



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2023



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



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇERİK

TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ TAPU VE KADASTRO DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	22



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	11
8.	EKLER.....	21

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1: Personelin İstihdam Şekline Göre Dağılımı	4
Tablo 2: Bütçe Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri	4
Tablo 3: Bütçe Gelirleri.....	6
Tablo 4: Cins Tashihi Yapılmayan Taşınmazlar	18

KISALTMALAR

İKİYK	: İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
TAKBİS	: Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi
TKGM	: Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
TKYS	: Taşınır Kayıt ve Yönetim Sistemi
VEDOP	: Vergi Daireleri Tam Otomasyon Projesi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Kurumsal Bazda Üretilen Mali Tablolarda “Gelirler” Hesabı İçinde Yer Alan Tapu Harçları Gelirlerinin Gerçek Durumu Göstermemesi
2. Tek Hazine Cari Hesabının Bakiye Vermesi

B. Diğer Bulgular

1. Aynı Muhasebe Birimine Bağlı Harcama Birimleri Arasında Yapılan Taşınır Mal Devirlerinde Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının Kullanılması
2. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılamaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Ülkemizde ilk Tapu Teşkilatı 21 Mayıs 1847 tarihinde Defterhane-i Amire Kalemî adıyla kurulmuş ve Cumhuriyete kadar çeşitli isimler altında görevini sürdürmüştür. Cumhuriyetten sonra, 1924 yılında Tapu Umum Müdürlüğü kurulmuştur. Bu teşkilat bünyesine 1925 yılında 658 sayılı Kanunla kadastro birimi ilave edilmiştir. Cumhuriyet sonrasında sırasıyla Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Başbakanlık ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren kurum, halihazırda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlı olarak çalışmalarını sürdürmektedir.

Kurumun teşkilat kanunu olan 6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun 10.01.2010 tarih ve 27781 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yürürlüğe girene kadar uygulanmıştır.

02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun hükümlerinin büyük bölümü mülga hale gelmiştir.

15.07.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak aynı gün yürürlüğe giren 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Genel Müdürlüğün teşkilatı ile görev ve yetkileri yeniden belirlenmiş ve Genel Müdürlük, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlı idare olarak düzenlenmiştir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 480'inci maddesinde, Genel Müdürlüğün görev ve yetkileri;

- Devletin sorumluluğu altındaki tapu sicillerinin düzenli bir biçimde tutulmasını, taşınmazlarla ilgili her türlü akitli ve akitsiz tapu işlemleri ile tescil işlerinin yapılmasını, siciller üzerindeki değişikliklerin takibini, denetlenmesini, sicil ve belgelerin arşivlenerek korunmasını sağlamak,

Ülkenin kadastrounu yapmak, değişiklikleri takip etmek, tapu planlarının

yenilenmesini ve güncellenmesini sağlamak, bunlara ilişkin kontrol ve denetim hizmetlerini yürütmek,

- Büyük ölçekli kadastral ve topografik haritaların üretilmesi amacı ile jeodezik altyapı, havadan fotoğraf alımı, 1/5000 ve daha üst ölçekli fotogrametrik ve yersel harita üretim hizmetlerini yapmak veya yaptırmak, kontrol etmek, denetlemek ve temel prensipleri tespit etmek,

- Mekansal bilgi sistemi altyapısını ve harita üretim izleme merkezini oluşturmak, verilerden gerçek ve tüzel kişiler ile kamu kurum ve kuruluşlarının faydalanmasını sağlamak, coğrafi bilgi sistemleri konusunda verilecek görevleri yapmak,

- Yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilerin ülkedeki tapu ve kadastro ile ilgili işlemlerini yapmak, Türkiye Cumhuriyeti uyruklu gerçek ve tüzel kişilerin yurt dışındaki taşınmazları ile ilgili hak ve menfaatlerini korumak, devletlerarası emlak müzakerelerine katılmak,

- Görev alanıyla ilgili konularda, diğer ülkeler ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yaparak müşterek projeler planlamak, yürütmek,

- 16.06.2005 tarih ve 5368 sayılı Lisanslı Harita Kadastro Mühendisleri ve Büroları Hakkında Kanun hükümlerine göre harita ve kadastro mühendislik bürolarına lisans vermek, bu büroların faaliyet usul ve esaslarını belirlemek ve denetlemek,

- Taşınmaza yönelik aracılık faaliyetlerini düzenlemek, lisans vermek, bu faaliyetlerin usul ve esaslarını belirlemek ve denetlemek,

- Genel Müdürlüğün görev, hizmet ve faaliyetleri ile ilgili olarak diğer kamu kurum ve kuruluşları ile meslek kuruluşlarınca uyulacak esasları belirlemek, koordinasyonu sağlamak,

- Taşınmazların toplu değerlendirme yöntemleriyle değerini belirlemek, değer bilgi merkezini kurmak, yönetmek ve değer haritalarının üretilmesi ile güncel tutulmasını sağlamak,

- Kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğer görevleri yerine getirmek,

şeklinde belirlenmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Genel Müdürlük merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından oluşur.

Genel Müdür, Genel Müdürlüğün en üst amiri olup, Genel Müdürlüğü temsil eder. Genel Müdüre yardımcı olmak üzere üç genel müdür yardımcısı bulunmaktadır.

Merkez teşkilatı hizmet birimleri şunlardır;

- Tapu Dairesi Başkanlığı
- Kadastro Dairesi Başkanlığı
- Harita Dairesi Başkanlığı
- Yabancı İşler Dairesi Başkanlığı
- Arşiv Dairesi Başkanlığı
- Taşınmaz Değerleme Dairesi Başkanlığı
- Teftiş Kurulu Başkanlığı
- İç Denetim Birimi Başkanlığı
- Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı
- Personel Dairesi Başkanlığı
- Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
- Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı
- Hukuk Müşavirliği

Genel Müdürlük taşra teşkilatı, 24 Bölge Müdürlüğü ile bunlara bağlı 973 Tapu Müdürlüğü ve 81 Kadastro Müdürlüğünden meydana gelmektedir. Kadastro müdürlükleri illerde, tapu müdürlükleri, merkez ilçe ve diğer ilçelerde kurulmuştur.

05.02.2019 tarih ve 30677 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 30 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne göre, Genel Müdürlük yurtdışı teşkilatı kurmaya yetkilendirilmiş olup, buna istinaden yurtdışı teşkilatı olarak Berlin Tapu ve Kadastro Temsilciliği kurulmuştur.

2022 yılı sonu itibarıyla Genel Müdürlük merkez ve taşra teşkilatında toplam 18.625 personel istihdam edilmektedir.

Bu personelin istihdam şekline göre dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir;

Tablo 1: Personelin İstihdam Şekline Göre Dağılımı

İstihdam Şekli	657 4/A Memur	657 4/B Sözleşmeli Personel	657 4/D İşçi	Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel	Döner Ser. Sürekli İşçi (696 KHK)	Genel Toplam
Genel Müdürlük Birimi	844	22	73	9	189	1137
Bölge Müdürlüğü	877	50	125	-	198	1250
Kadastro Müdürlüğü	3819	118	525	-	155	4617
Tapu Müdürlüğü	8409	2127	515	-	570	11621
Genel Toplam	13949	2317	1238	9	1112	18625

Tabloda görüleceği üzere, Genel Müdürlüğün merkez teşkilatında toplam 1.137 personel; taşra teşkilatında ise 1.250'si bölge müdürlüklerinde, 4.617'si kadastro müdürlüklerinde ve 11.621'i de tapu müdürlüklerinde olmak üzere toplam 18.625 personel görev yapmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Genel Müdürlük, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2022 yılı bütçesiyle Genel Müdürlüğe 1.662.712.000,00 TL tutarında ödenek tahsis edilmiş, yıl içinde yapılan aktarma işlemleri sonrası yıl sonu ödeneği 2.672.683.359,88 TL olmuştur. Söz konusu ödeneğin 2.517.000.118,59 TL'si harcanmış ve yıl sonu harcama düzeyi revize ödeneğin %94,18'i olarak gerçekleşmiştir.

Genel Müdürlüğün 2022 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 2: Bütçe Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri

Gider Çeşidi	2022 Başlangıç	2022 Yılı Revize Ödeneği	31.12.2022	Gerçekleşme Oranı (%)
--------------	----------------	--------------------------	------------	-----------------------

	Ödeneği (TL)	(TL)	İtibarıyla Harcama Tutarı (TL)	
01 Personel Giderleri	1.191.387.000,00	1.673.898.735,00	1.594.893.801,47	95,28
02 SGK Devlet Prim Giderleri	259.765.000,00	364.969.825,00	343.993.255,77	94,25
03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	30.327.000,00	217.637.068,19	204.713.562,65	94,06
05 Cari Transferler	7.826.000,00	7.847.056,00	7.833.247,00	99,82
06 Sermaye Giderleri	173.407.000,00	408.330.675,69	365.566.251,70	89,52
-Genel Bütçe	50.407.000,00	40.165.281,51	39.103.587,60	97,36
-Döner Sermaye Kaynağı	-	249.512.670,61	244.549.997,95	98,01
-Orman Genel Müdürlüğünden Aktarılan Kaynaklar	-	98.652.723,57	78.597.516,15	79,67
-Toplu Konut İdaresinden Aktarılan	-	20.000.000,00	3.315.150,00	16,58
-Dış Kredi (Sermaye Giderleri Toplamına Dahildir)	123.000.000,00	163.000.000,00	162.858.742,24	99,91
Genel Toplam	1.662.712.000,00	2.672.683.359,88	2.517.000.118,59	94,18

Tabloda görüleceği üzere, Genel Müdürlük faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan döner sermaye işletmesinden 249.512.670,61 TL kaynak temin edilmiş ve bu kaynağın 244.549.997,95 TL'si kullanılmıştır. Döner Sermaye İşletmesinden temin edilen kaynaklar ve Orman Genel Müdürlüğü ile yapılan protokol kapsamında şartlı bağış ve yardım şeklinde gelen ödenekler ilgisine göre 03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri ile 06 Sermaye Giderleri ekonomik koduna kaydedilmiştir.

2022 yılı Yatırım Programı ile Genel Müdürlük tarafından yürütülen Tapu ve Kadastro Modernizasyon Projesi (TKMP) finansmanında kullanılmak üzere 2022 yılında 123.000.000 TL dış kaynak (Dünya Bankası), 27.000.000 TL iç kaynak (Döner Sermaye İşletmesi) olmak üzere toplam 150.000.000 TL ödenek tahsis edilmiştir. Yıl içinde ek bütçe ile aktarılan 40.000.000 TL ile birlikte proje ödeneği 190.000.000 TL'ye ulaşmış ve söz konusu ödeneğin tamamı harcanmıştır.

Genel Müdürlüğün, 2022 yılı bütçe gelirleri toplamı ise 2.911.697.950,56 TL tutarında gerçekleşmiş olup, 2022 yılı ekonomik ayrıma göre bütçe gelirleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 3: Bütçe Gelirleri

Ekonomik Kodlar	Bütçe Gelirinin Türü	2022 Yılı Tutarı (TL)
800	Bütçe Gelirleri Hesabi	2.911.697.950,56
01	Vergi Gelirleri	2.186.361.961,86
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	662.530,19
04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	212.524.817,03
05	Diğer Gelirler	512.148.272,65
06	Sermaye Gelirleri	368,83
810	Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Hesabi	12.586.300,30
01	Vergi Gelirlerinden Ret ve İadeler	11.226.516,36
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinden Ret ve İadeler	23.542,65
05	Diğer Gelirlerden Ret ve İadeler	1.336.241,29
Net Bütçe Gelirleri Toplamı		2.899.111.650,26

Tabloya göre, 2022 yılı gerçekleşen bütçe gelirleri toplamı olan 2.911.697.950,56 TL tutarın 2.186.361.961,86 TL'si vergi gelirleri, 662.530,19 TL'si teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, 212.524.817,03 TL'si alınan bağış ve yardımlar, 512.148.272,65 TL'si diğer gelir, 368,83 TL'si de sermaye gelirlerinden oluşmaktadır. Yıl sonunda bütçe gelirlerinden ret ve iadeler toplamı 12.586.300,30 TL olup, net gelirler toplamı ise 2.899.111.650,26 TL tutarında gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

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

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve

öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur” denilmektedir.

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

Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esastır, mali yıl esasına göre tutulmaktadır ve kamu idaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm mali işlemlerini kapsar.

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

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

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

Yönetmelik’in 310’uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311’inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve

belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu, Nakit Akış Tablosu, Öz Kaynak Değişim Tablosu ve Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu olduğu; 314-316'ncı maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Genel Müdürlüğün muhasebe hizmetleri; merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada defterdarlıklar ve mal müdürlüklerine bağlı muhasebe birimleri tarafından yürütülmektedir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu/gelir tablosu/kâr-zarar tablosu,
- Öz kaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların

önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

Genel Müdürlüğün 2022 yılı denetimi çerçevesinde, kurum iç kontrol sistemine ilişkin aşağıdaki tespit ve değerlendirmeler yapılmıştır:

- Kontrol Ortamı Standartları;

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili yeterli düzeyde eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmıştır. Personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve İdare çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

- Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (*risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme*) yapılmıştır.

- Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, görevlendirmeler farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler

ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcuttur.

- **Bilgi ve İletişim Standartları**

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

- **İzleme Standartları**

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 15 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 10’u doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Kurumsal Bazda Üretilen Mali Tablolarda “Gelirler” Hesabı İçinde Yer Alan Tapu Harçları Gelirlerinin Gerçek Durumu Göstermemesi

Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi (TAKBİS) kayıtlarına göre tahsil edilen Tapu Harçları gelirlerinin Faaliyet Sonuçları Tablosu verileri ile karşılaştırıldığında gerçek durumu

göstermediği tespit edilmiştir.

Kamu mali yönetiminin genel çerçevesini belirleyen, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda kamu hesaplarının muhasebeleştirilmesi usulü düzenlenmiş, kamu idaresi itibarıyla mali raporların düzenlenmesine imkân verecek bir muhasebe sistemi kurulması öngörülmüştür.

Bu doğrultuda, 01.01.2015 tarihinde yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 310'uncu maddesinde *“(1)Kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresi bir kurumsal birimdir. (2) Kapsama dâhil her kurumsal birim bir mali raporlama birimidir”* denilmiş ve 311'inci maddesinde de mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından mali hizmetler birim yöneticileri ve üst yöneticiler sorumlu tutulmuştur. 313'üncü maddesine göre ise mali raporlamada her bir kamu idaresi itibarıyla düzenlenecek temel mali tablolar, genel bütçeli idareler için bilanço ve faaliyet sonuçları tablosu olarak sayılmıştır.

Aynı Yönetmelik'in “Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri” başlıklı 6'ncı maddesinde;

“(1) Genel yönetim muhasebesinde faaliyet sonuçları tablosu ilkelerinin uygulaması aşağıda açıklanmıştır:

a) Kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemleri, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izlenir. Gelir ve gider hesapları, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsustur.

b) Gerçekleşmemiş gelir veya giderler gerçekleşmiş gibi ya da gerçekleşenler gerçek tutarından farklı gösterilemez. Belli bir dönem ya da dönemlerin gerçeğe uygun faaliyet sonuçlarını göstermek için, dönem ya da dönemlerin başında ve sonunda hesap kesimi işlemleri yapılır...” hükümleri yer almaktadır.

Bu kapsamda, Genel Müdürlüğün 2022 yılı için aylık olarak ve hesap dönemi sonunda üretilen ve denetime sunulan defter ve mali tabloları (birleştirilmiş veriler defteri, bilanço, faaliyet sonuçları tablosu) incelenmiş ve bu defter ve mali tablolarda tapu harçlarının gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

TAKBİS kayıtlarına göre, 2022 yılında tapu müdürlüklerinde yapılan işlemlere ait 43.110.318.253,00 TL tutarında harç geliri tahsil edilmiştir. Genel Müdürlüğün 2022 yılı gelirlerin ekonomik sınıflandırması tablosunda yer alan harçların toplam tutarı ise 2.125.643.727,24 TL'dir. Dolayısıyla, Genel Müdürlüğün mali tablosunda yer alan harçların toplam tutarı, tahsil edilen tapu harçları tutarının yaklaşık %4,93'ü oranındadır.

Uygulamada, tapu müdürlüklerinde yapılan işlemlere ilişkin harç tutarları vergi daireleri tarafından gerçekleştirilen, düzeltme, ret ve iade işlemleri ve bunlara ilişkin muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü Vergi Daireleri Tam Otomasyon Projesi (VEDOP) sistemine herhangi bir kurumsal kod kullanılmadan kaydedilmektedir. VEDOP sisteminde yer alan tapu harçlarına ilişkin tahakkuk, tahsilat vb kayıtlar Genel Müdürlük tarafından görülememekte olup, Genel Müdürlüğün defter ve mali tablolarında yer almamaktadır.

Hâlbuki, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinin son fıkrasında "*... genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin hesap planında yer verilen tüm hesaplara kayıt yapılırken kurumsal kod kullanılması zorunludur.*" denilmektedir. Ayrıca, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 27.04.2015 tarihli Genel Yazısı'nda da Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği kapsamında kurumsal bazda mali tabloların oluşturulabilmesi için, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin hesap planında yer alan tüm hesaplara kayıt yapılırken kurumsal kod kullanılması ve bu çerçevede tahsil edilen gelirlerin ilgili kamu idaresinin kurumsal koduyla muhasebeleştirilmesi gerektiği kamu idarelerine hatırlatılmıştır.

2017, 2018, 2019, 2020 ve 2021 yılları Sayıştay Denetim Raporunda da mali tablolarda gelirler hesabı içinde yer alan tapu harç gelirlerinin gerçek durumu göstermediği belirtilmiş olmasına rağmen, kurumsal kod kullanılmadan muhasebeleştirilen tapu harçları Genel Müdürlüğün mali tablolarına yansıtılmamakta ve 600-Gelirler Hesabı ve 800-Bütçe Gelirleri Hesabı olması gerekenden daha düşük görünmektedir.

İdare cevabında, Genel Müdürlüğün 27.04.2022 tarih ve 4864127 sayılı yazısında Gelir İdaresi Başkanlığından VEDOP sisteminde yer alan tapu harçlarına ilişkin kayıtların düzeltilerek İdarenin defter ve mali tablolarında yer almasının sağlanması ve sonucundan İdareye bilgi verilmesi, ayrıca bundan böyle tapu müdürlüklerinde yapılan işlemlere ilişkin harç tutarlarının VEDOP sistemine kurumsal kod kullanılarak kaydedilmesi hususu yeniden talep edilmiş olduğu ifade edilmiştir.

Bu itibarla, TAKBİS kayıtlarına göre tahsil edilen Tapu Harçları gelirlerinin Faaliyet Sonuçları Tablosu verileri ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Tek Hazine Cari Hesabının Bakiye Vermesi

Genel Müdürlüğe bağlı muhasebe birimlerinin ödeme ve tahsilat hesaplarındaki 102.5 Tek Hazine Cari Hesabı bakiye vermektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 6'ncı maddesinde, genel bütçeli idarelerin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimlerince gerçekleştirilen tahsilât ve ödeme işlemlerinin güvenceli elektronik imza veya elektronik ortamda verilecek talimatlar çerçevesinde TCMB aracılığıyla gerçekleştirilebileceği belirtilmektedir. Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 18'inci maddesinin (5) numaralı bendinde ise genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri muhasebe birimlerinin nakit ihtiyacı veya nakit fazlası hakkında yapılacak işlemlerin Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslara göre yerine getirileceği ifade edilmektedir.

Anılan Usul ve Esasların 16'ncı ve 18'inci maddelerinde, ödeme hesabındaki tutarların muhasebe birimlerinden ayrıca bir talimat beklenmeksizin aynı gün TCMB tarafından Tek Hazine Ödeme Hesabına, muhasebe birimlerinin ve vergi dairelerinin TCMB nezdindeki tahsilat hesaplarındaki tutarların ise Tek Hazine Tahsilat Hesabına aktarılacağı düzenlenmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 19'uncu maddesine göre genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe birimlerince İç Ödemeler Muhasebe Birimine aktarılan tutarlar 103-Verilen Çekler ve Ödeme Emirleri Hesabıyla ilişkilendirmeksizin 102-Banka Hesabına alacak, 510-Nakit Hareketleri Hesabına borç kaydedilecektir.

Bahse konu mevzuat hükümleri çerçevesinde, muhasebe birimlerinin tahsilat ve ödeme hesaplarındaki tutarların Merkez Bankası tarafından gün sonlarında Merkez Bankası nezdinde Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi adına açılmış Tek Hazine Tahsilat ve Tek Hazine Ödeme Hesaplarına aktarılması, muhasebe birimlerinin de bu aktarma işlemi için 510-Nakit Hareketleri Hesabı ve 102-Banka Hesapları kullanarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla 102.5-Tek Hazine Cari Hesabının bakiye vermemesi gerekmektedir.

Genel Müdürlüğün kesin mizanında, söz konusu hesabı oluşturan alt hesaplardan 102.05.01- Muhasebe Birimi Ödeme Hesabının 116.582,10 TL, 102.05.02-Muhasebe Birimi Tahsilat Hesabının 48.886,24 TL olmak üzere toplam 165.468,34 TL bakiye vermektedir.

İdare cevabında, Muhasebe hizmetlerinin Hazine ve Maliye Bakanlığı (Muhasebat Genel Müdürlüğü) tarafından yürütüldüğü, ve dolayısıyla Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından yapılan cevap yazısında “söz konusu bulguda belirtilen 102.05.01 Muhasebe Birimi Ödeme Hesabının 116.582,10 TL borç bakiyesinin farklı muhasebe birimlerine ait olduğu, yine 102.05.02 Muhasebe Birimi Tahsilat Hesabının 48.886,10 TL borç bakiyesinin farklı muhasebe birimlerinin Genel Müdürlüğün defterine yapılmış kayıtlardan kaynaklandığı” şeklinde açıklama yapılmıştır. İdarenin muhasebe birimi bazında 102.05.01 hesap kodu ile 102.05.02 hesap kodunda bakiye bulunmadığından, saymanlık müdürlüğü tarafından Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilgi Siteminden düzeltmenin yapılması mümkün olmadığı ve dönem sonunda bakiye tutarının sistem yöneticisi tarafından Resmi Yıl Mali Kapanış Fişi ile kapatıldığı yardımcı defterden anlaşıldığı ve buna karşılık kesin mizanda ilgili hesap bakiye verdiği hususu Muhasebat Genel Müdürlüğü'ne Kamu Harcama ve Bilişim Sistemi üzerinden sorulmuş olup şu ana kadar herhangi bir cevap alınmadığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, İdarenin tahsilat ve ödeme hesaplarındaki tutarlara ilişkin aktarma işlemleri ile muhasebe kayıtlarının mevzuat hükümleri çerçevesinde yapılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Aynı Muhasebe Birimine Bağlı Harcama Birimleri Arasında Yapılan Taşınır Mal Devirlerinde Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının Kullanılması

Merkez Saymanlık Muhasebe Müdürlüğü bünyesinde bulunan Genel Müdürlük harcama birimleri arasında yapılan taşınır mal devirlerinde mevzuata aykırı olarak 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının kullanıldığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabına ilişkin 186'ncı maddesinde;

“Aynı muhasebe biriminden hizmet alan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile diğer kamu idarelerinin harcama birimleri arasında bedelsiz olarak devredilen amortisman tabii maddi duran varlıklar, kayıtlı değerleri üzerinden ilgili maddi duran varlık hesabına borç ve alacak, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarları bu hesaba borç ve alacak kaydedilir.” düzenlemesi yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in "511 Muhasebe birimleri arası işlemler hesabı" başlıklı 364'üncü maddesinde; muhasebe birimleri arası işlemler hesabını, aynı bütçeli kamu idarelerine ait muhasebe birimlerinin birbirlerine gönderdikleri veya birbirlerinden aldıkları para ve kıymetler ile birbirleri adına nakden veya mahsuben yaptıkları tahsilat ve ödemelerin izlenmesi için kullanılacağı,

"Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 365'inci maddesinde; kamu idaresine ait stoklar ile maddi duran varlıkların farklı muhasebe birimlerinden hizmet alan aynı kamu idaresinin harcama birimlerine gönderilmesine ilişkin işlemlerin Muhasebe Birimleri Arası İşlemler

Hesabı aracılığıyla yapılacağı,

"Hesabın işleyişi" başlıklı 366'ncı maddesinde ise; Kamu idaresinin farklı muhasebe birimlerinden hizmet alan harcama birimleri arasındaki stok veya maddi duran varlık aktarımlarının, gönderen birimin muhasebe birimince bu hesaba borç, ilgili varlık hesaplarına alacak kaydedileceği,

hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla, aynı muhasebe biriminden hizmet alan ve aynı kamu idaresine bağlı harcama birimleri arasındaki bedelsiz devirlerde bedelsiz olarak devredilen amortisman tabii maddi duran varlıklar, kayıtlı değerleri üzerinden ilgili maddi duran varlık hesabına borç ve alacak, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarları da 257-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabına borç ve alacak kaydedilecektir. 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabı farklı muhasebe birimlerinden hizmet alan aynı kamu idaresine bağlı harcama birimleri arasındaki bedelsiz devirlerde kullanılabilir.

Ancak, 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verildiği üzere, Merkez Saymanlık Müdürlüğü bünyesinde bulunan ve aynı muhasebe biriminden hizmet alan Genel Müdürlük harcama birimleri arasında yapılan taşınır mal devirlerinde mevzuata aykırı bir şekilde 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının kullanıldığı görülmüştür.

İdare cevabında, Muhasebe hizmetlerinin Hazine ve Maliye Bakanlığı (Muhasebat Genel Müdürlüğü) tarafından yürütüldüğü, ve dolayısıyla Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından yapılan cevap yazısında, taşınır devirleri harcama birimleri tarafından Taşınır Kayıt Yönetim Sisteminden yapıldığı ve muhasebe birimince Taşınır İşlem Fişi onaylandığında "511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabı" otomatik çalıştığı belirtilerek bahsi geçen

muhasabe kaydı Muhasebat Genel Müdürlüğüne sorulmuş olup muhasabe kaydında hesap hatası bulunmadığı Genel Müdürlüğe bildirilmiştir. Yine Muhasebat Genel Müdürlüğü' nün yazısında yeni sistem olan BKMYBS'de muhasabe işlemlerinin harcama birimi bazında kayıtlara alınmakta olduğu, muhasabe işlem fişlerinde sadece bir harcama birimine ait işlemlere yer verildiğinden aynı kamu idaresine bağlı harcama birimleri arası taşınır devirlerinde “511- Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabı” kullanılması gerektiği ifade edilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, aynı muhasabe birimi bünyesinde bulunan harcama birimleri arasında olan taşınır mal devirlerinde amortisman tabi maddi duran varlıkların, kayıtlı değerleri üzerinden ilgili maddi duran varlık hesabına borç ve alacak, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarlarının da 257- Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabına borç ve alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne, Hazine tarafından tahsis edilmiş olan taşınmazların bir kısmının mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmadığı, bunların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınmadığı ve cins tashihlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in “Tanımlar” başlıklı

4'üncü maddesinin (b) bendinde;

“Cins tashihi: Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi,” olarak tanımlanmıştır.

“Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10'uncu maddesinin ikinci fıkrasında;

“Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.”

“Kayıt değişikliği işlemleri” başlıklı 11'inci maddesinde;

“Kadastro, imar, ifraz, tevhid, cins tashihi, yüzölçüm değişikliği, kat mülkiyeti tesisi,

kamuya terk gibi nedenlerle taşınmazda meydana gelebilecek değişikliklerde kayıtlar kapatılıp oluşan taşınmazlar esas alınarak yeni kayıt tesis edilir.

Terkin, satış, devir gibi mülkiyeti sona erdiren durumlarda sona eriş nedeni açıklanarak kayıt kapatılır.”

hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemede, 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da tespit edildiği üzere Hazine mülkiyetinde olup Genel Müdürlüğe tahsisli taşınmazlardan aşağıdaki tabloda gösterilenlerin 2022 yılında da mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 4: Cins Tashihi Yapılmayan Taşınmazlar

İli- İlçesi	Birimi	Ada Parsel No	Mevcut Kullanım Şekli	Tapuda Kayıtlı Hali
Ankara Etimesgut/Sincan	Sincan- Etimesgut Tapu Müd. ve Kad. Birimleri	4209-1	Hizmet Binası	Arsa
Van-İpekyolu	Van Bölge Müd. Yeni Hizmet Binası	298-132	Hizmet Binası	Arsa

Cins tashihi işlemlerinin yapılmaması ve söz konusu taşınmazların mevcut kullanım şekilleri itibariyle ilgili taşınmaz cetvellerine kaydedilmemesi, mali tablolarda 250-Arazi ve Arsalar Hesabı ile 252-Binalar Hesabının gerçek durumu yansıtmamasına yol açmaktadır.

İdare cevabında, 31.05.2023 tarihli ve 8957417 sayılı Genel Müdürlük yazısında konun takip edilerek bulgu ile alakalı gelişmeler hakkında bilgi istenildiği ancak Van ve Ankara Bölge Müdürlüklerinin cevap yazılarında cins değişikliğinin yapılabilmesi için Yapı Kullanma İzin Belgesinin ilgili Kurumlarca henüz düzenlenememiş olmasından dolayı söz konusu binaların cins değişikliği işlemlerinin tamamlanamadığı ve bu itibarla Yapı Kullanma İzin Belgeleri ile ilgili sürecin tamamlanabilmesi ve cins değişikliği işlemlerinin yapılabilmesi için ilgili Bölge Müdürlüklerine yazılı talimat verilerek, yapı kullanma izin belgelerinin ilgili kurumlarca hazırlanmasına müteakiben cins değişikliği işlemleri tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne, Hazine tarafından tahsis edilmiş olan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının malik idare tarafından birbirine uygun hale getirilmesi için;

- Kullanıcı idare konumunda olan Genel Müdürlük tarafından durum tespitinin tamamlanıp malik idareye yazı ile bildirilmesi,
- Cins tashihi işlemlerinin yapılması ve bu durumun Genel Müdürlük kayıtları ile taşınmazları tahsis eden “Malik idarenin” kayıtlarına güncel değerler üzerinden alınması gerekmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Aynı Muhasebe Birimine Bağlı Harcama Birimleri Arasında Yapılan Taşınır Mal Devirlerinde Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının Kullanılması	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen husus idarece yerine getirilmediğinden raporda yer almıştır.
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılamaması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguda belirtilen husus idarece yerine getirilmediğinden raporda yer almıştır.
Kurumsal Bazda Üretilen Mali Tablolarda "Gelirler" Hesabı İçinde Yer Alan Tapu Harçları Gelirlerinin Gerçek Durumu Göstermemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen husus idarece yerine getirilmediğinden raporda yer almıştır.



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
TAPU VE KADASTRO DÖNER SERMAYE
İŞLETMESİ

2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	22
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	26
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	27
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	27
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	27

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: İstihdam Şekline Göre Personel Dağılımı	23
Tablo 2: İşletme Müdürlüğü 2022 Yılı Bütçe Gideri	24
Tablo 3: İşletme Müdürlüğü 2022 Yılı Bütçe Geliri	24

KISALTMALAR

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

MYS: Mali Yönetim Sistemi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

05.11.2010 tarihli ve 6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Kanun'unun 8'inci maddesine dayanılarak Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulan Döner Sermaye İşletmesinin yönetimi, faaliyet alanları, işleyişi, sermaye kaynakları, her türlü idari ve mali işlemleri ile gelir ve giderlerine ilişkin usul ve esaslar 28.01.2012 tarihli ve 28187 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.

Diğer taraftan, Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 487'nci maddesinde Genel Müdürlüğün, ürettiği her türlü tapu, kadastro, harita ve arşiv bilgi ve belgeleri ile sunduğu hizmetlerden gelir elde etmek üzere merkez veya bölge müdürlükleri bünyesinde döner sermaye işletmeleri kuracağı düzenlenmiştir.

Kararname'nin 87'nci maddesinin dördüncü fıkrasında, döner sermaye işletmelerinin yönetimi, faaliyet alanları, işleyişi, sermaye kaynakları, her türlü idari ve mali işlemlerine ilişkin usul ve esasların Hazine ve Maliye Bakanlığının da görüşünün alınarak çıkartılan yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir.

28.01.2012 tarihli ve 28187 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve halen yürürlükte olan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'ne göre;

İşletme Müdürlüğünün faaliyet alanları şunlardır:

a) Sipariş almak sureti ile her türlü harita, kadastro, değişiklik işlemleri ve bunlarla ilgili teknik hizmet üretmek, uygulamak, idari işlemleri yapmak veya bunların üretim hizmetine katılmak.

b) Genel Müdürlükçe üretilmiş olan her türlü tapu, kadastro, harita ve hava fotoğrafı, arşiv bilgi ve belgeleri ile benzeri hizmetleri sunmak.

c) Eğitim amaçlı hizmet sunmak.

ç) Uçaklar dahil olmak üzere her türlü üretim araç ve gereçlerini kiraya vermek.

d) Teknik hizmetlere ilişkin proje ve araştırma çalışmaları yapmak, personel için eğitim

amaçlı kurslar ve seminerler düzenlemek.

e) Tanıtma ve yayın hizmetleri vermek.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Döner Sermaye Teşkilatı, İşletme Müdürlüğü ve bölge işletme birimlerinden oluşmaktadır.

Döner sermaye hizmetleri; Yönetim Kurulu, Genel Müdür, İşletme Müdürü, Harcama Yetkilisi, gerçekleştirme görevlileri, taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi, taşınır konsolide görevlisi ile diğer kamu görevlileri tarafından yürütülmektedir. Bölge işletme hizmetleri ise bölge işletme kurulu, bölge müdürü, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlileri, taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi ve diğer kamu görevlileri tarafından yürütülmektedir.

Yönetim Kurulu; Genel Müdür veya Genel Müdürün belirleyeceği bir Genel Müdür Yardımcısı başkanlığında, Birinci Hukuk Müşaviri, Strateji Geliştirme Daire Başkanı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanı, İşletme Müdürü ile teklifi görüşülen Daire Başkanından oluşmaktadır.

Kurumda çalışan personelin istihdam şekline göre sayıları aşağıdaki gibidir.

Tablo 1: İstihdam Şekline Göre Personel Dağılımı

Birim	657S. Kanun'a göre Kadrolu Memur	657/4-B Döner Sermaye Sözleşmeli Personel	657/4-D Döner Sermaye İşçi	Döner Sermaye Sürekli İşçi (696 KHK)	Genel Toplam
Genel Müdürlük Birimi	109	5	77	184	375
Bölge Müdürlüğü	69	11	52	201	333
Kadastro Müdürlüğü	73	80	150	155	458
Tapu Müdürlüğü	268	1726	202	572	2768
Genel Toplam:	519	1.822	481	1.112	3934

Tabloda görüleceği üzere, 2022 yılı sonu itibarıyla İşletme Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatında 519 kadrolu memur, 1.822 sözleşmeli personel (657/4-B kapsamında), 481 İşçi

(657/4-D kapsamında) ve 1.112 Sürekli İşçi (696 KHK kapsamında) olmak üzere toplam 3.934 personel istihdam edilmektedir.

İşletme Müdürlüğü, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlı olan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü bünyesinde faaliyet göstermekte olup, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile bütçe işlemleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü ile muhasebe ve kesin hesap işlemleri, Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile Hazine arazileri, 2B kadastro ve yabancıların mülk edinme işlemleri, Gelir İdaresi Başkanlığı ile de tapu harcı tahsilatları konularında ilişki içerisinde bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

İşletme Müdürlüğünün bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması ve muhasebe ile kontrol ve denetimi Hazine ve Maliye Bakanlığınca yürürlüğe konulan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

İşletmenin ekonomik değer ifade eden işlemlerinin muhasebe kayıtlarına alınması ve bu kayıtların raporlanması sürecinin gerçekleştirilmesi amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesindeki Mali Yönetim Sistemi (MYS) Programı kullanılmaktadır.

Aşağıdaki tablolarda görüleceği üzere, İşletme Müdürlüğünün 2022 yılı gider toplamı 3.220.600.886,91 TL, gelir toplamı da 3.240.918.302,33 TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 2: İşletme Müdürlüğü 2022 Yılı Bütçe Gideri

Giderin Çeşidi	2022 Yılı Ayrılan Ödenek Tutarı (TL)	2022 Yılı Harcama Tutarı (TL)
Personel Giderleri	1.323.948.100,00	1.203.881.064,94
Sosyal Güvenlik Prim Giderleri	120.939.900,00	109.425.231,49
Mal ve Hizmet Alım Giderleri ve Diğer Giderler	706.913.500,00	638.603.392,91
Cari Transferlere Ait Giderler	1.200.600.000,00	1.240.942.963,44
Sermaye Giderleri	72.598.500,00	27.748.234,13
Toplam	3.425.000.000,00	3.220.600.886,91

Tablo 3: İşletme Müdürlüğü 2022 Yılı Bütçe Geliri

Gelirin Çeşidi	2021 Yılı (TL)	2022 Yılı (TL)
Net Satışlar Hesabı	1.784.366.631,72	351.976.760,59

Faiz Gelirleri	33.734.747,28	53.028.037,06
Diğer Faaliyetlerden Olağan Gelir ve Karlar	2.184.603,83	1.636.720,89
Olağandışı Gelir ve Karlar	124.885,08	2.834.276.783,79
Önceki Dönem Gelir ve Karlar	0,00	0,00
Toplam	1.820.410.867,91	3.240.918.302,33

İşletme Müdürlüğünün gelir bütçesinin önemli bir gelir kalemi olan, Genel Müdürlükçe üretilen veya arşivlenen verilerin, bilişim sistemleri üzerinden kurumlar ve kişilerle paylaşılması sonucu elde edilen gelirlerden oluşan tutar 2.834.276.783,79 TL'dir. İşletme Müdürlüğünün gider bütçesinin önemli bir gider kalemi olan ve büyük oranda genel bütçeye verilen kaynaklardan oluşan Cari Transferlere Ait Giderler 1.240.942.963,44 TL'dir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

Yapılan işlemin türüne göre ilgili birimlerce gerçekleştirilen işlemler karşılığı düzenlenen evraklar, muhasebe birimine gelmekte, muhasebe biriminde ilgili kontrolleri yapıldıktan sonra MYS'ne giriş yapılmak sureti ile muhasebe işlemleri gerçekleştirilmektedir.

İşletme bünyesinde bölge müdürlüklerinin bulunduğu yerlerde ve bölge müdürlüklerine bağlı olarak döner sermaye işletme birimleri bulunmaktadır. Taşrada gerçekleştirilen işlemler, bölge müdürlüklerinin bulunduğu illerde kurulan döner sermaye işletme birimlerince yürütülmektedir. Bölge Müdürlüklerine bağlı işletmelerin kendilerine ait gelirleri bulunmamaktadır. Bu işletmelerin muhasebe işlemleri, işletmelerin buldukları yerlerdeki Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından belirlenen saymanlıklarca gerçekleştirilmektedir. İlgili muhasebe birimleri yıl sonlarında yaptıkları faaliyetlere ilişkin tabloları merkeze göndermekte ve bu tablolar merkezde konsolide edilmektedir.

Kurumda bütçe işlemlerine ilişkin raporlamalar bütçe servisince, diğer raporlar ise muhasebe birimleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Gelir tablosu,
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve gelir tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

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