapılan uygulamanın 2886 sayılı Kanuna aykırı olmadığını da ileri sürmektedir. Ancak, taşınmazların pazarlama ve satış hizmetlerinin, "aracı bir firmaya devredilerek, bütün ihale ve satış sürecinin bu firmaya yaptırılması ve bu hizmetinin karşılığı olarak taşınmazları satın alacak olanlardan komisyon tahsil etmesi" yöntemi 2886 sayılı Kanunda belirlenen ihale yöntemlerinden değildir.

Bulguda da belirtildiği üzere, Konutlar teslim alınmamış olsa da, bedellerinin Kamu idaresi tarafından ödenmiş olması, alıcı şahıslara satış ve devir yetkisini de kapsayan her türlü tasarruf hakkının Çevre ve Şehircilik Bakanlığında olması, taşınmazların satışı ile ilgili 6306 sayılı Kanun ve alt mevzuatında özel bir hüküm bulunmaması dikkate alındığında; bahis konusu taşınmazların satışının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun taşınmaz satışı ile ilgili olarak ön gördüğü genel hükümlere göre yerine getirilmesi gerekirken, mezkûr düzenlemelere uyulmadığı değerlendirilmektedir.

Öneri:

6306 sayılı Kanunun gerektirdiği kentsel dönüşüm uygulamaları neticesinde elde edilen konutların, Kamu idaresi tarafından gerektiğinde kaynak amaçlı olarak veya diğer sebeplerle yine Kamu idaresinin uygun gördüğü yöntemle satılması amaçlanıyorsa; Bu hususa ilişkin olarak 6306 sayılı Kanunda düzenleme yapılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 2: 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Oluşturulan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının İşleyişinde, Mali İşlemlerin ve Mali Raporların Güvenilirliğinin Sağlanmasına Yönelik İç Kontrol Ortamının Yeterince Oluşturulamaması

6306 sayılı Kanun kapsamında oluşturulan dönüşüm projeleri özel hesabının işleyişinde mali işlemlerin ve mali raporların güvenilirliğinin sağlanmasına yönelik iç kontrol ortamının yeterince oluşturulmadığı tespit edilmiştir.

İç kontrol uygulamalarına dönük yapılan tespitler şunlardır:

1. Riskli alanlardaki hak sahipleri ile İstanbul ilindeki yetki devri yapılan belediyelerce riskli yapıların hak sahiplerine ödenen kira yardımları ile ilgili işlemler, ARAAD.Net (Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Yazılımı) sistemi üzerinden takip edilmediğinden, bu hak sahiplerinin farklı belediyelerden veya il müdürlüklerinden kira yardımı alıp almadıklarının kontrolü sistem üzerinden yapılamamaktadır.

6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesinin yedinci fıkrasındaki; “Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından aynı kişiye hem kira yardımı ve hem de faiz desteği yapılamaz. Kira yardımından faydalananlar faiz desteğinden, faiz desteğinden faydalananlar ise kira yardımından faydalanamaz.” hükmü çerçevesinde, riskli alanlardaki hak sahipleri ile İstanbul ilindeki yetki devri yapılan belediyelerce kira yardımları ödenen riskli yapıların hak sahiplerinin aynı anda faiz desteği ve kira yardımı alıp almadıklarının kontrolü sistem üzerinden yapılamamaktadır.

2. ARAAD.Net sistemi üzerinden takip edilen ve il müdürlükleri ile İstanbul belediyelerinin oluşturdukları kira yardımı listeleri üzerinden yapılan kira yardımı ödemeleriyle ilgili olarak;

Hak sahiplerine ödenmek üzere kira yardımı hesabına aktarılan 3.387.414,18TL tutar;

hak sahiplerinin kontrolü ve hak ettikleri kira yardımlarının takibinin manuel yapılması nedeniyle mükerrer veya yersiz ödeme, sehven fazla aktarım gibi nedenlerle kira yardımı hesabından dönüşüm projeleri özel hesabına ait banka hesaplarına iade edilmiştir.

3. Kentsel dönüşüm uygulamaları çerçevesinde; bedelleri dönüşüm projeleri özel hesabından ödenen kamulaştırmalara ait takip, ilgili birimlerce yeterli bilgiyi sunacak şekilde yapılmamaktadır. Yapılan kamulaştırmalar sonucu taşınmaz giriş işlemleri ile kamulaştırılan alanlara ait envanter kayıtları ve bunlardan uygulamada bulunan belediyelere yapılan devir işlemlerine ait bilgiler muhasebe üzerinden izlenmemektedir.

Bakanlıkça; riskli alanlardaki hak sahipleri ile İstanbul ilinde yetki devri yapılan belediyelerce riskli yapı hak sahiplerine yapılacak kira yardımı ödemelerine ilişkin işlemlerin mevcut yazılım üzerinden yürütülmesi, 6306 sayılı Kanun kapsamında oluşturulan dönüşüm projeleri özel hesabına ait mali işlemlerin ve mali raporların güvenilirliğinin sağlanması ve iç kontrol ortamının iyileştirilmesi için kentsel dönüşüm uygulamalarına yönelik olarak kullanılan mevcut yazılımın, kira ve faiz desteği ödemeleri ile kamulaştırmalara ait doğru bilgi ve kapsamlı raporları üretecek şekilde iyileştirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı işlemlerinin takibi amacıyla Gazi Üniversitesince hazırlanan A.R.A.A.D yazılımı ile riskli alanlardaki hak sahipleri ve İstanbul İlinde yetki devri yapılan belediyelerce riskli yapı hak sahiplerine yapılan kira yardımı ile ilgili işlemlerin A.R.A.A.D yazılımı üzerinden takibinin sağlanmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir.

Hak sahiplerine ödenmek üzere kira yardımı hesabından aktarılan tutarların çeşitli nedenlerle (hak sahiplerine ait bilgilerin sisteme yanlış girilmesi, soyadı bilgisinin değişmesi, hak sahibinin vefatı, hesabının kapanması vb.) hak sahiplerine iletilemeyip, kira yardımı hesabına iade olmasıyla hesapta birikme yaşanmaması için, hem Genel Müdürlüğümüzce kira yardımı ödemelerinin takibi, T.C Ziraat Bankası A.Ş. tarafından gönderilen o ayın kira yardımı ödemelerine ilişkin ödeme bilgilerini içeren Akıbet Dosyalarıyla yapılmış hem Genel Müdürlüğümüz çalışmalarıyla hak sahiplerine ait bilgilerin düzeltilerek ilgililere ulaştırılmış hem de biriken tutarların Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına aktarılması sağlanmıştır.

25/02/2017 tarihli ve 29990 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Dönüşüm Projeleri Özel

Hesabı Yönetmeliği gereğince, 02/05/2017 tarihinden itibaren 6306 sayılı Kanun kapsamında yapılan kamulaştırmalara ilişkin tutarlarının Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı muhasebe kayıtlarında takip edilmesi mümkün hale gelmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, Gazi Üniversitesince hazırlanan A.R.A.A.D yazılımı ile ilgili çalışmaların tamamlanmasından itibaren riskli alanlardaki hak sahipleri ve İstanbul İlinde yetki devri yapılan belediyelerce riskli yapı hak sahiplerine yapılan kira yardımı ile ilgili işlemlerin A.R.A.A.D yazılımı üzerinden takibinin sağlanacağı, 25/02/2017 tarihli ve 29990 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği gereğince, 02/05/2017 tarihinden itibaren 6306 sayılı Kanun kapsamında yapılan kamulaştırmalara ilişkin tutarlarının Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı muhasebe kayıtlarında takip edileceği belirtilmekle birlikte, kullanılan mevcut yazılımın, kira ve faiz desteği ödemeleri ile kamulaştırmalara ait doğru bilgi ve kapsamlı raporları üretecek şekilde iyileştirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 3: 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca Düzenlenen ve Mali Hüküm İçeren Yönetmelik ve Değişikliklerinin 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 27'nci Maddesine Göre Sayıştayın İstisari Görüşü Alınmadan Yürürlüğe Konulması

6306 sayılı Kanun kapsamında Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca düzenlenen ve mali hüküm içeren yönetmelik ve değişiklikleri Sayıştayın istisari görüşü alınmadan yürürlüğe konulmuştur.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun “Daireler Kurulu” başlıklı 27'nci maddesinin 3'üncü fıkrasında: “*Daireler Kurulu;*

a) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler,

...hakkında görüş bildirir.”,

4'üncü fıkrasında; “*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istisari görüşü alınarak yürürlüğe konulur.”* denilmektedir.

04.08.2012 tarihli ve 28374 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği”, bu yönetmeliği yürürlükten kaldıran ve aynı hususlarda daha kapsamlı düzenlemeler içeren 15.12.2012 tarihli ve 28498 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği” ile bu yönetmelikte değişiklik yapan 02.07.2013 tarihli ve 28695 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”, 25.07.2014 tarihli ve 29071 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” ve aynı yönetmelikte değişiklik yapan 27.10.2016 tarihli ve 29870 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “6306 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” hükümlerinde, kamu maliyesi ve personel mevzuatı ile ilgili, gelir, gider ya da varlıklara, kısaca kamu kaynaklarına ilişkin belirlenmeler, esaslar ve tutarlar, ödeme, tahsil ve takibe dair kurallar ve bunlara ilişkin kontrol, yönetim ve yaptırım gibi parasal sonuç doğuran işlemlere ilişkin düzenlemeler içermesine rağmen, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 27’nci maddesine göre Sayıştay istişari görüşü alınmadan yürürlüğe konulmuştur.

04.08.2012 tarihli ve 28374 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği”nin;

10’uncu maddesinde “ Huzur hakkı, yolluk ve gündelik ödenmesi” konusu,

11’inci maddesinde “Taşınmazların değerinin tespiti” konusu,

15’inci maddesinde “Kira yardımı yapılması” konusu belirlenmiştir.

15.12.2012 tarihli ve 28498 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği” ile bu yönetmelikte değişiklik yapan 02.07.2013 tarihli ve 28695 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”, 25.07.2014 tarihli ve 29071 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” ve aynı yönetmelikte değişiklik yapan 27.10.2016 tarihli ve 29870 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “6306 Sayılı Kanunun

Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”lerin (en son hali dikkate alınarak);

12’nci maddesinde; “Taşınmazın değeri; ilgili kurum bünyesinden en az üç kişiden teşkil olunacak kıymet takdir komisyonları marifetiyle veya hizmet satın alınmak suretiyle tespit edilmesi, taşınmazın değeri; taşınmaz değerlendirme konusunda uzman kişi, kurum veya kuruluşlardan bilgi alınarak ve mahallin emlak alım satım bürolarından alınacak bilgilerden de faydalanılarak, 4.11.1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun 11’inci maddesindeki esaslara göre tespit edilmesi” konusu,

13’üncü maddesinin 2’nci fıkrasının (c) bendinde, “Uygulama alanındaki taşınmaz maliklerinin, birden fazla konut veya işyeri alma hakkının olması halinde, taşınmaz malikinin ilgili kuruma borçlanması hâlinde ödemeler ilgili kurumca belirlenecek takvime göre taksit ile ödenebilir. “ konusu,

15/A maddesinde, “riskli alanlar, rezerv yapı alanları ve riskli yapıların bulunduğu parsellerde hisseleri oranında paydaşların en az üçte iki çoğunluğu ile alınan karara katılmayan maliklerin arsa paylarının satışı” konusu,

Geçici 4’üncü maddesinde “kira yardımında geçici uygulama” konusu,

16’ncı maddesinde, “kira yardımı ve diğer yardımlar “ konusu belirlenmiş ve ilgili madde yönetmelik değişikliklerinde hem genişletilmiş hem yardım sürelerin de farklı hükümler getirilmiştir.

Yukarıda ifade edilen hususları ihtiva eden bulgu 2014 yılında da raporlanmasına rağmen, 2016 yılındaki mali hüküm içeren yönetmelik değişikliğinde de, Sayıştay’ın istişari görüşü alınmamıştır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanan yukarıda konu edilen yönetmelik ve değişiklikleri ile bundan böyle mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler hakkında 6085 Sayıştay Kanunu’nun 27’nci maddesi çerçevesinde Sayıştay istişari görüşünün alınması ve ilgili yönetmeliklerin bu görüşten sonra yürürlüğe konulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 27 nci maddesinin 3'üncü

ve 4'üncü fıkralarda, "mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler" hakkında Sayıştay'ın istişari görüşünün alınması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Yine, 19/12/2005 tarihli ve 2005/9986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilip 17/2/2006 tarihli ve 26083 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 6 ncı maddesinin birinci fıkrasının, (ç) bendinde, "Kamu gelir ve giderlerini etkileyen kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları hakkında Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığının; malî konuları düzenleyen kanunlar ile düzenleyici işlemlere ilişkin tasarılar hakkında Maliye Bakanlığının", (e) bendinde de, "Bakanlıklar ile Sayıştay'ın denetimine tâbi diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca malî konularda düzenlenecek yönetmelik tasarıları hakkında Sayıştay Başkanlığının" görüşlerinin alınmasının zorunlu olduğu hükme bağlanmıştır.

Gerek 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve gerekse Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe göre, Sayıştay görüşünün alınması gereken Yönetmelikler, "müstakilen mali konularda düzenlenecek yönetmeliklerdir." 6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği "müstakilen" mali konuları düzenleyen bir yönetmelik değildir. 6306 sayılı Kanun kapsamında yapılacak uygulamaların usul ve esaslarına ilişkin olan söz konusu Yönetmelik mali hükümler de ihtiva ettiğinden, "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 6 ncı maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi uyarınca Yönetmelik ve Yönetmelik değişiklikleri hakkında Maliye Bakanlığının görüşü alınmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe göre, Sayıştay görüşünün alınması gereken yönetmeliklerin "müstakilen mali konularda düzenlenecek yönetmelikler" olduğu, 6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinin "müstakilen" mali konuları düzenleyen bir yönetmelik olmadığı, 6306 sayılı Kanun kapsamında yapılacak uygulamaların usul ve esaslarına ilişkin olan söz konusu Yönetmeliğin mali hükümler de ihtiva ettiğinden, "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi uyarınca Yönetmelik ve Yönetmelik değişiklikleri hakkında Maliye Bakanlığının görüşünün alındığı belirtilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Daireler Kurulu" başlıklı 27'nci maddesinin 3'üncü fıkrasında: "*Daireler Kurulu*;

a) *Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler,*

...hakkında görüş bildirir.",

4'üncü fıkrasında; "*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulur.*" denilmektedir.

Sayıştay Kanunu ile Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te, Sayıştay görüşünün alınması gereken yönetmeliklerin "müstakilen mali konularda düzenlenecek yönetmelikler" olduğu konusunda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler hakkında; müstakilen mali konuları düzenleyen ya da içeriğinde mali hükümler içeren yönetmelikler hakkında, uygulamada genel yönetim kapsamındaki bütün kamu idarelerince Sayıştayın istişari görüşü alınmaktadır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca da, mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemlerin, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulması gerektiği değerlendirilmektedir.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

T.C. Maliye Bakanlığı

SAYMANLIK MALİ TABLOLAR (HESAP)

Muhasebat Genel Müdürlüğü

Muh. Bir. Kodu : 000006955

Ay : 12

Bütçe Yılı : 2016

Muh. Bir. Adı : Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü

Hesap No	Hesap Adı	MİZAN (Tutar)		BİLANÇO		BÜTÇE UYGULAMA		FAALİYET SONUÇLARI		NAZIM HESAPLAR	
		Borç	Alacak	Aktif	Pasif	SONUÇLARI TABLOSU	TABLOSU	Aktif	Pasif	Aktif	Pasif
102	BANKA HESABI	1.875.525.097,64	1.748.880.147,09	126.644.950,55	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
103	VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	719.535.176,52	719.535.176,52	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
162	BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	4.012.243,39	1.953.543,39	2.058.700,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
198	DİĞER ÇEŞİTLİ DÖNEN VARLIKLAR HESABI	1.834.262,51	1.834.262,51	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
330	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	0,00	185.247,39	0,00	185.247,39	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
333	EMANETLER HESABI	497.616,53	587.253,24	0,00	89.636,71	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	3.782.611,84	3.782.611,84	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	5.122.804,36	5.433.722,60	0,00	310.918,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
500	NET DEĞER HESABI	2.107.349.190,07	1.900.554.216,40	297.394.971,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	0,00	335.512.819,88	0,00	335.512.819,88	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
600	GELİRLER HESABI	577.081.959,01	577.081.959,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
630	GİDERLER HESABI	719.180.119,95	719.180.119,95	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
910	TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	6.219.975,00	1.708.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4.511.975,00	0,00
911	TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	1.708.000,00	6.219.975,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4.511.975,00
Genel Toplam :		6.022.449.056,82	6.022.449.056,82	336.098.622,22	336.098.622,22	0,00	0,00	0,00	0,00	4.511.975,00	4.511.975,00
Dönem Sonucu						0,00	0,00	0,00	0,00		
Toplam						336.098.622,22	336.098.622,22	0,00	0,00		

KENTSEL DÖNÜŞÜM ÖZEL GELİR HESABI GELİR TABLOSU		YILI 2016
	2015	2016
	TL	TL
A- BRÜT SATIŞLAR	780.085.007,20	577.081.959,01
1- Yurtiçi Satışlar	780.085.007,20	577.081.959,01
2- Yurtdışı Satışlar		
3- Diğer Gelirler		
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)		
1- Satıştan İadeler (-)		
2- Satış İskontoları (-)		
3- Diğer İndirimler (-)		
C- NET SATIŞLAR	780.085.007,20	577.081.959,01
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	780.085.007,20	577.081.959,01
E- FAALİYET GİDERLERİ (-)	781.141.478,35	719.102.119,95
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)		
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)		
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	781.141.478,35	719.102.119,95
FAALİYET KARI VEYA ZARARI		
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR		
1- İştiraklerden Temettü Gelirleri		
2- Bağlı Ortaklıklardan Temettü Gelirleri		
3- Falz Gelirleri		
4- Komisyon Gelirleri		
5- Konusu Kalmayan Karşılıklar		
6- Menkul Kıymet Satış Karları		
7- Kambyo Karları		
8- Reeskont Falz 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- Kambyo Zararları (-)		
5- Reeskont Falz Giderleri (-)		
6- Diğer Olağan Gider ve Zararlar	2.922.058,65	1.834.262,51
H- FİNANSMAN GİDERLERİ (-)		
1- Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri (-)		
2- Uzun Vadeli Borçlanma Giderleri (-)		
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	-3.978.529,80	-143.854.423,45
I- OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR		
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları		
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	-3.978.529,80	-143.854.423,45
K- DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞ.YAŞ. YÜK. KARŞILIKLARI (-)		
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	-3.978.529,80	-143.854.423,45

DİPNOTLAR

1. _____

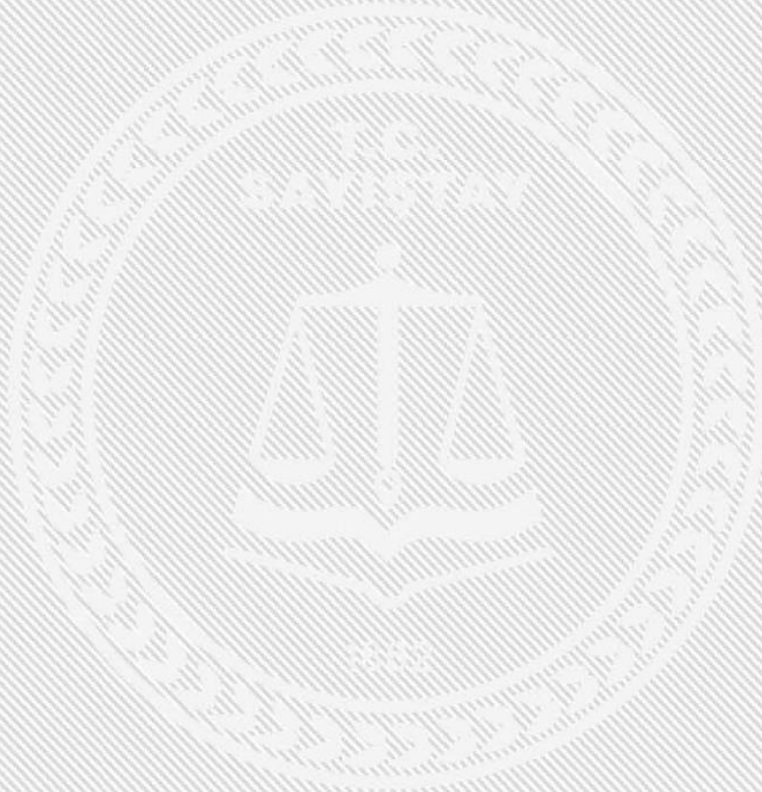
2. _____

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

2016 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	ÖZET.....	119
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	120
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	120
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	121
5.	GENEL DEĞERLENDİRME	122
6.	DENETİM BULGULARI.....	128

KISALTMALAR

ISO	: International Standards of Organisations
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TUCBS	: Türkiye Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi

TABLolar

Tablo 1	: Raporlama Gerekliliklerine Uygunluk Kriterleri
Tablo 2	: Performans Bilgisinin İçeriğine Yönelik Kriterler
Tablo 3	: Veri Kayıt Sistemlerinin Güvenilirliğine Yönelik Kriterler
Tablo 4	: Çıktı-Sonuç Odaklı Olma Kriterini Karşılamayan Performans Hedefleri
Tablo 5	: İlgililik Kriterini Karşılamayan Performans Göstergesi
Tablo 6	: Faaliyet Raporunda Geçerlilik/İkna Edicilik Kriterini Karşılamayan Göstergeler

1. ÖZET

Bu rapor, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının 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 aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2015-2017 Stratejik Planı,
- 2016 yılı Performans Programı,
- 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Performans esaslı bütçeleme sistemi gereği Çevre ve Şehircilik Bakanlığının hazırladığı üç temel belge olan 2015–2017 Stratejik Planı, 2016 Yılı Performans Programı ve 2016 Yılı İdare Faaliyet Raporu, raporlama gerekliliklerine uyum kriterleri (mevcudiyet, zamanlılık, sunum) açısından incelenmiş ve bu incelemenin sonucunda;

Stratejik Planın tüm kriterleri karşıladığı,

Performans Programının mevcudiyet kriterini karşıladığı, sunum kriterini karşıladığı, zamanlılık kriterini karşıladığı görülmüştür.

İdare Faaliyet Raporunun mevcudiyet ve zamanlılık kriterlerini karşıladığı, ancak sunum kriterini kısmen karşıladığı görülmüştür.

Yukarıda sayılan dokümanlardan Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma açısından değerlendirilmiş ve bu incelemelerin sonucunda, Stratejik Planın bulgularda belirtilen bu kriterlere genel itibariyle uyduğu, ancak performans programının bulgularda belirtilen nedenlerle bu kriterlere kısmen uyduğu kanaatine varılmıştır.

İdare Faaliyet Raporu ise performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik açısından incelenmiş ve bu incelemelerin sonucunda, söz konusu belgenin tutarlılık, doğrulanabilirlik, kriterlerine genel olarak uyduğu ancak,

bulgulara belirtilen nedenlerle geçerlilik/ikna edicilik kriterini büyük ölçüde karşılamadığı kanaatine varılmıştır.

İncelenen veri kayıt sisteminin; üretilen performans bilgisinin gerçekleşmeleri doğru ve tam olarak yansıttığı, göstergenin tanımına dayalı olarak gerçekleşmelerle ilgili olmayan hususları içermediği ve dahil edilmesi gereken hususları genel itibariyle dışarıda bırakmadığı görülmüştür. Bu nedenle incelenen veri kayıt sisteminin, hedef ve gösterge açısından performansın ölçülmesi ve raporlanması amacına uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

Bu raporda, 2015-2017 Stratejik Planı, 2016 Yılı Performans Programı ve 2016 Yılı İdare Faaliyet Raporunda tespit edilen eksikliklerin sonraki yıllarda tekrarlanmaması için tespit edilen denetim bulguları ile 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 Sayıştay'a 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 gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yayımladığı 2015-2017 dönemine ait Stratejik Planı, 2016 yılı Performans Programı ve 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2016 yılı performans denetimi kapsamında Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yayımladığı 2015-2017 Stratejik Plan, 2016 yılı Performans Programı ve 2016 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. Bakanlık, 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.

Kamu idaresi bütçesinin uygulanması ve muhasebeleştirilmesi aşamasında performans hedeflerine yönelik bir izleme olmadığı, dolayısıyla plan-program-bütçe bağının yeterince sağlamadığı tespit edilmiştir. Faaliyetler için tahsis edilen ödeneklerin yılsonu gerçekleştirmelerini izleyebilecek bir sistem bulunmamaktadır.

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	Bakanlığın, plan, program ve raporlarını yayımlayıp yayımlamadığı
Zamanlılık	Bakanlığın plan, program ve raporlarını yasal süre içinde yayımlayıp yayımlamadığı
Sunum	Bakanlık plan, program ve raporlarının ilgili mevzuatla belirlenen usullere uyumlu olup olmadığı

Tablo 2: Performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterler

Stratejik Plan ve Performans Programı	İlgililik:	Amaç, 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
İdare 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/ikna edici 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
---------------------	--

PERFORMANS PROGRAMI

2016 Yılı Performans Programında 48 adet performans hedefi, bu hedeflere ulaşmak için de 132 adet performans göstergesi belirlenmiştir.

Kamu idaresinin 2016 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 2016 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.

2016 Yılı Performans Programının mevzuatta öngörülen süre içinde kamuoyuna 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,

- Performans programının idare düzeyinde hazırlandığı görülmüştür.

İlgililik

- *Performans Hedefinin İlgililiği*

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre kamu idarelerinin performans hedefleri ya çıktılarına ya da sonuçlara odaklı olmalıdır. İdarenin belirlediği 48 adet performans hedefinin 2 tanesinin çıktı/sonuç odaklı olmadığı tespit edilmiştir. Çıktı/sonuç odaklı olduğu tespit edilen 46 adet performans hedefinden 46 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.

Stratejik hedef ile ilgili olmayan ve faaliyet odaklı olan performans hedeflerine ait performans göstergelerinin ilgililik kriterine göre değerlendirmesi yapılmamıştır. Buna göre yapılan değerlendirmede, 2016 Yılı Performans Programında yer alan 132 adet performans göstergesinin 129 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 129 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 129 adet performans göstergesinin tamamının iyi tanımlanma kriterini karşıladığı kanaatine varılmıştır.

FAALİYET RAPORU

2016 Yılı İdare 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 2016 Yılı İdare Faaliyet Raporunun mevcut olduğu,

Zamanlılık

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde 2016 Yılı İdare Faaliyet Raporunun mevzuatta öngörülen süre 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.

İdare Faaliyet Raporunun, yukarıdaki Yönetmelik hükümlerine göre bulguda belirtilen nedenlerle sunum kriterlerini kısmen 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 doğrulanabilirlik 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, İdare Faaliyet Raporunun bulguda belirtilen nedenlerle geçerlilik/ikna edicilik kriterini büyük ölçüde karşılamadığı kanaatine varılmıştır.

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.

Kamu idaresinin performans bilgisi üreten veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi sonucunda; kamuoyu ilgisinin yüksek olduğu düşünülen, performans hedeflerini etkileyen performans göstergelerinin izlendiği veri kayıt sistemlerinin önemli veri kayıt sistemleri olarak seçilmesine karar verilmiş ve kamu idaresinin 2016 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 dâhil edilmesi gereken hususları genel itibariyle dışarıda bırakmadığı görülmüştür. Bu nedenle incelenen veri kayıt sisteminin, hedef ve gösterge 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 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.

Tablo 4: Çıktı-Sonuç Odaklı Olma Kriterini Karşılamayan Performans Hedefleri

Performans Hedefi(43)	Bakanlığımız personeli ile iç ve dış paydaşlarına yönelik eğitimler yapılacak; Bakanlığımız çalışma konuları ile ilgili yayınlar hazırlanacaktır.
Performans Hedefi(47)	Bakanlık personel ihtiyacı karşılanacak ve kapasiteleri geliştirilecektir.

2016 Yılı Performans Programı incelendiğinde; yukarıda belirtilen 2 adet performans hedefinin çıktı-sonuç odaklı olmadığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla 48 adet performans hedefinden 2 tanesi çıktı-sonuç odaklı olma kriterini karşılamamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “...Performans Hedefi 43, faaliyet olma özelliği taşımakla birlikte kurumsal kapasitenin geliştirilmesi amacına ulaşmak üzere belirlenmiş çok yıllık stratejik hedefin bir alt hedefi olarak düşünülmüş olup; hedefe ulaşma seviyesini ölçmek üzere tespit edilen performans göstergeleri ile hedefin çıktı veya sonuç odaklı olma özelliği tamamlanmak istenilmiştir.

“Hizmet içi eğitime tabi tutulan personel sayısı” ve “Bölgesel eğitim programlarına katılım sayısı” göstergeleri çıktı; eğitimler neticesinde Bakanlığımızın vermiş olduğu hizmet kalitesindeki artış, sonuç olma özelliği taşımaktadır.

Performans Hedefi 47, altında yer alan “Bakanlık teknik personel sayısının toplam personel sayısına oranı” göstergesi ile Bakanlığımızda çalışan teknik personel sayısının toplam personel sayısı içindeki oranı artırılarak, geliştirilen bilgi ve beceri vasıtasıyla kurumsal teknik kapasitenin geliştirilmesi amacına hizmet etmektedir.

Bununla birlikte önümüzdeki program dönemlerinde performans hedeflerinin faaliyet niteliğinde olmaması ve çıktı ve sonuçları daha net gösteren hedeflerin oluşturulması için azami gayret gösterilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu İdaresi cevabında 43 nolu Performans hedefi “Bakanlığımız personeli ile iç ve dış paydaşlarına yönelik eğitimler yapılacak; Bakanlığımız çalışma konuları ile ilgili yayınlar hazırlanacaktır.” ve 47 nolu Performans Hedefi “Bakanlık personel ihtiyacı karşılanacak ve kapasiteleri geliştirilecektir.” faaliyet olma özelliği taşımakla birlikte kurumsal kapasitenin geliştirilmesi amacına ulaşmak üzere belirlenmiş çok yıllık stratejik hedefin bir alt hedefi olarak düşünüldüğü ifade edilmiştir. Ayrıca, önümüzdeki program dönemlerinde performans hedeflerinin faaliyet niteliğinde olmaması ve çıktı ve sonuçları daha net gösteren hedeflerin oluşturulması için azami gayret gösterileceği belirtilmiş olup, bulgu konusu hususlar 2017 yılı denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 2: Performans Göstergelerinden Bazılarının İlgililik Kriterini Karşılamaması

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.

Tablo 5: İlgililik Kriterini Karşılamayan Performans Göstergesi	
Performans Hedefi	PH 44. Stratejik Yönetim anlayışı yerleştirilecek ve uygulamaları yaygınlaştırılacaktır.
Performans Göstergesi	
PG4.	Stratejik yönetim anlayışı yerleştirilecek ve uygulamaları yaygınlaştırılacak olup; kurumsal kimliği yansıtan ve kaliteli hizmet sunumunu sağlayan hizmet binaları yapılacaktır.

2016 Yılı Performans Programı incelendiğinde; yukarıda belirtilen performans göstergesinin performans hedefiyle ilgisi kurulamamış ve söz konusu göstergenin ilgililik kriterini karşılamadığı sonucuna varılmıştır.

***Kamu idaresi cevabında;** “...Performans Hedefi 44’ün altında gözüken ‘Yeni Hizmete Açılan Hizmet Binası Sayısı’ göstergesi Performans Denetim Raporunda da bahsedildiği üzere ilgililik kriterini karşılamamaktadır. Bu konudaki uyarı dikkate alınarak, aradaki ilgi bağının kurulması amacıyla ilgili performans hedefi 2017 Yılı Performans Programında yeniden düzenlenerek Stratejik yönetim anlayışı yerleştirilecek ve uygulamaları yaygınlaştırılacaktır.” şeklinde yeniden düzenlenmiş ve performans göstergesi programdan çıkartılmıştır.”* denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında bulgumuza iştirak edilmiş olup, bulgu konusu hususlar 2017 yılı denetimlerinde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 3: Faaliyet Raporunda Yer Alması Gereken Temel Bilgilerde Eksiklik Olması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in “Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı” başlıklı 18’inci maddesinde “(1) Birim ve idare faaliyet raporları, aşağıda yer alan bölümleri ve bilgileri içerecek şekilde hazırlanır.

...

c) Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler: Bu bölümde, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verilir.

1) 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.” denilmektedir.

Mali bilgiler başlığı altında; diğer kuruluşlardan aktarılan ödenekler ile şartlı bağışlar gibi kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmelerinde meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile temel mali tablolara ilişkin açıklamalara yer verilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; “...Mali bilgiler başlığı altında; diğer kuruluşlardan aktarılan ödenekler ile şartlı bağışlar gibi kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmelerinde meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile temel mali tablolara ilişkin açıklamalara yer verilmediği görülmüştür.

Mali bilgiler başlığı altında; diğer kuruluşlardan aktarılan ödenekler ile şartlı bağışlar gibi kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmelerinde meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile temel mali tablolara ilişkin açıklamalara yer verilmediği görülmüştür.

Mali bilgiler başlığı altında; diğer kuruluşlardan aktarılan ödenekler ile şartlı bağışlar gibi kaynakların Bakanlığımıza ait olmaması ve kaynaklara ait faaliyetlerin ilgili kurumun faaliyet raporunda yer almasından dolayı Bakanlığımız faaliyet raporunda yer verilmemiştir. Fakat önümüzdeki yıl diğer kuruluşlardan aktarılan ödenekler ile şartlı bağışlar gibi kaynaklar ile bütçe hedef ve gerçekleştirmelerinde meydana gelen sapmaların nedenlerine ayrıca yer verilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında bulgumuza iştirak edildiği belirtilmiş olup, bulgu konusu hususlar 2017 yılı denetimlerinde izlenecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 4: Faaliyet Raporunda Bazı Göstergelere Ait Sapmaların Geçerlilik/İkna Edicilik Kriterini Karşılamaması

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 her türlü sapmanın nedenlerine yer verilmesi gerekmektedir.

“İlgililik” ile “ölçülebilirlik” kriterlerini karşılayan 129 performans göstergesinin 100’ü “Geçerlilik/İkna Edicilik” kriterini karşılamaktadır. Kurum Faaliyet Raporunda, aşağıda yer alan performans göstergelerine ilişkin hedeflerin gerçekleştirilemediği belirtilmekle birlikte, ikna edici sapmanın nedenlerine yer verilmemiştir.

Tablo 6: Faaliyet Raporunda Geçerlilik/İkna Edicilik Kriterini Karşılamayan Göstergeler
Mekânsal Strateji Planı veri envanterinin oluşturulması oranı (%)
Çevre düzeni planı ve değişiklik tekliflerinin işleme tabi tutulması oranı (%)
Hazırlanan Bütünleşik Kıyı Alanları Planları kıyı uzunluğunun toplam kıyı uzunluğuna oranı (%) (kümülatif)
Kırsal Tasarım Rehberi hazırlama kılavuzu tamamlanma oranı (%)
Bakanlığımıza intikal eden imar planlarının 90 gün içinde onay işlemleri sonuçlandırma oranı (%)
Belirlenen kentsel dönüşüm veya özel nitelikli alanlarda kentsel tasarım çalışmalarının tamamlanma oranı (%)
Mücadir alan tekliflerine işlem yapılma oranı (%)
90 günde onaylanan mikrobölgeleme etüt raporu oranı (%)
İhale edilen riskli alanlardaki planlama/müşavirlik sürecinin tamamlanma oranı (%)
E-devlet kapısına entegrasyon sayısı
TUCBS (Türkiye Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi) veri tanımlama format ve dökümanı sayısı
Eğitim/Uzaktan eğitim verilen kursiyer/personel sayısı

Atıksu arıtma hizmeti verilen belediye nüfus oranı (%)
ISO 27001 Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi Belge Başvurusu
Onaylanmış kıyı tesisi planlarının oranı(%)
Stratejik Çevresel Değerlendirme kapasitesi geliştirme amaçlı eğitim, çalıştay sayısı
Elektronik ortamda yeterlik belgesi almış kuruluş sayısı (kümülatif)
Elektronik ortamda verilen Çevre Görevlisi Belgesi sayısı (kümülatif)
Elektronik ortamda verilen Çevre Danışmanlık Yeterlik Belgesi Sayısı (kümülatif)
Bilimsel raporu hazırlanan korunan alan sayısı
Tescil değerlendirmesi tamamlanan korunan alan sayısı
Çevre düzenlemesi proje sayısı (kümülatif)
Uygulamadaki projelerin hizmet edeceği toplam nüfus(kümülatif)
Plan yapımı yeterlilik belgesi talebinin 20 işgünü içerisinde karşılanma oranı
Enerji kimlik belgesi alan binalarda yenilenebilir enerji kullanılma oranı(%)
Piyasaya arz edilen yapı malzemelerinin güvenli olduklarının istatistiksel oranı(G.N. Sayısı/T.N. Sayısı (%))
Aktif Yapı Denetim Kuruluşlarının Şantiyelerine yapılan denetim sayısı
Kırsal konut projesi yapılacak pilot il sayısı (kümülatif)
Devlet eli ile yapılacak veya satın alınacak konut sayısı

Kamu idaresi cevabında; Bulguda yer verilen performans göstergelerinin sapma nedenleri ilave bilgilerle açıklanmaya çalışılmış olup, bulgu konusu hususlara katıldığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabından bulgumuza iştirak edildiği anlaşılmış olup, bulgu konusu hususlar 2017 yılı denetimlerinde izlenecektir.

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>