



**MALİYE BAKANLIĞI**  
**2013 YILI SAYIŞTAY**  
**DENETİM RAPORU**

Ağustos 2014



## ***İÇERİK***

|                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------|----|
| I) MALİYE BAKANLIĞI 2013 YILI DÜZENLİLİK DENETİMİ RAPORU.....  | 1  |
| II) MALİYE BAKANLIĞI 2013 YILI PERFORMANS DENETİMİ RAPORU..... | 98 |







# **MALİYE BAKANLIĞI 2013 YILI DÜZENLİLİK DENETİMİ RAPORU**



## ***İÇİNDEKİLER***

|                                                                          |          |
|--------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ.....</b> | <b>1</b> |
| <b>DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU.....</b>              | <b>3</b> |
| <b>SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....</b>                                      | <b>3</b> |
| <b>DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI .....</b>               | <b>4</b> |
| <b>DENETİM GÖRÜŞÜ .....</b>                                              | <b>5</b> |
| <b>TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....</b>                                   | <b>6</b> |





## ***KISALTMALAR***

AVM : Alışveriş Merkezi

BÜMKO: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

DHTA: Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlar

GİB: Gelir İdaresi Başkanlığı

İDO : İstanbul Deniz Otobüsleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.

İYK : İzleme ve Yönlendirme Kurulu

KBS: Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

MEOP: Milli Emlak Otomasyon Projesi

MYMY: Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği

ÖYK : Özelleştirme Yüksek Kurulu

SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu

TDİ : Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş.

YİD: Yap İşlet Devret



## **KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ**

### **Mali Yapı**

Maliye Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. Aşağıda ayrıntısı gösterildiği üzere 2013 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Maliye Bakanlığı'na 99.216.766.250 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin % 24,5ine tekabül etmektedir.

| <b>Bütçe Gideri</b>             | <b>2013 Yılı Bütçe Ödeneği</b> | <b>Oran (%)</b> |
|---------------------------------|--------------------------------|-----------------|
| 01.Pers. Giderleri              | 1.078.748.000                  | 1,09            |
| 02.SGK Devlet Katkısı           | 173.733.000                    | 0,18            |
| 03.Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 527.456.000                    | 0,53            |
| 05.Cari Transferler             | 90.406.851.250                 | 91,12           |
| 06.Sermaye Giderleri            | 130.000.000                    | 0,13            |
| 07.Sermaye Transferleri         | 4.307.425.000                  | 4,34            |
| 09.Yedek Ödenek                 | 2.592.553.000                  | 2,61            |
| <b>TOPLAM</b>                   | <b>99.216.766.250</b>          | <b>100</b>      |

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2013 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı ise aşağıda belirtilmiştir.

| <b>Bütçe Gideri</b>             | <b>2013 Yılı Gerçekleşen<br/>Bütçe Gideri Tutarı</b> | <b>Oran (%)</b> |
|---------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------|
| 01.Pers. Giderleri              | 1.054.655.690,43                                     | 1,09            |
| 02.SGK Devlet Katkısı           | 168.355.330,92                                       | 0,17            |
| 03.Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 486.135.633,20                                       | 0,50            |
| 05.Cari Transferler             | 90.303.801.118,99                                    | 93,18           |
| 06.Sermaye Giderleri            | 64.169.275,14                                        | 0,07            |
| 07.Sermaye Transferleri         | 4.798.133.056,00                                     | 4,95            |
| 08.Borç Verme                   | 40.812.337,69                                        | 0,04            |
| <b>TOPLAM</b>                   | <b>96.916.062.442,37</b>                             | <b>100</b>      |

## **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 Kanunun 49 ve 50 nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

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

Mali raporlamanın amacı; yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde; *“Bu yönetmeliğin amacı genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesidir.”* hükmü yer almaktadır.

Bu amacın gerçekleştirilmesi için; işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile birlikte muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan mali tabloların belirlenen sürelerde yönetim ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 117 inci maddesinde kapsama dahil kamu idarelerince düzenlenecek mali tablolar ile bu tabloların şekil ve türleri belirlenmiştir.

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

Bakanlık muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise Defterdarlıklar tarafından yürütülmektedir.

### ***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 yansıtmamasından 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.

### ***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, ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

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

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

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

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 tasarlanmıştır.

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

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, muhasebe ve raporlama sisteminin kurulması için, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslara 8/12/2013 tarih ve 28845 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici maddede, hesap dönemi sonunda verilecek defter, mali tablo ve belgelerden bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli dışında, düzenlenmesi gereken diğer mali raporların Sayıştay'a gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere üç yıl ötelenmiştir.

Bu itibarla denetim, Sayıştaya sunulan bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli ile bu cetvellere esas iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğuna yönelik olarak gerçekleştirilmiştir.

Denetim çalışmalarında ayrıca; Bakanlığın merkez ve taşra muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları ve bunlara esas belgeler; harcama birimlerinde gerçekleşen mali iş, işlem ve kararlara ait belgeler tamlik, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir. 2013 yılı denetimi kapsamında personel giderleri, mal ve hizmet alımları ile yapım işleri, taşınır işlemleri, İstanbul, Antalya, Mersin ve Kocaeli illeri itibariyle taşınmaz

işlemleri ile ödenek ve transfer işlemleri konularında incelemeler yapılmıştır.

## ***DENETİM GÖRÜŞÜ***

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

## **TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER**

### **BULGU 1:**

#### **Yedek Ödenekten Yapılan Aktarmaların Tamamının Kamuoyuna Açıklanmaması**

Maliye Bakanlığı bütçesinde yer alan yedek ödenekten mali yıl içinde yapılan aktarmaların yılsonu gerçekleştirmeleri üzerinden ilan edilmesi gerekirken, yalnızca (09.6) ekonomik kodunun başlangıç ödeneği itibarıyla ilan edildiği tespit edilmiştir.

Maliye Bakanlığı bütçesinde yer alan yedek ödenekten mali yıl içinde yapılan aktarmaların yılsonu gerçekleştirmeleri üzerinden ilan edilmesi gerekirken başlangıç ödeneği itibarıyla ilan edildiği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Yedek Ödenek” başlıklı 23 üncü maddesinde yer alan;

*“Merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülme­yen hizmetler için, bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan idareler ile (II) sayılı cetvelde yer alan idarelerden merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine aktarıl­mak üzere, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine yedek ödenek konulabilir. Bu ödenekten aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir.*

*Malî yıl içinde yedek ödenekten yapılan aktarmaların tür, tutar ve idareler itibarıyla dağılımı, yılın bitimini takip eden on beş gün içinde Maliye Bakanlığınca ilan edilir.”*

hükmü uyarınca, yedek ödenekten yapılan aktarmaların yılın bitimini takip eden on beş gün içinde Maliye Bakanlığınca ilan edilmesi gerekmektedir.

Maliye Bakanlığı bütçesinin (09) Yedek Ödenek tertibinde yer alan yedek ödenek için 2013 yılında tespit edilen başlangıç ödeneği 2.592.553.000 TL’dir. Maliye Bakanlığı bütçe gerçekleştirmelerinin incelenmesi neticesinde ise ilgili tertipte yılsonu gerçekleşmesinin 38.364.983.832 TL olduğu tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kanunla verilen görev çerçevesinde Maliye Bakanlığı tarafından yedek ödeneğin kullanımına ilişkin bilgi kamuoyuna açıklanmıştır. Ancak bu açıklamada (09.6) Yedek ödenek ekonomik koduna ait 949.178.000 TL olan başlangıç ödeneğinden yapılan aktarmalara ilişkin bilgiye yer verilmiştir. Oysaki yılsonu itibarıyla yedek ödenekten aktarılan toplam tutar 38.364.983.832 TL olup, bu tutarın kamuoyuna açıklanması gerekmektedir.



5018 sayılı Kanunda, malî yıl içinde yedek ödenekten yapılan aktarmaların tür, tutar ve idareler itibarıyla dağılımının ilan edilmesi öngörülmüştür. Yedek ödenekten yapılan kullanımın tamamının açıklanması yerine sadece başlangıç ödeneğinin kullanımına ilişkin bilginin kamuoyuna açıklanması 5018 sayılı Kanuna uygun bulunmamaktadır.

***Kamu idaresi cevabında*** özetle;

Bahsedilen ödeneğin, Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda yer alan başlangıç ödeneği olduğu, eğer yılsonu ödeneği kastediliyor olsaydı yedek ödeneye nerelerden ödenek aktarması yapıldığının da açıklanmasına ilişkin bir hükme yer verilmesi gerektiği,

Bütçe kanunları ve diğer mevzuatla Maliye Bakanına verilen yetkiler çerçevesinde yıl içinde yedek ödeneye bütçelerin diğer tertiplerinden ödenek aktarmaları yapıldığı, yedek ödenekten de idare bütçelerinin muhtelif tertiplerine ihtiyaca binaen ödenek aktarıldığı ve aktarmalardan sonra ulaşılan yılsonu ödeneğinin Kesin Hesap Kanununda görülebildiği,

Diğer taraftan bütçe kanunları ve diğer mevzuatla idare bütçeleri arasında veya idare bütçeleri içinde ödenek aktarma işlemleri yapılabildiği, yedek ödeneye yapılan aktarmalarla benzerlik gösteren bu işlemlerin de Kesin Hesap Kanununda gösterildiği ve bu aktarmaların kamuoyuna açıklanmasına ilişkin herhangi bir hüküm olmadığı,

Aynı bulgu ve eleştirilerin Bakanlığın 2011 ve 2012 yılı bütçeleri ile ilgili olarak genel uygunluk bildirimlerinde gündeme getirilmiş olmakla birlikte, 2011 ve 2012 yılı kesin hesap kanunları TBMM genel kurulu tarafından kabul edildiği ve kesinleşmiş bulunduğu, ifade edilmiştir.

***Sonuç olarak;*** 5018 sayılı Kanunun “Yedek Ödenek” başlıklı 23 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “*malî yıl içinde yedek ödenekten yapılan aktarmaların tür, tutar ve idareler itibarıyla dağılımı, yılın bitimini takip eden on beş gün içinde Maliye Bakanlığınca ilan edileceği*” hükmünde, başlangıç veya yılsonu ödeneği ifadesine yer verilmemiş olup ilan edilmesi gerekenin “yedek ödenekten yapılan aktarmaların” olduğu açıkça belirtilmiştir.

Mezkur maddenin gerekçesinde ise, “*...kamu idarelerinin bütçelerine aktarılmak üzere Maliye Bakanlığı bütçesine yedek ödenek konulabilmesine imkan tanınmaktadır. Ancak, konulacak yedek ödenek tutarına sınır getirilmekte ve yedek ödenekten yapılacak aktarmalar konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi esası öngörülmektedir.*” hükmüne yer verilmiştir.

Madde gerekçesinden de anlaşılabileceği üzere, yedek ödenekten yapılan aktarmaların ilan edilmesindeki temel amaç kamuoyunun bilgilendirilmesidir. Yasa koyucu tarafından yedek ödenekten yapılan aktarmalara diğer bütçe aktarma işlemlerinden daha fazla önem

atfedildiği için yedek ödeneğin kamuoyuna duyurulması istenmiş ve diğer bütçe aktarımlarından farklı hükümlere yer verilmiştir. Diğer taraftan yedek ödenek tertibinin yılsonu gerçekleştirmelerinin kesin hesap kanununda gösterilmesinin, kamuoyunun bilgilendirilmesi işlevini görmeyeceği düşünüldüğü için ayrıca böyle bir hüküm koyma gereği duyulmuştur. Açıklanması istenen tutar cevaplarda atıf yapıldığının aksine, diğer tertiplerden yedek ödenek tertibine aktarılan tutarlar değil, yedek ödenek tertibinden nihai olarak diğer kurumların bütçelerine aktarılan tutarlardır.

Ayrıca, bulguda eleştirilen husus 5018 sayılı Kanunun 23 üncü maddesi ile Maliye Bakanlığı'na verilen “yedek ödenekten yapılan aktarmaların kamuoyuna açıklanması” görevinin eksik yerine getirilmesine ilişkindir. Dolayısıyla 2011 ve 2012 yılları Kesin Hesap Kanunun TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilmesi ve kesinleşmiş olması 5018 sayılı Kanun ile verilen bu sorumluluğun ortadan kaldırıldığı anlamına gelmeyecektir.

Sonuç olarak, yedek ödenekten yapılan aktarmanın tamamı olan 38.364.983.832 TL yerine, sadece başlangıç ödeneği olan 949.178.000 TL'nin kamuoyuna açıklanması 5018 sayılı Kanuna uygun bulunmamaktadır.

## **BULGU 2:**

### **Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Yapılmamış Olması**

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereğince, Devletin hüküm ve tasarrufu altında veya Hazinesin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların kayıt altına alınabilmesi ve izlenebilmesi amacıyla düzenlenmesi gereken form ve cetvellerin düzenlenmediği tespit edilmiştir.

178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 13 üncü maddesinin (f) bendinde, Hazine taşınmazlarının envanter işlemlerini yürütmek Maliye Bakanlığının görevleri arasında sayılmıştır. Envanter işleminin yerine getirilmesinin amacı da 10.10.2006 tarihinde yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin 5 inci maddesi gereğince kayıt işlemlerinin gerçekleştirilmesi ve buna ilişkin form ve cetvellerin düzenlenmesidir.

Yönetmelikte öngörülen kayıt işlemlerinin, taşınmazların miktar bakımından takibini mümkün kılacak şekilde idarelerin kuruluş kanunları veya özel mevzuatlarındaki hükümlere göre görevlendirilmiş birimi tarafından yapılması gerekmektedir. Taşınmazların kayıt altına alınabilmesi ve izlenebilmesi amacıyla kamu idarelerince düzenlenmesi gereken cetveller mezkur Yönetmeliğin 7 nci maddesinde sayılmıştır.

Maliye Bakanlığı, mevzuatta öngörülen bu kayıt işlemlerini, yönetim sorumluluğu kendisine ait olan Hazinesin mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin tamamını kapsayacak şekilde yapmalıdır. Nitekim Yönetmeliğin 4 üncü maddesinde Maliye Bakanlığı, Hazine taşınmazları için malik idare olarak tanımlanarak Yönetmeliğin öngördüğü işlemleri bu taşınmazlar için yapmakla yükümlü kılınmıştır.

Kamu idarelerinin mülkiyetinde, kullanımında ve yönetiminde bulunan taşınmazların kayıt işlemlerinin Yönetmeliğin Geçici 1 inci maddesinde öngörüldüğü gibi 31.12.2006 tarihi itibarıyla tamamlanmış olması ve sayılan form ve cetvellerin taşınmazın niteliğine göre Yönetmelik ekinde yer alan bilgileri içerecek şekilde hazırlanması gerekmektedir.

Ancak Hazine adına kayıtlı taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlara yönelik olarak bulunduğu mevki, ada/parsel, yüzölçümü, edinim şekli gibi bilgileri içermesi gereken söz konusu form ve cetveller İdare tarafından düzenlenmemiş ve denetim ekibine sunulmamıştır.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ve ilgili mercilere sunulmasına imkan tanıyacak bir taşınmaz yönetiminden bahsedilebilmesi için eksiksiz bir envanter bilgisi olmazsa olmaz niteliktedir. Bu nedenle söz konusu sistemin oluşturulmasında

önemli bir aktör olan “Taşınmaz İcmal Cetvelleri” ve “Taşınmaz Formları”nın mevzuatta öngörülen şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında özetle;***

Yapılan çalışmalar neticesinde taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik ekinde (Ek-1) yer alan kayıt planı çerçevesinde izlenebilmesi amacıyla, taşınmazların tapu kütüğündeki cinsleri, Milli Emlak Otomasyon Projesi (MEOP) çerçevesinde kayıt planındaki türlerle eşleştirilmiş olduğu,

MEOP’un bu form ve cetvelleri üretebilecek hale getirildiği,

Bu taşınmazların muhasebe kayıtlarına yansıtılabilmesi amacıyla MEOP ile Say2000i projesi arasında webservis çalışmalarına başlandığı,

Sonuç itibarıyla konuya ilişkin çalışmaların bir iş planı çerçevesinde devam etmekte olup taşınmaz bazında gerekli tanımlamalar yapılarak Yönetmelik eki cetveller ve/formların sistem tarafından oluşturulacağı,

İfade edilmiştir.

***Sonuç olarak;*** İdarece verilen cevapta gerekli form ve cetvellerin sistem tarafından üretilebilir hale getirilebilmesi için gereken çalışmalara belirli bir takvim dahilinde devam edildiği belirtilmektedir.

Bu nedenle bulguda yer verilen tespitler doğrultusunda takip eden denetim yılında İdare tarafından gerçekleştirilecek eylemler izlenecektir.

### **BULGU 3:**

#### **Hazine Taşınmazlarının Muhasebe Kayıtlarına ve Mali Tablolara Doğru Yansıtılmaması**

Hazineye ait taşınmazların envanter ve değerleme çalışmaları yapılmadığından, muhasebe kayıtlarının ve mali tabloların Maliye Bakanlığı'nın malik sıfatına sahip olduğu taşınmazlar hakkında tam ve doğru bilgi sunmadığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 169 uncu maddesinde yer alan hüküm gereğince, taşınmazlara ilişkin işlemler maddi duran varlıklar hesap grubuyla ilişkilendirilerek muhasebeleştirilmelidir.

Yönetmeliğin 170 inci maddesinde ise, maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemler ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Maddenin, varlıkların hesaplara alınmasına ilişkin işlemleri düzenleyen birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan düzenlemede, maddi duran varlıkların hesaba alınışına ilişkin birbirinden farklı usullere yer verilmişse de kural, taşınmazın edinim işleminin gerçekleştirildiği tarihte maliyet değeri esas alınarak muhasebeleştirilmesidir. Zira işlemin, yapıldığı dönem itibariyle kayıtlara alınması muhasebenin temel ilkelerinden biridir.

Ancak idarenin mülkiyetine girmesine rağmen ilgili yıl hesaplarında görünmeyen taşınmazların, karşılığı net değer hesabında gösterilmek suretiyle kayıt altına alınması da tamlik ilkesinin bir gereğidir. Taşınmazın bu şekilde hesaba alınması, envanter işlemi sonrasında kayıtlarda yer almayan taşınmazın tespiti sonucu muhasebe birimine yapılan bildirim üzerine olabileceği gibi kayıtlarda olmayan taşınmazın elden çıkarılmasından önce de olabilir. Aksi durumda aktif karakterli olan bu hesap, borç kalanı değil alacak kalanı verecektir.

Yapılan incelemelerde; taşınmazların hesaplara alınması konusundaki genel uygulamanın elden çıkarmaya ilişkin işlem yapılmadan önce muhasebe kaydının yapılması şeklinde olduğu; edinim veya kurumca yapılan envanter işlemlerine istinaden hesaplara alınma işleminin ise yapılmadığı görülmüştür. Sonuç itibariyle Hazine mülkiyetinde olan taşınmaz belli bir bedel karşılığı elden çıkarılmadığı sürece kayıtlara yansıtılmamaktadır. Dolayısıyla bu kayıtların esas alınması suretiyle hazırlanacak mali raporlar da kurum taşınmazlarına ilişkin tam ve doğru bilgi sunmayacaktır.

Ayrıca taşınmazların elden çıkarma değeriyle hesaplara alınması, satış işlemi sonucunda oluşan gelir veya giderin muhasebe kayıtlarından takibini imkansız kılmaktadır. Taşınmazlar maliyet değerleriyle (net değeriyle) hesaba alınmadığından satış işlemi sırasında

mahalli idare paylarına ilişkin kesintilerin yapılması suretiyle bulunan “net satış bedeli” ile kayıt altına alınmaktadır. Bu durumda taşınmazın hesaplara alınışı ve hesaplardan çıkarılışı aynı bedel üzerinden yapıldığından muhasebe kayıtlarında, işlem sonucu oluşan gelir veya gider gösterilememektedir. Netice itibarıyla, işlemler gerçek değeriyle kaydedilmediğinden, sonucu yansıtan kayıtlar da güvenilir bilgi sunmayacak ve kurumun taşınmaz satışı suretiyle elde ettiği gelir veya yüklendiği gider mali tablolarda yer almayacaktır.

Hazine taşınmazlarının muhasebe kayıtlarında yer almasını teminen Yönetmelik hükümleri gereğince yapılması gereken işlemlerin başlatılması, maddi duran varlıkların ilgili yıl hesaplarında doğru ve güvenilir bilgiyi sağlayacak niteliğe kavuşturulması gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında* özetle;**

“Kamu idarelerine ait taşınmazların envanter ve değer tespitlerinin yapılmasına ilişkin “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte” yapılması planlanan değişikliğe ilişkin Yönetmelik taslağı Sayıştay Başkanlığına gönderilmiş, Sayıştay Başkanlığının 21/04/2014 tarihli ve 22412 sayılı yazısıyla da uygun görüş verildiği bildirilmiştir. Söz konusu Yönetmelik değişikliği Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere Başbakanlığa gönderilecektir.

Yapılacak bu değişiklikle kamu idarelerine ait taşınmazların sadece adet ve yüzölçümü olarak değil, aynı zamanda değer olarak da kayıtlarda yer alınması öngörülmüştür. Ayrıca söz konusu taslakta yer alan geçici 1’inci maddeyle, kamu idarelerine ait taşınmazların maliyet ya da rayiç değerleri belirleninceye kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlara alınması planlanmıştır.

İkinci olarak Hazine özel mülkiyetinde ya da Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazların, MEOP’ta değer olarak da kayıtlarının yapılabilmesi amacıyla gerekli tasarımlar yapılmıştır.

Üçüncü olarak yönetmelik değişikliği ile Yönetmeliğe eklenmesi öngörülen geçici 1’inci madde kapsamında Hazine taşınmazlarının emlak vergi değerleri üzerinden kayıtların yapılmasını sağlamak üzere Gelir İdaresi Başkanlığından tüm illerin emlak vergi değerleri alınarak MEOP’a aktarılmıştır.

Bu form ve cetvellerin MEOP tarafından otomatik olarak Say2000i sistemine gönderilebilmesi amacıyla webservis çalışmalarına başlanmış olup 2014 yılı Mayıs ayı sonu itibarıyla bu çalışmaların tamamlanması planlanmaktadır.

Ancak hazineye ait taşınmaz stoklarının envanter ve değerlendirme işlemleri Sayıştay denetim bulgusunda belirtildiği üzere bugüne kadar tamamlanamamış olduğundan,

taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınma işlemleri de sağlıklı bir şekilde yapılamamış bulunmaktadır.

Ayrıca, mülkiyeti Hazineye veya diğer idarelere ait olup başka bir kamu idaresine tahsisli taşınmazların tahsis edildikleri idarelerin mali tablolarında yer almasını da kapsayacak şekilde Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde de değişiklik çalışması yapılmaktadır.

Yönetmelik değişiklikleri ile mülkiyeti Hazineye ait taşınmazlar ile genel yönetim kapsamındaki diğer kamu idarelerine ait taşınmazların envanter ve değer tespiti çalışmalarının yapılması ve 30 Eylül 2014 tarihi itibarıyla muhasebe kayıtlarında yer alan mevcut taşınmazların kayıtlardan çıkarılarak 1 Ekim 2014 tarihi itibarıyla emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlara alınması, 2016 yılı sonuna kadar da rayiç değerlerinin belirlenerek kayıtların güncellenmesi hedeflenmektedir.

Söz konusu envanter ve değer tespitlerinin yapılmasından sonra bilgiler Milli Emlak Otomasyon Projesi (MEOP) üzerinden Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemine (KBS) elektronik ortamda aktarılarak muhasebe kayıtlarının yapılması sağlanacaktır. Bu yöndeki yazılım çalışmaları da takvimine uygun olarak yürütülmektedir.”

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, taşınmazların muhasebe kayıtlarına aktarılmasının sağlanabilmesi adına “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte” bir değişiklik yapılmakta olduğu belirtilmektedir. Mezkur Yönetmelik değişikliği ile mevcut Yönetmeliğin “Kayıt ve Kontrol İşlemleri” başlıklı 5 inci maddesine dört yeni fıkra eklenmektedir. Bu fıkralardan ilk ikisi taşınmazların kayıtlara hangi değer üzerinden alınacağına ilişkindir.

Söz konusu değişiklik hükmüne göre;

“*Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar*”, öncelikle **maliyet bedeli** üzerinden, maliyet bedelinin belirlenememesi halinde **rayiç bedel** üzerinden, rayiç bedelin de tespit edilememesi durumunda **iz bedeli** üzerinden kayıtlara alınacaktır.

“*Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar*”dan ekonomik değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılanlar, “*Orta Malları*” ve “*Genel Hizmet Alanları*” ile Bakanlık tarafından bu şekilde takip edilmesine karar verilenler, **iz bedeli** üzerinden kayıtlara alınacaktır.

Değişiklik hükmünden de anlaşılacağı üzere, taşınmazların büyük bir kısmının iz bedeli üzerinden kayıt altına alınması esas olarak kabul edilmektedir. Ancak söz konusu

Yönetmelik değişikliği, Yönetmeliğin kapsamını oluşturan genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri için geçerli olan “Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” ve daha özel düzenlemeler olan Merkezi Yönetim ve Mahalli İdareler Muhasebe Yönetmeliklerine aykırılık teşkil etmektedir.

Nitekim, 01.01.2006 tarihinden itibaren yürürlükte bulunan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Varlıklara İlişkin İlkeler” başlıklı 9 uncu maddesinin ‘g’ fıkrasında maddi duran varlıkların raporlara “**gerçek değerleri**” ile yansıtılması gerektiği ifade edilmektedir.

“Maddi Duran Varlıkların Kayıt Değerleri” başlıklı 24 üncü maddede ise daha ayrıntılı bir düzenlemeye gidilmiş olup buna göre; Tüm taşınmazlar için (sanat eserleri hariç) muhasebe kaydında asıl olan değer; **maliyet bedeli** veya **rayiç bedel**, bunların belirlenememesi halinde ise **idarece tespit edilecek bedeldir**. Değer tespiti açısından tapuda kayıtlı olan/olmayan taşınmazlar, orta malları yada genel hizmet malları gibi bir ayrıma gidilmediği gibi taşınmazların iz bedeliyle kayıtlara alınması gibi bir durum da öngörülmemiştir.

Sanat eserlerinde ise **sigorta değeri** veya **idarece takdir edilecek değerin** esas alınacağı bunların bulunmaması halinde ise sanat eseri niteliğindeki taşınmazların **iz bedeliyle** muhasebe kayıtlarına alınacağı hükme bağlanmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Muhasebe Yönetmeliklerinin Maddi Duran Varlıklar başlıklı sırasıyla 169 ve 162 madde ve devamı maddelerinde de taşınmazların maliyet bedeli, rayiç bedel yada idare tarafından tespit edilecek değer üzerinden kayıt altına alınması gerektiği belirtilmektedir. Taşınmazların iz bedeli ile muhasebeleştirilmesine yönelik olarak ise söz konusu Yönetmeliklerde hiçbir düzenleme bulunmamaktadır.

Ayrıca 27.08.2010 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan maddi duran varlıklara yönelik 17 Nolu Devlet Muhasebesi Standardının “İlk Muhasebeleştirme Sırasında Değerleme” başlıklı bölümünün 20 ve 21 inci maddelerinde;

*“20. Maddi duran varlık olarak muhasebeleştirilme koşullarını sağlayan varlıklar, **maliyet bedeli** ile değerlendirilir.*

*21. Varlıkların, bedel karşılığında yapılan faaliyetler dışındaki işlemler yoluyla edinildiği durumlarda maliyeti, edinme tarihindeki **gerçeğe uygun değeridir.**”*

Denilmek suretiyle, maddi duran varlıkların niteliğine göre maliyet bedeli veya gerçeğe uygun değerle muhasebeleştirileceği bir kez daha vurgulanmıştır.



Sonuç olarak; taşınmazların türlerine göre farklı değerlendirme usullerinin belirlenmesi ve taşınmaz değerinin tespitinde asıl olanın, gerçeğe uygun değer tespiti olmasına karşın, iz bedelinin genel bir uygulama olarak benimsenmesi yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Mahalli İdareler Muhasebe Yönetmeliği ve Devlet Muhasebe Standartları'na aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında da belirtildiği üzere, Yönetmelik taslağının 9 uncu maddesi ile Yönetmeliğe mevcut taşınmazların kaydına ilişkin olarak geçici bir madde eklenmektedir. Bu geçici madde hükmüyle, taşınmazların maliyet bedeli veya rayiç bedel üzerinden kayıtlara alınincaya kadar **emlak vergi değerleri** üzerinden kaydedilmesi amaçlanmaktadır.

Ancak Taslağın 3 üncü maddesine yönelik olarak yapılan ayrıntılı değerlendirmede de belirtildiği üzere, taşınmazların ancak sırasıyla; **maliyet bedeli, rayiç değer** yada **idarece tespit edilen değer** üzerinden kayıtlara alınabilmesi mümkün bulunmaktadır.

Ayrıca söz konusu geçici madde kapsamında mevcut kayıtların sıfırlanması, sadece Hazine taşınmazları açısından değil, tüm mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve özel bütçeli kurumlar tarafından yönetmeliklere ve standartlara uygun olarak bugüne kadar yapılmış bulunan tüm muhasebe kayıtlarının sıfırlanması anlamına gelmektedir ve önemli bir veri kaybı riskini barındırmaktadır.

#### **BULGU 4:**

#### **Hazine Taşınmazlarının Taksitli Satış, Kira, İrtifak ve Bedelsiz Devir İşlemlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi**

Hazine taşınmazlarının taksitli satış, kira ve irtifak hakkı işlemlerinden doğan alacaklar ile bedelsiz devir suretiyle yapılan çıkış işlemlerinin, muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı ve satış işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde Yönetmelik hükümlerine aykırı kayıtlar yapıldığı tespit edilmiştir.

Hazineye ait maddi duran varlıkların muhasebeleştirilmesi işlemlerinin Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (MYMY) hükümlerine göre yapılması gerekmektedir.

Maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemler Yönetmeliğin 51, 52, 53, 62, 170, 172 ve 176 ncı maddelerde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Taşınmazların satış, kira, irtifak ve bedelsiz devir işlemlerine yönelik mevzuat hükümleri ve 5018 sayılı Kanun'un en temel esaslarından olan tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin, taşınmaz işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde kullanılmadığını gösteren mevzuata aykırı uygulamalar konular itibariyle sırasıyla aşağıda açıklanmıştır;

#### **I.Taksitli satış işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde alacak hesaplarının kullanılmaması**

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin 62 nci maddesi gereğince yapılan taksitli satışların nasıl muhasebeleştirileceğine ilişkin düzenleme MYMY'nin 172 ve 176 ncı maddelerinde yapılmıştır. Her iki madde de paralel hükümler içermekte olup bu hükümler gereğince; Hazine taşınmazlarının taksitli satılması suretiyle elden çıkarılmasına ilişkin muhasebe kaydında, öncelikle tahakkuk kaydı yapılarak alacağın vadesine bağlı olarak 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı veya 227-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı kullanılmalıdır.

Ancak yapılan incelemelerde, taşınmazların taksitli satışlarında tahakkuk kaydı yapılmadığı ve bu işlemde doğan alacaklar için 127 ve 227 nolu hesapların kullanılmadığı görülmüştür. Satış kaydının bu şekilde yapılması; muhasebe kayıtlarında sadece tahsilâtı yapılan peşinata ilişkin bilgi sunulmasına ve İdarenin alacağının kayıtlara yansıtılmamasına sebep olmaktadır. Bu uygulama sonucunda ise işlemde doğan alacaklar muhasebeden takip edilememektedir. Dolayısıyla bu kayıtlara göre hazırlanacak mali tablolar eksik bilgi sunacaktır.

## **II. Kiralama ve irtifak hakkı bedellerinin muhasebeleştirilmesinde alacak hesaplarının kullanılmaması**

MYMY'nin 51 inci maddesinde, 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı tanımlanmıştır. Bu hüküm gereğince İdarenin, yönetimindeki taşınmazlarını, kiraya vermek veya üzerinde irtifak hakkı tesis etmek suretiyle kullanma veya faaliyette bulunma izni vermesinden kaynaklanan alacaklarını vadesine göre 120 ya da 220 Gelirlerden Alacaklar Hesabından izlemesi gerekmektedir.

Kiralama ve irtifak hakkı işlemlerine ilişkin olarak yapılan incelemelerde; söz konusu işlemler için tahakkuk kaydı yapılmadan doğrudan tahsilat kaydının yapıldığı tespit edilmiş olup tahakkuk işlemlerinin muhasebe kayıtlarında yer almaması, alacakların muhasebeden takip edilmemesine ve yılı faaliyet gelirlerinin de eksik gösterilmesine sebebiyet vermekte dolayısıyla herhangi bir zamanda muhasebe sisteminden alınacak raporların doğru bilgi üretememesine yol açmaktadır.

## **III. Bedelsiz devir işlemlerinin muhasebe kayıtlarına yansıtılmaması**

MYMY'nin 170 inci maddesinin (e) bendinde yer alan düzenleme gereğince, devir ve trampa satış hükmündedir. Bu sebeple satış için öngörülen muhasebe kaydı, bu işlemler için de geçerlidir. Dolayısıyla, devir ve trampa suretiyle yapılan çıkış işlemlerinin de muhasebeye yansıtılması gerekmektedir.

Bedelsiz devir işlemlerinin incelemesinde ise; taşınmazın giriş ve çıkışına ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve bu nedenle muhasebenin bu konuya ilişkin bir bilgi içermediği görülmüştür.

Sonuç olarak; Hazine taşınmazlarına ilişkin taksitli satış, kira ve irtifak hakkı işlemlerinden doğan alacakların ve bedelsiz devir suretiyle yapılan çıkış işlemlerinin muhasebe kayıtlarına hatalı ve/veya eksik yansıtılması nedeniyle maddi duran varlık hesapları, alacak hesapları ile gelir ve gider hesaplarında yer alan tutarlar gerçeği yansıtmamaktadır.

### ***Kamu idaresi cevabında* özetle;**

Hazine taşınmazlarının taksitli satış, kira ve irtifak hakkı işlemlerinden doğan alacakların muhasebeleştirilmesi işlemlerinin Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlendiğini, ancak uygulama işlemlerinin bütünüyle elektronik ortamda yürütülmemesi ve uygulayıcı hataları nedeniyle Yönetmelik hükümlerinin sağlıklı bir şekilde uygulanamadığı,

2-B ve tarım arazilerinin envanter çalışmalarının devam etmekte olduğu ve bunların satış işlemleriyle birlikte kayıtlara yansıdığı,

Ayrıca ilgili yönetmeliklerde yapılacak değişiklikler ile MEOP ve KBS’de yapımı devam eden yazılım çalışmaları neticesinde Ekim 2014 tarihi itibarıyla taşınmaz işlemlerinin elektronik ortama taşınarak, söz konusu işlemlerin muhasebe kayıtlarına yansımalarının sağlanmış olacağı,

ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak;** Taşınmazların satış, kira, irtifak ve bedelsiz devir işlemlerine yönelik muhasebeleştirme işlemlerinin, 5018 sayılı Kanun’un en temel esaslarından olan tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin gereklerini de yerine getirecek şekilde mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmediği görülmüş olup, İdare tarafından verilen cevapta bulguda yer verilen hususlar doğrultusunda gerekli işlemlerin tesis edileceği belirtilmektedir. Takip eden denetim yılında gerçekleştirilecek eylemler izlenecektir.

## **BULGU 5:**

### **Protokol Yoluyla Kiraya Verilen Kıyı Alanlarında Mevzuata Aykırı Yapı ve Tesisler**

Protokol düzenlenmek suretiyle Belediyelerin kullanımına bırakılan kıyı niteliğindeki taşınmazlar üzerinde, kıyı mevzuatına aykırı yapıların inşa edilerek ticari amaçlı işletildiği, buna karşın idarece protokolün feshi yoluna gidilmediği ve tesislerin usulsüz şekilde kullanımına devam edildiği tespit edilmiştir.

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki kıyı alanlarında, Anayasa ve diğer yasalarda vurgulanan yapılaşma yasakları ile imar planlarına uygun olarak inşa edilebilecek istisna niteliğindeki yapılar, 3621 sayılı Kıyı Kanunu ve bu Kanuna yönelik Uygulama Yönetmeliğinde belirlenmiştir.

16.12.1984 tarihli Devlete Ait Mal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliğinde Mahalli İdarelerle protokol yapılmasına ilişkin herhangi bir yetki bulunmamasına karşın, 19.06.2007 tarihli Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin 81 inci maddesinde kıyı ve sahil şeritlerinde yapılacak düzenlemeler kapsamında protokole ilişkin özel bir uygulama benimsenmiş ve söz konusu madde hükmünde düzenleme ve protokol yapma yetkisi iki ana şarta bağlanmıştır:

- Kıyı Kanunu ve Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik hükümlerine uygunluk

- Onaylı imar planı hükümlerine uygunluk

Ancak denetim ekibimizce gerek 1984 gerekse 2007 tarihli Yönetmelik dönemlerinde imzalanan protokollerin uygulanmasına yönelik olarak Mersin İlinde yapılan yerinde incelemelerde; Kıyı Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği hükümlerine, imar planlarına, onaylı projelere ve protokol hükümlerine aykırı olarak tesis edilmiş işlem ve eylemler tespit edilmiştir. Bu tespitler aşağıda başlıklar halinde özetlenmiştir:

#### ➤ **Mersin, Merkez, Adnan Menderes Bulvarı Kıyı Protokolü**

- İmar planında, 48 m<sup>2</sup> olarak belirlenen 14 adet kafeterya ve çay bahçelerinden bazılarının 1.800 m<sup>2</sup> büyüklüğüne kadar ulaştığı ve toplamda 7.014 m<sup>2</sup> protokol dışı kullanım olduğu tespit edilmiştir.
- Belediye tarafından Belediye Şirketine kiralanan 14 adet kafeteryanın 6 tanesinin protokol hükmüne aykırı olarak alt kiracılara kiralandığı ancak

protokolde öngörülen cezai yaptırımın uygulanmadığı ve sözleşmenin feshi yoluna gidilmediği görülmüştür.

▪ Belediye şirketinin nihai kiracılardan tahsil ettiği kira bedeli, söz konusu yerler için şirketin belediyeye ödediği kira bedelinin yaklaşık 4-5 katı kadardır. Protokole göre Maliye Bakanlığına yatırılacak olan arz bedellerinin hesabında; Belediye tarafından tahsil edilen kira bedelleri dikkate alındığından, protokol hükümlerine aykırı olarak yapılan bu alt kiralama işlemi sonrasında Hazine gelir kaybına uğramıştır.

▪ Kira sözleşmeleri ve Maliye Bakanlığına yatırılan %30 arz bedellerinin incelenmesi sonucunda; büfe yerlerinin, Belediye tarafından direk üçüncü kişilere kiraya vermesi halinde elde edilen kira bedeli ile benzer yerlerin belediye şirketine kiraya verilmesi halinde elde edilen kira bedeli arasında yaklaşık elli katlık bir fark olduğu anlaşılmıştır.

➤ **Mersin, Merkez, Atatürk Parkı Kıyı Protokolü**

▪ Belediye tarafından Belediye Şirketine kiralanan 10 adet ticari üniteden, 3'ü protokol hükmüne aykırı olarak alt kiracılara kiralanmış ve protokoldeki yaptırım maddesi uygulanmamış ve sözleşme feshedilmemiştir.

▪ Belediye şirketinin alt kiracılardan tahsil ettiği kira bedeli, söz konusu yerler için şirketin belediyeye ödediği kira bedelinin üç katı kadardır. Protokole göre Maliye Bakanlığına yatırılacak olan arz bedellerinin hesabında; Belediye tarafından tahsil edilen kira bedelleri dikkate alındığından, protokol hükümlerine aykırı olarak yapılan bu alt kiralama işlemi sonrasında Hazine gelir kaybına uğramıştır.

▪ Protokol süresi sonunda söz konusu işletmelerin tahliye edilmesi gerekirken kafeteryalar ile otopark ecrimisil ile işletilmeye devam etmektedir.

Protokol yoluyla kiraya verilen kıyı alanlarında mevzuata aykırı bu hususlar, Maliye Bakanlığının 2012 yılı denetiminde de tespit edilmiş ve 2012 yılı Denetim Raporunun, Sayıştay Rapor Değerlendirme Kurulu tarafından görüşülmesi sonucunda Antalya'da yapılan incelemelere ilişkin tespitlerin 2013 yılında izlenmesi kararlaştırılmıştır. Söz konusu Karar 27.09.2013 tarih ve 48739 sayılı yazı ile de Bakanlığa bildirilmiştir.

Antalya Konyaaltı sahili (Baki Plajı), Muratpaşa Lara Plajı, Konyaaltı Atatürk Kültür Merkezi (Beach Park) ve Alanya Sahili Kıyı Protokollerine ilişkin olarak 2012 yılında tespit edilen ve halen de devam ettiği anlaşılan mevzuata aykırı söz konusu uygulamalar 2012 yılı

Denetim Raporunda her bir protokol için detaylı şekilde açıklandığından aşağıda sadece özet olarak yer verilmiştir;

- Uygulama Yönetmeliğe göre 6 m<sup>2</sup>'yi geçmemesi gereken büfeler kimi yerlerde 307 m<sup>2</sup> büyüklüğe kadar ulaşmış ve çevrelerine yapılan platformlar ile cafe, bar ve restoranlara dönüştürülmüştür.
- Söz konusu protokollerle Belediyelere sadece belirli vasıf ve sayıda büfe yapma ve işletme yetkisi verilmiş olmasına karşın, Belediyelerce kiralanan üçüncü kişiler tarafından büfe dışındaki alanlarda da tasarrufla bulunmaktadır. Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki bu alanlar, müstecirlerce idari bina, kır kahvesi, disko ve WC yapılarak işletilmek suretiyle işgal edilmektedir. Ayrıca protokolün verdiği yetki kapsamında olmamasına rağmen müstecirler tarafından kıyılarda gölgelik, şezlong alanı ve su sporu istasyonu olarak kullanılmak üzere alt kiralamalar yapılmaktadır.
- Protokollerde, Belediyelerin protokole ve/veya Kıyı Kanunu ve Uygulama Yönetmeliğine aykırı ve izinsiz yapılan tesislerin projeye uygun hale getirilmesine yönelik yaptırımları uygulama yükümlülüğü öngörülmüştür. Aksi halde protokollerin feshedilerek, öngörülen cezanın bu Belediyelerden tahsil edilmesi gerekmektedir. Ancak mevzuata aykırı yapılar halen kullanılıyor ve alt kiracılar tarafından işletiliyor olmasına rağmen söz konusu protokoller feshedilmemiş ve cezai yaptırımlar uygulanmamıştır.
- Bazı protokollerde, *“Protokol kapsamına giren, Belediye tarafından hazırlanan ve Turizm Bakanlığınca mevzuatına göre onaylanan projedeki tesisler, projesine uygun olarak belediyece yapılacak veya yaptırılacaktır.”* hükmü yer almaktadır. Ancak bu alan üzerine inşa edilen yapıların tabi olduğu belirtilen onaylı projeler, Defterdarlık veya Belediye tarafından denetim ekibimize sunulamamıştır.
- Protokole konu ticari üniteler, Belediyeler tarafından üçüncü kişilere kiralanmakta, bazı uygulamalarda üçüncü kişilerce de alt kiracılara kiralanmaktadır. Bu işlemler neticesinde üçüncü kişilerce elde edilen kira geliri, taşınmazın asıl sahibi olan Maliye Bakanlığının elde etmiş olduğu kira gelirinin yaklaşık olarak yirmi yedi katıdır.
- Bazı protokollerde alt kiralama yasaklanmış olmasına rağmen, üçüncü kişilerce alt kiralamalar yapılmıştır. Ancak protokoldeki açık hükme rağmen sözleşmeler feshedilmemiştir.

***Kamu idaresi cevabında*** özetle aşağıdaki ifadelere yer verilmiştir.

2012 yılı Denetim Raporunun, Sayıştay Rapor Değerlendirme Kurulu tarafından görüşülmesi sonucunda, Antalya’da yapılan incelemelere ilişkin tespitlerin 2013 yılında izlenmesine karar verilen ve bulgulara ilişkin söz konusu rapor doğrultusunda Bakanlığımızca yapılan işlemler aşağıda gösterilmektedir.

1-Konyaaltı Sahili (Baki Plajı) ile ilgili olarak; Konyaaltı Belediye Başkanlığı ile yapılan protokol süresinin sona ermesi, dolgu imar planlarının iptali istemiyle açılan davanın iptalle karara bağlanması ve protokolden kaynaklanan 24 adet büfe yerinin tahliyelerinin 20-21/11/2013 tarihlerinde sağlandığı Antalya Defterdarlığınca bildirilmiştir.

2-Muratpaşa İlçesi, Güzeloba Mahallesinde bulunan Lara Plajı ile ilgili olarak; Antalya Büyükşehir Belediyesine 04/06/2003 tarihli ve 10 yıl süreli protokolle kiraya verilen ve süresi 03/06/2013 tarihinde sona eren alanların Hazineye tesliminin gerektiği, teslim tarihine kadar geçecek süre için alınacak bedele ilave olarak brüt gelirin % 1’i oranında ayrıca ceza alınacağı bildirilerek, ödenmeyen arz bedellerinin gecikme zammı ile birlikte ödenmesi ve protokolün sınırları içerisinde kalan taşınmazların Defterdarlıklarına teslim edilmesi istenilmiş ancak, Büyükşehir Belediyesinin alt kiracısı tarafından açılan dava nedeniyle yer teslimi henüz gerçekleştirilememiştir.

3-Atatürk Kültür Merkezi (Beach Park) ile ilgili olarak; protokol hükümlerine aykırı kullanılan alanla ilgili arz bedellerinin süresi içinde ödenmemesi ve protokole aykırı kullanımların devam ettiğinin tespiti üzerine Antalya Büyükşehir Belediyesi ile yapılan 28/10/2004 tarihli protokolün iptali Bakanlık Makamının 29/11/2013 tarih ve 1281 sayılı Oluru ile uygun görülmüştür.

Bunun üzerine Antalya Valiliğine (Defterdarlık) yazılan 29/11/2013 tarihli ve 44317 sayılı yazımızla; protokolden kaynaklanan ve Hazineye ödenmesi gereken arz bedellerinin tahsil edilmesinin, Konyaaltı Beach Park sahilinde dolgu alanında bulunan tüm yapılaşmalar için ecrimisil tespit ve takdir edilmesinin ve söz konusu taşınmazların tahliyelerinin sağlanmasının uygun görüldüğü bildirilmiştir.

Antalya Defterdarlığınca da; söz konusu yerler üzerinde, mevzuata ve projesine uygun olmayan tüm yapıların belediyelerince yıkılarak idarelerine teslim edilmesi ve ödenmeyen bedellerin de ödenmesi 04/04/2014 tarihinde Antalya Büyükşehir Belediyesine tebliğ edilmiş olup işlemler henüz neticelenmemiştir.

4-Alanya Sahili ile ilgili olarak; Alanya Belediye Başkanlığı ile düzenlenen 27/06/2011 tarihli protokole konu 10 adet büfe yerinin protokol hükümlerine aykırı olarak 3. kişilerin kullanımına bırakıldığının tespit edilmesi nedeniyle Antalya Valiliğine (Defterdarlık)



yazılan 27/06/2013 tarihli ve 25853 sayılı yazımızla; protokol hükümlerine aykırılığın 1 ay içerisinde giderilmesi, aksi halde fesih işlemlerinin yapılacağı talimatı verilmiş ve Antalya Valiliğinden (Defterdarlık) alınan 31/10/2013 tarihli ve 3253 sayılı yazıda; protokol hükümlerine aykırı olarak üçüncü kişilere yapılan sözleşmelerin feshedildiği bildirilmiştir.

Mersin ilinde bulunan taşınmazlara ilişkin olarak;

1- Adnan Menderes Bulvarı üzerinde denizden doldurulmak suretiyle kazanılan Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki 294.899,34 m<sup>2</sup> yüzölçümlü taşınmaz 17/03/2003 tarihli protokolle 10 (On) yıl süreyle Mersin Büyükşehir Belediyesine kiraya verilmiştir.

Mersin Büyükşehir Belediyesinden, 17/03/2013 tarihinde sona eren protokol hükümleri uyarınca ödenmeyen arz bedellerinin ödenmesi, protokole uygun olarak kullanılmayan yerlerin uygun hale getirilerek teslim edilmesi ve yeniden protokol kapsamında kiralanmasının talep edilip edilmediğinin bildirilmesinin Defterdarlıkça istenildiği, ancak arz bedelleri dışında Belediyeden bir cevap alınamadığı, ayrıca Adnan Menderes Bulvarı üzerindeki kıyı protokolü kapsamında ve imar planında 48 m<sup>2</sup> olarak belirlenen kafeterya ve çay bahçelerinin protokol dışı kullanılan kısımlarının tahliyesi için belediyeden defalarca talepte bulunulduğu, işgalin devam etmesi nedeniyle de ecrimisil alındığı Mersin Valiliğinin (Defterdarlık) 02/05/2014 tarihli ve 2501 sayılı yazılarıyla bildirilmiştir.

2- Atatürk Parkı olarak kullanılan, Merkez İlçe, Hamidiye Mahallesinde bulunan deniz dolgu vasıflı Hazineye ait 9378 ada, 5 parsel numaralı ve 111.626,00 m<sup>2</sup> yüzölçümlü taşınmaz 02/02/2001 tarihli protokolle Mersin Büyükşehir Belediyesine kiraya verilmiştir.

Mersin Büyükşehir Belediyesinden, protokol süresi 01/02/2011 tarihinde sona eren taşınmaz üzerinde bulunan tesislerin Belediyeleri ve Belediye şirketi tarafından işletilen veya üçüncü kişilere kiraya verilen ticari işletmelerin sözleşmelerinin feshedilip edilmediği, feshedilmişse Hazineye teslim edilmesi, edilmemişse sebebinin bildirilmesi, kiralama talepleri hakkında Belediye Meclisince karar alınıp alınmadığı, protokolün bittiği tarihten sonra Belediye ve şirketi tarafından tahsil edilen kira bedellerinin ödenmesi gerektiğinin bildirilmesine rağmen cevap alınamadığı, ancak Büyükşehir Belediyesinin sona eren protokolden kaynaklanan ödenmeyen arz/kira bedeli bulunmadığı Mersin Valiliğinden (Defterdarlık) alınan 02/05/2014 tarihli ve 2501 sayılı yazıyla bildirilmiştir.

Protokol süresi sona eren taşınmazların yeniden kiralanmasının ve dolgu alanlarının tasarruflarına bırakılmasının Büyükşehir Belediyesince talepte bulunulması üzerine Defterdarlıkça incelemenin devam ettiği ayrıca belirtilmiştir.

**Sonuç olarak;** İdare tarafından verilen cevapta bulguya konu edilen hususlar kabul edilmiş ve ilgili Defterdarlıklar aracılığı ile Antalya ve Mersin illerindeki Belediyelere gerekli talimat verildiği belirtilmiştir. Ancak 2012 Denetim Raporunda yer verilen Antalya ilinde protokol yapılan Lara plajı ve Atatürk Kültür Merkezindeki mevcut işgalli kullanımların halen devam ettiği anlaşılmıştır.

Bulgunun dayanağını teşkil eden spesifik tespitlere yönelik olarak İdare tarafından her bir olay bazında açıklamalar yapılmıştır. Tespitlere verilen cevaplara ilişkin değerlendirmelerimize aşağıda yer verilmiştir;

-Konyaaltı Sahili (Baki Plajı) ile ilgili olarak bulgumuza esas protokole ve mevzuata aykırı 24 adet büfe yerinin tahliyelerinin 20-21/11/2013 tarihlerinde sağlandığı ifade edilmiş ancak 2012 yılı denetim raporunda ayrıntılı olarak değinilen tespitlere yönelik olarak bir açıklama getirilmemiştir.

-Muratpaşa İlçesi, Güzeloba Mahallesinde bulunan Lara Plajıyla ilgili olarak söz konusu protokolün süresinin sona ermesine rağmen kiracıların açtığı davalar gerekçe gösterilerek sürecin devam ettiği belirtilmiş olup aykırı yapıların mevcudiyetinin halen devam etmekte olduğu ancak tahliye işlemi gerçekleştirilemediği anlaşılmıştır.

-Atatürk Kültür Merkezi protokolünün iptal edildiği ancak 2012 yılı Denetim Raporunda ayrıntılı olarak değinilen mevzuata aykırı çok sayıda tespite yönelik olarak herhangi bir açıklama getirilmemiş, bununla birlikte alanın tahliye edilmesi ve kullanımlar için ödenmesi gereken arz ve ecrimisil bedellerinin tahsilatıyla ilgili işlemler de henüz neticelenmemiştir.

-Alanya Sahili ile ilgili olarak, 10 adet büfenin protokol hükümlerine aykırı olarak üçüncü kişilerin kullanımına bırakıldığı tespit edilmesi nedeniyle üçüncü kişilere yapılan sözleşmelerin feshedildiği belirtilmişse de Alanya Belediyesi ile yapılan 27/06/2011 tarihli protokolün halen yürürlükte olduğu ve kiracılardan usulsüz yapılan kiralamalarla ilgili olarak herhangi bir gelir talep edilmediği anlaşılmıştır.

-Mersin ili, Adnan Menderes Bulvarı üzerinde Mersin Büyükşehir Belediyesiyle yapılan protokolün 17/03/2013 tarihinde sona erdiği buna rağmen tahliye ve yer tesliminin yapılmadığı, protokol dışı kullanılan kısımlarının da tahliyesi için Belediyeden birçok kez talepte bulunulmasına rağmen işgallerin devam ettiği anlaşılmıştır.

-Mersin ili, Atatürk Parkı olarak kullanılan ve protokol süresi 01/02/2011 tarihinde sona eren taşınmaz üzerinde bulunan tesislerin tahliye edilmediği Belediye ve şirketi tarafından üçüncü kişilerden tahsil edilen kira bedellerinin Hazineye ödenmediği anlaşılmıştır.

Bulguda eleştiri konusu yapılan tespitlerle ilgili olarak, Konyaaltı Sahilindeki işgaller dışında, gerek Belediyelerden gerekse alt kiracılardan kaynaklanan sebeplerle tahliye mekanizmasının işletilemediği anlaşılmıştır. Ayrıca protokol hükümlerine aykırı olarak yapılan Belediye ve/veya şirketlerince yapılan alt kiralama işlemleri sonucunda Hazine gelir kaybına uğramasına rağmen söz konusu kullanımlara yönelik olarak bedellerin İdarece takip edilmediği görülmüştür.

## **BULGU 6:**

### **Kıyılar Üzerindeki İşgali Kullanımların Tahliye Edilmemesi**

Maliye Bakanlığının yönetim sorumluluğunda olan Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki kıyıların, üçüncü kişiler tarafından herhangi bir hakka dayanmaksızın kullanılması suretiyle işgal edildiği, bu alanların tahliye edilmeyerek ecrimisilin bir yönetim biçimine dönüştürüldüğü ve bu suretle işgale süreklilik kazandırıldığı tespit edilmiştir.

Anayasanın 43 üncü maddesi gereğince, kıyılar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır ve Devlet tüzel kişiliğini temsilen Maliye Bakanlığı tarafından yönetilmektedir. Nitekim kıyılar üzerinde herkesin eşit yararlanma hakkını kısıtlayacak herhangi bir tasarrufun veya kullanımın engellenmesi görevi de 178 sayılı KHK'nın 13 üncü maddesi ile Milli Emlak Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

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

Aynı Yönetmeliğin 85 inci maddesinde ise; Hazine taşınmazının, idarenin izni dışında kullanıldığı veya üzerinde tasarrufta bulunulduğunun tespit edilmesi durumunda yaptırım uygulanacağı belirtilmiş, bu yaptırım ise söz konusu Yönetmeliğin 89 uncu maddesi ile 2886 sayılı Kanunun 75 inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, işgalin tespit edildiği tarihinden önceki kullanımlar için ecrimisil alınması, bu tarih itibarıyla işgale son verilmesi amacıyla taşınmazın tahliye edilmesi ve varsa üzerindeki sabit yapıların yıktırılarak taşınmazın İdareye boş olarak teslim edilmesi gerekmektedir.

Ecrimisil tahakkuk ettirilmesinde, geçmiş kullanımlara ilişkin bir yaptırım uygulamak amaçlanırken; taşınmazın tahliye edilmesindeki amaç işgale son vermektir. Kanunda öngörülen bu iki yaptırım farklı amaçlara hizmet eden ve birbirinin ikamesi olmayan bağımsız uygulamalardır. Yönetmeliğin 88 inci maddesinde de belirtildiği gibi; ecrimisilin tahsil edilmesi, taşınmazdaki kullanımın devamı hakkını vermemektedir.

Ancak denetim ekibimiz tarafından Kocaeli, Mersin ve Antalya İlinde mahallinde gerçekleştirilen incelemeler ve ilgili taşınmaz dosyalarının tetkiki sonucunda aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

➤ **Kocaeli İli, İzmit İlçesinde;**

▪ Sahil Marina bölgesinde; kıyı kenar çizgisinin deniz tarafında kalan 41010200323 nolu taşınmaz üzerinde, 8 adet balık lokantası ile toplam büyüklüğü 3.185 m<sup>2</sup> olan 4 adet cafe/restoran ve 1.976 m<sup>2</sup> büyüklüğünde 2 adet spor tesisinin bulunduğu, Söz konusu ticari ünitelerin geçerli bir sözleşmeye dayanmaksızın 2006 tarihinden itibaren bu alan üzerinde faaliyet gösterdiği,

Ayrıca Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki bir alanda işgalci konumunda bulunan bu ticari ünitelerin işletmecileri ile söz konusu alan üzerinde hukuki herhangi bir yetkisi bulunmayan Kocaeli Büyükşehir Belediyesi ve/veya Belediye şirketleri arasında kira sözleşmelerinin bulunduğu,

▪ Demokrasi Parkı (41010200322 nolu taşınmaz) üzerinde; toplam 589 m<sup>2</sup> büyüklüğünde 3 adet kafeterya, 1.475 m<sup>2</sup> büyüklüğünde tenis kortu ve kafeteryadan oluşan bir tesis olmak üzere toplam 2.064 m<sup>2</sup> kıyı işgalinde bulunulduğu, söz konusu işgallerin 2003-2008 tarihleri arasında başladığı ancak taşınmazın tahliye edilmeyerek bu işgaller için sadece ecrimisil tahakkuk ettirildiği, Görülmüştür.

➤ **Mersin İlinde;**

▪ Yenişehir İlçesi, Adnan Menderes Bulvarı üzerindeki DHTA'da 1.599 m<sup>2</sup> yüzölçümünde sinema ve kafeteryadan oluşan 2 katlı bir bina ile 2.987,68 m<sup>2</sup> yüzölçümünde bir restoranın 2005 yılından beri herhangi bir sözleşmeye dayanmaksızın faaliyet gösterdiği, söz konusu kullanımlara yönelik olarak ecrimisil tahakkuk ettirilmekle birlikte taşınmazın tahliye edilmemesi sonucu işgale süreklilik kazandırıldığı,

▪ Silifke İlçesi, Narlıkuyu Koyu'nda bulunan 13 adet balık restoranı ve müştemilatına ait toplam 2.253,77 m<sup>2</sup>'lik alanın 2003 yılından beri işgalen kullanıldığı ve Milli Emlak birimleri tarafından da ecrimisil tahakkuk ettirildiği, Tespit edilmiştir.

➤ **Antalya İli Alanya İlçesi:**

▪ 99.270,46 m<sup>2</sup>'lik alanın şezlong, şemsiye, gölgelik, voleybol sahası, iskele ve yeşil alan olarak işgal edildiği; söz konusu kullanımlar için ecrimisil tahakkuk ettirildiği, fakat taşınmazın tahliye edilmeyerek işgallerin süreklilik kazandığı görülmüştür.

Bu tespitlere ilave olarak; Antalya’da bulunan kıyılar üzerindeki işgalli kullanımların tahliye edilmemesi hususu, Maliye Bakanlığının 2012 yılı denetiminde de tespit edilmiş ve Maliye Bakanlığının 2012 yılı Denetim Raporunun, Sayıştay Rapor Değerlendirme Kurulu tarafından görüşülmesi sonucunda Antalya İl merkezindeki kıyılarda yapılan ve aşağıda ayrıntıları yer alan tespitlere ilişkin hususların izlenmesi kararlaştırılmıştır. Söz konusu Karar 27.09.2013 tarih ve 48739 sayılı yazı ile Kurumunuza bildirilmiş olup, Kararda yer alan tespitler aşağıda özetlenmektedir:

➤ ***Antalya İli Merkezindeki Kıyılarda*** (kiralama yetkisinin protokolle mahalli idarelere devredilen kısımları hariç);

- 125.846 m<sup>2</sup>’lik alanın, restoran, havuz, bar, aquapark, spor alanı gibi sabit yapılar kurularak,
- 261.720 m<sup>2</sup>’lik alanın şezlong, şemsiye ve gölgelik olarak,
- 30.510 m<sup>2</sup>’lik alanın iskele olarak,
- 22.260 m<sup>2</sup>’lik deniz yüzeyinin ise tasarruf altına alınmak suretiyle,

işgal edildiği, söz konusu kullanımlar için ecrimisil tahakkuk ettirildiği, fakat taşınmazın tahliye edilmeyerek işgallerin süreklilik kazandığı görülmüştür.

***Kamu idaresi cevabında*** özetle;

Kocaeli ili, İzmit ilçesi, Sahil Marina bölgesinde kıyı kenar çizgisinin deniz tarafında kalan taşınmaz üzerindeki 8 adet balık lokantası, 4 adet kafe/restoran ve 2 adet spor tesisinin kullanıcıları adına tahakkuk ettirilen ecrimisillerin ilgililerince dava konusu edildiği,

Kocaeli Büyükşehir Belediyesince; Plajyolu Mevkii, Marina bölgesi ve Fuar alanında bulunan dolgu alanlarındaki yerlerin hasılat paylaşımı esasına göre kiralanmasının talep edildiği ve tahliyeye yönelik işlem tesis edilmediği,

Kocaeli ili, İzmit ilçesi, Demokrasi Parkı üzerinde bulunan 41010200322 no’lu taşınmazın da içinde yer aldığı 52.012 m<sup>2</sup>’lik alanın 5393 sayılı Kanunun 79 uncu maddesinin 2 nci fıkrasına göre 22/12/2011 tarihinde Kocaeli Büyükşehir Belediyesine devredildiği,

Mersin ili, Yenişehir ilçesi, Adnan Menderes Bulvarı üzerinde denizden doldurulmak suretiyle kazanılan ve 17/03/2003 tarihli protokolle Mersin Büyükşehir Belediyesine kiraya verilen Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki 294.899,34 m<sup>2</sup> yüzölçümlü taşınmazın davalı olduğu,

Mersin İli, Silifke İlçesi, Narlıkuyu Koyundaki 13 adet Balık Restoranlarının bulunduğu alanın dar kıyı olması, doğal ve arkeolojik sit alanındakalması nedeniyle Kültür ve

Turizm Bakanlığı tarafından gerek kiraya verilmesi gerekse talep edilen değişikliklere izin verilmemesi nedeniyle ecrimisil alındığı,

ifade edilmiştir.

Ayrıca 2012 yılı Denetim raporunun Sayıştay Rapor Değerlendirme Kurulu tarafından görüşülmesi sonucunda izlenmesi kararlaştırılan Antalya İl merkezindeki kıyı alanları ile Alanya İlçesi sınırları içerisinde bulunan kıyılardaki işgallerle ilgili olarak ecrimisil tahakkuk ettirilmesini müteakip, işgallerin tahliyesi için Kaymakamlık ve Belediyelerden talepte bulunulduğu ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kocaeli Büyükşehir Belediyesince; Plajyolu Mevkii, Sahil Marina bölgesi ve Fuar alanının deniz tarafındaki alanlarla ilgili olarak, işgalcileri adına tahakkuk ettirilen ecrimisillerin ilgililerince dava konusu yapıldığı ve tahliye yönelik işlem tesis edilmediği ifade edilmektedir. Ancak bulgumuzda ayrıntılı olarak belirtildiği üzere ecrimisil ve tahliye farklı yaptırım mekanizmaları olup, ecrimisil tahakkuk ettirilmesi taşınmazın tahliye edilmemesine gerekçe olarak gösterilemez.

Mersin ili Silifke İlçesi, Narlıkuyu Koyundaki 13 adet Balık Restoranlarının Doğal ve Arkeolojik sit alanı içinde bulunduğundan kiralama yapılamadığı ifade edilmişse de, bulguda esas vurgulanan husus işgalli kullanımlara son verilmesi olup kiralama yapılamaması ticari ünitelerin tahliyesinin yapılmasına engel teşkil etmemektedir.

2012 yılı Denetim Raporuna da konu edilen ve izlenilmesine karar verilen Antalya ilindeki mevcut işgallerle ilgili olarak ise, milli emlak birimleri personeli tarafından her yıl yapılan rutin tespit çalışmalarında işgalli kullanımların devam ettiği, kullanıcılara ecrimisil tahakkuk ettirildiği, işgallerin tahliyesi için ise Kaymakamlık ve Belediyelerden talepte bulunulduğu ifade edilmiştir. Ancak idare tarafından verilen cevapta da belirtildiği gibi aynı durum her yıl devam etmekte ve kalıcı bir çözüm oluşturulamamaktadır.

İdare tarafından verilen cevapta kullanıcılara ecrimisil gönderildiği, bazı alanlarda tahliye konusunda yetkili makamlara başvurulduğu ifade edilmişse de, mevcut işgallerin uzun yıllardır devam ettiği ve Hazinesinin tasarrufunda bulunan bu alanlardaki kullanımlarla ilgili olarak Belediye ve/veya Belediye şirketleri ile üçüncü kişiler arasında kira sözleşmelerinin bulunduğu görülmüştür.

Sonuç olarak bulgumuzda ayrıntısı yer alan işgallerle ilgili olarak ecrimisil yönteminin benimsendiği ve tahliye mekanizmasının işletilemediği açıkça görülmekte olup, bu durum işgalcilerin taşınmaz üzerindeki mevzuata aykırı kullanımlarına devam etmelerine yol açmaktadır.

Bu itibarla; kıyı mevzuatına uygun olmayan yapıların Kanun ve Yönetmelikte öngörüldüğü üzere tahliye edilmesi gerekmektedir. Kıyılar üzerinde herkesin eşit yararlanma hakkını kısıtlayacak herhangi bir kullanımın engellenmesi için, taşınmazların yönetiminden sorumlu Maliye Bakanlığına tahliye mekanizmasının işletilmesine yönelik yetki verilmesiyle ilgili mevzuat düzenlemesi yapılmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.



## **BULGU 7:**

### **Marmara Çevresindeki Bazı Yolcu/Araç Taşıma İskelelerinin Üçüncü Kişiler Tarafından Bedelsiz Kullanılması**

Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş. (TDİ)'nin özelleştirilmesi sonrasında; daha önce bu kuruluş tarafından İstanbul ve Marmara çevresindeki hatlarda yolcu ve araç taşıma hizmetlerinin yürütülmesi esnasında iskele olarak kullanılan Hazine taşınmazları ile Devletin Hüküm ve tasarrufu altındaki alanların, mevzuata ve Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararına aykırı olarak Hazineye herhangi bir bedel ödemeksizin İstanbul Deniz Otobüsleri Sanayi ve Ticaret A.Ş. (İDO) ile İstanbul Şehir Hatları Turizm San. ve Tic. A.Ş. tarafından kullanıldığı tespit edilmiştir.

Bakanlar Kurulu'nun 10.08.1993 tarih ve 93/4693 sayılı Kararı ile özelleştirme kapsamına alınan Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş.'nin (TDİ) şehirhatları işletmesi ile deniz yolcu taşıma hizmetlerini yürüttüğü Anadolu yakası iskeleleri, Rumeli yakası iskeleleri, Haliç hattı iskeleleri, Marmara hattı iskeleleri ile İstanbul-Yalova arası arabalı vapur iskeleleri, Marmara-Avşa-Erdek iskeleleri ve Çanakkale iskelelerinin yer aldığı 59 adet iskele sahasına konu Hazine taşınmazlarının incelenmesi neticesinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

Özelleştirme Yüksek Kurulunun, TDİ A.Ş.'nin özelleştirilmesine ilişkin 31.01.2005 tarih ve 2005/03 sayılı kararında;

- *“TDİ'nin, Şehirhatları İşletmesi ve Denizyolları İşletmesine ait hatlardan İstanbul Boğaz, Haliç, Sirkeci, Adalar - Yalova, Eskihisar - Topçular, İstanbul – Avşa – Marmara – Erdek – Tekirdağ hatlarında faaliyet gösterdiği yolcu ve araç taşıma hizmetlerinden çekilmesine,*
- *İstanbul şehir içi ulaşım entegrasyonunun sağlanarak, bu hizmetlerin tek elden aksamadan, güvenli bir şekilde yürütülmesini teminen bu hizmetlerin ve anılan bölgede deniz yoluyla şehiriçi ulaşımında yolcu ve araç taşıyan gemiler ile yüzer vasıtaların yedekleri ve demirbaşları ile birlikte, iş bu kararın yürürlüğe giriş tarihi itibaren ... toplam 21.820.000 ABD Doları bedelle ... 4046 sayılı kanunun 2/i maddesi çerçevesinde İstanbul Büyükşehir Belediyesine devredilmesine,*
- ...
- *Söz konusu hatlarda faaliyet gösteren iskelelere ilişkin olarak, mülkiyeti TDİ adına kayıtlı bulunan taşınmazların bilabedel Belediye'ye devredilmesine,*
- ...

▪ *Yukarıda yer alan hükümler çerçevesinde, devre ilişkin TDİ ile Belediye tarafından bir protokolün hazırlanması ve imzalanmasına, karar verilmiştir.”*  
denilmektedir.

Görüldüğü üzere ÖYK Kararında; TDİ'nin özelleştirilmesi nedeniyle, daha önce bu işletme tarafından yerine getirilen ve kamu hizmeti niteliğindeki taşımacılık hizmetlerinin özelleştirilmeyerek Büyükşehir Belediyesine devredilmesine karar verilmiştir.

Nitekim, Özelleştirme İdaresi Başkanlığının İdareye göndermiş olduğu 04.16.2010 tarih ve 5049 sayılı yazıda da, *“TDİ tarafından yürütülen şehir hatları faaliyetinin özelleştirilmesi yerine kamu yararı dikkate alınarak ilgili mahalli idareye devrinin uygun görüldüğü”* belirtilerek bu yöntemin özelleştirme olarak değerlendirilmediği ifade edilmiştir. Zira söz konusu kararda özelleştirilen bu hizmetler değil TDİ A.Ş.'nin kendisidir.

ÖYK Kararında atıf yapılan ve bu hizmetlerin Belediyeye devrine dayanak olarak belirtilen 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun “İlkeler” başlıklı 2 nci maddesinin (i) bendinde; *“Özelleştirme uygulamalarında, milli güvenlik ve kamu yararının gerektirdiği durumlar hariç, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu tüzel kişiliğine sahip eğitim kurumları ve mahalli idarelere devir yapılmaması,”* denilerek özelleştirmesi devam eden kuruluşlarla ilgili olarak kamu yararının gerektirdiği durumlarda söz konusu hizmetlerin mahalli idarelere devredilebileceği ifade edilmiştir. Özü itibariyle kamu yararı niteliği ağır basan devre konu hizmetin, mahalli idarelerce sunulması yöntemi kuşkusuz ki özelleştirme işlemi olarak değerlendirilmemelidir.

ÖYK tarafından alınan karara istinaden TDİ ve İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı arasında 15.03.2005 tarihinde devir protokolü imzalanmıştır. Protokolün konusunu belirten 1 inci maddesinde ise iskeleler hakkında:

- *“Mülkiyeti TDİ adına kayıtlı bulunan taşınmazların mülkiyetinin bila bedel Belediyeye devri,*
- *TDİ'ye tahsisli yerlerin bulunması halinde tahsisinin kaldırılarak Belediye lehine hak tesisinin sağlanması,*
- *TDİ'nin kullanımında ve/veya tasarrufunda bulunan Maliye Hazinesi adına kayıtlı ve/veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin, Hazine tarafından belediye lehine hak tesisinin sağlanması yönünde girişimlerde bulunulması”*  
ifadelerine yer verilmektedir.

İş bu protokolle, ÖYK Kararında herhangi bir şekilde değinilmeyen ve TDİ'nin kullanımında bulunan Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki iskelelere yönelik olarak hüküm

tesis edilmiş ve bu taşınmazlar için Belediye lehine kullanma izni sözleşmesi imzalanması gerektiği belirtilmiştir.

Söz konusu Protokol ve ÖYK kararına istinaden Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından Maliye Bakanlığına gönderilen 05.05.2005 tarih ve 6313 sayılı yazıda da, fiilen Belediyenin kullanımına bırakılan iskelelere ilişkin olarak TDİ lehine sınırlı ayni hak tesisinden vazgeçildiği bildirilmiş ve bedelsiz ayni hak tesisi işlemlerinde Belediyenin muhatap alınması talep edilmiştir. Ancak Bakanlık tarafından gönderilen cevabi nitelikteki 25.05.2010 tarih ve 18435 sayılı yazıda, Belediyeye bedelsiz hak tesisi talebinin yerine getirilemeyeceği ifade edilmiştir.

Bunun üzerine Bakanlığın 30.06.2010 tarih ve 637 sayılı oluru ile; ÖYK kararı kapsamında olup, fiilen İDO tarafından işletilen iskelelere yönelik olarak 4046 sayılı Kanunun 19 uncu maddesi uyarınca, 31.01.2005 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, TDİ A.Ş adına bedelsiz ayni hak tesisleri uygun görülmüş ve 2011 yılında mevzuata aykırı olarak geriye dönük kullanım izni sözleşmeleri imzalanmıştır.

Halbuki 4046 sayılı Kanunun 19 uncu maddesi (e) bendinde; özelleştirme programına alınan kuruluşların **kullanımında** bulunan Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz mallar üzerinde bu kuruluşlar lehine kullanma izni tesis edilebileceği belirtilmektedir. Yani bu madde hükmüyle; özelleştirmeye konu kuruluşun, daha önce Kamu İdaresi sıfatıyla yürüttüğü görevi esnasında tahsisli olarak kullanmış olduğu Hazine taşınmazlarını, özelleştirme işlemi sonrasında aynı hizmetleri özel sektör mantığıyla yürütmesi halinde bedelsiz irtifak hakkı kurulması suretiyle kullanabilmesine imkan tanınmaktadır.

Özelleştirme kapsamı dışına çıkarılarak mahalli idareye devredilen hizmetlere ilişkin olarak ise 4046 sayılı Kanunun 19 uncu maddesi uyarınca irtifak hakkı tesisi mümkün bulunmamaktadır. Nitekim yukarıda da ayrıntılı olarak açıklandığı üzere ne söz konusu işlem yolcu taşıma hizmetlerinin özelleştirilmesi işlemidir ne de söz konusu taşınmazlar özelleştirilen Kuruluş tarafından kullanılmaktadır.

Dolayısıyla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki söz konusu iskelelerin kullanımına ilişkin olarak TDİ AŞ ile irtifak hakkı sözleşmesi imzalanmasının herhangi bir dayanağı bulunmadığı gibi bu alanların Belediyeye devrine ilişkin de herhangi bir hukuki dayanak bulunmamaktadır.

Zira mezkur ÖYK Kararı ve imzalanan protokol hükümlerine göre Belediye'ye devredilmesi gereken taşınmazlar, TDİ'nin kendi mülkiyetindeki taşınmazlardır. Hazine

taşınmazları ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlar için ise bedeli mukabilinde ilgili Belediye lehine İrtifak hakkı / kullanma izni sözleşmesi tanzim edilmesi gerekmektedir.

Ancak uygulamada söz konusu taşınmazların, ÖYK Kararına ve yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine aykırı olarak İstanbul Deniz Otobüsleri Sanayi ve Ticaret A.Ş. (İDO) ve İstanbul Şehir Hatları Turizm San. ve Tic. A.Ş. tarafından Hazineye herhangi bir bedel ödemeksizin kullanıldığı tespit edilmiştir.

***Kamu idaresi cevabında*** özetle aşağıdaki ifadelere yer verilmiştir:

24/11/1994 tarihinde de Özelleştirme Programına alınan Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş. (TDİ)'nin halen özelleştirme işlemi devam eden işletme ve varlıkları bulunmaktadır.

Konuya ilişkin olarak, bulguda da ayrıntısına yer verilen, muhtelif tarihlerde Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve TDİ ile söz konusu iskelelerin hangi kuruma ve hangi koşullarla kullanma izni verilmesi veya irtifak hakkı tesis edilmesi hususunda yazışmalar yapılmıştır. Bu yazışmalarda; 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, ÖYK'nın 31/01/2005 tarih ve 2005/03 sayılı kararı ve TDİ ile İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı arasında 15/03/2005 tarihinde yapılan devir protokolü hükümleri dikkate alınarak, söz konusu iskeleler üzerinde Belediyeye bedelsiz irtifak hakkı veya kullanma izninin tesis edilmesinin uygun görüldüğü bildirilmiştir.

Ancak 4046 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi lehine bedelsiz irtifak hakkı tesis edilmesi veya kullanma izni verilmesinin mümkün bulunmadığı Bakanlık tarafından Özelleştirme İdaresi Başkanlığına bir yazı ile ifade edilmiştir.

Konuya ilişkin olarak, Özelleştirme İdaresi Başkanlığından alınan 04/06/2010 tarihli ve 5049 sayılı yazıda;

- TDİ tarafından verilen yolcu ve araç taşımacılığı hizmetinin “kamu hizmeti” niteliğinde olması, süreklilik ve düzenlilik arz etmesi nedenleriyle, şehir içi deniz ulaşım hizmetinin ilgili Belediyeler tarafından sağlanmasının uygun olacağının düşünüldüğü ve TDİ tarafından yürütülen şehir hatları faaliyetlerinin özelleştirilmesi yerine kamu yararı dikkate alınarak ilgili mahalli idarelere devrinin gerçekleştirildiği,
- Bu çerçevede, söz konusu iskelelerin yer aldığı Hazine mülkiyetindeki ve/veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki sahalara yönelik olarak 4046 sayılı Kanun hükümleri uyarınca, Türkiye Denizcilik İşletmeleri (TDİ) A.Ş. lehine yapılaşma

iznini içeren, devredilebilir nitelikte, bedelsiz ve uzun süreli mülkiyetin gayri ayni hak tesis edilmesi hususunda gereğinin yapılması, istenilmiştir.

Bunun üzerine; 4046 sayılı Kanunun 19'uncu maddesinin birinci fıkrasının (B) bendinin (e) alt bendi uyarınca söz konusu iskelelerin yer aldığı Hazine mülkiyetindeki ve/veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanlara ilişkin olarak, ÖYK Kararının verildiği 31/01/2005 tarihinden başlamak üzere bedelsiz ve devredilebilir nitelikte TDİ lehine 49 yıl süreli kullanma izni verilmesi/irtifak hakkı tesis edilmesi Bakanlık Makamının 30/06/2010 tarihli ve 637 sayılı Olurlarıyla uygun görülmüştür.

TDİ tarafından yapılan söz konusu iskelelerin yapıldığı tarihlerde kullanım haklarının alınması gerekirken, hizmetin İBB'ye devrine ilişkin 2005 tarihli ÖYK kararından önce 2004 tarihinde bu iskelelerin devri talep edilmiş olup, yapılan işlem TDİ'nin 2004 yılındaki talebinin tamamlanmasına yönelik olarak, 4046 sayılı Kanunun 19'uncu maddesi kapsamında gerçekleştirilmiştir.

Bakanlıkça 4046 sayılı Kanunun 19'uncu maddesi kapsamında TDİ lehine verilen bedelsiz kullanma izni/ irtifak hakkı tesisleri sonrası, hak tesisi yapılan taşınmazın tasarruf hakkı TDİ'ye geçmiş olup, TDİ'nin bu taşınmazlar üzerindeki tasarruflarına ilişkin Bakanlıkça herhangi bir inisiyatifi bulunmamaktadır.

İDO A.Ş.'nin özelleştirilmesi öncesinde, Türkiye Denizcilik İşletmeleri ile İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı arasında 15/03/2005 tarihinde imzalanan Devir Protokolüne istinaden şehir hatlarının işletmesi, Büyükşehir tarafından İDO A.Ş. devredilmiştir. Ancak, şirketin özelleştirmeye hazırlık sürecinde şehir içi yolcu taşıma hatlarının işletilmesi işi, sermayesinin % 90'ı İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ait olan İstanbul Şehir Hatları AŞ.'ye ihale edilmiştir. Şehir hatları işletmesi 01/10/2010 tarihinden itibaren İstanbul Şehir Hatları AŞ. tarafından işletilmektedir.

Söz konusu iskelelerden 27'si İDO tarafından geriye kalanı ise İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı kamu iştiraki olan İstanbul Şehirhatları AŞ. tarafından kullanılmaktadır.

İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile İstanbul Deniz Otobüsleri Sanayi ve Ticaret A.Ş. arasında imzalanan 01/11/2010 tarihli "27 iskelede 30 yıl süreli irtifak hakkı/kullanma izni sözleşmesi ve 15/03/2011 tarihli ve Kullanma izni sözleşmesi" ile İBBB'nin mülkiyetinde, yönetiminde bulunan şehir içi hatlarda ve dış hatlarda bulunan sözleşmeye konu yerler üzerinde, iskele ve terminal olarak kullanılmak üzere, sözleşmede belirtilen bedel mukabilinde İDO A.Ş. lehine 30 yıl süreli kullanma izni/irtifak hakkı tesis edilmiştir. Bakanlığımızca da İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile İDO A.Ş. arasında

imzalanan kullanma izni sözleşmesinin sona ereceği 01/11/2040 tarihine kadar Hazine taşınmazları üzerinde bedeli karşılığında İDO A.Ş. lehine kullanma izni verilmiştir.

**Sonuç olarak;** Bulguda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, 4046 sayılı Kanunun 19 uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (e) alt bendinde; özelleştirme programına alınan kuruluşların **kullanımında** bulunan taşınmaz mallar üzerinde bu kuruluşlar lehine kullanma izni tesis edilebileceği belirtilmektedir. Ancak özelleştirme kapsamına alınması sonrasında TDİ AŞ. İstanbul ve Marmara çevresindeki hatlarda yolcu ve araç taşıma hizmetlerinden çekilmiş, bu hizmetle ilgili tüm araç, personel ve mülkiyetindeki taşınmazları 31.03.2005 tarihi itibarıyla protokolle İstanbul Büyükşehir Belediyesine devredilmiştir. Nitekim İdarenin cevabında da söz konusu iskelelerin TDİ A.Ş. tarafından değil, fiilen Belediye şirketlerince kullanılmakta olduğu ifade edilmiştir.

Fiili olarak 31.03.2005 tarihi itibarıyla TDİ AŞ. nin kullanımında ve/veya tasarrufunda bulunmayan iskelelerle ilgili olarak belirtilen tarihten itibaren geriye dönük olarak 4046 sayılı Kanun kapsamında TDİ A.Ş. adına 2011 yılı içinde bedelsiz irtifak hakkı ve/veya kullanma izni kurulduğu İdarece de ifade edilmiştir. Bulguya konu Hazine taşınmazları üzerinde yolcu taşımayla ilgili faaliyet konusu kalmayan TDİ AŞ.'ye bu amaçla aynı hak tesis edilerek tasarruf yetkisi verilmesi, fiili sonuç doğurması mümkün olmayan pasif bir yetkidir.

Buna ek olarak devre ilişkin protokol tarihi itibarıyla geriye dönük sözleşmeler yapılması, TDİ tarafından kullanılmayan iskelelerle ilgili devir işlemine, hukuki zemin oluşturmaya yönelik mevzuata aykırı idari tasarruflardır.

Yapılan dosya incelemelerinde, devre konu iskelelerden bazılarının 1994 yılından 2004 yılına kadar İDO tarafından işletildiği ve İdarece ecrimisil yöntemiyle yönetildiği, 2004 yılından sonra ise iskelelerin tamamının Belediye şirketleri ve İDO A.Ş. tarafından işletildiği görülmüştür. Bu hususla ilgili olarak İstanbul Tespit Koordinatörlüğü ile yerinde yapılan denetimlerde de, irtifak hakkı kurulan 10 ayrı iskelenin arabalı vapur terminali ve yolcu vapur iskelesi alanı olarak İDO AŞ. ve diğer belediye şirketlerince işletildiği, bu iskelelerin bazılarının kiralama yöntemiyle taşeron firmalara devredildiği tespit edilmiştir.

İdarenin cevabında, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile İstanbul Deniz Otobüsleri Sanayi ve Ticaret A.Ş. arasında imzalanan sözleşmelerin bedeli mukabilinde olduğu vurgusu yapılmışsa da, burada iskelelerin maliki Hazine olup ayrı tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip Belediyenin elde ettiği gelirlerin şüphesiz ki genel bütçe gelirleriyle bir bağlantısı bulunmamaktadır.

Bakanlıkça İDO tarafından kullanıldığı yolcu taşıma iskelelerine konu Hazine taşınmazları üzerinde bedeli karşılığında şirket lehine kullanma izni verildiği ifade edilmişse de, Bakanlıkça TDİ adına hak tesis edilen ve bulguya konu olan iskelelerle, İDO A.Ş. adına bedel mukabilinde tesis edilen irtifak hakları birbirinden farklıdır. Nitekim aynı iskele alanı üzerinden iki irtifak hakkı kurulması mevzuat hükümleri gereği mümkün bulunmamaktadır.

Sonuç olarak bulgumuza konu Hazine taşınmazları ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanlarla ilgili olarak TDİ A.Ş. adına kurulan bedelsiz irtifak haklarının feshedilerek genel hükümler uyarınca bedeli mukabilinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve/veya fiilen iskeleleri kullanan İDO A.Ş. ve İstanbul Şehirhatları A.Ş. lehine İrtifak hakkı / kullanma izni sözleşmesi tanzim edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

## **BULGU 8:**

### **Kıyılardaki Hazine taşınmazlarına ilişkin kiralama taleplerinin geri çevrilmesi sonucu söz konusu yerlerin işgal edilmesi**

Kıyılarda gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerinin kiralama taleplerinin, yasal bir engel olmamasına rağmen, Maliye Bakanlığı tarafından reddedilmesi sonucu söz konusu alanların işgalen kullanıldığı tespit edilmiştir.

Anayasanın 43 üncü maddesi gereği, kıyılar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır ve kullanımları kamu yararı gözetilerek sınırlandırılmıştır. Kıyılar, devlet tüzel kişiliğini temsilen Maliye Bakanlığı tarafından yönetilmekte olup kıyılar üzerinde herkesin eşit yararlanma hakkını kısıtlayacak herhangi bir tasarrufun veya kullanımın engellenmesi görevi de 178 sayılı KHK'nın 13 üncü maddesi ile Milli Emlak Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

Gerek 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51 inci maddesi ve gerekse de bu Kanuna istinaden çıkartılan ve 01.07.2007 tarihinde yürürlüğe giren Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin 67 nci maddesinde, Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki taşınmazların açık teklif usulü, kapalı teklif usulü yada belirli şartlar altında pazarlıkla kiraya verilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, söz konusu Yönetmeliğin 81 inci maddesinde,

*“(1) Kıyı ve sahil şeritlerinde, 4/4/1990 tarihli ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu ve 3/8/1990 tarihli ve 20594 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik ile onaylı imar planı hükümlerine uygun olarak düzenleme yapılması kaydıyla, bu alanların sınırı içinde bulunduğu belediyelere veya mahalli idare birliklerine izin verilebilir. Bu alanlarda yapılacak düzenlemelerin kapsamı, elde edilmesi hâlinde gelirlerin paylaşımı, sona ermeye ve diğer konulara ilişkin hükümler İdare ile ilgili kuruluşlar arasında düzenlenecek protokollerle belirlenir.”*

Denilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; kıyıların idare tarafından gerçek veya özel nitelikli tüzel kişilere kiralanması konusunda herhangi bir kısıtlama söz konusu değildir. Dolayısıyla kıyıların düzenlenmesi konusunda belediyelere veya mahalli idare birliklerine izin verilerek bu idarelerle protokol düzenlenmesi mümkün olmakla birlikte herhangi bir zorunluluk bulunmamaktadır.

Ancak denetim ekibimiz tarafından Mersin İli kıyı kesiminde bulunan bazı taşınmaz dosyalarının incelenmesi sonucunda; 17.03.2013 tarihinde protokol süresi biten Adnan Menderes Bulvarındaki Kültür Park üzerindeki tiyatro alanının, ticari bir şirket tarafından



faaliyete geçirilmek için Mersin Defterdarlığından 27.05.2013 tarihinde talep edildiği, ancak kiralama talebinin Bakanlığın 18.01.2013 tarih ve 2009 sayılı Kararına istinaden geri çevrildiği ve halihazırda söz konusu taşınmazın ve benzer durumdaki taşınmazların kiralama talebinde bulunan kişilerce yada üçüncü kişilerce işgal edildiği tespit edilmiştir.

Bahsi geçen 2009 sayılı İdari Karar; Maliye Bakanlığı'nın 05.04.2012 tarih ve 9909 sayılı yazısı üzerine Danıştay 13 üncü Dairesi tarafından verilen 2012/2326 esas numara ve 02.10.2012 tarihli yürütmenin durdurulması kararı gerekçe gösterilerek alınan bir karardır.

Yürütmenin durdurulması kararına konu Bakanlığın 9909 sayılı yazısında; kıyı ve sahil şeritlerinin turistik tesislerin önlerine gelen kısımlarının, protokol kapsamı dışına çıkarılarak önlerinde bulundukları otellere kiralanmasına müsaade edilmiştir. Mevzuata aykırı olan bu işlem hakkında, Danıştay 13 üncü Dairesinin 2012/2326 esas numaralı ve 02.10.2012 tarihli Kararı ile; kıyı ve sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetilmesi gerektiği ve bu alanların protokol kapsamı dışına çıkarılarak münhasıran turizm yatırımcılarına kiraya verilmesinin Anayasa ve Kanun hükümlerine uygun olmayacağı gerekçesiyle yürütmenin durdurulması kararı verilmiştir.

Söz konusu Danıştay Kararının 81 ilde uygulanmasını sağlamak üzere, Maliye Bakanlığı tarafından alınan 18/01/2013 tarih ve 2009 sayılı Kararda; kıyıların protokol kapsamı dışına çıkarılarak turizm yatırımcılarına öncelik tanınması suretiyle kiralanmaması gerektiği hakkındaki Danıştay kararı gerekçe gösterilerek kıyıların *kimseye kiralanmaması* (mahalli idarelerle yapılan protokoller dışında) şeklinde bir uygulamaya gidilmiş, ancak bu uygulama da söz konusu yerlerin işgal edilmesine neden olmuştur.

Oysa yukarıda açıkça anlaşılabacağı üzere, Maliye Bakanlığı'nın 9909 sayılı İdari Kararının Danıştay tarafından yürütmesinin durdurulmasının sebebi; kıyılarda yer alan taşınmazların ve sahillerin, belediyelerle yapılan protokol kapsamı dışında tutularak, önlerinde bulundukları otellere kiralanması olup, İdare tarafından ihale usulleri kullanılarak kiralama yapılmasında herhangi bir sakınca bulunmamaktadır. Zira bu otellere kiralama konusunda öncelik tanınması, Anayasa ve Kıyı Kanunda yer alan Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki kıyılardan herkesin eşit ve serbest olarak yararlanabilmesi ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak Maliye Bakanlığı tarafından İl Defterdarlık birimlerine, kiralama taleplerini değerlendirmeye almadan reddedilmesi yönünde gönderilen 18/01/2013 tarih ve 2009 sayılı yazı sonucunda kıyı şeridinde bulunan ve mevcut mevzuat çerçevesinde sözleşmeye dayalı olarak işletilmesi mümkün olan ticari ünitelerin işgalen kullanılmasına sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

***Kamu idaresi cevabında*** özetle aşağıdaki ifadelere yer verilmiştir;

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin 81'inci maddesi kıyı, sahil şeritleri ve dolguların ilgili belediye ve mahalli idare birliklerine protokolle kiraya verilmesine imkan sağlanmaktadır.

Belediyeler ile yapılan protokol kapsamındaki kiralama işlemlerinin yargıya taşınması neticesinde yapılan protokoller, idare mahkemeleri ve Danıştay tarafından mevzuata uygun bulunarak iptal istemleri reddedilmiştir.

Mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun Ek 10'uncu maddesi uyarınca hazırlanan “Kıyıların Kullanımının Planlanması ve Denetimi” Raporunun, Sayıştay Genel Kurulunun 17/07/2006 tarih ve 5164/1 sayılı kararı ile Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması uygun bulunmuş ve söz konusu Raporun “Öneriler” başlıklı 25'inci maddesinde; “Kıyıların doğal yapısını bozan ve zarar veren kullanımların ecrimisil veya kira uygulamalarıyla devamına izin verilmemeli, kıyılardan herkesin eşit ve serbest yararlanma hakkını ortadan kaldıracak veya sınırlandıracak şekilde kira uygulaması yapılmamalıdır.” şeklinde görüş belirtilmiştir.

Gerçek ve tüzel kişilerin kıyıda yer alan Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazları kiralama taleplerinin Bakanlığımızca uygun görülmemesi üzerine, İdare Mahkemeleri nezdinde açılan davalarda, dava konusu işlemlerde hukuka aykırılık görülmediğinden davaların reddine karar verilmiştir.

Bulgu konusu olan hususun temel sebebini oluşturan 05.04.2012 tarih ve 9909 sayılı Bakanlık yazısında, Danıştay 13. Dairesinin 2012/2326 esas numaralı ve 02/10/2012 tarihli kararı ile yürütülmesinin durdurulması isteminin kabulüne karar verilmiştir.

Söz konusu karara karşı itirazları üzerine, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 17/06/2013 tarihli ve 2013/174 sayılı kararında; Danıştay daireleri arasındaki iş bölümü paylaşımına tam uymayan somut olayda, uyuşmazlığın Danıştay 13. ve 14. Daireleri ortak kurulunca görülüp çözümlenmesi gerektiği belirtilerek, Danıştay 13. ve 14. Daireleri ortak kurulunca yeniden bir karar verilmek üzere itirazın kabulüne Danıştay 13. Dairesinin 02/10/2012 tarihli ve E:2012/2326 sayılı kararının kaldırılmasına karar verilmiştir.

Yukarıda açıklanan hususlar çerçevesinde kıyı ve sahil şeritlerinin kiralınması ile ilgili olarak Danıştay 13 ve 14. Dairelerinin ortak kurulunca esas hakkında verecekleri karara göre işlem tesis edilmesinin uygun olacağının düşünülmektedir.

***Sonuç olarak;*** Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta; kıyı, sahil şeritleri ve dolguların ilgili belediye ve mahalli idare birliklerine protokolle kiraya verilmesine imkan sağlandığı, buna ilişkin yapılan itirazların yargı mercilerince reddedildiği, gerçek ve tüzel

kişilerin kiralama taleplerinin reddedilmesinin yargı mercilerince hukuka aykırı bulunmadığı belirtilmiştir.

İdarenin cevabında da belirtildiği üzere Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin 81'inci maddesi ile kıyı, sahil şeritleri ve dolguların belediye ve mahalli idare birlikleri ile protokolle kiraya verilmesi imkanı sağlanmış yani bir izin verilmiştir. Ancak bu bir zorunluluk değildir.

Savunmada yer verilen iptale ilişkin mahkeme kararlarının temel sebebi; otellere öncelik tanınması suretiyle “kıyılardan herkesin eşit ve serbest yararlanma hakkını ortadan kaldıracak veya sınırlandıracak şekilde kira uygulaması yapılmaması” ilkesine aykırı işlem tesis edilmesidir.

Sayıştay Genel Kurulunun 17/07/2006 tarih ve 5164/1 sayılı kararı ile Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması uygun bulunan “Kıyıların Kullanımının Planlanması ve Denetimi” Raporunun “Öneriler” başlıklı 25'inci maddesinde de “kıyılardan herkesin eşit ve serbest yararlanma hakkını ortadan kaldıracak veya sınırlandıracak şekilde kira uygulaması yapılmaması” önerisi getirilmiş, ancak mutlak olarak özel gerçek/tüzel kişilere kiralama işlemi yapılmaması yönünde bir tavsiyede bulunulmamıştır.

Gerçek ve tüzel kişilere, kıyılar üzerinde eşit ve serbest yararlanma hakkına aykırı olmayacak şekilde 2886 sayılı Kanun hükümlerince kiralama yapılmasına ilişkin engelleyici hüküm olmamasına rağmen, Danıştay kararı gerekçe gösterilerek, İdarece mevzuatta düzenlenmemiş bir kısıtlama getirilmesinin mer'i mevzuat çerçevesinde sözleşmeye dayalı olarak işletilmesi mümkün olan ticari ünitelerin işgalen kullanılmasına sebebiyet verdiği düşünülmektedir.

Nitekim bulgu konusu olan hususun temel sebebini oluşturan 05.04.2012 tarih ve 9909 sayılı Bakanlık yazısı hakkında da, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca yürütmenin durdurulması kararının kaldırılmasına karar verildiği ve bu konuda oluşturulacak yeni kararın beklenildiği ifade edilmektedir.

Takip eden denetim yılında söz konusu işlemlere ilişkin gerçekleştirilecek eylemler izlenecektir.

## **BULGU 9:**

### **Hazine Taşınmazlarının Herhangi Bir Yetkisi Olmayan Üçüncü Kişiler Tarafından Kiraya Verilmesi**

Kocaeli ili İzmit İlçesinde bulunan toplam 104.452,51 m<sup>2</sup> büyüklüğündeki 558 ada 25, 26, 27 ve 28 parsel nolu Hazine taşınmazlarının üzerinde bulunan ticari ünitelerin bir ortaklık tarafından üçüncü kişilere kiraya verilmek suretiyle işgal edildiği ve söz konusu alana ilişkin kira gelirlerinin Maliye Bakanlığı yerine ilgili ortaklık tarafından tahsil edildiği tespit edilmiştir.

19.06.2007 tarih ve 26557 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik” in, 84 üncü ve 85 inci maddelerinde; Hazine taşınmazlarından, kira, irtifak hakkı gibi üzerinde işlem bulunmayanların mevcut durumlarının, İdarece hazırlanan program dahilinde mahallinde tespit edileceği; tespitten önceki sürelerle ait işgal ve tasarruflar sebebiyle geriye doğru beş yılı geçmemek üzere ecrimisil takip ve tahsilatı yapılarak bu taşınmazların denetim ve idare altına alınacağı belirtilmiştir.

Ayrıca 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75 inci maddesi ile Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin 85 inci maddesi ve devamındaki maddeler birlikte değerlendirildiğinde;

- Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, komisyonca takdir ve tespit edilecek ecrimisil istenmesi,
- Ecrimisilin tespit ve takdirinde; idarenin zarara uğrayıp uğramadığına ve işgalcinin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın, taşınmazın işgalci tarafından kullanım şekli, fiili ve hukuki durumu ile işgalden dolayı varsa elde ettiği gelir, emsal nitelikteki taşınmazlar için oluşmuş kira bedelleri veya ilgisine göre belediye, ticaret odası, gibi kuruluşlardan veya birikişilerden soruşturulmak suretiyle edinilecek bilgilerin göz önünde bulundurulması,
- İşgalin tespit edildiği tarih itibariyle işgale son verilmesi amacıyla taşınmazın tahliye ettirilmesi ve,
- Ecrimisilin fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmemesi halinde, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunması, Gerektiği anlaşılmaktadır.

07.10.2013 tarihinde Milli Emlak teknik personelleri eşliğinde denetim ekibimize gerçekleştirilen yerinde incelemede; Kocaeli İli İzmit ilçesinde bulunan ve 2013 yılı itibariyle mülkiyeti Maliye Hazinesine ait olan toplam 104.452,51 m<sup>2</sup> büyüklüğündeki 558 ada 25, 26, 27 ve 28 nolu parsellerin ilgili ortaklık tarafından üçüncü kişilere kiralamalar yapılmak suretiyle işgal edildiği ve halihazırda söz konusu alan üzerinde 3 katlı bir Alışveriş Merkezi (AVM) de dahil olmak üzere çok sayıda ticari ünitenin herhangi bir sözleşmeye dayanmaksızın faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir.

Nitekim bu husus Kocaeli Defterdarlığı milli emlak uzmanları ve teknik personelleri tarafından 30.03.2013 ve 10.10.2013 tarihlerinde yapılan tespit çalışmaları sonucunda düzenlenen tutanaklarda da kayıt altına alınmıştır. Buna göre söz konusu alan üzerinde;

- 30.000 m<sup>2</sup> kiralanabilir alana sahip, zemin dahil 3 katlı bir Alışveriş Merkezi (Çeşitli mağaza, restoran, büfe ve eğlence alanlarından oluşan 92 adet ticari ünite içermektedir.)
- 8 adet restoran - düğün salonu (8.582,48 m<sup>2</sup>)
- 7 adet kafeterya - çay bahçesi (1.905,36 m<sup>2</sup>)
- 16 adet büfe (657,75 m<sup>2</sup>)
- 4 adet eğlence alanı (3.829,23 m<sup>2</sup>)
- 4 adet kültür ve spor alanı (1.664,10 m<sup>2</sup>)
- 1 adet taksi durağı (135,61 m<sup>2</sup>)
- 1 adet oto yıkama yeri (352,82 m<sup>2</sup>)
- 9 adet ATM (39,92 m<sup>2</sup>)
- 2 adet alışveriş standı (1.166,77 m<sup>2</sup>)

bulunmaktadır.

Hazine arazisi üzerinde hiçbir hakka dayanmaksızın kiralamalar gerçekleştiren söz konusu ortaklık ile hukuken işgalci konumundaki kiracıları arasında imzalanan sözleşmelerin incelenmesi neticesinde de bazı sözleşmelerin 1995 tarihinden itibaren yürürlükte olduğu görülmüştür.

Yukarıda da açıklandığı gibi üzerinde herhangi idari bir işlem bulunmayan bu taşınmazın rutin tespit çalışmalarıyla işgal durumunun tespit edilmesi; bu tespit sonrasında ise geçmiş kullanımlara yönelik olarak işgalcilerden ecrimisil talep edilmesi ve söz konusu alanın tahliyesinin sağlanması gerekmektedir.

Ancak Kocaeli'nin en merkezi mahallinde bulunan ve ilin tek Alışveriş Merkezini de üzerinde barındıran 104.452,51 m<sup>2</sup> büyüklüğündeki söz konusu Hazine taşınmazı, yaklaşık 20 yıldır üçüncü kişiler tarafından işgal ediliyor olmasına rağmen, Kocaeli Defterdarlığınca

fuzuli şagillerin tahliyesine yönelik olarak herhangi bir girişimde bulunulmadığı gibi ecrimisil dahi tahakkuk ettirilmediği tespit edilmiştir.

***Kamu idaresi cevabında*** özetle aşağıdaki ifadelere yer verilmiştir;

Kocaeli İli, İzmit İlçesinde bulunan 558 ada 25, 26, 27, 28 parsel numaralı taşınmazlar Devletin hüküm ve tasarrufu altında iken Bakanlar Kurulunun 25/07/2012 tarihli ve 2012/3501 sayılı kararı ile “Kocaeli Fuar Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı” olarak ilan edilen alan içerisinde kaldığından, Kocaeli Büyükşehir Belediyesine satışı Bakanlık Makamının 25/12/2013 tarih ve 1406 sayılı Oluru ile uygun görüldüğünden, 558 ada 25 ve 26 parsel numaralı taşınmazların 27/12/2013 tarihinde Belediyesi adına tescilinin yapıldığı, 558 ada 27 ve 28 parsel numaralı taşınmazların satışına ilişkin işlemlerin ise henüz sonuçlanmadığı,

558 ada 25 parsel numaralı taşınmaz üzerinde, Kocaeli Valiliği, İzmit Belediyesi ve ilgili şirket arasında 49 yıl süreli yapılan yap-işlet-devret sözleşmesine istinaden yapılan alışveriş merkezinin bulunduğu alana ilişkin olarak şirket aleyhine açılan el atmanın önlenmesi ve inşaatın kal’i için 1996 yılında açılan dava neticesinde söz konusu alanın mülga 1580 sayılı Kanun gereğince tasarruf hakkının da Belediyeye ait olduğu ve Belediye tarafından kiraya verilebileceğine hükmedildiği ve bu kararın 14/09/2001 tarihinde Yargıtay’da Hazine aleyhine kesinleştiği, söz konusu yapının deprem sonrasında Afet Bölge Koordinatör Valiliğince 7269 sayılı Kanun uyarınca el konulup kira bedeli takdir edilerek Koordinatör Valiliği ile şirket arasında 22/08/2000 tarihinde sözleşme imzalandığı,

Söz konusu alanın 28/06/1993-24/01/2003 tarihleri arasındaki kullanımına ilişkin tespit edilen ecrimisil bedelinin mahkeme kararı ile reddedilerek Hazine aleyhine kesinleştiği,

Valiliğin 10/03/2004 tarihli ve 144 sayılı Oluru ile adı geçen Şirketin alışveriş merkezi yaptığı alanın tahliye edilmesine ilişkin kararın Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunca bozulduğu, söz konusu karara karşı karar düzeltme yoluna gidildiği, ancak henüz kesinleşmediği,

558 ada 26, 27, 28 parsel numaralı taşınmazlar için 1995-2005 yılları arasında kapsayan dönem için ecrimisil takibatı işlemlerinin devam ettiği,

ifade edilmiştir.

***Sonuç olarak;*** Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta; söz konusu taşınmazların Bakanlar Kurulunca “Kocaeli Fuar Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı” olarak ilan edilen alan içerisinde kaldığı, 528 ada 25 ve 26 parselin Belediye adına tescil edildiği, 528 ada 27 ve 28 parsel numaralı taşınmazlara ilişkin ise devir işlemlerinin devam ettiği belirtilmiştir. Ancak

yapılan devir işlemleri, 20 yıldır işgalli olan bu alanla ilgili tahliye ve ecrimisil mekanizmasının işletilmemesine, haksız gelirlerin tahsili için dava yoluna başvurulmamasına ilişkin hukuka aykırı geçmiş işlemleri etkilememektedir.

558 ada 25 parsel numaralı taşınmaz üzerinde yapılan alışveriş merkezinin bulunduğu alana ilişkin ilgili şirket aleyhine açılan el atmanın önlenmesi ve inşaatın kal'ı davasının Hazine aleyhine sonuçlandığı, ayrıca 22/08/2000 tarihinde Afet Bölge Koordinatör Valiliği ile şirket arasında bir sözleşme imzalandığı belirtilmiş ancak ne sözleşme ne de yargı kararlarına ilişkin herhangi bir bilgi ve belge sunulmamıştır.

Kaldı ki mezkur alan için Valilikçe de 2004 yılında tahliye kararının verildiği ancak bu kararın yargı konusu edildiği ve şu anda da hukuki sürecin devam ettiği belirtilmektedir.

Ayrıca söz konusu alanın 28/06/1993 – 24/01/2003 tarihleri arasındaki kullanımına ilişkin ecrimisil bedelinin mahkeme kararı ile reddedildiği belirtilmiştir. Ancak İdarece yapılması gereken işlem, alanın kullanımları için ecrimisil bedeli talebi yerine elde edilen kira bedellerinin tamamının sebepsiz zenginleşme hükümlerine göre talep edilmesidir.

Sonuç olarak Hazinesin özel mülkiyetinde bulunan söz konusu taşınmazlar, üzerinde hiçbir hukuki yetkisi bulunmayan ortaklık tarafından üçüncü kişilere kiraya verilmekte ve Hazine önemli miktarda bir kira gelirinden mahrum bırakılmaktadır.

## **BULGU 10:**

### **İrtifak Hakkı Bedellerinin Mevzuata Aykırı Belirlenmesi**

Hazineye ait taşınmazlar üzerinde üçüncü kişiler lehine tesis edilen irtifak haklarında bedelin mevzuata aykırı olarak belirlendiği ve bu bedelin taşınmazın gerçek değerini yansıtmadığı görülmüştür.

İrtifak hakkı, hak lehtarına taşınmazı uzun süreli kullanma yetkisi veren bir işlem olup bu kapsamda kullandırılan taşınmazlara ilişkin işlemlerin farklı dönemlerde tesis edildiği ve farklı mevzuata tabi oldukları, yapılan incelemelerde göz önünde bulundurulmuştur. Muhtelif tarihlerde tesis edilmiş olmakla birlikte denetim yılında da kullanılmaya devam edilen irtifak hakları, tesis edildiği dönem mevzuatına göre incelenmiştir.

Hazine taşınmazları üzerinde irtifak hakkı tesis edilmesine yetki veren yasal düzenleme 10.09.1983 tarih ve 18161 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Kanunudur. Bu Kanun hükümleri gereğince irtifak hakkı bedeli, ihaleye esas olan tahmin edilen bedelin ilgili yönetmelikte öngörülen usule uygun olarak tespit edilmesi akabinde yapılan ihale sonucunda oluşan ve bu bedelden düşük olmamak üzere teklif edilen en yüksek bedel üzerinden tesis edilecektir.

Tahmin edilen bedelin tespitine ilişkin düzenleme ise; 2886 sayılı Kanunun 74 üncü maddesine istinaden yürürlüğe konulan yönetmeliklerde belirlenmiştir. Buna göre irtifak hakkı işlemlerinde tahmin edilen bedelin;

- 16.12.1984–19.06.2007 tarihleri arasında tesis edilen işlemlerde Devlete Ait Mal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliği'nin 8 inci maddesi,
- 19.06.2007 tarihinden sonra tesis edilen işlemlerde ise Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 12 nci maddesi,

Hükümleri uyarınca taşınmazın özellikleri, konumu ve diğer pek çok unsurun değerlendirilmesi sonucu taşınmazın işlem tarihindeki gerçek değerini ifade eden rayiç bedelin esas alınması suretiyle tespit edilmesi gerekmektedir. Sonuç olarak tahmin edilen bedelin, rayiç değeri yansıtacak şekilde belirlenmesi hiçbir dönemde değişmeyen temel ilkedir. Bununla beraber bazı subjektif değerlendirmeleri de içeren rayiç bedelin, çok düşük belirlenmemesini teminen; ilgili Yönetmeliklerde tahmin edilen bedelin,

- ✓ taşınmazın emlak vergi değerinin %1'inden veya
- ✓ taşınmaz üzerinde yapılması planlanan yatırım maliyetinin %0,5'inden düşük olamayacağına ilişkin hükümlere yer verilmiştir.



Özetle İdare, sözleşme bedeline esas teşkil eden tahmin edilen bedeli, Yönetmelikte öngörülen asgari tutarlardan az olmayan ve taşınmazın işlem tarihindeki gerçek değerini yansıtan rayiç bedeli esas alarak tespit etmek zorundadır.

Ancak yapılan incelemelerde, tahmin edilen bedel tespitindeki genel uygulamanın rayiç bedel araştırması yapılmaksızın,

- Doğrudan emlak vergi değerinin %1'inin hesaplanması veya
  - Teknik dokümanlarla desteklenmeyen sadece hak lehtarının beyanına dayanılarak belirlenen proje maliyetinin %0,5'inin hesaplanması,
- şeklinde gerçekleştirildiği anlaşılmıştır.

İdari işlem sonucunda tespit edilen tahmini bedel, sözleşme bedelini belirleyen temel unsurdur. Nitekim yapılan incelemelerde de sözleşmelerin İdarece tespit edilen tahmini bedel üzerinden imzalandığı görülmüştür. Ancak rayiç bedel araştırması yapılmaksızın asgari tutarlar üzerinden hesaplanan "tahmin edilen bedel" in sözleşme bedeli olarak belirlenmesi, gerçek değer altında bir bedelle taşınmaz üzerinde üçüncü kişiler lehine sınırlı aynı hak tesis edilmesi sonucunu doğurduğundan kamu kaynağında azalmaya sebep olacak niteliktedir.

Ayrıca yapılan incelemelerde, sözleşme bedeline ilişkin olarak bu genel uygulamaya ilaveten;

- Herhangi bir hukuki gerekçe olmaksızın bedelsiz tesis edilen irtifak haklarının bulunduğu,
  - Sözleşmede bedelin, mevzuatta öngörüldüğü şekilde maktu bir tutar üzerinden belirlenmeyerek taşınmazın ticari amaçlı kullanımı suretiyle elde edilecek hasılatla endeksli tanımlandığı,
  - Ayrıca, Devlete Ait Mal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliği'nde sadece sosyal amaçlı irtifak hakları için öngörülen %50 indirimin eğitim ve sağlık amaçlı bazı irtifak haklarında da uygulandığı,
- örnekler tespit edilmiştir.

2013 yılında Mersin ve Kocaeli illerinde gerçekleştirilen yerinde incelemeler sonucunda, irtifak hakkına yönelik olarak sözleşme bedelinin hatalı belirlendiği bazı uygulamalar tespit edilmiş ve bu tespitler aşağıda özetlenmiştir;

- Mersin ili, Hamidiye Mahalesinde bulunan Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki 46.367,32 m<sup>2</sup> yüzölçümlü alan üzerinde onaylı imar planı ve uygulama projesine göre deniz parkı (akvaryum, dolfinarium, dalgalı havuz, aquapark-

talasoterapi, sergi ve fuar alanı) yapılmak amacıyla 08.05.2008 tarihinde Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığına 65.000 TL bedel üzerinden 49 yıl süreli kullanma izni tesis edilmiştir.

Kullanma iznine ilişkin kıymet takdir kararına esas teşkil eden hesap cetveli incelendiğinde, herhangi bir rayiç bedel araştırması yapılmadan, bedelin taşınmazın 2007 emlak vergi değerinin %1'i olan 64.500,00 TL'nin yuvarlanması sonucu belirlendiği anlaşılmıştır. 2012 yılı için ise hak lehdarı Belediyeden 84.250,15 TL tutarında kullanım bedeli tahsil edilmiştir. Fiili olarak Mersin Büyükşehir Belediyesi şirketine devredilmiş olan Denizpark alanı üzerindeki yapılar, 15.08.2013 tarihinde, şirket tarafından 1.500.000,00 TL bedelle ilgili şirkete kiralanmıştır.

Hazine tarafından tahsil edilen kullanma izni bedeli (84.250,15 TL) ile aynı taşınmaz üzerinden Şirket tarafından elde edilen kira geliri (1.500.000,00 TL) arasındaki fark, söz konusu kullanma izni bedelinin tespitinde rayiç bedelin dikkate alınmadığının çok açık bir göstergesidir.

➤ Kocaeli, Gebze ilçesi Çayirova mahallesi 4 ada 22 parsel sayılı 188.601 m<sup>2</sup> taşınmaz üzerinde İdare tarafından 49 yıl süre ile ilgili vakfa sağlık köyü yapılması amacıyla 06.07.2001 tarihinde üst hakkı tesis edilmiştir. Zemin üst hakkı bedeli, ilk yıl için kıymet takdir kararında herhangi bir proje maliyeti bilgisine dayanmaksızın 66.000,00 TL olarak belirlenmiştir.

Sözleşmede yer alan yıllık irtifak bedelinin enflasyon oranında arttırılacağı hükmüne istinaden ise 2012 yılı zemin üst hakkı bedeli, İdare tarafından 265.127,88 TL olarak tahsil edilmiştir.

2013 yılında Vakfın 4706 Sayılı Kanunun Ek 2 nci maddesi ile getirilen istisnadan yararlanmak amacıyla sözleşmesinin yenilenmesini talep etmesi üzerine; İdarece, komisyon marifetiyle yeniden kıymet takdiri yapılmış ve söz konusu irtifak hakkına ilişkin olarak, Ticaret Odasından bildirilen m<sup>2</sup> birim değeri esas alınmak suretiyle rayiç bedel, 5.658.030,00 TL olarak takdir edilmiştir.

İdare tarafından belirlenen 2012 yılına ait kullanma izni bedeli tutarı (265.127,88 TL) ile 2013 yılında aynı taşınmazla ilgili olarak rayiç bedel araştırması yapılması sonucu takdir edilen (5.658.030,00 TL) tutar arasındaki fark, söz konusu kullanma izni bedelinin ilk tespitinde rayiç bedelin dikkate alınmadığının açık bir göstergesidir.

Yukarıda ayrıntılı olarak bahsedilen irtifak haklarında bedelin mevzuata aykırı şekilde belirlenmesi hususu, Maliye Bakanlığının 2012 yılı denetiminde de tespit edilmiş ve 2012 yılı Denetim Raporunun, Sayıştay Rapor Değerlendirme Kurulu tarafından görüşülmesi sonucunda İstanbul, Ankara ve Antalya’da yapılan incelemelere ilişkin tespitlerin 2013 yılında izlenmesi kararlaştırılmıştır. Söz konusu Karar 27.09.2013 tarih ve 48739 sayılı yazı ile de Bakanlığa bildirilmiştir.

2012 yılında tespit edilen ve halen de devam ettiği anlaşılan mevzuata aykırı söz konusu uygulamalara aşağıda özet olarak yer verilmiştir:

- 07.08.1984 tarihinde İstanbul ilindeki bir Vakıf, 07.06.1989 tarihli resmi senetle de Antalya ilindeki bir Vakıf lehine bedelsiz irtifak hakkı tesis edilmiştir.
- Bazı vakıflara tesis edilen irtifak hakkına ilişkin tahmini bedelin tespitinde emlak vergi değerinin %1’i esas alınmış ve rayiç bedel araştırması yapılmaksızın, resmi senedin bu tutar üzerinden imzalanmıştır.
- Ankara ilindeki bir Vakıf lehine kurulan irtifak bedeli, rayiç bedel dikkate alınmaksızın proje yatırım maliyetinin %0,5’i üzerinden belirlenmiştir. Ayrıca hak lehtarları tarafından farklı tarihlerde beyan edilen yatırım tutarları arasındaki yüksek bedel farklılıkları, İdareye sunulan yatırım maliyetinin objektif kriterlere dayandırılmadığını göstermektedir. Nitekim bedel tespitine esas proje maliyeti tutarıyla ilgili olarak Vakfın, herhangi bir teknik rapora dayanmaksızın 16.04.2004 tarihinde 2.000.000,00 TL, 10.08.2006 tarihinde 368.750,00 TL, 16.04.2007 tarihinde 1.625.000,00 TL ve 25.05.2007 tarihinde ise 1.377.750,00 TL olarak beyanda bulunduğu görülmüştür.
- İlgili bir Vakfa tıp merkezi olarak kullanılmak üzere tesis edilen irtifak hakkı bedelinin belirlenmesinde, sosyal amaçlı değil sağlık amaçlı irtifak kapsamında ele alınması ve bedelinin de bu minvalde belirlenmesi gerekirken sadece sosyal amaçlı irtifaklar için öngörülmüş olan %50 indirim uygulanmıştır.
- Yine bazı vakıf ve derneklerin irtifak hakkı sözleşmelerinin yeni mevzuata uyarlanmasında, rayiç araştırması yapılmaksızın önceki yıl bedellerinin ÜFE oranında artırılması suretiyle bulunan tutarlar esas alınarak bedel takdir edilmiştir.

***Kamu idaresi cevabında*** öncelikle genel bir açıklama yapılmış, daha sonra ise tespitlere yönelik dosya bazında açıklamalar yapılmıştır. Söz konusu cevapta özetle aşağıdaki ifadeler yer verilmiştir;

2012 ve 2013 yılı Sayıştay raporunda Hazineye ait taşınmazlar üzerinde bazı vakıf ve dernekler lehine tesis edilen irtifak hakkı işlemlerinde;

- Sağlık amaçlı olarak tesis edilen irtifak hakkının aslında vakfın görevi ile münhasır sosyal amaçlı bir işlem olarak değerlendirilmiş ve bedel % 50 indirimli olarak belirlenmiştir.
- Raporda bazı vakıf ve dernekler için rayiç bedel çalışması yapılmadığı belirtilmekte ise de; Yönetmelik hükümlerine göre bedelin tespitinde gerektiğinde ibaresi mevcut olduğundan rayiç bedelin araştırılmasında zorunluluk bulunmamaktadır.
- Yine emlak vergi değerleri için Türkiye genelinde belirlenen bedellerin bir kısmının rayiç bedelleri gerçeği yansıtmadığı, bir kısmının ise rayiç bedellerin üzerinde olduğu bilinmektedir.
- 16/12/1984-19/06/2007 tarihi arasındaki dönemlerde yapılan işlemlerde, o dönemin mevzuatı uyarınca ilk yıl irtifak hakkı bedelinin belirlenmesindeki öncelikli kriter, tahmin edilen bedelin Hazine taşınmaz malı üzerinde yapılması öngörülen yatırım (proje) tutarının % 0,5 (binde beş)'i üzerinden hesaplanmasıdır. Ancak bedel takdirinde proje maliyet bedelinin % 0,5'inin emlak vergi değerinin altında kalması nedeniyle emlak vergi değerinin % 1'i esas alınmıştır.
- Öte yandan, gerçekleştirilecek yatırım tutarı üzerinden hesaplanan irtifak hakkı bedeli projenin büyüklüğüyle doğru orantılı olup büyük yatırımlarda bedel, taşınmaz rayiç bedelinin çok üzerinde olduğundan yatırımcının mağduriyetine ve sıkıntılara neden olmaktadır.
- Bazı vakıf ve dernekler lehine tesis edilen irtifak haklarına ilişkin sözleşmelerin Yönetmeliğin Geçici 2'nci maddesine uyarlanması sırasında da bedelin rayiç araştırması yapılmaksızın önceki yıl bedelinin ÜFE oranında artırılması suretiyle belirlendiği eleştiri konusu edilmişse de; işlemin tesis edildiği tarihte Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin "Tahmin Edilen Bedelin Tespiti" başlıklı 12'inci maddesine göre irtifak hakkının tesis edilmiştir.

Ayrıca, raporda bahsi geçen sorunlarla ilgili konunun daha net olarak ortaya konulması için Bakanlığımızca yasal düzenlemeler yapılmakta olup, çalışmalar devam etmektedir.

İstanbul ilinde faaliyet gösteren ilgili Vakıf lehine 49 yıl süreli irtifak hakkı tesis edilirken Gebze Ticaret Odası ve Belediyeden, taşınmazın bulunduğu mahallede emlak vergi

ve birim fiyat değerleri sorulmuş, taşınmaz üzerinde yapılacak tesislerin toplam proje maliyet bedelinin binde beşi dikkate alınarak ilk yıl için irtifak hakkı bedelinin tespit edilmiştir.

İstanbul ilindeki ve Antalya ilindeki söz konusu Vakıflar lehine bedelsiz olarak tesis edilen irtifak hakkı işlemleriyle ilgili olarak, mevzuatta hangi irtifak haklarından ne şekilde bedel alınacağına ilişkin hüküm bulunmamaktadır. Ayrıca Antalya ilindeki ilgili Vakıf lehine tesis edilen irtifak hakkının iptaline ilişkin dava açılmış ancak süreç İdarenin aleyhine neticelenmiştir.

Mersin İli, Hamidiye Mahallesinde bulunan ve deniz parkı (akvaryum, dolfinarium, dalgalı havuz, aquapark-talasoterapi, sergi ve fuar alanı) yapılmak amacıyla Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığına kullanma izni verilen Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki 46.367,32 m<sup>2</sup> yüzölçümlü alana ilişkin olarak; Valilikçe (Defterdarlık) yapılan kıymet takdirinde proje maliyet bedeli ve emlak vergisine esas m<sup>2</sup> birim bedelleri dikkate alınarak, asgari sınırın üzerinde kıymet takdirleri yapılmıştır. Kiralamada bedeller, irtifak hakkı bedellerinin üzerinde belirlenebilmektedir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunun 9'uncu maddesi hükmü gereğince yapıldığından İdarenin ilgili kurum ve kişilere bedel sorma zorunluluğu bulunmamaktadır.

Müfettiş raporunda; söz konusu 46.327,32 m<sup>2</sup> yüzölçümlü alan üzerindeki yapıların kıyı mevzuatına aykırı olduğu, aquapark projesinin Mersin 1. İdare Mahkemesinin 2012/35 sayılı kararıyla iptal edildiği ifade edilmiş konuyla ilgili kurumlarla yazışmalar devam etmektedir.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda;

- İrtifak hakkı tesis edilen dönemlerdeki mevzuat hükümleri uyarınca ilgili kurumların görüşleri alınması sonucunda taşınmazın rayiç değerinin emlak vergi değerlerinin altında kalması sebebiyle bu bedellerin tercih edildiği,

- İrtifak haklarında bedel tespitleri yapılırken rayiç bedelin yüzde-binde oranlanması suretiyle ne kadar alınacağına dair mevzuatta hüküm bulunmadığından, asgari sınırların üstünde komisyonlarca belirlenen bedellerin rayiç bedel olarak kabul edilmesi gerektiği,

- İdarece takdir edilen irtifak hakkı bedellerinin sorgu maddesine konu iş ve işlemlerin irtifak hakkı tesis edilen döneme ilişkin mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütüldüğü,

düşünülmektedir.

**Sonuç olarak** İdarenin vermiş olduğu cevaptan, 2012 yılı Denetim Raporuna da konu edilen ve izlenmesine karar verilen bulguya esas tespitlerle ilgili olarak geçen yıl

gönderilen cevabın aynen gönderilmiş olması hasebiyle tespitlerin 2013 yılında da devam ettiği anlaşılmıştır.

İdarece irtifak hakkı bedellerinin belirlenmesine ilişkin işlemlerde mevzuata aykırılık olmadığı ifadesine yer verilmiştir. 2013 yılında yapılan yeni tespitler ile devam eden bazı vakıf ve dernekler lehine tesis edilen irtifak hakkı bedellerinin belirlenmesi hakkındaki aykırılık iddialarına İdare tarafından hukuki bir dayanak sunulmamış olup işlemlerle ilgili değerlendirmeler aşağıda yer almaktadır;

➤ Devlete Ait Taşınmaz Mal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliğindeki “Tahmin Edilen Bedelin Tesbiti” başlıklı 73/A maddesinde irtifak hakkı bedelinin belirlenmesinde alt limit öngörülmektedir. Bu madde ile Yönetmeliğin 8 inci maddesinde yer alan “**Tespitte rayiç bedel esas alınır**” şeklindeki emredici hükmün birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Yönetmelik hükümleri uyarınca bedel tespitinde rayiç bedelin esas alınması, öngörülen bir zorunluluk olmasının yanı sıra öncelikli kriterdir.

Birbirini tamamlayıcı nitelikte olan bu iki madde birlikte değerlendirildiğinde bedel, proje maliyetinin %0,5'inden ve emlak vergi değerinin %1'inden az olmamak üzere rayiç değeri yansıtacak şekilde belirlenmelidir. Bu sebeple bazı vakıflara tesis edilen irtifak haklarında rayiç değer araştırması yapılmaksızın Yönetmeliğin 73/A maddesinde öngörülen asgari tutarlar üzerinden irtifak hakkı tesis edilmesinde mevzuata uyarlık bulunmamaktadır.

➤ Mezkur Yönetmeliğin 72 nci maddesinde Hazine taşınmazları üzerinde tesis edilebilecek irtifak hakları, amaçları itibariyle sınıflandırılmıştır. Mezkur maddenin (d) bendinde sağlık yatırımı yapılması amacıyla tesis edilecek irtifak haklarının sağlık amaçlı irtifak hakkı kapsamında değerlendirileceğine ilişkin özel bir düzenleme yapılmıştır ve hak lehtarının vakıf olması sonucu değiştirmemektedir. Bu sebeple sağlık amaçlı irtifak hakkı kapsamında tahmin edilen bedelin belirlenmesinde %50 indirim uygulanması mümkün bulunmamaktadır.

➤ Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığına deniz parkı yapılmak amacıyla verilen kullanma iznine ilişkin olarak bedellerin belirlenmesinde Valilikçe (Defterdarlık) yapılan kıymet takdirinde proje maliyet bedeli ve emlak vergisine esas m<sup>2</sup> birim bedelleri dikkate alınarak, asgari sınırın üzerinde kıymet takdirleri yapıldığı ifade edilmesi, Yönetmeliğin 8'inci maddesinin rayiç bedelin esas alınacağına ilişkin hükmünün dikkate alınmadığını göstermektedir.

➤ Kamu İdareesi tarafından verilen cevapta, Yönetmelikte yer alan “gerektiğinde” ibaresinden bahisle rayiç bedel belirlenmesinin zorunlu olmadığı şeklinde bir değerlendirmede bulunmuştur. Yönetmeliğin tahmin edilen bedel tespitini düzenleyen 8 inci maddesinde yer alan;

*“Tahmin edilen bedel, idarece tesbit edilir veya ettirilir. **Tesbitte rayiç bedel esas alınır.***

...

*Tesbitin idarece doğrudan yapılması halinde de **gerekirse** bedel veya bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar ilgili kuruluş veya bilirkişilerden de soruşturulabilir.*

*Tesbit ve hesaplamalar bunun dayanaklarının da eklendiği “Tahmin Edilen Satış/Trampa/Kira / Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Bedeli Tesbitine Ait Hesap Tutanağı’nda gösterilir, tutanak asıl evrak arasında saklanır. Bu bedel, **gerektiğinde** ihale komisyonunca tahkik ettirilir.”*

hükmü, bedel tespitinde rayiç bedelin esas alınacağı hususunda yoruma mahal bırakmayacak şekilde açıktır ve İdareye bu konuda bir takdir yetkisi tanınamaktadır. Madde metninde yer alan “gerektiğinde” ibaresi sadece rayiç bedelin, fiyatların ilgili kuruluşlardan ve bilirkişiden soruşturularak belirlenmesine ilişkindir.

➤ 2886 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelik hükümleri çerçevesinde, Hazine taşınmazları üzerinde tesis edilecek irtifak haklarında bedel tespitinin ne şekilde yapılması gerektiğine ilişkin ayrıntılı açıklamaya bulguda yer verilmiştir. Mevzuata aykırılık sebepleri açıklanan İstanbul ve Antalya illerindeki ilgili Vakıflar lehine bedelsiz irtifak hakkı tesisine ilişkin hukuki bir gerekçe sunulmamıştır.

➤ İdarece yapılan irtifak hakkı ve/veya kullanma izni tesislerinde genel uygulamanın, Yönetmelikteki hükümlerinde öngörülmesine rağmen, rayiç bedel belirlenmesine ilişkin herhangi bir çalışma yapmaksızın emlak vergi değerinin %1’inin esas alınması olduğu görülmektedir.

➤ Bu şekilde bir uygulama benimsenmişken, İdarece “Türkiye genelinde belirlenen emlak vergi değerlerinin bir kısmının ise rayiç bedeli yansıtmadığı bir kısmının ise rayici aştığı” şeklinde yapmış olduğu yorumların herhangi bir dayanaktan yoksun olduğu düşünülmektedir.

Sonuç olarak İdarenin tespit bazında vermiş olduğu cevaplar, değerlendirmelerde de belirtildiği üzere, bulguda vurgu yapılan hususları açıklar nitelikte değildir.

## **BULGU 11:**

### **Hazine Taşınmazlarının, Yap İşlet Devret Modeli Kapsamında İrtifak Hakkı Tesis Edilmeksizin Bedelsiz Kullanılması**

Yap İşlet Devret usulü ile gerçekleştirilen yatırım projelerine konu olan Hazine taşınmazları üzerinde, yatırımcılar lehine sınırlı ayni hak tesis edilmesi ve bu hak karşılığında kullanım bedeli ile hasılat payı alınması gerektiği halde, yat limanı ve gümrük kapılarının modernizasyonu projelerine konu taşınmazların, üzerinde ayni hak tesis edilmeksizin yatırımcıların kullanımına bırakıldığı ve karşılığında Hazinece herhangi bir bedel alınmadığı tespit edilmiştir.

3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun hükümleri ve bu Kanunun uygulanma esaslarını düzenleyen 94/5907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına göre; Hazine arazileri üzerinde yatırımcı lehine, Yap İşlet Devret (YİD) sözleşmelerinde belirlenen veya ilgili mevzuat hükümlerine göre takdir edilecek olan bedel karşılığında kullanma izni veya irtifak hakkı tesis edilebilmektedir.

Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etme yetkisine, 178 sayılı KHK'nın 13 üncü maddesi gereğince Milli Emlak Genel Müdürlüğü haiz bulunmaktadır.

Niteliği itibariyle uzun süreli edinimleri içeren YİD sözleşmeleri kapsamında yatırımcıların kullanımına bırakılan taşınmazlar, sözleşmenin imzalandığı tarihte yürürlükte olan mevzuat hükümleri çerçevesinde değerlendirilmelidir.

Bu açıdan, 16.12.1984 ile 01.07.2007 tarihleri arasında tesis edilen işlemler Devlete Ait Taşınmaz Mal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliği; bu tarihten sonrakiler ise Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik hükümlerine tabidir. İlgili diğer kanuni düzenlemeler de dikkate alınmak suretiyle söz konusu işlemlere uygulanacak mevzuat hükümleri dönemleri itibariyle ele alınmaktadır.

YİD modeli ile gerçekleştirilecek yatırımlar kapsamında tesis edilecek irtifak hakkı işlemlerinde, 11.12.1996 tarihinden itibaren 3996 sayılı Kanun ve “Devlete Ait Taşınmaz Mal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliği”nin 72, 73 ve 74 üncü maddeleri uyarınca işlem tesis edilmesi gerekmektedir. Bu hükümler uyarınca;

-YİD kapsamında yatırımcıların kullanımına bırakılacak olan Hazine taşınmazları üzerinde Maliye Bakanlığı tarafından bedeli karşılığında irtifak hakkı tesis edilmesi ve bu doğrultuda yatırımcı ile aralarında özel şartların belirlendiği resmi bir senet düzenlenmesi gerekmektedir.



-İlk yıl irtifak hakkı bedeline esas teşkil edecek olan tahmin edilen bedel, taşınmazın emlak vergisi değerinin %1'inden ve yatırım (proje) tutarının %0,5 (binde beş)'inden az olmamak üzere rayice göre belirlenir.

-Ayrıca yatırımları teşvik amaçlı irtifak hakkı tesis edilen Hazine taşınmazı üzerinde yapılacak tesisin bizzat hak lehtarınca işletilmesi halinde, irtifak hakkı veya kullanma izinlerine ilave olarak, bu tesisin işletilmesinden elde edilen toplam yıllık hasılatın % 1 (yüzde bir)'i oranında hasılat payı alınması gerekmektedir.

Tahmini bedel tespiti ve hasılat payına ilişkin hükümler, 01.07.2007 tarihinden sonra yürürlüğe giren Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik uyarınca aynen uygulanmaya devam etmektedir.

Bu itibarla; YİD modeli kapsamındaki yatırımlara ilişkin olarak, bahsi geçen Kanun ve Yönetmeliklerde yer alan düzenlemeler karşısında; şirketlerle ilgili kurumlar arasında tanzim edilecek YİD sözleşmelerine, işleme konu taşınmaz üzerinden herhangi bir irtifak bedeli ya da hasılat payı alınmayacağına yönelik hüküm konulması mümkün bulunmamaktadır. Böyle bir hüküm bulunması halinde ise herhangi bir hukuki sonuç doğurmayacaktır.

2010 yılında 4706 sayılı Kanunda yapılan değişiklik ve 2011 yılında 3996 sayılı Kanununda yapılan değişikliklerden sonra genel hükümler gereği irtifak hakkı tesis edilmesi usulü devam etmekle birlikte, bu tarihlerden sonra tesis edilecek irtifak hakkına karşılık Hazinece bir bedel veya hasılat payı alınmayacaktır.

Gerek Bakanlık ile yapılan yazışmalarla gerekse taşınmazlara ilişkin elektronik bilgilerin yer aldığı MEOP sistemi aracılığıyla yapılan incelemeler ve ilgili kurumlarla yapılan yazışmalar neticesinde aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır;

**a)** Ulaştırma Bakanlığı ile ilgili şirketler arasında Yap İşlet Devret Proje Uygulama Sözleşmelerine konu “*Yat Limanı (Marina)*” projeleri kapsamında Çanakkale Kepez Limanı ile ilgili olarak; liman/iskelenin halihazırda ilgili Şirketin kullanımında olduğu, ancak yapılan bu yatırımlara konu Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanlar üzerinde Maliye Bakanlığınca kullanım izni sözleşmesi tesis edilmediği görülmüştür.

Çanakkale ili, Kepez mahallesinde bulunan mülkiyeti Hazineye ait 5973 parsel numaralı 58.146,02 m<sup>2</sup> yüzölçümlü taşınmaz, Ulaştırma Bakanlığı ile üst yapı tesislerinin YİD modeli ile yapılmasına ilişkin 22.10.2003 tarihli sözleşmeye istinaden fiili olarak ilgili şirket tarafından kullanılmaktadır. Ancak üzerinde yapılacak tesisin işletme hakkının belirli bir süreliğine adı geçen firmaya devredildiği söz konusu Hazine taşınmazının kullanımına ilişkin olarak; mezkur firma lehine herhangi bir irtifak hakkının tesis edilmediği ve bu nedenle de

2003 yılından beri firmanın tasarrufunda bulunan bu taşınmaz için zemin bedeli ve hasılat payı tahsilatı yapılmadığı tespit edilmiştir.

**b)** Gürbulak, İpsala, Habur, Cilvegözü, Kapıkule, Sarp, Hamzabeyli ve Nusaybin gümrük kapılarına ilişkin tesisler, hali hazırda Gümrük ve Ticaret Bakanlığına tahsisli olan Hazine taşınmazları üzerinde bulunmaktadır. Bu kapılarının YİD modeliyle modernizasyonu amacıyla, 2001-2010 yılları arasında, Gümrük Müsteşarlığı ile ilgili şirketler arasında YİD sözleşmeleri imzalanmış ve bu sözleşmeler aracılığıyla söz konusu taşınmazların kullanımı bu firmalara bırakılmıştır.

İlgili şirket ile yapılan YİD sözleşmelerinde, işletilmek üzere şirketin kullanımına bırakılan taşınmazlar üzerinden herhangi bir bedel alınmayacağı hükmüne yer verilmiştir. Ancak sözleşmelerde bedel alınmayacağına ilişkin bir maddenin bulunması, Kanun ve Yönetmeliklerde yer alan emredici düzenlemeler karşısında herhangi bir hüküm ifade etmemektedir.

Gümrük kapılarına ilişkin olarak sadece Nusaybin Gümrük Kapsının bulunduğu taşınmaz üzerinde ilgili firma lehine irtifak hakkı tesis edilmiş olup bunun haricinde YİD sözleşmelerine konu diğer taşınmazlar üzerinde firma ile malik idare olan Maliye Bakanlığı arasında herhangi bir irtifak hakkı sözleşmesi bulunmamaktadır.

Dolayısıyla yatırımcı firma, söz konusu Hazine taşınmazları üzerine inşa etmiş olduğu tesisleri İdareye herhangi bir irtifak bedeli ya da hasılat payı ödemeksizin işletmektedir.

**c)** Edirne ili, İpsala ilçesinde mülkiyeti Hazineye ait 177 ada 170 parsel numaralı Gümrük Müsteşarlığına tahsisli taşınmaz üzerinde İpsala gümrük kapılarının YİD modeli ile yeniden yapılandırılması kapsamında Gümrük Müsteşarlığı ile bir ticari şirket arasında 11 yıllığına YİD sözleşmesi imzalandığı, sözleşme süresinin ise 21.04.2013 tarihinde sona erdiği tespit edilmiştir. Dolayısıyla işletme süresinin bittiği 10 yıllık dönem sonunda taşınmazın, üzerindeki tüm yapılar ve ticari ünitelerle birlikte malik idare olan Maliye Bakanlığına devredilmesi gerekmektedir. Bu devir işlemi sonrasında ise gümrük kapılarının işletilmek üzere Gümrük ve Ticaret Bakanlığına Tahsisinin sağlanması ve ardından üzerindeki ticari ünitelere ilişkin olarak da devam eden kira sözleşmelerinin Maliye Bakanlığı tarafından devralınması ya da yeni kira sözleşmelerinin yapılması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde 105.650,00 m<sup>2</sup> büyüklüğündeki bu Hazine taşınmazının 2014 yılı itibarıyla halen aynı firma tarafından işletildiği, Maliye Bakanlığı tarafından henüz devralınmamış söz konusu taşınmaz üzerinde bulunan ticari ünitelerin de yine aynı firma tarafından üçüncü kişilere kiraya verildiği ve Maliye Bakanlığınca mezkur Hazine

taşınmazına yönelik olarak herhangi bir tahsilat yapılmadığı, ecrimisil tahakkuku veya taşınmazın tahliyesi yoluna gidilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla; 01.08.2010 tarihinden önce imzalanmış YİD sözleşmeleri aracıyla gerçekleştirilmekte olan projelerde kullanılan Hazine taşınmazlarına ilişkin olarak; öncelikle taşınmazlar üzerindeki tahsis işleminin kaldırılması daha sonra yatırımcı firma ile Maliye Bakanlığı arasında, tarafların tüm hak ve yükümlülüklerinin ayrıntılı olarak düzenlendiği irtifak hakkı sözleşmelerinin tanzim edilmesi ve mevzuatta belirlenen limitler dahilinde irtifak hakkı bedeli ve hasılat paylarının tahsil edilmesi, işletme sürelerinin bitmesine müteakip de söz konusu taşınmazların üzerlerindeki muhdesatla birlikte devralınması gerekmektedir.

Aşağıdaki tabloda mevzuata aykırı kullanılan bu Hazine taşınmazları üzerindeki söz konusu sınır kapılarına ilişkin olarak; sözleşme ve işletmeye açılış tarihleri, yatırım (proje) tutarlarının %0,5'i dikkate alınmak suretiyle belirlenmiş asgari irtifak hakkı bedelleri ve firma tarafından 2012 yılına kadar yatırılması gereken hasılat payları gösterilmiştir.

| SINIR KAPISI                                          | SÖZLEŞME TARİHİ | İŞLETMEYE AÇILIŞ TAR. | YATIRIM TUTARI | "İLK YIL" İRTİFAK BEDELİ (Minimum) | 2013 YILINA KADAR T AHSİL EDİLMESİ GEREKEN MİNİMUM İRTİFAK BEDELİ | %1 HASILAT PAYI (işletmeye açılış tarihinden 2013 yılı sonuna kadar tahsil edilmesi gereken toplam hasılat payı) |
|-------------------------------------------------------|-----------------|-----------------------|----------------|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>KAPIKULE</b><br>Edime, merkez<br>ilçe, kemal köyü  | 27.08.2007      | 21.11.2008            | 131.980.003,00 | 659.900,02                         | 5.927.279,23                                                      | 5.139.441,00                                                                                                     |
| <b>HABUR</b><br>Şırnak ili, Silopi<br>İlçesi          | 31.12.2004      | 10.07.2006            | 17.900.000,00  | 89.500,00                          | 1.136.169,02                                                      | 1.135.651,00                                                                                                     |
| <b>SARP</b><br>Artvin ili Hopa<br>İlçesi,             | 19.10.2007      | 04.03.2009            | 40.747.398,00  | 203.736,99                         | 1.831.170,00                                                      | 301.925,40                                                                                                       |
| <b>CİLVEGÖZÜ</b><br>Hatay ili<br>Reyhanlı ilçesi      | 28.04.2005      | 13.06.2007            | 11.569.850,00  | 57.849,25                          | 728.997,71                                                        | 448.107,40                                                                                                       |
| <b>İPSALA*</b><br>Edime ili, İpsala<br>ilçesinde      | 28.11.2001      | 01.01.2004            | 3.500.000,00   | 25.952,50                          | 750.443,87                                                        | Sözleşmenin yapıldığı dönemde mevzuatta hasılat payı düzenlenmemiş                                               |
| <b>HAMZABEYLİ</b><br>Edime ili Merkez<br>ilçesi       | 24.01.2008      | 04.04.2009            | 10.740.900,00  | 53.704,50                          | 394.619,11                                                        | 671.195,10                                                                                                       |
| <b>GÜRBULAK*</b><br>Ağrı ili<br>Doğubayazıt<br>ilçesi | 29.11.2001      | 01.11.2002            | 10.800.000,00  | 80.082,00                          | 2.315.655,36                                                      | Sözleşmenin yapıldığı dönemde mevzuatta hasılat payı düzenlenmemiş                                               |
|                                                       |                 |                       |                |                                    | <b>13.201.702,55 TL</b>                                           | <b>7.696.319,90 TL</b>                                                                                           |

(\*) İpsala ve Gürbulak kapılarına ait sözleşmeler yabancı para cinsinden akdedilmiş olup o günün kuru esas alınarak hesap yapılmıştır.

***Kamu idaresi cevabında*** özetle aşağıdaki ifadelere yer verilmiştir;

**a) Çanakkale Kepez Limanı ile ilgili olarak;**

Yap işlet devret modeli kapsamındaki alanlar için ilgili şirkete irtifak hakkı/kullanma izni verilmesi Bakanlık Makamının 13/02/2006 tarih ve 90 sayılı oluru ile uygun görülmüştür. Ancak şirket tarafından %15’lik hazine payının ödenmek istenmemesi ve dava konu edilmesi nedeniyle irtifak hakkı sözleşmesi yapılamamıştır.

YİD kapsamındaki alanda kalmamakla birlikte aynı firma tarafından kullanılmakta olan ilave alanlar için ise genel hükümler kapsamında irtifak hakkı/kullanma izni verilmesi için Bakanlık Makamınca 26/11/2010 tarih ve 1179 sayılı olur verilmiştir. Ancak firma tarafından ecrimisil bedelleri dava konusu edilmiş ve irtifak hakkı taleplerinden vazgeçildiği bildirilmiştir.

**b) Gürbulak, İpsala, Habur, Cilvegözü, Kapıkule, Sarp, Hamzabeyli ve Nusaybin gümrük kapılarına ilgili olarak;**

Bulguda belirtilen hususlara ilişkin olarak daha önce “Maliye Bakanlığı 2012 Yılı Denetim Raporu”nun 24 numaralı bulgusunda da yer alan Kapıkule, Sarp, Habur ve Cilvegözü gümrük kapıları için “2013 Yılı Denetimde İzlemeye Alınan Bulgulara” yönelik alınacak tedbire ilişkin olarak verilen cevaplarda, anılan Kanun hükmü gereğince, 3996 sayılı Kanuna göre Kapıkule, Sarp, Habur ve Cilvegözü gümrük kapıları ile ilgili olarak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından belirlenen yatırımcı ile düzenlenen yap-işlet-devret sözleşmelerinin hükümlerine göre yatırımcılar lehine irtifak hakkı tesis edilmesi gerektiği belirlenmiştir.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığına yazılan gümrük kapılarıyla ilgili yatırımcılarla düzenlenen yap-işlet-devret sözleşmelerinin birer örneklerinin Bakanlığa gönderilmesi istenmiştir. Gümrük ve Ticaret Bakanlığına tahsisli bulunan taşınmazlar üzerinde yatırımcı şirketler adına 4706 sayılı Kanununun 2’nci Ek maddesi kapsamında bedelsiz olarak ve hasılatтан pay alınmadan irtifak hakkı kurulmasına ilişkin işlemlerin yapılması için Milli Emlak Genel Müdürlüğünce ilgili Valilikler ile gerekli yazışmaların yapıldığı ve sonucuna göre işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Diğer taraftan, Yap-İşlet-Devret modeli kapsamında yapılması planlanan gümrük kapılarının uygulama sözleşmeleri ile Bakanlığımızca düzenlenecek irtifak hakkı sözleşmelerinin hükümlerinin birbirlerine aykırılıklarının giderilmesi amacıyla Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile Bakanlık arasında toplantılar düzenlenmiştir.

c) Edirne İlinde bulunan İpsala gümrük kapısı ile ilgili işlemler

İpsala Gümrük Kapısına ilişkin 3996 sayılı Kanun hükümlerine göre Yap-İşlet-Devret modeliyle TOBB ve mülga Gümrük Müsteşarlığı arasında 28/11/2001 tarihinde imzalanan sözleşmeye dayanılarak 10/12/2003 tarihinde ilgili şirket ile anılan Müsteşarlık arasında 31/12/2013 tarihine kadar İpsala Gümrük Kapısının işletilmesine dair protokol imzalanmıştır.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığından alınan 15/04/2014 tarihli ve 1836 sayılı yazıda; gümrük kapısının işletme süresinin bitiş tarihinin 21/04/2013 olduğu, ayrıca ilgili Şirkete konu hakkında bilgi verildiği ve Şirket tarafından işletme süresinin bitiş tarihiyle ilgili açılan davada ihtiyati tedbir kararının reddedildiğinin belirtilmesi üzerine 08/05/2014 tarihli ve 13803 sayılı yazı ile; 21/04/2013 tarihinden sonra Şirketleri tarafından söz konusu gümrük kapısından elde edilen gelirlerin tamamının genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere Edirne Defterdarlığına rızaen yatırılması aksi takdirde hükmen tahsili için gereğinin yapılacağı ve söz konusu yerdeki kiralama işlemlerinin Bakanlığımızca yürütüleceği bildirilmiş, ayrıca Bakanlığımız yetkisinde kalan 5 adet ticari ünitenin kiralanabilmesi için 2012/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi uyarınca Başbakanlıktan 08/05/2014 tarihli ve 13802 sayılı yazı ileizin istenilmiştir.

**Sonuç olarak;** İdare tarafından verilen cevapta 2012 yılı Denetim Raporunda da yer verilen ve izlenilmesine karar verilen bulguya konu edilen “Gümrük Kapıları”na ilişkin hususlar kabul edilmekte ve mevcut yap işlet devret sözleşmelerinin yeniden düzenleneceği, gümrük kapılarının yer aldığı Hazine taşınmazlarıyla ilgili olarak 4706 sayılı Kanuna uygun olarak irtifak hakkı tesis edilmesi için yazışmalar yapıldığı belirtilmektedir. Ancak tespitlerle ilgili olarak 2013 yılı içinde somut bir işlem tesis edilmediği ve söz konusu taşınmazların halen yatırımcılar tarafından irtifak hakkı sözleşmesine dayanmaksızın kullanıldığı anlaşılmaktadır. Buna ek olarak yatırımcı firmalar tarafından Hazine taşınmazlarının bugüne kadarki kullanımları karşılığında ödemeleri gereken irtifak bedelleri ve hasılat paylarına ilişkin olarak da herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

Çanakkale Kepez Limanı ile ilgili olarak 2006 yılında yap işlet devret modeli kapsamında irtifak hakkı tesis edilmesi amacıyla Olur verildiği ancak yatırımcı şirket tarafından bu talepten vazgeçildiği ifade edilmiştir. Sonuç olarak proje kapsamında kalan alanın, Şirket tarafından mevzuata aykırı bir şekilde bedelsiz kullanımının devam ettiği anlaşılmaktadır.

İpsala Gümrük Kapısıyla ilgili olarak yap işlet devret sözleşmesi tarafı Şirketin işletme süresinin 21/04/2013 tarihinde sona erdiği ve bu tarihten sonra Şirketleri tarafından söz konusu gümrük kapısından elde edilen gelirlerin tamamının Hazineye yatırılması İdarece talep edildiği bildirilmişse de, Şirketin Hazine taşınmazlarının yatırım ve işletme dönemi boyunca kullanımlarının karşılığında ödemesi gereken irtifak bedelleri ve hasılat paylarına ilişkin olarak her hangi bir talepte ve açıklamada bulunulmamıştır.

## **BULGU 12:**

### **Yat Limanı Projelerinde Nihai Kiracılardan Hasılat Payı Alınmaması**

Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan kıyı kesimlerinde Yap İşlet Devret yöntemiyle gerçekleştirilen Yat Limanı (Marina) projeleri kapsamında İdarece tesis edilen kullanım izni sözleşmelerinde hasılat paylarının mevzuata aykırı olarak belirlenmesi sonucu nihai kiracıların hasılatından pay alınmadığı tespit edilmiştir.

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler üzerinde kişiler lehine ön izin ve kullanma izni verilmesi işlemleri, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile bu Kanunun 74 üncü maddesine dayanılarak çıkarılan ve 19.06.2007 tarihinde yürürlüğe giren Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre yürütülmektedir.

Yönetmeliğin 82 nci maddesinde; 3621 sayılı Kıyı Kanunu ve Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğe uygun olarak kullanılmak ve ilgili kuruluşlardan izin alınmak suretiyle; kıyıda deniz turizmi tesisleri, tersane, liman, barınak, iskele, yanaşma yeri, rıhtım ve benzeri türde tesis yapan yatırımcılara azami kırk dokuz yıla kadar kullanma izni verileceği, kullanma izni verilmesi ve bedelinin takdiri ile alınacak hasılat paylarında Yönetmeliğin ilgili hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

İlgili mevzuat gereğince kullanım izni, kurulduğu tarihteki yönetmelik düzenlemeleri ve istisna hükümler dikkate alınarak belirlenen maktu bir bedel ve bu bedele ilaveten hasılat payı karşılığında tesis edilmektedir.

Mezkur Yönetmeliğin “*Hasılattan pay alınması*” başlıklı 79 uncu maddesinde irtifak hakkı kurulan veya kullanma izni verilen Hazine taşınmazlarına ilişkin olarak;

- Tesisin bizzat hak lehtarınca işletilmesi hâlinde, bu tesisin işletilmesinden elde edilen toplam yıllık hasılatın yüzde biri oranında pay alınacağı,
- Taşınmazın tamamının veya bir kısmının hak lehtarınca üçüncü kişilere kiraya verilmesi hâlinde; hak lehtarından brüt kiranın yüzde biri ve kiracıdan/kiracılardan ise, tesisin işletilmesinden elde edilecek toplam yıllık hasılattan hak lehtarına ödenen kira bedeli düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden yüzde bir oranında pay alınacağı,
- Hak lehtarı ile kiracı arasında yapılan kira sözleşmesinin bir örneğinin İdareye verileceği ve kiracılardan alınamayan hasılat paylarının hak lehtarından alınacağı belirtilmiştir.

Buna göre, kullanma izni verilen taşınmazlar üzerinde yapılacak tesislerin kısmen üçüncü kişilere kiralanması şeklinde işletilmesi halinde; hak lehtarından, bizzat işlettiği alanlar için yıllık hasılatın %1'i, kiraya verilen alanlar için ise elde ettiği brüt kiranın %1'i



oranında pay alınması, ayrıca nihai kiracılardan ise elde ettikleri toplam yıllık hasılatın kira sözleşmelerinde belirtilen kira bedeli düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden %1 oranında pay alınması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde aşağıda ayrıntısı belirtilen bazı irtifak hakkı / kullanma izni sözleşmelerinin yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak düzenlendiği ve bu sebeple hak tesis edildiği tarihten denetim yılına kadar geçen sürede hasılat payının eksik alındığı görülmüştür.

Yapılan örnek taşınmaz dosyası incelemelerinde;

-Kıyı alanlarında Ulaştırma Bakanlığı (Demiryolları, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü) ile şirketler arasında imzalanan ve Yüksek Planlama Kurulunca onaylanan Yap İşlet Devret uygulama sözleşmelerine dayanarak Maliye Bakanlığı tarafından Antalya, İzmir, Mersin ve Yalova illerinde gerçekleştirilecek “Yat Limanı (Marina)” projeleri için ilgili şirketler ile kullanım izni sözleşmesi imzalandığı,

-Kullanım izni sözleşmelerinin hasılat payına ilişkin maddelerinde mevzuata aykırı olarak üçüncü kişilere kiralama yapılması halinde kiracıların hasılatlarından pay alınacağına dair hüküm konulmadığı,

-Yat limanı projelerine konu Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahalardaki ticari ünitelerin hak sahiplerince üçüncü kişilere kiralanması yöntemi benimsenmiş olmasına rağmen sözleşmedeki hükümlerin eksik olması sebebiyle kiracılardan hasılat payı alınmadığı,

tespit edilmiştir.

Bulguya esas hatalı hasılat payı uygulamalarına ilişkin tespitler aşağıda yer almaktadır:

➤ Mersin ili, Merkez ilçe, Sultaşa mevkiinde bulunan ve YİD modeline göre gerçekleştirilmek üzere Ulaştırma Bakanlığı tarafından 09.09.2006 tarihinde ihale edilen Mersin Yat Limanının bulunduğu Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki 333.290,00 m<sup>2</sup> yüzölçümlü alana ilişkin olarak 25.06.2009 tarihinde 25 yıl süreli kullanma izni sözleşmesi imzalanmıştır.

Kullanım izni sözleşmesinin 6 ncı maddesinin (b) bendinde hasılat payı şu şekilde düzenlenmiştir;

*“Hak lehtar, kullanma iznine konu alan üzerinde inşa edilecek tesislerin işletmeye geçmesinden sonra tesislerin işletilmesinden elde edilecek toplam yıllık brüt hasılatın %1(yüzde bir)’ini Hazineye ödeyecektir. Hasılat; tahsis olunan arazi üzerinde kurulan*

*işletmelere ait tahakkuk eden her türlü mal ve satış bedelleri, faizler ile yapılan kiralamalar dahil edilir.”*

Dosya incelemesinde, 2012 yılına ilişkin hasılat payının hak sahibi işletme tarafından gelir tablosunun “Brüt Satışlar” kaleminin %1’i oranında hesap edilerek yatırıldığı görülmüştür.

Ancak Kültür ve Turizm Bakanlığının idareye gönderdiği 01.11.2011 tarih ve 243031 sayılı yazıda, Mersin Yat Limanı tesisinin mahallinde yapılan denetimlerde, tesiste yer alan 7 adet lokanta, 2 adet kafe, 1 kafeterya, 1 süpermarket ve 35 mağaza işletmesinin üçüncü kişiler tarafından işletildiği belirtilmiştir.

Bu durum, milli emlak teknik personeli eşliğinde denetimiz ekibimizde yerinde yapılan incelemede de tespit edilmiştir.

Öte yandan hak lehtarınca yapılan kira sözleşmelerinin bedel bilgisi içermeyen örnekleri İdareye gönderilmişse de bu sözleşmelere dayanılarak üçüncü kişilerce işletilen 46 adet ticari üniteden mevzuatta açıklandığı üzere alınması gereken hasılat paylarının alınmadığı anlaşılmıştır.

➤ İzmir ili Çeşme ilçesi 34.349,59 m<sup>2</sup> kıyı alanı ile 74.777,00 m<sup>2</sup> yüzölçümlü deniz yüzeyi üzerinde Çeşme Yat Limanı yapılmak üzere Ulaştırma Bakanlığı ile ilgili şirketler arasında imzalanan Çeşme Yat Limanı Proje Uygulama Sözleşmesinde belirtilen koşullarda 25 yıl süre ile kullanım izni verilmiştir. Kullanım izni sözleşmesinin hasılat payını düzenleyen 6 ncı maddesinde, yukarıda belirtilen standart madde hükmünün yer aldığı görülmüştür.

2014 yılında Defterdarlık teknik personeline Yat Limanı tesisinin mahallinde yapılan incelemelerde, tesiste yer alan 67 ticari üniteden üçünün otel ve ofis olmak üzere hak lehtarı tarafından işletildiği geriye kalan; 17 adet tekstil mağazası, 17 adet cafe-restoran, 5 adet aksesuar mağazası, 5 adet ofis, 3 adet teknik servis, 2 adet market, 8 adet ATM, akaryakıt istasyonu, elektronik mağaza, parfümeri ve kitapçıdan oluşan toplam 64 adet ticari ünitenin hak lehtarı şirketin kiracısı konumunda bulunan üçüncü kişilerce işletildiği tespit edilmiştir.

Özetle; Türkiye’nin yat turizmi açısından en işlek marinalarından biri olan Çeşme Yat Limanında bulunan ünlü markalara ait mağazaları işleten üçüncü kişiler tarafından elde edilen gelirler üzerinden mevzuat aykırı olarak hasılat payı alınmadığı görülmüştür.

➤ Antalya ili, Alanya ilçesi, Akhan mevkiinde bulunan Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki toplam 186.572,00 m<sup>2</sup> yüzölçümlü taşınmaz üzerinde Alanya Yat Limanı yapılmak üzere dört firmadan oluşan Ortak Girişim lehine tesis edilen kullanım iznine ilişkin sözleşmenin hasılat payını düzenleyen 6 ncı maddesinde, yukarıda belirtilen standart madde hükmünün yer aldığı görülmüştür.

İdarenin teknik personeline 24.09.2012 tarihinde yapılan yerinde incelemeye esas tespit tutanağında yat limanında hak sahibinin kiracısı konumunda 8 adet ticari ünitenin; benzin istasyonu, market, kafeterya, hamam-sauna, yat malzemeleri satış mağazası, restoran, yat kiralama ofisi olarak üçüncü kişilere kiralandığı ifade edilmiştir. Kiralanan bu ünitelerle ilgili olarak kiracılardan hasılat payı alınmadığı anlaşılmıştır.

➤ Antalya ili Kaş ilçesinde toplam 153.225,00m<sup>2</sup> alan üzerinde Kaş Yat Limanı yapılmak ve bu amaçla kullanılmak üzere Ulaştırma Bakanlığı ile ilgili şirketler arasında imzalanan Kaş Yat Limanı Proje Uygulama Sözleşmesinde belirtilen koşullarda 25 yıl süre ile kullanım izni verilmesine yönelik sözleşme imzalanmış, bu sözleşmenin hasılat payını düzenleyen 6 ncı maddesinde de, aynı standart madde hükmünün yer aldığı görülmüştür. Yat limanı içinde yer alan otel, süpermarket, yat malzemeleri mağazası, butikler, restoranlar, kafeterya-barlar, atm noktaları, charter ve seyahat acentaları, araç kiralama işletmesi gibi ticari ünitelerin üçüncü kişilerce işletildiği ancak elde edilen gelirleri üzerinden hasılat payı alınmadığı görülmüştür.

➤ Yalova ili Merkez ilçesinde Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan iki parça toplam 92.209,95 m<sup>2</sup> yüzölçümlü alan üzerinde Yalova Yat Limanı yapılmak ve bu amaçla kullanılmak üzere Ulaştırma Bakanlığı ile ilgili şirketler arasında imzalanan uygulama sözleşmesinde belirtilen koşullarda 24.04.2009 tarihinde, 25 yıl süreli kullanma izni verilmiştir. Kullanım izni sözleşmesinin hasılat payını düzenleyen 6 ncı maddesinde, yukarıdaki standart madde hükmünün yer aldığı görülmüştür. Yat limanı içinde yer alan süpermarket, mağaza, restaurant, kafeterya-bar, atm noktaları, seyahat acentaları gibi ticari ünitelerin üçüncü kişilerce işletildiği ancak elde edilen gelirler üzerinden hasılat payı alınmadığı görülmüştür.

***Kamu idaresi cevabında*** özetle aşağıdaki ifadelere yer verilmektedir;

25/02/2011 tarihinde yürürlüğe giren 3996 sayılı Kanunun Ek 1'inci maddesi uyarınca, bu Kanuna göre yat limanı projeleri yapılmak amacıyla 25/02/2011 tarihinden sonra kullanma izni verilen Hazine taşınmazları için hak lehdarı ve nihai kiracılardan hasılat payı alınmaması gerekmektedir. Ancak, bu tarihten önce kullanma izni verilen bulguya konu yat limanları için hasılat paylarının tahsili gerekmekte olup, kullanma izni sözleşmelerinin “Kullanım ve Hasılat Payı Bedelleri” başlıklı 6'ncı maddesinde bu hususa yer verilmiştir. Kaldı ki, sözleşmelerinde nihai kiracılardan hasılat payı alınmasına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmasa da 4706 sayılı Kanun, Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik ve

324 sıra sayılı Milli Emlak Genel Tebliğin ilgili maddeleri uyarınca kiracılardan hasılat payı alınması gerekmektedir.

Konu hakkında ilgili Valiliklerle (Defterdarlık) yapılan görüşmelerde; söz konusu yat limanlarının Kaş ve Yalova yat limanlarında faaliyet gösteren nihai kiracılardan hasılat paylarının tahsil edildiği, ancak; tahsil edilen hasılat paylarının MEOP otomasyon sisteminin üzerinden görünmediği anlaşılmıştır.

Bu kapsamda, nihai kiracılar tarafından varsa eksik veya ödenmeyen hasılat paylarının tahsili ile ilgili olarak Antalya, İzmir, Mersin ve Yalova Valiliklerine (Defterdarlık) gerekli talimatlar verilmiştir.

3996 sayılı Kanun uyarınca Yat limanı projelerinde nihai kiracılardan hasılat payı alınmadığı tespit edilen Alanya Yat Limanı, Kaş Yat Limanı, Çeşme Yat Limanı, Mersin Yat Limanı ve Yalova Yat Limanları ile ilgili olarak;

a) Alanya Yat Limanı

Alanya Yat Limanı yapılmak üzere ortak girişim lehine kullanma izni verilen alanda faaliyet gösteren alt kiracılardan dört tanesinin hasılatlarını gösterir beyannameleri Milli Emlak Müdürlüğüne ibraz edilmiş, bunlardan bir tanesi hasılat payı bedelini ödemiş, hasılat pay bedellerini ödemeyen altı adet alt kiracının adresleri tespit edilerek, söz konusu bedellerin ödenmesi hususunda ilgililerine tebligat yapılmıştır.

Ayrıca 24/09/2012 tarihinde taşınmazın mahallinde yapılan tespitte, yedi adet alt kiracının 2011 yılında faaliyette olduğu, 2012 yılına ait hasılat payları ile olarak ise iki adet alt kiracının hasılat payını ödediği, iki adet alt kiracının ise 2012 yılı sonlarında kiralama yaptıklarını ifade ederek bu yılda herhangi bir hasılatlarının olmadığını dilekçe ile beyan ettiği, bir kiracının ise 2011 ve 2012 yıllarına ait hasılatlarını gösterir beyannameleri Milli Emlak Müdürlüğüne ibraz ettiği ancak ödemenin yapılmadığı görülmüştür.

b) Kaş Yat Limanı

Kaş Yat Limanı yapılmak üzere ilgili şirket lehine kullanma izni verilen alanda faaliyet gösteren alt kiracılardan, 2012 yılı gelirleri üzerinden hesaplanan toplam 22.396,58 TL tutarındaki hasılat payının tamamı alt kiracılardan tahsil edilmiş 2013 yılı için hasılat paylarının tahsilat işlemlerinin ise takip edildiği anlaşılmıştır.

c) Çeşme Yat Limanı

İzmir İli, Çeşme İlçesi, Musalla Mahallesinde bulunan Çeşme Yat Limanında Valilikçe (Defterdarlık) imzalanan kullanma ve irtifak hakkı sözleşmeleri uyarınca ilgili Şirketten sadece toplam yıllık brüt hasılatın % 1 (yüzde bir) oranında Hazine payı alındığı, ancak kiracılardan herhangi bir Hazine payının alınmadığı anlaşılmıştır.

d) Yalova Yat Limanı

Kullanma izni verilen sahada hak lehtarları ilgili şirket ve bu şirket ile kiralama sözleşmesi düzenleyerek faaliyette bulunan alt kiracılardan Yönetmeliğin 79'ncü maddesine istinaden Yeminli Mali Müşavir onaylı beyanname alınarak brüt hasılatın % 1'inin tahsil edildiği, tahsil edilen hasılat paylarına ilişkin üçüncü kişilere ait hak lehtarları ile yapılan kira sözleşmeleri ve yeminli mali müşavir tasdikli beyannameler ile tahsilat makbuzları dosyasında mevcut olmakla birlikte MEOP otomasyon sistemimizde irtifak hakkı modülünde hasılat payları işlenemediğinden hasılat paylarına ilişkin tahsilatların sistem üzerinde görünmediği anlaşılmıştır.

e) Mersin Yat Limanı

Kullanma iznine konu alan üzerinde faaliyet gösteren alt kiracılardan sadece biri tarafından 2011 yılına ait hasılat payı ödemesi yapılmış, 2012 ve 2013 yıllarına ilişkin olarak hiçbir alt kiracı tarafından ödeme yapılmamıştır.

**Sonuç olarak;** İdare tarafından verilen cevapta bulgumuza paralel biçimde ilgili mevzuat hükümleri uyarınca kiracılardan hasılat payı alınması gerektiği ifade edilmiştir. Ancak kullanma izni sözleşmelerinin "Kullanım ve Hasılat Payı Bedelleri" başlıklı 6'ncı maddesinde bu hususa yer verildiği ifade edilse de Yönetmeliğin 79 uncu maddesinde nihai kiracılardan elde ettikleri toplam yıllık hasılatın kira sözleşmelerinde belirtilen kira bedeli düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden %1 oranında pay alınmasına ilişkin hükme sözleşmede yer verilmemesine ilişkin açıklama getirilmemiştir.

3996 sayılı Kanun uyarınca Yat limanı projelerinde nihai kiracılardan hasılat payı alınmadığı tespitlerine ilişkin olarak; Çeşme Yat Limanı ile Mersin Yat Limanından 2012-2013 yıllarında herhangi bir hasılat payı alınmadığı, Alanya Yat Limanı ile ilgili olarak ise iki alt kiracıdan tahsilat yapıldığı geri kalan altı kiracı tarafından herhangi bir hasılat payı ödemesi yapılmadığı belirtilmiştir.

Yat limanı projelerine konu sahalardaki kiracılardan hasılat payı alınmadığı örneklere ilişkin gerekli yazışmaların yapıldığı ifade edilmişse de sözleşmelerde yer alan hatalı hükümlerin mevzuat hükümleri doğrultusunda değiştirilmesine ilişkin herhangi bir açıklama getirilmemiştir. İrtifak sözleşmelerinde hasılat payına ilişkin hükümlerin mevzuat hükümlerine aykırı olması, İdareyle yatırımcı firma veya üçüncü kişiler arasında bu payların ödenmesi hususunda hukuki ihtilaflar yaşanmasına yol açacağı düşünülmektedir.

Sonuç olarak İdarece hasılat payına ilişkin sözleşme hükümlerinin düzeltilmesi ve alt kiracıların tespit edilmesi yönünde işlem tesis edilerek geriye dönük olarak tüm tahsilatların gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 13:**

#### **2886 Sayılı Kanunun 51'inci Maddesi Uyarınca Yapılması Gereken Kiralama İşlemlerinin Protokolle Gelir Paylaşımı Şeklinde Yapılması**

Hazineye ait taşınmazların, mevzuatta öngörülen kiralama usullerine uyulmaksızın, uygulamada “protokol ile kiralama” olarak bilinen usulle, Belediyelere kiraya verildiği tespit edilmiştir. Ayrıca bu yöntemle yapılan kiralamalarda, özellikle bedelin, mevzuatta öngörülen şekilde belirlenmeyerek gelir paylaşımı usulünün esas alındığı tespit edilmiştir.

818 sayılı Borçlar Kanununda akit olarak tanımlanan ve şartları sözleşme serbestisi içerisinde belirlenen kiranın konusunun Hazine taşınmazı olması durumunda, başta bedel olmak üzere sözleşmenin şartları ilgili Kanun ve Yönetmeliklerde düzenlenen usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecektir. Bu bağlamda Hazinenin mülkiyetinde bulunan taşınmazları kiralama yetkisi, 5018 sayılı Kanunun 45 inci maddesi gereğince Devlet tüzel kişiliğini temsilen Maliye Bakanlığına ait bulunmaktadır. Bakanlık kendisine verilen bu yetkiyi, 2886 sayılı Devlet İhale Kanuna ve ilgili Yönetmeliklerde belirlenen usullere uygun olarak kullanmakla yükümlüdür.

2886 sayılı Kanun gereğince; ilgili milli emlak birimleri tarafından tespit edilen tahmini bedel esas alınarak gerçekleştirilen ihale sonucunda oluşacak en yüksek bedel üzerinden kira sözleşmesi imzalanacaktır. İdarece belirlenecek tahmini bedel ise, anılan Kanunun 74 üncü maddesine istinaden yürürlüğe konulan Yönetmelik hükümleri çerçevesinde tespit edilecektir. Hem 01.07.2007 tarihinde yürürlüğe giren Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelikte hem de öncesinde yürürlükte olan Devlete Ait Taşınmaz Mal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliğinde tahmin edilen bedelin, emlak vergi değerinin belirli bir yüzdesinden düşük olmamak üzere rayici yansıtabilecek şekilde belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

İdare tarafından gerçekleştirilecek idari işlemlerin son halkası olan ihalenin tamamlanmasının ardından imzalanan sözleşme ile kiracıya nispi hak tanınarak ilgili Hazine taşınmazını kullanma yetkisi verilmektedir.

Ancak Antalya, Konya ve Ankara Defterdarlıklarında yapılan dosya incelemeleri ve mahallinde gerçekleştirilen tespitler sonucunda, kiralamaya benzetmekle birlikte yukarıda yer verilen prosedürlerin bertaraf edildiği “protokol ile kiralama” adı verilen ve mevzuatta karşılığı olmayan yeni bir yöntem oluşturularak kiralamaların yapıldığı aşağıdaki örneklere rastlanılmıştır;

➤ Antalya İli, Muratpaşa İlçesi, Kışla Mahallesinde bulunan 8462 ada 2 parsel numaralı taşınmaz, zemin katının ticari amaçla diğer bölümlerinin ise otopark olarak işletilmesi veya işlettilmesi amacıyla 10 yıl süreyle Antalya Büyükşehir Belediyesi'ne protokol yöntemiyle kiralanmıştır.

06.02.2005 tarihinde Antalya Defterdarlığı ile Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı arasında imzalanan protokolde kira bedelinin, tesisin Belediyece işletilmesi halinde elde edilecek hasılatın %2'si, üçüncü kişilerce işletilmesi durumunda ise elde edilecek kira gelirinin %30'u oranında hesaplanacak tutara göre belirlenmesine ilişkin hükme yer verilmiştir.

Söz konusu taşınmazın kullanılması suretiyle Belediyece elde edilen ciro ve Hazineye ödenen arz bedellerine yıllar itibari ile aşağıda yer verilmiştir;

| Yıl  | Ciro (TL)                     | Arz Bedeli (TL) |
|------|-------------------------------|-----------------|
| 2006 | 459.630,00                    | 9.192,60        |
| 2007 | 582.163,00                    | 11.643,26       |
| 2008 | 599.227,01                    | 11.984,54       |
| 2009 | 570.562,50                    | 11.411,25       |
| 2010 | 625.184,92                    | 12.503,70       |
| 2011 | 673.091,03                    | 13.461,82       |
| 2012 | 628.421,50                    | 12.568,43       |
| 2013 | Henüz tahsilat yapılmamıştır. |                 |

➤ Ankara'nın Mamak İlçesinde bulunan 9457 ada 1 parsel numaralı taşınmazın açık ve kapalı alanları, belediye hizmetlerinde, sosyal, kültürel ve ticari etkinliklerde kullanılmak üzere işletilmesi veya işlettilmesi amacıyla 10 yıl süreyle Mamak Belediye Başkanlığına protokol yöntemiyle kiralanmıştır.

20.09.2005 tarihinde Ankara Defterdarlığı ile Mamak Belediye Başkanlığı arasında imzalanan protokolde kira bedelinin, 24.000 TL'den az olmamak üzere Belediyece tahsil edilecek kira gelirinin %30'u veya tesisin işletilmesinden elde edilecek cironun %2'si oranında hesaplanacak tutara göre belirlenmesine ilişkin hükme yer verilmiştir.

Ankara Defterdarlığı Milli Emlak Daire Başkanlığı personeli tarafından yerinde yapılan tespit; taşınmaz üzerinde bulunan düğün salonu, restoran, halk eğitim merkezi ve benzeri ünitelerin Belediyenin alt kiracıları tarafından işletildiği görülmüştür. Buna karşın yapılan dosya incelemelerinde kira bedelinin, elde edilen gelirler dikkate alınmaksızın



24.000,00 TL'nin ÜFE oranında güncellenmesi suretiyle bulunan tutar üzerinden tahsil edildiği tespit edilmiştir.

➤ Konya'nın Karatay İlçesi, Mezbaha, Çayır ve Karaaslan Mahallelerinde bulunan çeşitli ve park ve rekreasyon alanlarında faaliyet gösteren ticari ünitelere yönelik olarak Konya Defterdarlığı ile Karatay Belediyesi arasında 10'ar yıllık üç adet protokol imzalandığı görülmüştür.

Söz konusu protokollerde bu taşınmazlara ilişkin kira bedelinin, belirli bir maktu tutardan aşağı olmamak üzere Belediyece tahsil edilecek kira bedelinin %30'u veya tesisin işletilmesinden elde edilecek cironun %2'si oranında hesaplanacak tutara göre belirleneceği ifade edilmiştir.

Protokol yöntemiyle yapılan kiralama örneklerinin ortak noktası; bedelin mevzuatta öngörüldüğü gibi tahmini bedel esas alınarak yapılan ihale sonucuna göre belirlenmemesidir. Bu kapsamda yapılan sözleşmelerde genel uygulama bedelin, taşınmazın işletilmesinden veya üzerinde alt kiralama yapılmasından elde edilen gelirin belirli bir oranını ifade eden arz bedeli üzerinden belirlenmesidir. Bir başka ifadeyle maktu bir bedel tespit edilmeksizin tanımlanan matrahın belli bir oranı gibi müphem bir tutar üzerinden sözleşme yapılmaktadır.

Söz konusu husus Maliye Bakanlığı 2012 yılı denetim çalışmalarında da tespit edilmiş ve 2012 yılı Denetim Raporuna İdare tarafından verilen cevapta, 2886 sayılı Kanunda hüküm bulunmadığı gerekçesiyle kira bedelinin gelir paylaşımına dayalı olarak belirlenebileceği ifade edilmişse de yukarıdaki mevzuat hükümleri gereğince bedelin rayiç değeri yansıtan maktu bir tutar üzerinden belirlenmesi gerektiği açıktır. Zira 2886 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmeliklerde Hazine taşınmazları üzerinde yapılan kiralamalarda bedel tespitine ilişkin açık hüküm bulunduğundan Borçlar Kanunu hükümlerinin uygulanmasına imkan bulunmamaktadır.

Bazı sözleşmelerde yer alan asgari kira bedelleri ise, mevzuatta öngörüldüğü gibi tahmini bedel esas alınarak belirlenmediğinden, rayici yansıtması mümkün bulunmamaktadır. Bu sözleşmelerde, tahsilatın genelde kiracı tarafından elde edilen kira geliri ve/veya ciro araştırılmaksızın doğrudan asgari tutar üzerinden yapıldığı görülmüştür.

Bedelin bu şekilde belirlenmesi, usul açısından mevzuata aykırılık taşımının ötesinde rayiç bedelin göz ardı edilmesi nedeniyle kamu kaynağında artışa engel olacak niteliktedir.

Sonuç olarak; protokol yöntemi ile kiralanan taşınmazların önemli bir kısmının ticari amaçlı kullanıldığı göz önünde bulundurulduğunda kira bedelinin taşınmazın gerçek değerini yansıtmadığı düşünülmektedir.

Ayrıca sözleşmelerde gelir paylaşımı usulünün belirlenmesi, tamamı Hazine adına Maliye Bakanlığınca tahsil edilmesi gereken gelirlerin önemli kısmının mahalli idarelerce tahsil edilmesi suretiyle bu kurumlara kanuni dayanağı olmaksızın kaynak aktarılması anlamı taşıdığından kamu kaynağında azalmaya sebebiyet verecek niteliktedir.

***Kamu idaresi cevabında*** özetle;

Hazine taşınmazlarının kiralanması işlemlerinin, 2886 sayılı Kanunda hüküm bulunmaması halinde Borçlar Kanunu hükümleri çerçevesinde yapıldığı, mülga 818 sayılı Borçlar Kanunun 270 inci maddesine göre hasılat icarında kira bedelinin, nakit yahut hasılatın hissesi şeklinde olabildiği, bu nedenle Hazine taşınmazları gelir paylaşımı suretiyle kiraya verilebildiği,

2886 sayılı Kanunun 51/g maddesinde Belediyelere pazarlık usulüyle kiralama yapılabileceğinden bahisle kiralama işleminde usul açısından mevzuata aykırılık bulunmadığı,

2886 sayılı Kanununun “İhtiyaçların kamu kuruluşlarından karşılanması” başlığı altında düzenlenen 71’inci maddesi hükümlerinin kıyasen uygulanarak protokolle kiralama usulüyle söz konusu taşınmazların ilgili belediyelere kiralandığı,

Hukuki ve fiili durumları itibarıyla bağımsız kullanıma konu edilemeyen, imar planlarına uygun özel projeler uygulanan, kiralama amaçları ticari nitelikten daha ziyade kamu hizmeti niteliği taşıyan, bünyesinde ticari üniteler içermesi nedeniyle tahsis edilemeyen bulguya konu taşınmazların, aynı zamanda bakım, onarım, temizlik, güvenlik, çevre düzeni vb. giderlerin ilgili belediyesince karşılanacağı hususu da dikkate alınarak tespit edilen tahmini kira bedelinden az olmamak üzere Bakanlık Makamının onayıyla protokol yoluyla kiralama yapıldığı,

ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi Cevabında ayrıca bulguya esas teşkil eden tespitlere ilişkin dosya özetini içeren bilgi verilmiştir.

***Sonuç olarak;*** İdare tarafından verilen cevapta, bulguya paralel bir şekilde Hazine taşınmazlarının kiralanmasına ilişkin işlemlerin, 2886 sayılı Kanunun 51/g maddesi uyarınca yapılabileceği ifade edilmiştir. Ancak bulgu konusu edilen husus esas itibarıyla, işlemin pazarlık usulünde öngörülen prosedürlere uyulmaksızın "protokol ile kiralama" adı verilen yeni bir usul ile tesis edilmesidir. Özellikle de bedelin, rayiç değer göz ardı edilerek gelir paylaşımına dayalı olarak belirlenmesi kamu kaynağında artışa engel olacak niteliktedir.

Kurum cevabında ayrıca; 2886 sayılı Kanunda hüküm bulunmadığı gerekçesiyle kira bedelinin gelir paylaşımına dayalı olarak belirlenebileceği ifade edilmişse de, bulguda ayrıntılarına yer verilen mevzuat hükümleri gereğince bedelin rayiç değeri yansıtan maktu bir tutar üzerinden belirlenmesi gerekmektedir. Sonuç olarak 2886 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmeliklerde Hazine taşınmazları üzerinde yapılan kiralamalarda bedel tespitine ilişkin açık hüküm bulunduğundan Borçlar Kanunun hasılat icarında bedel tespitine ilişkin hükümlerinin uygulanması mümkün bulunmamaktadır.

Cevapta belirtilen 2886 sayılı Kanunun 71 inci maddesi, Kanun kapsamına dahil idarelerin mal ve hizmet alımlarıyla ilgili hükümlerindendir. 2886 sayılı Kanunun mal ve hizmet alımlarıyla ilgili hükümleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 68 inci maddesi ile 01.01.2003 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırılmıştır. Kaldı ki söz konusu maddede de gelir paylaşımı usulüne cevaz verecek herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya esas teşkil eden tespitlere ilişkin olarak ise hukuki bir açıklama yapılmamış olup sadece işlemlere ilişkin dosya özeti sunulmuştur.

#### **BULGU 14:**

#### **Dolgunun Söz Konusu Olmadığı Kıyılar İçin Hazırlanan Dolgu İmar Planlarına İtiraz Edilmemesi Sonucu Kıyılarda Yer Alan Mevzuata Aykırı Yapıların Yıkılamaması**

Maliye Bakanlığına ilişkin 2012 yılı Denetim Raporunda; Doldurma yoluyla kazanılan arazilerden olmadığı İdarece hazırlanmış teknik raporlarla sabit olan taşınmazlar için, belediyelerce hazırlanan dolgu imar planına Maliye Bakanlığınca itiraz edilmemesi nedeniyle planların kesinleştiği ve bu suretle kıyılarda yer alan mevzuata aykırı yapıların yıkımına engel olduğu tespitine yer verilmiştir. Ancak Sayıştay Başkanlığı tarafından Kurumunuza gönderilen 27.09.2013 tarih ve 48739 sayılı yazı ile 2013 yılı denetiminde izleneceği belirtilen söz konusu hususa yönelik olarak yapılan incelemelerde; Bakanlık tarafından, düzeltici mahiyette herhangi bir işlem tesis edilmediği anlaşılmıştır.

Antalya Beach Park Kıyı Düzenlemesine ilişkin 2012 yılı denetim raporunda ayrıntıları belirtilen tespitler aşağıda özetlenmiştir:

3621 sayılı Kıyı Kanunun 7 inci maddesi uyarınca; kamu yararının gerektirdiği hallerde, uygulama imar planı kararı ile deniz, göl ve akarsularda doldurma ve kurutma suretiyle arazi elde edilebilmesi mümkündür. Maddenin devam eden fıkrasında doldurma yoluyla arazi kazanılmasına ilişkin işlemlerin genel çerçevesi çizilmekle birlikte süreç, Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 14 üncü maddesinde aşama aşama açıklanmıştır.

Söz konusu hükümler gereğince; Valiliğe iletilen denizin doldurulması suretiyle arazi kazanımına ilişkin talep, Valiliğin gerekçeli görüşü ile birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığına iletilecektir. Bakanlık ilgili kuruluşların da görüşünü alarak dolgu imar planı teklifinin uygun olup olmadığına karar verecek ve uygun bulunan tekliflerin imar planına dönüşerek ilan edilmesinin akabinde 3194 sayılı İmar Kanununun 8 inci maddesinde öngörülen süre içerisinde itiraz edilmeyen planlar kesinleşerek uygulanabilir hale gelecektir. Tüm bu aşamaların mevzuata uygun tamamlanmasının ardından, deniz doldurarak arazi kazanabilecek ve bu arazide mevzuatın izin verdiği yapıları inşa edebilecekler.

Ancak Kıyı Düzenlemesi kapsamında hazırlanan dolgu imar planına ilişkin incelemelerde, kumsal olan alanın dolgu imar planına dahil edilerek denizin doldurulması yoluyla kazanılan arazi gibi gösterildiği ve bu nedenle taşınmaz üzerinde bulunan mevzuata aykırı yapıların yıkılamadığı görülmüştür.

Defterdarlık tarafından hazırlanan 13.06.2005 tarihli teknik raporda, kendilerine sunulan resmi dolgu imar planı teklifinde dolgu alanı bulunmadığı, şifahi olarak alınan planda

ise dolgunun deniz yüzeyinde değil zaten var olan bir zemin (kumsal) üzerinde kaldığı açıkça belirtilmiştir. Bahse konu olan rapor, ilgili Milli Emlak Müdürü tarafından da imzalandığından Defterdarlığın teklif edilen dolgu imar planına ilişkin görüşünü yansıtmaktadır.

Bu rapor akabinde, Valiliğin dolgu imar planı teklifine ilişkin görüşünü ifade ettiği 30.06.2005 tarihli yazısında, söz konusu taşınmazın halihazırda Belediye tarafından kullanılmakta olduğu ve dolgu alanına konu olamayacağı ifade edilmiştir. Mezkur yazıda ayrıca, Kıyı Kanununa aykırı yapıların yıkımını engellemek amacıyla hazırlanan dolgu imar planında kamu yararı gözetilmediği ve telafisi mümkün olmayan sonuçlar doğabileceği hususuna yer verilmiştir. Dosya üzerinde yapılan incelemelerde de, 12.10.2004 tarihinde Belediye ile Defterdarlık arasında imzalanan protokolle mezkur taşınmazın Belediyenin kullanımına bırakıldığı görülmüştür. Zaten kullanılmakta olan bir zeminin dolguya konu olması mümkün bulunmamaktadır.

Dolgu imar planına konu edilemeyeceği hem teknik raporlar hem de Valilik görüşü ile sabit olmasına rağmen; Maliye Bakanlığı 01.08.2005 tarih ve 30690 sayılı yazısında, bu hususa yer vermekle birlikte teklifin onaylanmasında Bakanlıklarınca bir sakınca olmadığını (Mülga) Bayındırlık ve İskan Bakanlığına bildirilmiştir. Sürecin tamamlanması akabinde ilgili dolgu imar planları anılan Bakanlıkça onaylanarak 22.09.2005 tarihinde askıya çıkarılmıştır.

Valiliğin 17.10.2005 tarihli yazısında, söz konusu alanın Bayındırlık Bakanlığı onayında da kumsal olarak belirtilmiş olmasına rağmen dolgu alanı olarak tarandığı ifade edilerek dolgu imar planına itiraz edilip edilmeyeceğine ilişkin olarak Maliye Bakanlığının görüşü talep edilmiştir. Bakanlığın cevaben gönderdiği 21.10.2005 tarihli yazıda, dolgu imar planına itiraz edilmemesi gerektiği ifade edilmiştir. Bakanlık, askıya çıkarılan dolgu imar planı teklifine itiraz hakkını kullanmayarak hukuka açıkça aykırılık teşkil eden ve konusu Hazine taşınmazı olan bu idari işlemin kesinleşmesinde etkin bir rol oynamıştır.

Kıyılar Devletin hüküm ve tasarrufunda altında olduğundan mezkur taşınmazı yönetme yetkisi ve sorumluluğu Maliye Bakanlığındadır. Yukarıda ayrıntılı açıklandığı üzere, Bakanlık hukuka açıkça aykırılık taşıyan söz konusu işleme itiraz hakkını kullanmayarak bu sorumluluğunun gereğini yerine getirmemiş ve kıyı kenar çizgisinde kalan alanlarda mevzuata aykırı yapıların korunmasına sebebiyet vermiştir.

Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik gereğince, doldurulmak suretiyle kazanılan araziler ile kıyılar üzerinde inşa edilebilecek yapılar farklılık arz etmektedir. Yönetmeliğinin 13 üncü maddesinde kıyıda büyüklüğü 6 m<sup>2</sup>'yi geçmeyen büfe yapılmasına imkan tanınmış iken 14 üncü maddesinde doldurularak kazanılan araziler üzerinde lokanta,

gazino, çay bahçesi inşa edilebilmesi mümkün kılınmıştır.

Bahse konu olan taşınmazlar üzerinde, denetim ekibimizce Defterdarlığın teknik personeli eşliğinde yerinde yapılan tespit; taşınmazın tamamının kıyıda olduğu ve üzerinde restoran-bar, büfe, cafe ve dükkan bulunduğu görülmüş olup tutanağa bağlanmıştır. Kıyı mevzuatına açıkça aykırılık teşkil eden bu yapıların yıkılması gerekmektedir. Ancak söz konusu taşınmazın mevzuata aykırı olarak dolgu alanı kapsamında değerlendirilmesi nedeniyle bu yapıların yıkımının engellenmesinin amaçlandığı görülmüştür.

**Kamu idaresi cevabında;** 2012 yılı Denetim Raporunun, Sayıştay Rapor Değerlendirme Kurulu tarafından görüşülmesi sonucunda, 2013 yılında izlenmesine karar verilen hususla ilgili olarak özetle aşağıdaki ifadelere yer verilmiştir;

Bulguya konu Antalya İli, Muratpaşa İlçesi, Konyaaltı sahilinde bulunan, Hazineye ait taşınmazların; 2012 yılı Sayıştay Denetimi Taslak Raporunda belirtildiği üzere protokole aykırı olarak kullanımların devam ettiği anlaşıldığından, protokolün iptal edilmesi, söz konusu taşınmazların tahliyelerinin sağlanması için gereği Antalya Valiliğine (Defterdarlık) bildirilmiştir.

Ayrıca, Mülga Bayındırlık ve İskan Bakanlığının 25/08/2005 tarihli ve 2269 sayılı yazısı ile onaylandığı bildirilen Antalya İli, Konyaaltı Turizm Merkezi kapsamında bulunan “Beach Park Kıyı Düzenlemesini” içeren 1/5000 ve 1/1000 ölçekli dolgu imar planlarının Sayıştay Raporu ve raporda belirtilen “dolgunun söz konusu olmadığı kıyılar için hazırlanan dolgu imar planlarına itiraz edilmemesi sonucu kıyılarda yer alan mevzuata aykırı yapıların yıkılamaması” yönündeki iddianın dikkate alınarak yeniden düzenlenmesinin veya iptal edilmesinin değerlendirilmesi ve değerlendirme sonucundan bilgi verilmesi 05/05/2014 tarih ve 13418 sayılı yazımız ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığından (Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü) talep edilmiştir.

**Sonuç olarak;** İdare tarafından verilen cevapta, bulgunun konusunu oluşturan “dolgunun söz konusu olmadığı kıyılar için hazırlanan dolgu imar planına itiraz edilmemesi sonucu kıyılarda yer alan mevzuata aykırı yapıların yıkılamaması” yönündeki tespit edilen hususların kabul edildiği, konunun değerlendirilmesi amacıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığına yazı yazıldığı ifade edilmiştir. Ayrıca protokol yöntemiyle halihazırda kullanıldığı için dolguya konu olması mümkün olmayan taşınmazlarla ilgili protokolün iptali doğrultusunda eylemlerin sürdüğü belirtilmiştir.

2012 yılı Denetim Raporunda da yer verilen tespitlerle ilgili olarak yapılacak işlemlerinin 2013 yılı itibariyle devam ettiği anlaşıldığından konunun neticelendirilmesine yönelik tesis edilecek eylemler izlenecektir.

## **BULGU 15:**

### **Terki Yapılan Taşınmazların Amacına Aykırı Olarak Kullanılması**

Maliye Bakanlığına ilişkin 2012 yılı Denetim Raporunda; İmar Kanununa göre park ve yeşil alan olarak kullanılması amacıyla belediyeler lehine bedelsiz terk edilen taşınmazlardan bazılarının, terk amacına aykırı olarak ticari amaçlı kullanıldığı, Milli Emlak birimlerince bu durumun tespitine yönelik olarak rutin çalışmaların yapılmadığı, yapılan tespitlerde ise herhangi bir yaptırımın uygulanmadığı tespitine yer verilmiştir. Ancak Sayıştay Başkanlığı tarafından Kurumunuza gönderilen 27.09.2013 tarih ve 48739 sayılı yazı ile 2013 yılı denetiminde izleneceği belirtilen söz konusu hususa yönelik olarak yapılan incelemelerde; Bakanlık tarafından, düzeltici mahiyette herhangi bir işlem tesis edilmediği anlaşılmıştır.

Antalya ve İstanbul illerinde yapılan incelemelere ilişkin 2012 yılı denetim raporunda ayrıntıları belirtilen tespitler aşağıda özetlenmiştir:

Gerek 09.11.1985 tarihinden önce yürürlükte bulunan 6785 sayılı İmar Kanunu'nun 31 inci maddesi gerekse halen yürürlükte bulunan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 11 inci maddesi uyarınca, imar planlarında, meydan, yol, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerlere rastlayan Hazineye arazilerinin, belediyelere bedelsiz terk edilmesi mümkün olup söz konusu işlem sonrasında taşınmazlara ilişkin tapu kaydı terkin edilmektedir. Mezkur maddenin devam eden fıkrasında, bu suretle belediyeye terk edilen arazi ve arsaların satılamayacağı ve başka bir maksat için kullanılamayacağı açıkça hüküm altına alınmıştır.

Aynı madde uyarınca, terke konu yerlerin kullanılış şekli yeni bir imar plan ile değiştirilip taşınmaz özel mülkiyete konu olabilecek hale getirildiği takdirde söz konusu taşınmazın, devir alınan belediyece aynı usulle İdareye iade edilmesi ve tapu kütüğünün beyanlar hanesine bu yönde şerh konulması gerekmektedir. 203 Sıra Nolu Milli Emlak Genel Tebliği gereğince şerhte, imar planı değiştirilmeksizin taşınmazın terk amacı dışında kullanıldığı veya kullandırıldığı takdirde tekrar aynı şartlarla ve idarî yoldan Hazine adına tescil edileceği ifadelerine de yer verilecektir.

Görüleceği üzere, kamunun ortak kullanımı için belediye lehine terki yapılan taşınmazların özgülendikleri amaca aykırı olarak kullanımları, anılan mevzuatta yaptırıma bağlanmış ve şerh mekanizması aracılığıyla da güvence altına alınmıştır.

Öngörülen yaptırımın uygulama alanı bulabilmesi için taşınmazın fiili kullanımına ilişkin olarak, Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin 84 üncü maddesinin zorunlu kıldığı yıllık rutin tespitlerin yapılması gerekmektedir. Bu kapsamda terk amacına



aykırı kullanıldığı tespit edilen taşınmazlar tekrar İdare adına tescil edilmeli ve taşınmazın usulsüz kullanımı sonucu elde edilen gelirler, genel hükümler uyarınca malik İdare tarafından ilgililerinden talep edilmelidir.

Ancak, yeşil alan, park ya da meydan olarak kullanılmak üzere bedelsiz olarak Belediyeler lehine terk edilen taşınmazlara ilişkin olarak, denetim ekibimizce yapılan yerinde incelemelerde;

- Başlangıçta imar planına paralel olarak belirli bir kullanım alanına özgülenen ve bunun dışında herhangi başka bir amaç için kullanılamayacağı şerh mekanizması aracılığıyla yaptırıma bağlanan terkli taşınmazların, amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının milli emlak birimlerince rutin olarak kontrol edilmediği,
  - İmar planı değiştirilerek yada değiştirilmeksizin Belediye tarafından terk amacına aykırı olarak kullanıldığı tespit edilen taşınmazların, Hazine adına tescillerinin yapılmadığı,
  - Bu taşınmazlardan bazılarının ilgili Belediyelerce yetkisiz şekilde başka kurumlara devredildiği,
  - Belediyeler ya da devir yapılan kurumlar tarafından bu taşınmazlardan bazılarının, restoran, ücretli otopark, kafeterya, büfe, çay bahçesi, dükkan olarak üçüncü kişilere kiralandığı,
  - Bazı taşınmazların kapalı yüzme havuzu, restoran, konuk evi (otel) veya ücretli otopark olarak üçüncü kişilerce işgal edildiği,
  - Defterdarlıklarca tespit edilen aykırı kullanımlara yönelik olarak herhangi bir haksız gelir talebinde bulunulmadığı,
- tespit edilmiştir.

Belediyeler lehine terk edilen taşınmazlardan bazılarının terk amacına aykırı olarak ticari amaçlı kullanıldığının tespiti üzerine, Defterdarlıklarca söz konusu ticari kullanımlara yönelik olarak, işletmelere işgalci oldukları varsayımından hareketle ecrimisil gönderilmektedir.

Ancak bu kullanımın tespiti halinde; geçmişe dönük olarak işletmecilere ecrimisil gönderilmesi yerine, asıl muhatap olan Belediyelerden haksız olarak elde edilen kira gelirlerinin geri ödenmesi talep edilmeli, tahsil edilmemesi halinde bu gelirlere yönelik sebepsiz zenginleşme davası açılmalıdır.

Antalya ve İstanbul Defterdarlıkları tespit ekipleri eşliğinde yerinde yapılan incelemelerde, aşağıdaki hususlar tespit edilerek tutanağa bağlanmıştır.

➤ **(Atatürk Parkı)** Antalya ili, Muratpaşa ilçesi, Kışla mahallesinde bulunan ve park olarak kullanılmak üzere Antalya Büyükşehir Belediyesi lehine terk edilen 542 ada 1 ile 13 parsel, 543 ada 1, 2, 4 ile 20 parsel, 544 ada 2 ile 6, 8 parsel ile 10,12 ile 26, 28 parsel, 545 ada 1 ile 7, 9 ile 19 parsel numaralı taşınmazlar ile Bahçelievler mahallesinde bulunan 563 ada 3 parsel numaralı ve toplam 114.858,70 m<sup>2</sup> büyüklüğündeki taşınmazlara ilişkin olarak;

- Belediye Şirketi tarafından bu alanın işletme hakkını devralan ilgili ticari şirket tarafından söz konusu alan üzerinde 10 adet restoran, 5 adet kafe, 2 adet büfe, 1 adet lunapark ve 1 adet de ücretli otopark inşa edilerek, üçüncü kişilere kiralandığı,
- Terk amacına aykırı bu kullanımlar nedeniyle söz konusu alanın 2010 yılında yeniden Hazine adına tescil edildiği ancak ilgili şirket ile sözleşmeleri devam bu işletmelerin hali hazırda faaliyetlerine devam ettikleri,
- Hazine taşınmazı üzerinde faaliyet gösteren şirket tarafından 2006 – 2010 yılları arasında elde edilen toplam 3.239.333,00 TL tutarındaki haksız kira gelirin Maliye Bakanlığı tarafından söz konusu Belediyeden talep edilmediği, tespit edilmiştir.

➤ **(Cumhuriyet Meydanı)** Antalya ili, Muratpaşa ilçesi Elmalı mahallesinde bulunan ve kent meydanı olarak kullanılmak üzere Antalya Büyükşehir Belediyesi lehine terk edilen 176 ada 31 parsel nolu 4.224 m<sup>2</sup> yüzölçümlü taşınmaz üzerinde, Belediye şirketi tarafından 2 katlı ücretli otopark inşa edilerek işletildiği ve bu kullanıma yönelik olarak söz konusu Hazine taşınmazı üzerinden Belediye tarafından 2008-2012 yılları arasında 53.125,00 TL haksız kira geliri elde edildiği tespit edilmiştir.

➤ **(Fenerbahçe Adası)** İstanbul İli, Kadıköy İlçesi, Kalamış Mahallesinde bulunan ve yeşil olarak kullanılmak üzere Belediye lehine terk edilen, yaklaşık 71.000 m<sup>2</sup> büyüklüğündeki 427 ada 8 parsel nolu taşınmazın; kapalı yüzme havuzu, konukevi, restoranlar, bina ve ücretli otopark yapılmak suretiyle işgal edilerek terk amacı dışında kullanıldığı tespit edilmiştir.

***Kamu idaresi cevabında*** özetle; Terki gerçekleştirilen taşınmazların üzerinde terk amacına uygun olmayan kullanımlara ilişkin takibatın yapılması yönünde 81 İl Valiliğine gönderilen 12/07/2013 tarihli yazı ile Kamu Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin 84'üncü maddesine göre hazırlanacak tespit programlarında mülkiyeti bedelsiz olarak terk edilen ve tapu kaydı terkin edilen taşınmazlara da yer verilmesi, bu nitelikteki taşınmazların mahallinde tespitlerin yapılması ve terk amacıyla kullanılmadığı anlaşılan taşınmazlara

yönelik işlemlerin 203 sıra sayılı Milli Emlak Genel Tebliğine göre sonuçlandırılması yönünde talimat verildiği ifade edilmektedir.

Bulguda yer verilen her bir tespite yönelik olarak ise;

➤ Antalya, Atatürk Parkı

Park olarak kullanılmak üzere Antalya Büyükşehir Belediyesine terk edilen taşınmazın, Belediye tarafından imar planının “park ve rekreasyon alanı” olarak değiştirilmesi neticesinde 09.07.2010 tarihinde Maliye Hazinesi adına yeniden tescil edildiği,

Belediye şirketi, mülkiyeti Hazineye ait taşınmazdan elde ettiği gelirlerin ilgili Belediyeden rızaen ödenmesinin Defterdarlık tarafından Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığına yazılan 25/03/2014 tarihli ve 4204 sayılı yazı ile talep edildiği, talebin reddedilmesi halinde belediyeleri aleyhine sebepsiz zenginleşme hükümlerine göre dava açılacağı bildirildiği,

ifade edilmiştir.

➤ Antalya, Cumhuriyet Meydanı

Söz konu taşınmaz üzerinde gerçekleştirilen terk işleminin bugüne kadarki serencamesine yönelik genel bir açıklama yapılmıştır.

Ayrıca sözkonusu taşınmazın altına inşa edilen otoparktan elde edilen gelirlerin sebepsiz zenginleşme davası yolu ile Belediye’den talep edilmesi için Temyiz aşamasında olan terk işleminin iptaline yönelik Bakanlık Makamı onayının iptali davasından çıkacak sonuca göre hareket edileceği ifade edilmiştir.

➤ İstanbul, Fenerbahçe Adası

Taşınmaz terk amacıyla kullanılmadığından ve işgaller Belediye tarafından kaldırılmadığından, Belediye aleyhine Borçlar Kanununun 66 ve devam eden maddeleri gereğince sebepsiz zenginleşme davası açılması için verilen talimat doğrultusunda, İstanbul Valiliği (Defterdarlık) tarafından Belediye Başkanlığı’na yazılan yazıda, özetle bahse konu taşınmaz üzerindeki ticari ünitelerin Belediyelerince kiralanıp kiralanmadığı, kiralanmış ise kira süresi biten veya halen devam eden kiralara ait onaylı kira sözleşmelerinin birer örneğinin istenildiği ifade edilmiştir.

***Sonuç olarak;***

Antalya, Atatürk Parkı

İdare tarafından verilen cevapta, bulguda yer verilen söz konusu Hazine taşınmazları üzerine inşa edilen restoranlardan Belediye tarafından elde edilen haksız kira gelirlerinin Belediye Şirketi tarafından Hazineye rızaen ödenmesi, aksi takdirde aleyhlerine sebepsiz

zenginleşme davası açılacağı yönünde bildirimde bulunulması için Antalya Defterdarlığına talimat verildiği beyan edildiğinden takip eden denetim yılında gerçekleştirilecek eylemler izlenecektir.

*Antalya, Cumhuriyet Meydanı*

İdare tarafından verilen cevapta, söz konusu taşınmazın altına inşa edilen otoparktan elde edilen gelirlerin sebepsiz zenginleşme davası yolu ile Belediye'den talep edilmesi için Temyiz aşamasında olan terk işleminin iptaline yönelik Bakanlık Makamı onayının iptali davasından çıkacak sonuca göre hareket edileceği ifade edilmiştir. Takip eden denetim yılında gerçekleştirilecek eylemler izlenecektir.

*İstanbul, Fenerbahçe Adası*

İdare tarafından verilen cevapta terk amacına aykırı kullanımlar nedeniyle Belediye tarafından elde edilmiş bir gelirin bulunup bulunmadığının tespit edilmeye çalışıldığı, elde edilen bir gelir varsa bu gelirlerin sebepsiz zenginleşme davası ile tahsil edilmesi yoluna gidileceği ifade edilmektedir. Ancak belediye tarafından herhangi bir gelir elde edilmiyor dahi olsa, yeşil alan olarak kullanılmak üzere terk edilen ancak önemli oranda özel/tüzel kişilerin ticari kullanımlarına konu olmuş söz konusu taşınmaz üzerindeki amaca aykırı bu tasarrufların engellenmesi gerekmektedir.

Takip eden denetim yılında idare tarafından gerçekleştirilecek eylemler izlenecektir.

## **BULGU 16:**

### **Sözleşmeye Aykırı Taşınmaz Kullanımlarına Yaptırım Uygulanmaması**

Maliye Bakanlığına ilişkin 2012 yılı Denetim Raporunda; İrtifak hakkı tesisi veya kiralama suretiyle üçüncü kişilerin kullanımına bırakılan Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar, sözleşmeye aykırı kullanılmasına rağmen sözleşmelerin feshedilmediği tespitine yer verilmiştir. Ancak Sayıştay Başkanlığı tarafından Kurumunuza gönderilen söz konusu rapora istinaden tarafınızca verilen cevapta bu hususların düzeltilmesi için gerekli çalışmalar yapılacağı belirtilmiş olmasına rağmen, 2013 yılı incelemelerinde Bakanlığınız tarafından, düzeltici mahiyette herhangi bir işlem tesis edilmediği anlaşılmıştır.

Ankara, Antalya ve İstanbul illerinde yapılan incelemelere ilişkin 2012 yılı denetim raporunda ayrıntıları belirtilen tespitler aşağıda özetlenmiştir:

Hazinenin mülkiyetinde bulunan taşınmazlar, 2886 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca çıkartılan Yönetmeliklere dayanılarak nispi veya sınırlı ayni hak tesis edilmek suretiyle üçüncü kişilerin kullanımına bırakılabilmektedir. Taşınmazları kullanma hakkına sahip olacak kişiler ve hakkın kapsamı ile şartları, yapılacak bir dizi işlem sonucu belirlenecektir. İdari işlemler, kesinleşen ihale kararına istinaden sözleşme imzalanması ile noktalanmakta ve sürecin bundan sonraki kısmı kural olarak idare hukukunun konusu olmaktan çıkarak eşitler arası ilişkileri düzenleyen özel hukuk hükümlerine tabi olmaktadır.

Ancak sözleşmelerin konusu olan Hazineye ait taşınmazların, kamu kaynağı olması sebebiyle Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik ile İdareye kamu menfaatini gözetmek üzere bir takım ilave sorumluluklar ve yetkiler verilmiştir. Bu sorumlulukların başında irtifak hakkı tesis edilen veya kiralama yapılan taşınmazın amacına uygun kullanımını teminen aykırı kullanımlara ilişkin yaptırım uygulanması gelmektedir.

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin 74. maddesinde, kiralanan taşınmazın sözleşmede öngörülen amaç dışında kullanılması veya kiracı tarafından talep edilmesi durumunda, sözleşmenin İdarece feshedileceği, bu durumda, alınan teminatların Hazineye gelir kaydedileceği ve kiracıdan cari yıl kira bedeli tutarında ayrıca tazminat alınacağı hükme bağlanmıştır.

İrtifak hakkı tesis edilen taşınmazların sözleşmede öngörülen amacı dışında kullanılmasına ilişkin düzenleme ise, Yönetmeliğin 80. maddesinde benzer şekilde yapılmıştır. Bu madde gereğince amaca aykırı kullanımın olması halinde sözleşme İdarece feshedilecek ve alınan teminat gelir kaydedilirken hak lehtarından ayrıca tazminat alınacaktır.

Kamu yararını gözetmek amacıyla söz konusu düzenlemelere ilaveten sözleşmelerde de taşınmazın, öngörülen şartlar dahilinde kullanılmasını temin edecek bir takım hükümlere yer verilmiştir.

Ancak, farklı tarihlerde denetim ekibimiz tarafından yapılan yerinde incelemelerde Hazine taşınmazları üzerinde aşağıda yer verilen sözleşmeye aykırı kullanımlar tespit edilmiştir;

- Kültür ve sanat merkezi olarak kullanılmak amacıyla İstanbul'un Beşiktaş İlçesi Çırağan Caddesinde bulunan 575 ada 10 parsel numaralı taşınmaz üzerinde ilgili Vakıf lehine irtifak hakkı tesis edilmiştir. Ancak İstanbul Defterdarlığı Tespit ve İmar Takip Koordinatörlüğü personeli eşliğinde yapılan yerinde tespit çalışmalarında; taşınmazın önemli bir kısmının hak lehtarınca üçüncü bir şirkete kiralandığı ve söz konusu taşınmazın bir restoran olarak ticari amaçlı kullanıldığı görülmüştür.
- İstanbul'un Kadıköy İlçesinin Küçükbakkalköy Mahallesinde bulunan 1954 ada 1 parsel numaralı taşınmaz üzerinde eğitim hastanesi yapılması amacıyla ilgili Üniversite lehine tesis edilen irtifak hakkına ilişkin 31.01.2006 tarihli resmi senede göre inşaatın 31.07.2008 tarihinde bitmiş olması gerekmektedir. Bu süre idare tarafından 09.02.2009 tarihinde 2 yıl daha uzatılmıştır. Ancak denetim yılında da söz konusu taşınmaz üzerinde herhangi bir çalışmanın yapılmadığı ve buna rağmen sözleşme hükmüne uyulmayarak sözleşmenin feshedilmediği anlaşılmıştır.
- İstanbul'un Üsküdar İlçesi Abdullahağa Mahallesinde bulunan 1334 ada 35 parsel numaralı taşınmaz üzerinde, restorasyon çalışmaları tamamlanarak kullanılmak üzere ilgili Dernek lehine irtifak hakkı tesis edilmiştir. Ancak taşınmaza ilişkin restorasyon çalışmasının halen yapılmamış olduğu ve taşınmazın atıl olarak bekletildiği görülmüştür.

Söz konusu taşınmazlara ilişkin irtifak hakkı ve kira sözleşmelerinde amaca aykırı kullanımlar açıkça fesih sebebi sayılarak buna ilişkin farklı yaptırımlar öngörülmüştür.

Hak sahiplerince yapılan aykırı bu kullanımların İdarece tespit edilmesine rağmen sözleşmelerin feshedilmediği ve kişilerin taşınmazı kullanmaya devam ettiği tespit edilmiştir.

***Kamu idaresi cevabında*** özetle;

Söz konusu Üniversite lehine tesis edilen irtifak hakkının iptal edilmesi ve rızaen tapudan terkin edilmesi, rızaen tapudan terkininin sağlanamaması durumunda ise hükmen

tapudan terkin edilebilmesi amacıyla gerekli yasal işlemlere başlanıldığı, İstanbul Valiliğine (Defterdarlık) yazılan 07/05/2014 tarih ve 13612 sayılı yazı ile de söz konusu irtifak hakkının iptali hususunda gereğinin yapılması için talimat verildiği,

Söz konusu Dernek lehine tesis edilen irtifak hakkının iptal edilmesi amacıyla öncelikle tapudan rızaen terkin edilmesine ilişkin Derneğe bildirimde bulunulduğu, söz konusu Derneğin irtifak hakkının iptaline itiraz ettiği, Dernek tarafından söz konusu taşınmaz üzerinde 14/07/1992 tarihinden itibaren 22 yıl geçmesine rağmen herhangi bir faaliyette bulunulmaması sonucunda bu süre içerisinde Hazinesinin hasılatından mahrum kalması nedeniyle, irtifak hakkının iptaline ilişkin konunun tekrar Bakanlıklarınca değerlendirilmeye alındığı,

İlgili Vakıf lehine tesis edilen irtifak hakkına ilişkin inceleme ve araştırmalarda, söz konusu taşınmazın imar durumunda çeşitli değişikliklerin mevcut olduğu, taşınmazın şu anda mevcut imar durumu dikkate alınmaksızın, sadece irtifak hakkı sözleşmesinde yer alan hükümlerden hareketle sözleşmeye aykırı davranıldığı gerekçesiyle irtifak hakkının iptali yoluna gidilmesinin, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu gibi yasal düzenlemelerle başka kurum ve kuruluşlara verilen yetkilere dayanılarak, bu kurum ve kuruluşlar tarafından yapılan idari işlemlerin yok hükmünde kabul edilmesi anlamına geleceği gibi, bu yönde işlem tesis edilmek suretiyle hak lehtarı Vakıfla Bakanlıkları arasında ortaya çıkacak muhtemel bir ihtilafın Bakanlıkları aleyhine sonuçlanacağını düşünüldüğü,

Ayrıca söz konusu taşınmaz üzerindeki irtifak hakkına ilişkin inceleme ve araştırma yapıldıktan sonra, taşınmaz üzerindeki kullanımların uygun olmadığına anlaşıldığı halinde, öncelikle bu hakkın rızaen tapudan terkininin sağlanacağı, bunun Vakıf tarafından kabul edilmemesi halinde ise hükmen tapudan terkin için gerekli yasal işlemlere başlanılacağı,

ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak;** Bulguda eleştiri konusu edilen husus temelde, Hazine taşınmazının sözleşmede belirlenen amacın dışında kullanılmasına karşın mevzuat ve sözleşmede öngörülen yaptırımların uygulanmamasıdır. Ancak Kurum tarafından verilen cevapta bu genel değerlendirmeye ilişkin herhangi bir açıklama yapılmamış olup, bulguya esas teşkil eden örneklerle ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta; ilgili Üniversite ve Dernek lehine tesis edilen irtifak haklarında, sözleşmeye aykırı kullanımlar nedeniyle hakkın terkin edilmesi için mevzuatta öngörülen sürecin işletilmeye başlandığı ifade edilmiştir. Takip eden denetim yılında söz konusu işlemlere ilişkin gerçekleştirilecek eylemler izlenecektir.

Savunmada söz konusu Vakıf lehine irtifak hakkı tesis edilen, ancak sadece küçük bir odasının hak sahibi Vakıf tarafından kullanıldığı, geri kalan kısmının ise adı geçen Vakıf tarafından üçüncü bir şirkete kiralandığı taşınmaz hakkında Defterdarlıkça inceleme ve araştırma yapılacağı ve yapılacak bu araştırma sonuçlarına göre terkin işlemi için gerekli yasal işlemlere başlanacağı ifade edilmiştir.

Takip eden denetim yılında söz konusu işlemlere ilişkin gerçekleştirilecek eylemler izlenecektir.



## **BULGU 17:**

### **İç kontrol sisteminin değerlendirilmesi**

#### **A-Bakanlığın Merkezi Uyumlaştırma Birimi olarak iç kontrol sistemine yönelik yaptığı çalışmaların değerlendirilmesi**

1- 5018 sayılı Kanunun 55 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hüküm gereğince, mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemlerin Maliye Bakanlığınca belirlenmesi gerekmektedir. Bakanlık bu yetkiye istinaden öncelikle 31.12.2005 tarihinde **İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasları** yayınlamış ve kapsam dahilindeki kamu idarelerinde iç kontrol ve ön mali kontrol faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin ilke, iş, eylem ve süreçler belirlenmiştir.

Esasların “Merkezi Uyumlaştırma Görevi” başlıklı 9 uncu maddesinde,

*“İç kontrole ilişkin standart ve yöntemler Bakanlık tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bu çerçevede Bakanlık;*

- a) İç kontrol standartlarını belirler ve bu standartlara uyulup uyulmadığını izler,*
- b) Ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemler ile ön malî kontrole tâbi malî karar ve işlemleri ve bunların kontrol usul ve esaslarını belirler,*
- c) İç kontrol alanında idareler arasında koordinasyonu sağlar ve idarelere rehberlik hizmeti verir,*
- d) İç kontrol ve ön malî kontrole ilişkin genel ve özel nitelikli düzenlemelerde idarelerle işbirliği yapar, çalışma toplantıları düzenler,*
- e) İç kontrol ve ön malî kontrol düzenleme ve uygulamaları hakkında idarelerden rapor ve bilgi alarak sistemlerin işleyişini izler,*
- f) İdarelerin malî hizmetler birimlerinin çalışma usul ve esaslarını belirler,*
- g) Ulusal ve uluslararası iyi uygulama örneklerini araştırır, bunların uygulanması yönünde çalışmalar yapar,*
- h) İç kontrol ile malî yönetim ve kontrol sistemine ilişkin olarak eğitim programları hazırlar.”* hükmüne yer verilmek suretiyle, Bakanlığın merkezi uyumlaştırma görevi kapsamında iç kontrol ve ön mali kontrole ilişkin yapması gereken hususlar belirlenmiştir.

5018 sayılı Kanunun 55 inci maddesinde yer alan hükümle birlikte Esasların 5 inci maddesi de Bakanlığa iç kontrol standartlarını belirleme yetki ve görevi vermiştir. Bakanlık bu görevini ise, 26.12.2007 tarihinde yayımladığı **Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği** ile yerine getirmiştir. Bu Tebliğ ile kamu idarelerinin iç kontrol sistemlerinin oluşturulması, izlenmesi ve değerlendirilmesinde dikkate alınması gereken temel yönetim kuralları

gösterilmiş ve tüm kamu idarelerinde tutarlı, kapsamlı ve standart bir kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir. Bu standart ve şartlar, uluslararası standartlar ve iyi uygulama örnekleri çerçevesinde genel nitelikte belirlenmiş olup kamu idarelerinin gerek görmeleri halinde ayrıntılı iç kontrol standartları belirleyebilmeleri de mümkün kılınmıştır.

Tebliğde kamu idarelerinin, iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere; yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanması çalışmalarını yürütmeleri ve bu çalışmaları en geç 31.12.2008 tarihine kadar tamamlamaları gerektiği belirtilmiştir. Bu kapsamda bazı kamu idareleri tarafından Eylem Planları hazırlanarak Bakanlığa gönderilmiştir. Ancak diğer bazı kamu idareleri tarafından bu çalışmaların yürütülmesi sırasında tereddütlerle karşılaştığı ve söz konusu çalışmaların tamamlanamadığı anlaşılmıştır. Bunun üzerine 5018 sayılı Kanun ve diğer ilgili mevzuat uyarınca iç kontrole ilişkin çalışmalarında kamu idarelerine rehberlik yapmak amacıyla **Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi** hazırlanmış ve 04.02.2009 tarihinde yayımlanmıştır.

Rehberde, kamu idarelerinin 30.06.2009 tarihine kadar Eylem Planlarını hazırlayarak üst yönetici onayını müteakip bir ay içinde Bakanlığa ve ayrıca [ikep@bumko.gov.tr](mailto:ikep@bumko.gov.tr) e-posta adresine göndermeleri gerektiği, Eylem Planında yer alan çalışmaların en geç 30.06.2011 tarihinde tamamlanmasının öngörülmesi gerektiği ve Eylem Planlarında değişiklik yapılması halinde revize edilmiş Eylem Planlarının da üst yönetici onayını müteakip Bakanlığa gönderilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Sayıştay tarafından yapılan 2012 yılı denetimleri sonucunda; kamu idarelerinin iç kontrol sistemleriyle ilgili olarak;

- İç kontrol standartlarına uyum eylem planlarına,
- Ön mali kontrole,
- İç denetime,
- İç kontrol sisteminin yıllık değerlendirilmesine

ilişkin birtakım eksiklikler tespit edilmiş ve bu hususlar Eylül 2013 tarihinde TBMM'ye sunulan 2012 yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda belirtilmiştir.

Bahsi geçen hususların Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda yer alması ve Bakanlık tarafından yürütülen izleme çalışmaları sonucunda, tespit edilen aksaklıkların

giderilmesi amacıyla 02.12.2013 tarih ve 10775 sayılı **Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Genelgesi** yayınlanmıştır. Genelgede, Bakanlık ve Sayıştay tarafından yapılan tespitler doğrultusunda, eylem planlarının hazırlanması, uygulanması ve revize edilmesi çalışmalarında kullanılmak üzere ayrıntılı birtakım düzenlemelere yer verilmiştir. Genelgede ayrıca, eylem planı göndermeyen idareler ile eylem planlarını yeniden hazırlayacak idarelerin eylem planlarını en geç 31.12.2014 tarihine kadar Bakanlığa ve ayrıca “ikep@bumko.gov.tr” e-posta adresine göndermeleri gerektiği belirtilmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartlarının uygulanması konusunda kamu idarelerine daha fazla rehberlik yapmak amacıyla, iç kontrol bileşenleri çerçevesinde hazırlanan ve uygulama adımları ile örneklerini içeren **Kamu İç Kontrol Rehberi**, 07.02.2014 tarihinde yayımlanmış ve yürürlüğe konulmuştur.

Diğer taraftan Bakanlık, Merkezi uyumlaştırma görevi kapsamındaki faaliyetlerin izlenmesi ve diğer kamu idarelerine rehberlik edilmesi amacıyla Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Web Sayfası oluşturmuştur. Bu web sayfasında ayrıntılı olarak iç kontrol ile ilgili mevzuata, standartlara, eşleştirme projelerine, uluslararası çalışmalara, eğitimlere, iyi uygulama örneklerine, yayın ve araştırma raporları ile anketlere yer verilmiştir.

Ayrıca bu sayfada yapılan incelemeler sonucunda mali yönetim ve iç kontrol sistemlerine ilişkin olarak, birtakım eğitimler, seminerler, araştırma programları ile çalıştayların düzenlendiği de anlaşılmıştır.

Öte yandan yıllık olarak yapılan çalışmaları içeren Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Bülteni hazırlanmıştır.

Yukarıda bahsedilen iç kontrole ilişkin düzenlemelerde, Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI), Avrupa Komisyonu ve benzer uluslararası kuruluşlarca da referans olarak kabul edilen COSO (Committee of Sponsoring Organizations) modeli esas alınmıştır.

COSO modelinde, iç kontrol sistemi;

1. Kontrol ortamı,
2. Risk değerlendirmesi,
3. Kontrol faaliyetleri,
4. Bilgi ve iletişim,
5. İzleme

şeklinde beş ana bileşenden oluşmaktadır.

İç kontrol sistemi, ulusal ve uluslararası mevzuatta belirtildiği gibi, idarelerin tüm faaliyetlerinde ve tüm birimlerindeki işi/görevi yapan bilgili ve tecrübeli personelin katılımı

sağlanarak, iş sürecindeki risklerin belirlenmesi, değerlendirilmesi ve bu risklerle mücadele için kontrollerin belirlenmesi ile bunların izlenmesi ve denetimini kapsayan bir sistemdir.

Yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere Bakanlık, merkezi uyumlaştırma birimi olarak 3297 kamu idaresinde iç kontrol sisteminin kurgulanması için asgari ve genel nitelikte olan kamu iç kontrol standartlarını yapılandırmak amacıyla eylem planlarının hazırlanması ve uygulanmasını zorunlu tutmuştur. Bu durum kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin yapılandırılmasının “Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planlarının” hazırlanarak uygulanmasından ibaret olduğu algısına yol açmıştır. İç kontrol sistemi, yalnızca her kurumda olması gereken asgari ve genel nitelikteki standartların yapılandırılması anlamına gelmemektedir. Bu standartlar, aynı zamanda iç kontrol sisteminin sahip olması gereken asgari yeterlilik şartlarıdır.

Bu hususlarla ilgili olarak Bakanlık tarafından yapılan değerlendirmede özetle;

-Kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması işleyişinin izlenmesi ve geliştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması sorumluluğunun idarelerin üst yönetim kademelerine ait olduğu,

-İç kontrol sistemini değerlendirme görevi bulunan iç denetim ve dış denetim mekanizmalarının iç kontrol sistemini değerlendirme ve raporlama yönteminin idarelerin sisteme olan yaklaşımını doğrudan etkilediği,

-İç ve dış denetim mekanizmaları tarafından Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumun sadece Bakanlık düzenlemeleri ile kıyaslanarak raporlanmasının, bir yandan kamu idarelerinin Bakanlıkça belirlenen prosedürlerin yerine getirilmesi şeklinde indirgemeci bir yaklaşım benimsemelerine, diğer yandan iç kontrole ilişkin sorumluluğu kurum dışına (Maliye Bakanlığına) yönlendirmelerine neden olacağı,

-Bu kapsamda iç ve dış denetim mekanizmalarınca; Bakanlıkça geliştirilen araçların kamu idarelerinde mevcudiyetini sorgulamanın yanında, idarenin mali faaliyet karar ve işlemlerinin denetlenmesi sonucu tespit edilen bulguların hangi iç kontrol standardına uyumsuzluktan kaynaklandığının ortaya konulması ve bu eksikliklerin giderilebilmesi amacıyla ne tür iç kontrol araçlarının geliştirilmesi gerektiği yönünde kamu idaresine tavsiyelerde bulunulmasının önem arz ettiği,

ifade edilmiştir.

Sayıştay tarafından yapılan denetimlerde, ilgili kamu idaresinin hesap ve işlemleri incelenmekte ve mali yönetim ve iç kontrol sistemi değerlendirilmektedir. Maliye Bakanlığı iç kontrol sisteminin değerlendirilmesinde de, bir yandan Bakanlık iç kontrol sistemi değerlendirilirken diğer yandan Bakanlığın merkezi uyumlaştırma görevi kapsamında genel

yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinin (Düzenleyici denetleyici kurumlar hariç) iç kontrol ve ön mali kontrol sistemlerini düzenlemeye yönelik faaliyetleri değerlendirilmiştir. Bu durum diğer kamu idarelerinin iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmediği veya bu hususta Maliye Bakanlığının sorumlu tutulduğu anlamında gelmemektedir. Nitekim her bir kamu idaresinin iç kontrol sistemi, ilgili kamu idaresinin denetimini gerçekleştiren denetim ekibi tarafından değerlendirilmekte ve tespit edilen eksikliklerle birlikte birtakım öneriler kamu idaresine bildirilmektedir.

2- Bakanlık BÜMKO tarafından internet sitesinde yayınlanan Kamu İç Kontrol Rehberinin giriş kısmında, iç kontrol; *“kurumun hedeflerine ulaşması için makul güvence sağlamak üzere tasarlanmış olan bir sistem”* olarak tanımlanmaktadır. Kurum hedeflerinin başarılmasında makul güvence sağlanması için oluşturulacak iç kontrol sistemi, her kurumun tüm faaliyetleri ve birimlerinde yapılacak odak grubu / atölye çalışmaları ile katılımcı yöntemlerle personelin risklerini ve kontrollerini belirlemesi temeline dayanmaktadır. İç kontrol sisteminin ilk yapılandırılmasında ideal olan personelin sistemi anlaması ve benimsemesidir. Bu nedenle kurumlarda aşağıdan yukarıya doğru sistemin yapılandırmasını sağlayacak eylem planlarının hazırlanması gerekmektedir. Bu durum BÜMKO tarafından yayımlanan Kamu İç Kontrol Rehberinin Risk Yönetimi bölümünün 7.1 Risklerin Değerlendirilmesi başlığı altında aynen,

*“Başlangıçta idareye ilişkin tespit edilen tüm risklerin yer aldığı bir risk kataloğu oluşturulabilmesi ve personelin risk yönetimine ilişkin sahipliğinin arttırılabilmesi açısından risklerin aşağıdan yukarıya doğru bir yöntemle (faaliyet düzeyinden stratejik düzeye) belirlenmesi yararlı olacaktır ”*

şeklinde ifade edilmiştir.

Bu itibarla Bakanlık tarafından, ilgili kamu idarelerinden, “Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı” nın hazırlamasından önce bu planın gerçekçi bir şekilde uygulanabilirliğini sağlayacak olan “İç Kontrol Sistemi Yapılandırma Eylem Planı” çalışmalarının yapılmasının istenmesi ve bu yönde önlemlerin alınmasının uygun olacağı düşünülmekte olup sözkonusu hususla ilgili olarak Bakanlık tarafından yapılan değerlendirmede özetle; Bakanlık tarafından yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberinde,

-Eylem Planlarının hazırlanma sürecinin başlangıcından eylem planında yer alan faaliyet ve düzenlemelerin gerçekleşmesinin izlenmesine kadar birçok aşamada üst yöneticinin katılımının bulunduğu,

-Sürecin tüm harcama birimlerinin katılımıyla yürütülmesi gerektiğinin vurgulandığı ve iç kontrol sistemine ilişkin tüm düzenlemelerin, yöneticiler ve personel tarafından sistemin kurgusunun ve işleyişinin tam ve doğru anlaşılmasını sağlayacak derecede ayrıntılı açıklamalar içermesi gerektiğinin temel ilkeler arasında sayıldığı,

-Ve bu nedenle kamu idarelerinden iç kontrol sistemi yapılandırma eylem planı çalışmalarının yürütülmesinin istenmesine gerek bulunmadığı ifade edilmiştir.

Ancak Bakanlığın idarelere rehberlik yapma görevi kapsamında özellikle iç kontrol unsurlarının yapılandırılmasına yönelik eylem planı hazırlama rehberini de kamu idarelerinin kullanımına sunması sistemin kurgulanmasını hem destekleyecek hem de hızlandıracak olup bu yönde çalışmaların başlatılmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

Ayrıca bu Raporda yer alan önerinin olumlu bulunduğu ve harcama birimleri bünyesinde de iç kontrole ilişkin rol ve sorumlulukların açıklandığı yönlendirici düzenlemeler yapılmasına karar verildiği belirtilmiştir.

3- Bakanlığın, Kamu İdarelerinde iç kontrol sisteminin kurulmasına rehberlik yapmak amacıyla hazırladığı “Kamu İç Kontrol Rehberi” nde, iç kontrol sisteminin beş ana bileşeninden ikincisi olan “Risk Değerlendirmesi” yerine “Risk Yönetimi” yapısına yer verdiği görülmüştür.

İç Kontrol Sisteminin model alındığı COSO ve INTOSAI kaynaklarında, İç Kontrol Sistemi ve Risk Yönetimi ayrı rehber çalışmalarına konu edilmiştir. Buna göre COSO, İç Kontrol Sistemi için “İç Kontrol-Bütünleşik Çerçevesi” (Internal Control-Integrated Framework), Risk Yönetimi için ise “Kurumsal Risk Yönetimi-Bütünleşik Çerçevesi” (Enterprise Risk Management-Integrated Framework) olarak ayrı rehberler yayımlamıştır. Bunun nedenlerini sayacak olursak;

➤ İç kontrol sistemi kurumun tüm birimlerinde yapılan işlerin sürecindeki risklere odaklanır, kurumsal risk yönetimi ise kurumun hedeflerini başarmaya saygınlığını artırmaya yönelik her zaman bir faaliyet veya iş sürecinde yer bulmayan kurum misyonu, üst yönetimin vizyonu, kurum stratejileri ve kurumsal ilişkilerdeki risklere odaklanır.

➤ Stratejik plan hazırlığında belirlenecek stratejiler, politikalar ve hedeflere ilişkin risklerin değerlendirilmesi, kurumsal risk yönetimi kapsamında yapılır. Kurum faaliyetlerinin etkinliğini, performansını ve başarısını arttırmaya yönelik tüm birimlerde ve işlerin sürecinde belirlenen risklerin değerlendirilmesi, işleri yapan personelin katılımı ile iç kontrol sistemi kapsamında yapılır.

- Kurumsal risk yönetimi, kurumun saygınlığını ve kamuoyundaki itibarını arttırmayı sağlayacak fırsatları yönetmeyi, çalışma konusu yapar. İç kontrol sistemi ise kurum kültürü, etik değerleri, personelin yetkinliği, yönetim tarzı, varlıkları, bilişim imkânları gibi kurumun avantajlı alanlarını fırsatlar olarak sistemde kullanır.
- Kurumsal risk yönetimi; risk değerlendirme, risk iştahı/göze alınan risk, risk toleransı, riskleri karşılama gibi değişik risk kavramlarını daha yoğun ve etkin kullanır. İç kontrol sistemi iş sürecinde bir risk unsuru olduğu zaman bu kavramlar üzerinde değerlendirmeler yapar.
- Kurumsal risk yönetimi, yönetim kademelerinde bağımsız yöneticilerin rolleri, sorumlulukları ve önemi konusunda yönetim risklerine özel önem verir. İç kontrol sistemi ise yönetimin karar mekanizmalarındaki risklere önem verir.
- Kurumsal risk yönetiminde, iç kontrol sisteminden farklı olarak her kuruma uygulanabilecek asgari standartlar belirlemek daha zordur. İç kontrol standartları ile tüm kamu kurumlarında yürütülen mali, personel, yetki ve sorumluluk, etik ilkeler vs. iç kontrol sisteminin asgari düzeyde sahip olması gereken nitelikler belirlenmiştir. Her kurumun kendi misyonu, stratejik hedefleri, kamuoyunun ve parlamentonun kurumdan beklentileri, dış paydaşları ve medya ile ilişkileri ile göze alınan risk düzeyleri/risk iştahları farklı olacağından, her kuruma uygulanabilecek asgari risk yönetimi standartları belirlemek daha güçtür.

Bu itibarla Bakanlıkça “Kamu İç Kontrol Rehberi” yanında “Kamu Kurumsal Risk Yönetimi Rehberi” nin de ayrı bir çalışma konusu yapılması ve kamu iç kontrol rehberinde ikinci bileşen olan “Risk Yönetimi” yerine COSO modelinde olduğu gibi “Risk Değerlendirmesi” bileşenine yer verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Bahse konu hususla ilgili olarak Bakanlık tarafından yapılan değerlendirmede ise özetle; Kamu İç Kontrol Rehberinin İkinci Bölümünde,

-Risk yönetiminin önemi ve amaçları, risk yönetimi sürecinin aşamaları ve süreçte yer alan aktörlerin rol ve sorumlulukları ile kullanılacak kayıt ve raporlama araçlarının ele alındığı,

-Risk yönetiminin, idarelerin vizyon ve misyonları doğrultusunda belirledikleri amaçlara ulaşmalarına yardımcı olan bir araç olduğu ve risk yönetimi döngüsünün, stratejik plan hazırlık aşamasında hedeflerin belirlenmesi ile başlayan ve hedeflerin öngörüldüğü şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin analiz edilmesiyle sonuçlanan bütün aşamalarda dikkate alınacağı, idarelerin, stratejik, birim ve faaliyet düzeylerinde riskleri yönetmesi gerektiği

-Böylece idarelerin her düzeyde risklerini tespit edebilmelerine olanak sağlandığı ve Rehberde bu kapsamda araçlar geliştirildiği,

-Kamu İç Kontrol Rehberinde kurumsal risk yönetimi unsurlarına yer verilmeyip sadece “risk değerlendirme” bileşenine yer verilmesi durumunda ise idarelerin stratejik plan hazırlık aşamasında risk yönetimi çalışmalarına başlaması gerekliliği göz ardı edilmiş olacağı,

ifade edilmiş ve Raporda bahsi geçen Kurumsal Risk Yönetimi Rehberi oluşturulması önerisinin Bakanlık tarafından değerlendirildiği ve bu maksatla OECD-SIGMA yetkilileri ile mutabakata varılarak 2014 yılı başında Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Ankara Üniversitesi ve Altındağ Belediyesinde pilot çalışmaları da kapsayan bir proje başlatıldığı, proje çıktısı olarak ayrı bir Kurumsal Risk Yönetim Rehberi taslağının geliştirilmesi öngörüldüğü ve söz konusu Rehber Taslağının hazırlanması aşamasında Raporda yer alan değerlendirmelerin de dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Öte yandan Kamu İç Kontrol Rehberinde ikinci bileşen olarak Risk Yönetimi yerine Risk Değerlendirmesi bileşenine yer verilmesine ilişkin öneri geçerliliğini korumaktadır.

## **B- Bakanlık İç Kontrol Sisteminin Değerlendirilmesi**

### ***İç kontrol Sistemi***

Bakanlık "Maliye Bakanlığı İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı" hazırlıklarına Mayıs 2009 tarihinde başlamış ve Mayıs 2010 tarihinde tamamlanmıştır. Plan bu tarihten sonra birkaç kez revize edilmiş olup bu değişiklikler üst yöneticinin onayı ile gerçekleşmiştir. Bakanlık Eylem Planı İzleme Cetvellerinin incelenmesinden, 2013 yılının Eylül ayı sonu itibarıyla Planda öngörülen 105 eylemden bir kısmı ile ilgili çalışmaların devam ettiği dolayısıyla iç kontrol standartlarına uyum sürecinin tamamlanmadığı ve iç kontrol sisteminin tam anlamıyla yapılandırılmadığı anlaşılmıştır.

Bahse konu hususla ilgili olarak Bakanlık tarafından yapılan değerlendirmede özetle; Eylem Planında yer alan eylemlerden 2013 yılsonu itibarıyla,

- a. İç kontrol broşürleri yayınlanarak 10 eylem,
- b. Eğitimler verilerek 2 eylem,
- c. İdari düzenlemeler yapılarak 42 eylem,
- d. Periyodik toplantılar düzenleyerek 4 eylem,
- e. İnternette sürekli izleme yöntemiyle 11 eylem,
- f. Planlar yapılarak ve raporlar düzenlenerek 9 eylem,
- g. Süreçler çıkartılarak ve risk eylem planları oluşturularak 10 eylem ve
- h. Diğer konularda 4 eylem



olmak üzere toplam 92'sinin tamamlandığı ifade edilmiştir. Ayrıca tamamlanamayan 13 eyleme ilişkin son durumla ilgili olarak ise, bazı eylemlerin birtakım birimlerde tamamlanmış olmasına rağmen tüm birimlerde tamamlanamadığı, bazılarında son aşamaya gelinmiş olduğu ve sözkonusu eylemlerin 2014 yılı içerisinde tamamlanmasının öngörüldüğü ifade edilmiştir.

Diğer taraftan, Bakanlık merkezde uygulanan Eylem Planının belli bir seviyeye geldikten sonra taşra teşkilatına da yaygınlaştırılmasına karar verildiği ve 04/01/2013 tarihli ve 1 no'lu İç Kontrol Genelgesi ile Defterdarlıklar için 53 maddelik bir eylem planının 01/03/2013 tarihinden itibaren Bakanlık Eylem Planına dahil edilerek uygulamaya konulduğu, bu eylemlerin 2015 yılı sonu itibarıyla tamamlanmasının öngörüldüğü ve öngörülen eylemlerden 18'inin 2013 yılı sonu itibarıyla tamamlandığı da belirtilmiştir.

Ayrıca, tamamlanamayan eylemlerin esas itibarıyla gerçekleştirilmesi zor ve zaman alan, ancak tüm kamu için öncülük vasfını haiz iddialı hedefler içerdiği, bunun yanı sıra, iç kontrol sisteminin sadece belli bir anda oluşturulup tam anlamıyla yapılandırılacak bir sistem olmadığı, sürekli gözden geçirilen ve yenilenmesi gereken bir yapı olduğu, Bakanlıkta kurulmakta olan iç kontrol sisteminin yavaş olarak kabul edilebilecek bir hızda olsa da sağlam bir zemine oturtularak tesis edilmekte olduğu, öngörülen tüm çalışmaların ve eylemlerin tamamlanması halinde (merkezde 2015 ve taşrada 2016 yılı başından itibaren) iç kontrol sisteminin tam anlamıyla yapılandırılmış olacağı ve kamu kesimi için öncü uygulamaların çokluğuyla dikkatleri çekecek örnek bir sistemin hayata geçmiş olacağı vurgulanmıştır.

Öte yandan İç Kontrol Eylem Planı Rehberinde her altı ayda bir Strateji Geliştirme Birimleri tarafından eylem planı uygulamalarının izlenmesi, değerlendirilmesi ve eylem planı formatında üst yöneticiye raporlanması öngörülmüş olup Bakanlık bu uygulamayı her üç ayda bir izleme ve değerlendirmeye dönüştürmüştür. Hazırlanan raporlar her üç ayda bir toplanan ve daimilik kazanan İzleme ve Yönlendirme Kuruluna (İYK) sunulmakta ve İYK' da alınan kararlar ve izleme sonuçları üst yöneticiye raporlanmaktadır. Ayrıca her mali yılın başında üst yönetici tarafından İç Kontrol Genelgesi yayınlanmakta ve bu Genelgede aksayan eylemlere vurgu yapılarak farkındalık yaratılmaya çalışılmaktadır. Yıllık genelgelerin varlığı, İzleme ve Yönlendirme Kurulu Toplantı sonuçlarının raporlanması ve gerekli uyarıların yazılı olarak ilgili birimlere yapılmış olması bu tutumun göstergelerindendir. Sözkonusu hususa ilave olarak Bakanlık tarafından yapılan değerlendirmede, alt birimlerde 3'er aylık periyotlarda hazırlanacak "Durum Tespit Raporları" ile "İzleme ve Değerlendirme Raporlarının" yanı sıra her birimde 2014 yılı Eylül ayında İç Kontrol Özdeğerlendirme Anketleri yapılacağı ve İç Kontrol Özdeğerlendirme Çalışmaları düzenleneceği, ayrıca 2014

yılı Kasım ayında da Risk Yönetim Anketleri yapılacağı ve Risk Yönetim Çalıştayları da düzenleneceği, böylelikle Bakanlık merkezde, 2015 yılından itibaren “İzleme” unsuruna dayalı ve “Risk Yönetimi” odaklı iç kontrol sistemine geçilmiş olacağı, 2016 yılı başından itibaren de Defterdarlıkların merkezde kurulan bu sisteme entegre olacağı ve Sonuç itibarıyla, tüm bu gelişmeler sonrasında Bakanlıkta etkin bir iç kontrol sistemi kurulmuş olacağı ifade edilmiştir.

### ***Ön Mali Kontrol***

Ön mali kontrol biriminde İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 17 ve 26 ncı maddeleri arasında yer alan işlemlere ilişkin ön mali kontrol yapılmaktadır. Diğer taraftan Bakanlık tarafından verilen onay doğrultusunda, yurtdışı geçici ve sürekli görev yolluğu ödemeleri, yabancı dil kurslarında katılım giderleri, proje giderleri ile 25.000 TL'yi aşan mal ve hizmet alım giderleri ile sermaye giderleri de ön mali kontrol kapsamına alınmıştır.

Gerek Yönetmelik gerekse Bakanlık onayı kapsamında yer alan işlemlerden yalnızca merkez teşkilatında gerçekleştirilenler ön mali kontrol kapsamında yer almaktadır. Taşra teşkilatında gerçekleştirilen işlemlerden yalnızca Esasların 17 nci maddesinde yer alan ve tutarı bir milyon TL'yi aşan mal ve hizmet alımları ile tutarı iki milyon TL'yi aşan yapım işleri ön mali kontrole tabi tutulmaktadır.

Ön mali kontrol biriminde dört personel görev yapmaktadır.

### ***İç Denetim***

İç denetim Birimi Başkanlığı Müsteşarlık Makamının 24.04.2007 tarihli onayı ile faaliyet göstermeye başlamıştır.

12/07/2006 tarih ve 26226 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile Bakanlığa tahsis edilen iç denetçi kadrosu 25 olup 2007 yılında 17 denetçi atanmıştır. Ancak zaman içinde çeşitli nedenlerle görevden ayrılımlar olmuş ve 2013 itibarıyla bu sayı 8'e düşmüştür.

01.02.2008 tarihinde yürürlüğe giren İç Denetim Yönergesi gereğince Bakanlığın merkez teşkilatı, taşra teşkilatında bulunan 81 il Defterdarlığı, ilçelerde Defterdarlıklara bağlı 892 Malmüdürlüğü, yurt dışında çeşitli ülkelerdeki büyükelçilik, başkonsolosluk ve daimi temsilciliklere bağlı maliye müşavirlikleri ve maliye ataşeliklerinin tüm faaliyet ve işlemleri iç denetim kapsamında bulunmaktadır.

2012-2014 yılı İç Denetim Planı ile 2013 yılı Denetim Programı kapsamında yetersiz sayıda olan 8 iç denetçi ile muhtelif konularda denetimler yapılmış ve sonucunda 35 adet rapor düzenlenmiş ve bu raporlar hakkında, tüm iç denetçilerin katıldığı toplantılarda Üst Yöneticiye sunum yapılmış ve bilgi verilmiştir. Ayrıca, raporların ve gerçekleştirilen eylemlerin izlenmesi ve Üst Yöneticinin yapacağı değerlendirmeleri almak amacıyla her bir rapor için “Rapor Takip ve Eylem Planı Tablosu” düzenlenmiştir. Tablolarda iç denetçinin önerilerinden Üst Yönetici tarafından uygun görülen ve eylem gerektirenler, Üst Yönetici talimatı haline getirilmiş, gerekli çalışmalar yapılmak üzere ilgili birime gönderilmiş ve izleme safhasına geçilmiştir. Diğer yandan, önceki yıllarda düzenlenen denetim raporlarının izlenmesine yönelik faaliyetler sürdürülmüştür.

Bahse konu hususlarla ilgili olarak Bakanlık tarafından yapılan değerlendirmede ise özetle; mevzuatın getirdiği imkân çerçevesinde iç denetçi sayısının artırılması planlandığı ayrıca iç denetçi sayısı az olarak gözükse de 2013 yılı iç denetim faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütüldüğü ve sonuçta çeşitli konularda 35 rapor hazırlandığı ifade edilmiştir.

Ancak yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere, Bakanlıktaki iç denetimin etkinliği değil iç denetçi sayısının yetersiz olması eleştirilmiştir. Türkiye genelinde 81 ilde ve hatta yurtdışında da faaliyet gösteren ve 5018 sayılı Kanunun ana unsurlarından birisi olan Maliye Bakanlığında mevcut bulunan 8 iç denetçinin yetersiz olduğu aşikardır.

Öte yandan İç denetim birimi Bakanlık bütçesi içinde harcama birimi olarak tanımlanmadığından ödenek tahsisi yapılamamaktadır. Birim harcamaları Özel Kalem Müdürlüğü bütçesinde yer alan fonksiyonel sınıflandırmanın IV. Düzeyinde “05. İç Denetim Hizmetleri” adı altında yer alan ödenekten karşılanmakta, birim kendine ait harcamalarında gerçekleştirme işlemlerini yapmakta ancak harcama yetkisi Özel Kalem Müdürüne ait olmaktadır. Bu durum iç denetim biriminin bağımsızlığını zedeleyen bir unsur olarak yıllık birim faaliyet raporlarında da dile getirilmektedir. Söz konusu hususla ilgili olarak Bakanlık tarafından yapılan değerlendirmede ise özetle; 2014 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun (E) Cetvelinin 46 no’lu paragrafında yer alan *“İdare bütçelerinde iç denetim hizmetleri için tefrik edilen ödeneklerin harcama yetkisi, İç Denetim Birimi Başkanlığı kurulan idarelerde iç denetim birimi başkanı tarafından kullanılır.”* hükmü ile, iç denetim için öngörülen ödeneklerin kullanımında harcama yetkisinin İç Denetim Birimi Başkanına ait olduğu belirtilerek konuya çözüm getirildiği ifade edilmiştir.



# **MALİYE BAKANLIĞI 2013 YILI PERFORMANS DENETİMİ RAPORU**



## ***İÇİNDEKİLER***

|                                                            |            |
|------------------------------------------------------------|------------|
| <b>ÖZET .....</b>                                          | <b>102</b> |
| <b>DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI .....</b> | <b>103</b> |
| <b>DENETİM BULGU VE DEĞERLENDİRMELERİ .....</b>            | <b>106</b> |



## ÖZET

Bu rapor, Maliye Bakanlığı'na yönelik performans bilgisi denetiminin sonuçlarını ve bulgularını özetlemektedir.

6085 sayılı Kanunun 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.

Sayıştay, Maliye Bakanlığı'nın hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının bir değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakileri denetlemiştir:

- Performans bilgisi için geçerli olan raporlama gerekliliklerine uygunluk,
- Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporunda yer alan performans bilgisinin içeriği ve
- Performansı ölçmek için kullanılan ve performans bilgisini üreten veri kayıt sistemleri.

Denetimlerden elde edilen belge, bilgi ve bulgular çerçevesinde;

1- Maliye Bakanlığı'na ait Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporunun mevcut olduğu ve ilgili dokümanların mevzuatta belirlenen süre içerisinde hazırlanıp yayımlandığı, ancak söz konusu dokümanların mevzuatta belirtilen içeriğe bütünüyle uygun olarak hazırlanmadığı, bu itibarla raporlama gerekliliklerine kısmen uyulduğu,

2- Bakanlık tarafından hazırlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporunda yer alan performans bilgisi içeriğinin “Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde belirtilen denetim kriterlerine kısmen uyduğu,

3- 2013 yılı Performans Programında yer alan göstergelerden üç tanesi seçilmiş ve bu göstergelerin gerçekleştirmelerini ölçen ve buna ilişkin performans bilgisi üreten veri kayıt sisteminin incelenmesi neticesinde kısmen amaca uygun olduğu sonucuna varılmıştır.



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

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

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

Bu çerçevede, raporlama gerekliliklerine uygunluk ve performans bilgisinin içeriği hakkında kanaate varmak amacıyla Maliye Bakanlığı'nın yayımladığı aşağıdaki dokümanlar gözden geçirilmiştir:

- 2013-2017 Maliye Bakanlığı Stratejik Planı,
- 2013 yılı Performans Programı,
- 2013 yılı Faaliyet Raporu.

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**

|                   |                                                                                                    |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Mevcudiyet</b> | Bakanlığın, plan, program ve raporlarını yayımlayıp yayımlamadığı                                  |
| <b>Zamanlılık</b> | Bakanlığın plan, program ve raporlarını yasal süre içinde yayımlayıp yayımlamadığı                 |
| <b>Sunum</b>      | Bakanlığın plan, program ve raporlarının ilgili mevzuatla belirlenen usullere uyumlu olup olmadığı |

**Tablo 2: Performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterler**

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

**Tablo 3: Veri kayıt sistemlerinin güvenilirliğine yönelik kriterler**

|                 |                                                                                                                                                                               |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Doğruluk</b> | Üretilen performans bilgisinin gerçekleştirmeleri doğru yansıtması ve göstergenin tanımına dayalı olarak gerçekleştirmelerle ilgili olmayan hususları içermemesi              |
| <b>Tamlık</b>   | Üretilen performans bilgisinin gerçekleştirmeleri tam olarak yansıtması ve göstergenin tanımına dayalı olarak dahil edilmesi gereken herhangi bir hususu dışarıda bırakmaması |

Denetimlerde, Bakanlığın faaliyet raporunda yer alan performans bilgisinin doğruluğunun teyit edilmesi sırasında, Bakanlığın kullandığı performans bilgisi üreten veri kayıt sistemlerinin tümü yerine, belli kriterlere göre seçilen veri kayıt sistemleri değerlendirilmiştir. Veri kayıt sistemlerine yönelik denetim, aşağıdaki performans hedefleri ve göstergeleriyle sınırlandırılmıştır:

**Performans Hedefi 7:** *Taşınmaz yönetiminde politika belirleyen, uygulamalara yön veren ve sonuçları izleyen arz odaklı, proaktif bir yönetim yapısına geçilecektir.*

Performans Göstergeleri

8. Genel bütçeli idarelere tahsis edilen taşınmaz miktarı (adet)
9. Genel bütçeli idarelere tahsis edilen taşınmaz miktarı (metrekare)
10. Özel bütçeli idarelere tahsis edilen taşınmaz miktarı (adet)
11. Özel bütçeli idarelere tahsis edilen taşınmaz miktarı (metrekare)

Her ne kadar veri kayıt sistemleri üzerindeki inceleme, performans bilgisinin doğruluğunu teyit etmek amacıyla yapılsa da, güvenilir veri kayıt sistemlerinin mevcudiyeti raporlanan verilerdeki hata olasılığını ortadan kaldırmayacaktır. Bu nedenle, denetim sonucunda veri kayıt sistemleri hakkındaki yapılan olumlu değerlendirme, Bakanlığın faaliyet raporunda sunduğu performans bilgisinin tamamının doğruluğu hakkında mutlak güvence sağlamayacaktır.

## ***DENETİM BULGU VE DEĞERLENDİRMELERİ***

### **1. BÖLÜM: RAPORLAMA GEREKLİLİKLERİNE UYUM**

#### **Stratejik Planın Raporlama Gerekliliklerine Uyumu**

Bakanlığın 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan'ın Tablo1'de yer alan kriterler esas alınarak incelenmesi neticesinde, mevcudiyet ve zamanlılık kriterlerine uyulmasına rağmen sunum kriterlerine kısmen uyulduğu; bu itibarla Planın raporlama gerekliliklerine kısmen uyduğu sonucuna varılmıştır.

#### **BULGU 1:**

##### **Stratejik hedeflerle ilgili zaman çerçevesinin belirlenmemesi**

Stratejik Plan üzerinde yapılan incelemeler neticesinde, planda belirtilen stratejik hedeflerle ilgili zaman çerçevesinin belirlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun 5-E numaralı bölümünde hedefler, *“Ulaştırması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir.”* şeklinde ifade edilmiştir. Görüleceği üzere hedefler, kurumun belirli bir zaman dilimine kadar başarmak istediği ölçülebilir alt amaçlardır, gösterge düzeyleridir. Dolayısıyla stratejik planlar hem mevcut durumu, hem de belirlenmiş hedefe ulaşmak istenen zaman dilimini ortaya koymalıdır.

Ancak Bakanlığın Stratejik Planının incelenmesi neticesinde, dokuz adet stratejik hedef belirlendiği, bunların açık ve anlaşılabilir olduğu; ancak bu hedeflere ilişkin zaman çerçevesinin belirlenmediği görülmüştür. Halbuki yukarıdaki açıklamalarda ifade edildiği üzere hedefler, stratejik amaçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesi olduğu için, hedeflere ilişkin zaman çerçevesinin belirlenmesi gerekmektedir. Bu itibarla, ileride hazırlanacak stratejik planlarda belirlenecek hedefler için zaman çerçevesi belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında özetle;** Bakanlığın görevleri itibarıyla belirlenen stratejik hedeflere yönelik doğrudan sayısal değer tespit edilmesi anlamlı olmadığından, hedeflerin gerçekleşme durumlarının performans göstergeleri marifetiyle izlenmesi yolu seçildiği, stratejik plandaki hedeflerin süreklilik arz ettiği ve bu hedeflere ilişkin zaman kısıtı getirmenin anlamlı olmadığı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak;** yukarıda da ifade edildiği üzere stratejik planlar, beş yıllık bir süreçte kurumların ulaşmak istedikleri hedefi göstermek üzere hazırlanmaktadır. Bu nedenle

zaman unsurundan bağımsız bir stratejik planın düşünölemeyeceğı açıktır. Ayrıca Bakanlık ile benzer görevlere sahip kurumların stratejik planları incelendiğinde, hedefler ya da göstergeler için zaman çerçevesi belirlendiğı görölmüşür. Bu itibarla, ileride hazırlanacak stratejik planlarda belirlenecek hedefler için zaman çerçevesi belirlenmesi gerektiğı düşünölmektedir.

### **Faaliyet Raporunun Raporlama Gerekliliklerine Uyumu**

Bakanlığın 2013 yılı Faaliyet Raporunun Tablo1’de yer alan kriterler esas alınarak incelenmesi neticesinde, mevcudiyet ve zamanlılık kriterlerine uyulmasına rağmen sunum kriterlerine kısmen uyulduğı; bu itibarla Faaliyet Raporunun raporlama gerekliliklerine kısmen uyduğı sonucuna varılmıştır.

### **BULGU 2:**

#### **Faaliyet Raporunda bulunması gereken bazı bölümlere yer verilmemesi**

2013 yılı Faaliyet Raporunda, fiziki kaynaklar ile ilgili bilgilere, iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerdendirmelere, bütçe hedef ve gerçekleştirmelerinde meydana gelen sapmaların nedenlerine, yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgiler ile öneri ve tedbirler bölümüne yer verilmediğı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğın, “Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Kapsamı” başlıklı 18 inci maddesine göre, fiziki kaynaklarla ilgili bilgiler ile iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerdendirmelere kısaca “Genel bilgiler” bölümünde; bütçe hedef ve gerçekleştirmelerinde meydana gelen sapmaların nedenleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere “Mali bilgiler” bölümünde yer verilmesi gerekmektedir. Ayrıca, faaliyet yılı sonuçları ile genel ekonomik koşullar, bütçe imkânları ve beklentiler göz önüne alınarak, idarenin gelecek yıl faaliyetlerinde yapmayı planladığı değışiklik önerilerine, hedeflerinde meydana gelecek değışiklikler ile karşılaşabileceğı risklere ve bunlara yönelik alınması gereken tedbirlere “Öneri ve tedbirler” bölümünde yer verilmesi gerekmektedir.

Ancak Bakanlığın faaliyet raporu incelendiğinde, fiziki kaynaklar ile bütçe hedef ve gerçekleştirmelerinde meydana gelen sapmaların nedenlerine, iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespitlere, yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere ve öneri ve tedbirler bölümüne yer verilmediğı, ayrıca dış denetim raporlarına ilişkin bir bölüm düzenlendiğı ancak bu bölümde raporlarda yapılan tespit ve değerdendirmelere yer verilmediğı görölmüşür.

Bu itibarla, yukarıda belirtilen eksikliklerin, hazırlanacak faaliyet raporlarında düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında özetle;** iç ve dış denetime ilişkin bilgiler ile bütçe hedef ve gerçekleştirmelerinde bir önceki yıla göre meydana gelen sapmaların nedenlerine kamuoyunu ilgilendiren düzeyde 2013 yılı Faaliyet Raporunda yer verildiği ve 2013 yılı bütçesinde “05.3.1.01 Dernek, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık vb. Kuruluşlara” ekonomik tertibinden herhangi bir harcama yapılmadığı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kurumun 2013 yılı Faaliyet Raporunda iç denetime ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmemiş, dış denetime ilişkin olarak ise, Sayıştay’ın denetim konularıyla ilgili herhangi bir husus düzenlenmemiş, sadece düzenlenen bulgu adedine ilişkin bilgiye yer verilmiştir.

Öte yandan Kurum tarafından yapılan değerlendirmede yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşlar, sadece “Dernek, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık vb. kurumlar” olarak yorumlanmıştır. Oysaki, faaliyet raporlarının mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin bir aracı olduğu göz önüne alındığında, Yönetmeliğin yardım yapılan tüm kurumları kastettiği açıktır. Yine Bakanlık değerlendirmesinde yer alan ekonomik sınıflandırmanın dördüncü düzeyindeki “05.3.1.01 Dernek, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık vb. Kuruluşlara yapılan transferler” tertibi için yıl başında Merkezi Yönetim Bütçe tasarıları ile tahsis edilen ödenek miktarını bilmek mümkün değildir. Çünkü Bütçe kanunları Analitik Bütçe Sınıflandırmada yer alan ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyinde kanunlaşır, ancak harcamalar dördüncü düzey üzerinden yapılır. Dolayısıyla yıl başında Bütçe Kanunlarıyla tahsis edilen ödenek miktarı belli olamayan bir tertibin, yıl sonu gerçekleşme değerinin faaliyet raporlarında yer almasının bir işlevi olamayacağı düşünülmektedir.

Bu itibarla, bulguda eksik olduğu tespit edilen hususların izleyen yıl faaliyet raporlarında mevzuatın belirttiği ayrıntıda düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

## 2. BÖLÜM: PERFORMANS BİLGİSİNİN İÇERİĞİ

### Stratejik Planda yer alan performans bilgisinin içeriği

Aşağıda detayları verilen bulgular temel alınarak Bakanlığın 2013-2017 dönemine ait Stratejik Planda sunduğu performans bilgisi içeriğinin Tablo 2’de yer alan kriterlere kısmen uyduğu sonucuna varılmıştır.

#### **BULGU 3:**

##### **Performans göstergelerinin gerçekleşme durumunun izlenmemesi**

Bakanlığın Stratejik Planı üzerinde yapılan incelemelerde, aşağıda yer verilen göstergelerinin gerçekleşme durumunun izlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Klavuzunun “İzleme ve Değerlendirme” bölümünde, “*Performansın izlenmesi, izleme faaliyetinin temelidir. Bunun için performans göstergeleri ile ilgili veriler düzenli olarak toplanmalı ve değerlendirilmedir.*” hükmü yer almaktadır. Yine aynı bölümde “*İzleme ve değerlendirme süreci kurumsal öğrenmeyi ve buna bağlı olarak faaliyetlerin sürekli olarak iyileştirilmesini sağlar. Ayrıca, hesap verme sorumluluğunun oluşturulmasına katkıda bulunur. Stratejik planın izleme ve değerlendirmeye tabi tutulması şarttır. Aksi takdirde, gerek planın uygulanmasında gerekse ilgililerin hesap verme sorumluluğu ilkesinin hayata geçirilmesinde zorluklarla karşılaşılacaktır.*”denilmek suretiyle, izleme ile hesap verme sorumluluğu arasında bağlantı kurulmuştur.

Stratejik planda yer alan performans göstergelerinin izlenme durumuna ilişkin raporun incelenmesinde, aşağıda yer alan performans göstergelerinin gerçekleşme değerlerinin izlenmediği görülmüştür:

- Kamu mali yönetim bilişim sistemini kullanan idare sayısı
- Yatırımcılara tahsis edilen taşınmazlar sonucu elde edilen yeni istihdam sayısı
- Kamu maliyesi alanında yapılan/yaptırılan araştırma ve toplantı/seminer sayısı

Klavuzda da belirtildiği üzere, izleme aşaması hesap verme sorumluluğunun bir gereğidir. Bu itibarla, stratejik plandaki tüm göstergelerin izlenmesi ya da stratejik plan hazırlanırken izlenebilir performans göstergelerinin belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında özetle;** bulguda yer verilen tespitlere iştirak etmekle birlikte, “Yatırımcılara tahsis edilen taşınmazlar sonucu elde edilen yeni istihdam sayısı” göstergesinin 2015 yılı Performans Programında kapsama alınacağı ve diğer göstergelerin izlenmesi için gerekli olan bazı projelerin henüz gerçekleşmediği için göstergelerin izlenmediği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak;** söz konusu hususlar gelecek yıl denetimlerinde izlenecektir.

**Performans Programında yer alan performans bilgisinin içeriği**

2013 yılı Performans Programı üzerinde yapılan incelemeler neticesinde, dört adet Amaç, on bir adet Performans Hedefi ve seksen iki adet Performans göstergesi belirlendiği; performans göstergelerinden beş tanesinin hedefle ilgili olmadığı ve üç tanesinin ise iyi tanımlanmadığı tespit edilmiştir. Bu itibarla aşağıda tespit edilen bulgular esas alınarak, Bakanlığın 2013 yılı Performans Programında sunduğu performans bilgisi içeriğinin Tablo 2’de yer alan kriterlere kısmen uyduğu sonucuna varılmıştır.

**BULGU 4:**

**Performans göstergelerinin hedeflerle ilgili olmaması**

2013 yılı Performans Programı üzerinde yapılan incelemeler neticesinde, aşağıda yer verilen göstergelerin hedeflerle ilgili olmadığı tespit edilmiştir.

Maliye Bakanlığınca yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinde, performans göstergesi; kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal ifade edilen araçlar olarak tanımlanmaktadır.

Performans göstergelerinin, hedefe ulaşıp ulaşılmadığını ölçmede kullanılabilmesi için hedefle göstergenin ilgili olması gerekmektedir.

Ancak 2013 yılı Performans Programının incelenmesinde aşağıda yer verilen göstergelerin hedefle ilgili olmadığı tespit edilmiştir:

*Performans Hedefi 3: Kamu istihdam ve ücret politikasına ilişkin mevzuatın hazırlanması ve uygulanması merkezi düzeyde uyumlaştırılacak ve yönlendirilecektir.*

**Performans göstergesi**

**2. Kamu istihdamına ilişkin istatistiklerin yayınlanma sayısı**

Performans Hedefi 3 için belirlenen “yayımlanan istatistik sayısı” göstergesinin, “mevzuatın hazırlanması ve uygulanmasının merkezi düzeyde uyumlaştırılması ve yönlendirilmesi” hedefini sağlamaya yönelik olmadığı, hedefe ulaşıp ulaşılmadığını ölçmediği ve dolayısıyla hedefle ilgili olmadığı düşünülmektedir.

*Performans Hedefi 7: Taşınmaz yönetiminde politika belirleyen uygulamalara yön veren ve sonuçları izleyen arz odaklı, proaktif bir yönetim yapısına geçilecektir.*

**Performans göstergesi**

**1.Ecrimisilden elde edilen gelir**

**2.Taşınmaz satışından elde edilen gelir**



3. 2/B vasıflı taşınmazlardan elde edilen satış geliri

6. Sosyal tesis satışından elde edilen gelir

Performans Hedefi 7’yi gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenen “ecrimisilden elde edilen gelir” göstergesinin, “taşınmaz yönetiminde politika belirleyen, uygulamalara yön veren bir yönetim yapısına geçme” hedefiyle ilgili olmadığı düşünülmektedir.

Stratejik Planın incelenmesinde, Bakanlığın kamu taşınmazlarının izinsiz kullanımını engellemeyi hedeflediği görülmektedir. Bilindiği üzere; ecrimisil, Hazine taşınmazını İdarenin izni dışında kullanan veya tasarrufunda bulunduran gerçek veya tüzel kişilere, taşınmazın bu şekilde kullanımı nedeniyle uygulanan bir yaptırımdır. Bu nedenle, ecrimisil uygulamasının taşınmaz yönetiminde proaktif bir yönetim olmadığı düşünülmektedir.

Performans Hedefi 7 için belirlenen “Taşınmazların, 2/B vasıflı taşınmazların ve Sosyal tesislerin satışından elde edilen gelir” göstergeleri incelendiğinde, söz konusu göstergelerin taşınmaz yönetimi ile ilgili olmadığı daha ziyade gelir artırıcı faaliyetler olduğu anlaşılmıştır. Bu nedenle söz konusu göstergelerin “Taşınmaz yönetiminde politika belirleyen bir yönetim yapısına geçilmesi” hedefi ile ilgili olmadığı düşünülmektedir.

***Kamu idaresi cevabında özetle;*** kadro istatistiklerinin sağlıklı bir şekilde hazırlanması ve yayınlanmasının gerek kurumsal, gerekse merkezi yönetim bütçesi bazında izlenecek istihdam politikasına ışık tutacağı vurgulanmaktadır. Bununla birlikte her bir gelir kaleminin ayrı bir performans göstergesi olarak izlenmesi yerine 2015 yılı Performans Programında, 2013-2017 Stratejik Planında yer alan “Taşınmazların değerlendirilmesinden elde edilen gelirlerdeki artış oranı” göstergesine yer verileceği ifade edilmektedir.

***Sonuç olarak;*** bulgu metninde açıklanan nedenlerle göstergelerin hedeflerle ilgili olmadığı, bundan sonra hazırlanacak programlarda gerekli düzeltmelerin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

#### **BULGU 5:**

##### **Performans programında yer alan bazı göstergelerin iyi tanımlanmaması**

Performans programı üzerinde yapılan incelemeler neticesinde aşağıda yer verilen göstergelerin iyi tanımlanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğe göre, performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olması esastır. İyi tanımlanma kriteri gereğince, hedef ve göstergelerin ilk bakıldığında maksadının anlaşılabilir olması gerekmektedir. Bu düzenleme gereğince, kamu idareleri neyi başarmak istediklerini açıkça ortaya koymaları gerekmektedir.

Performans Programı üzerinde yapılan incelemeler sonucunda, aşağıda yer verilen göstergelerin iyi tanımlanmadığı anlaşılmıştır:

*Performans Hedefi 1: Vergileme kapsamı genişletilerek mali güce göre vergi alınacaktır.*

Performans göstergesi

1. Toplam vergiler içerisinde dolaysız vergilerin payı

“Toplam vergiler içerisinde dolaysız vergilerin payı” göstergesinin değeri hesaplanırken, sosyal güvenlik primi gelirleri ve mahalli idareler tarafından toplanan vergilerin dolaysız vergi kapsamında değerlendirilmiş olmasına rağmen, buna ilişkin herhangi bir açıklamaya Performans Programında yer verilmemiştir. Performans göstergesinin açıklama kısmında, “Bu kapsamda toplam vergi gelirleri içerisinde dolaysız vergi oranının gelişimi takip edilecektir.” denilmiş; ancak “sosyal güvenlik prim gelirleri” ve “mahalli idare vergi gelirlerinin” dolaysız vergi kapsamında değerlendirildiğine dair herhangi bir açıklamaya yer verilmemiştir.

*Performans Hedefi 3: Kamu istihdam ve ücret politikasına ilişkin mevzuatın hazırlanması ve uygulanması merkezi düzeyde uyumlaştırılacak ve yönlendirilecektir.*

Performans göstergesi

1. Kamu istihdam ve ücret politikasına yönelik yapılan düzenleme sayısı

*Performans Hedefi 4: Kamu kaynakları, kamunun öncelikleri doğrultusunda 3E temelli yönetilecek ve dağılımı sağlanacaktır.*

Performans göstergesi

1. Mali disiplini korumaya yönelik yapılan düzenleme sayısı

Performans programında yer alan “Kamu istihdam ve ücret politikasına yönelik yapılan düzenleme sayısı” ve “Mali disiplini korumaya yönelik yapılan düzenleme sayısı” göstergeleri ile ilgili açıklamalar incelendiğinde, her iki göstergenin de “her tür düzenleme” şeklinde tanımlandığı ve düzenleme kavramı ile kastedilen hususun net olmadığı anlaşılmıştır. Halbuki, göstergelerin net ve anlaşılabilir olması gerekmektedir. Bu gerekliliğin göstergenin doğrulanabilirliği ve izlenebilirliği açısından da önemli olduğu düşünülmektedir.

Performans göstergelerinin paydaşlarca takip edilmesi ve geçmiş yıllarla karşılaştırılması açısından iyi tanımlamanın önemli bir kriter olduğu ve göstergede ya da göstergenin açıklanması kısmında kapsamının açık bir şekilde belirtilmesi gerektiği düşünülmektedir.

***Kamu idaresi cevabında özetle;*** bulguya konu olan performans göstergeleri ile programa alınacak diğer göstergelerin 2015 yılı Performans Programında daha net ve anlaşılır bir şekilde açıklanacağı ifade edilmiştir.

***Sonuç olarak;*** söz konusu hususlar gelecek yıl denetimlerinde izlenecektir.

**Faaliyet Raporunda yer alan performans bilgisinin içeriği**

2013 yılı Faaliyet Raporu üzerinde yapılan incelemeler neticesinde, faaliyet raporunda sunulan performans bilgisi içeriğinin tutarlı olduğu ve planlanan ve hedeflenen performans arasındaki sapmanın geçerli olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca aşağıda yer verilen Performans Hedefi 6 için belirlenen performans bilgisinin doğrulanabildiği; ancak “3. Veri Kayıt Sistemleri” bölümünde yer alan (10) no.lu bulguda yer verilen performans göstergelerinin gerçekleşme değerlerinin tam olarak yansıtılmadığı tespit edilmiştir. Bu itibarla Bakanlığın 2013 yılı Faaliyet Raporunda sunduğu performans bilgisi içeriğinin Tablo 2’de yer alan kriterlere kısmen uyduğu sonucuna varılmıştır.

Bakanlığın 2013 yılı Faaliyet Raporunda sunduğu performans bilgisinden, Faaliyet Raporunun yayınlanma tarihi de dikkate alınarak yalnızca aşağıda belirtilen performans göstergeleri doğrulama kaynaklarından elde edilen verilere başvurularak doğrulanabilmektedir:

***Performans Hedefi 6: Devlet muhasebe sisteminin uluslararası standartlara uyum derecesi artırılacak ve mali işlemlere ait sonuçların eş zamanlı izlenerek kamuoyu ve karar vericilere raporlanması sağlanacaktır.***

**Performans göstergeleri**

1. KBS Taşınır kayıt ve yönetim sistemi (TKYS) kapsamına alınan kamu idaresi sayısı
4. KBS harcama yönetim sistemi (HYS) manuel ödeme emri uygulama yazılımının tamamlanma oranı
9. Genel bütçeli idareler ve Düzenleyici denetleyici kurumlarda çalışan personelin maaşlarının KBS üzerinden yürütülme oranı
10. KBS uygulamaları rol ve yetki tanımlarının harcama birimleri tarafından yapılma oranı
11. KBS Harcama yönetim sistemi (HYS) e-yolluk uygulama yazılımının tamamlanma oranı
12. KBS Harcama yönetim sistemi (HYS) aboneliğe bağlı ödemeler uygulama yazılımının tamamlanma oranı

13. Mahsuben tahsilat işlemlerinde (emanet mahsubu) entegrasyonun tamamlanma oranı

**BULGU 6:**

**Performans hedeflerine ilişkin bütçe gerçekleştirmelerini takip edecek bir sistemin bulunmaması**

Bakanlığın stratejik yönetim sisteminin incelenmesi neticesinde, performans hedeflerine ilişkin bütçe gerçekleştirmelerini takip edecek bir sistemin bulunmadığı tespit edilmiştir.

2013 yılı Performans Programının incelenmesinde, Bakanlığa ait her bir performans hedefi için performans göstergesi ve faaliyetler belirlendiği ve bu faaliyetlere ilişkin ödenek tahsisi yapılarak faaliyet maliyetlerinin tespit edildiği görülmüştür. Halbuki 2013 yılı Faaliyet Raporunun incelenmesi neticesinde, performans hedefleri kapsamında belirlenen faaliyetlere tahsis edilen ödenekten kullanılan miktara ve bütçe hedefi ile gerçekleşme arasında sapma olup olmadığına ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmediği görülmüştür. Dolayısıyla, bütçenin uygulanması ve muhasebeleştirme aşamasında performans hedeflerine yönelik bir aşama olmadığı, bu nedenle plan-program-bütçe bağının koptuğu anlaşılmıştır.

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

**Kamu idaresi cevabında özetle;** bulguda yer verilen tespitlere iştirak edilmekle birlikte önümüzdeki dönemde program bazlı bütçe sistemine geçilmesinin hedeflendiği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak;** söz konusu husus gelecek yıl denetimlerinde izlenecektir.

### 3. BÖLÜM: VERİ KAYIT SİSTEMLERİ

Performans Hedefi 7 “Taşınmaz yönetiminde politika belirleyen, uygulamalara yön veren ve sonuçları izleyen arz odaklı, proaktif bir yönetim yapısına geçilecektir.” için belirlenen 8, 9, 10 ve 11 no.lu performans göstergeleri için gerçekleşmeyi ölçen ve buna ilişkin performans bilgisi üreten veri kayıt sisteminin, Tablo3’te yer alan kriterlere göre incelenmesi neticesinde, amaca kısmen uygun olduğu sonucuna varılmıştır.

Veri kayıt sisteminin değerlendirilmesi, Milli Emlak Müdürlüğü Otomasyon Projesi veri kayıt sistemine dayalı olup sonuçların, Bakanlık tarafından raporlanan tüm performans bilgilerine uygulanması mümkün bulunmamaktadır.

Denetim kapsamında veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi için aşağıdaki performans göstergeleri seçilmiş ve tespitlere (10) no.lu bulguda yer verilmiştir:

***Performans Hedefi 7: Taşınmaz yönetiminde politika belirleyen, uygulamalara yön veren ve sonuçları izleyen arz odaklı, proaktif bir yönetim yapısına geçilecektir.***

#### Performans Göstergeleri

8. Genel bütçeli idarelere tahsis edilen taşınmaz miktarı (adet)
9. Genel bütçeli idarelere tahsis edilen taşınmaz miktarı (metrekare)
10. Özel bütçeli idarelere tahsis edilen taşınmaz miktarı (adet)
11. Özel bütçeli idarelere tahsis edilen taşınmaz miktarı (metrekare)

#### **BULGU 7:**

**Otomasyon sisteminde yer alan bilgilerin gerçekleşme verilerini doğrulamaması**

Veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi sonucunda, Milli Emlak Otomasyon Projesi kapsamında yer alan taşınmaz bilgilerinin yukarıda yer alan performans göstergelerinin gerçekleşme verilerini doğrulamadığı tespit edilmiştir.

Milli Emlak Genel Müdürlüğünün idaresi altında olan Hazineye ait taşınmazlar için Bakanlık, Defterdarlıklar ve Malmüdürlükleri bünyesinde otomasyon sistemi aracılığı ile taşınmaz bilgi bankası oluşturulması ve taşınmazlara ilişkin tüm işlemlerin otomasyon ortamında yönetilmesi amaçlanmıştır.

Milli emlak birimlerindeki her türlü bilgi esas olarak dosya üzerinde ve taşra teşkilatında oluşturulmaktadır. Taşınmaz üzerinde yürütülen işlemler dosya üzerinde gerçekleştirildikten sonra işleme ilişkin bilgi, ilgili personel tarafından otomasyon sistemine taşınmaz numarası baz alınarak girilmektedir. Ancak işlemin tesisi için zaruri olmayan sisteme bilgi girişleri personel tarafından ikincil iş olarak görülmekte, iş yoğunluğunun fazla

olduğu birimlerde bu bilgi girişleri ihmal edilebilmekte ve bilgilerin güncelliği konusunda zafiyet oluşabilmektedir.

2013 yılı Milli Emlak Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu incelendiğinde, veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi için seçilen performans göstergeleri için hedeflenen değer ile yılsonu gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen sapmanın nedeninin, “MEOP kayıtlarının taşra tarafından sağlıklı girilmemesi...” olduğu görülmüştür. Bu ifadeden de anlaşılaacağı üzere, MEOP sisteminin seçilen performans göstergelerinin gerçekleşme verilerini ölçmede yeterli olmadığı düşünülmektedir. Öyle ki, Milli Emlak Genel Müdürlüğü, kamu taşınmazları ile ilgili olarak belirlenen performans göstergelerinin (Ecrimisilden elde edilen gelir, Taşınmazların, 2/B vasıflı taşınmazların ve Sosyal tesislerin satışından elde edilen gelir, ön izin, irtifak hakkı ve kullanma izni gelirleri) gerçekleşme değerlerine ilişkin bilgileri, Genel Müdürlüğün bilişim sistemi olan Milli Emlak Otomasyon Projesinden değil, verilerin daha güvenilir olduğunu düşündüğü Say2000i sisteminden almaktadır.

Bu nedenle, Milli Emlak Otomasyon Projesi verilerinin taşınmaz bilgilerine ilişkin performans gösterge değerlerinin doğru ölçülmesine imkan sağlayacak şekilde güncellenmesi gerektiği düşünülmektedir.

***Kamu idaresi cevabında özetle;*** bulguda tespit edilen hususlara iştirak edilmekle birlikte, modül yapılandırmalarının devam ettiğı ve otomasyon sistemi ile muhasebe sisteminin veri alışverişinde bulunabildiğı bir modül üzerinde çalışma başlatıldığı ifade edilmiştir.

***Sonuç olarak;*** söz konusu hususlar gelecek yıl denetimlerinde izlenecektir.

#### 4. BÖLÜM: DİĞER HUSUSLAR

##### BULGU 8:

##### **Bazı performans göstergelerinin tahmin edilen değerleri ile Bütçede belirlenen hedeflerin uyumsuz olması**

Performans Programının incelenmesinde, aşağıda yer verilen performans göstergelerinin, 2013 yılı için tahmin edilen değerleri ile 2013 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda yer alan hedeflerin uyumsuz olduğu tespit edilmiştir.

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre, belirlenen performans göstergeleri için program yılında tahmin edilen verilerin performans hedefi tablosunda gösterilmesi gerekmektedir.

Ancak Performans Programının incelenmesinde, aşağıda yer verilen göstergeler ile 2013 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunun (B) işaretli cetvelinde (Gelir Bütçesinde) yer alan bazı tertipler içerik açısından birebir örtüştüğü halde; performans göstergesi için hedeflenen tutarı ile Bütçede hedeflenen tutarın uyumlu olmadığı anlaşılmıştır.

*Performans Hedefi 7: Taşınmaz yönetiminde politika belirleyen uygulamalar yön veren ve sonuçları izleyen arz odaklı, proaktif bir yönetim yapısına geçilecektir*

##### Performans göstergeleri

1. Taşınmaz satışından elde edilen gelir

2. 2/B vasıflı taşınmazlardan elde edilen satış geliri

5. Kamu taşınmazlarının ön izin, irtifak hakkı ve kullanma izni işlemleri yapılarak değerlendirilmesi suretiyle elde edilen gelirler

|                                                           | Performans<br>Programında Belirlenen<br>tutar (TL) | Merkezi<br>Yönetim Bütçe Hedefi<br>(TL) |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| Taşınmaz satışından elde edilen gelir                     | 400.000.000                                        | 500.000.000                             |
| 2/B vasıflı taş. satış geliri                             | 4.838.345.252                                      | 4.081.631.000                           |
| Kamu taş.ön izin,irt.hk ve kull.izni elde edilen gelirler | 425.000.000                                        | 325.000.000                             |

Her ne kadar Analitik Bütçe Sınıflandırma esasına göre hazırlanan Merkezi Yönetim Bütçesi stratejik yönetimin bir parçası değilmiş gibi görünse de, bu belgelerin birbirinin tamamlayıcısı olduğu ve aralarında tutarlılık olması gerektiği düşünülmektedir.

***Kamu idaresi cevabında özetle;*** bulguda tespit edilen hususlara iştirak edilmekle birlikte sonraki dönemlerde tutarlılığın sağlanması için azami dikkat gösterileceği ifade edilmiştir.

***Sonuç olarak;*** söz konusu hususlar gelecek yıl denetimlerinde izlenecektir.

#### **BULGU 9:**

##### **Sisteme yapılan veri girişleri arasında bir kontrol mekanizması bulunmaması**

SGB.net sisteminde yer alan İzleme Raporları ile Performans Programı Hazırlanması modüllerine yapılan veri girişleri arasında herhangi bir kontrol mekanizması bulunmadığı anlaşılmıştır.

Maliye Bakanlığı'nın ilgili Genel Müdürlükleri 2013 yılı içerisinde üçer aylık dönemler itibariyle performans göstergelerinin gerçekleşme değerlerini SGB.net sistemine giriş yapmaktadır. Benzer şekilde, 2014 yılı Performans Programı oluşturulurken birimlerin öngörülerini doğrultusunda performans göstergelerinin 2013 (t-1) yılı gerçekleşme tahminine ilişkin veri girişi de SGB.net sisteminden yapılmaktadır. Bu iki veri girişi de aynı sistemden yapıldığı halde, bu verilerin karşılaştırılması ile ilgili herhangi bir kontrol mekanizması bulunmadığı tespit edilmiştir.

Öyle ki, 2013 yılı Performans Programında yer alan göstergelerinin İzleme ve Değerlendirme Raporu ile 2013 yılı Faaliyet Raporunun incelenmesinde, "Mali tabloları denetlenen genel yönetim kapsamındaki kamu idaresi oranı (Genel bütçeli idareler hariç) (yüzde)" göstergesinin üçer aylık gerçekleşme ve yılsonu gerçekleşmesinin "0" olduğu görülmüştür. Ancak aynı göstergeye 2014 yılı Performans Programında da yer verildiği ve Performans Hedefi tablosunda bu göstergenin 2013 yılı gerçekleşmenin "%13" olarak tahmin edildiği görülmüştür.

Bu itibarla, SGB.net sistemine yapılan veri girişleri arasında bir kontrol mekanizması oluşturulması gerektiği düşünülmektedir.

***Kamu idaresi cevabında özetle;*** bulguda tespit edilen hususlara iştirak edilmekle birlikte buna benzer kontrol mekanizmalarının Maliye SGB.net sistemine tanımlanacağını ifade edilmiştir.

***Sonuç olarak;*** söz konusu hususlar gelecek yıl denetimlerinde izlenecektir.



## 5. BÖLÜM: GENEL DEĞERLENDİRME

Maliye Bakanlığı 2013 yılı Performans Bilgisi Denetimi sonucunda;

- 1- Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporunun mevcut olduğu, mevzuatta öngörülen süreler içinde hazırlandığı ve birbirleriyle uyumlu olduğu,
  - 2- Ancak söz konusu dokümanların mevzuatta belirtilen içeriğe bütünüyle uygun olarak hazırlanmadığı, bu itibarla raporlama gerekliliklerine kısmen uyulduğu,
  - 3- Dokümanlarda yer alan performans bilgisi içeriğinin “Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde belirtilen denetim kriterlerine kısmen uyduğu,
  - 4- Bakanlığın performans bilgisinin yönetilmesine yönelik açık iç politikaları ve süreçlerinin bulunduğu,
  - 5- Performans bilgisinin yönetilmesine ilişkin kurum içi sistematik haberleşme kanallarının mevcut olduğu,
  - 6- 2013 yılı Performans Programında yer alan göstergeler arasından seçilen dört adet göstergenin gerçekleştirmelerini ölçen ve buna ilişkin performans bilgisi üreten veri kayıt sisteminin incelenmesi neticesinde kısmen amaca uygun olduğu,
- sonucuna varılmıştır.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI  
06100 Balgat / ANKARA  
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94  
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr  
<http://www.sayistay.gov.tr>