



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
2015 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2016

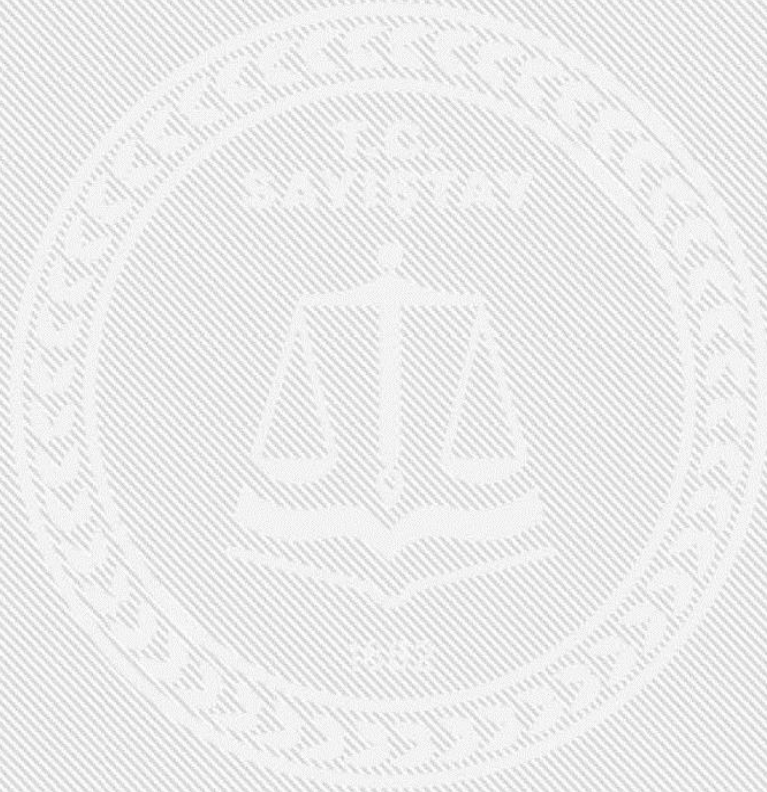
İÇERİK

ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	67
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÖZEL HESABI 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	81
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	119

ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	8
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	21
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	22
8.	EKLER.....	62

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirmesi
IPA	Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
KBS	Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi
KİK	Kamu İhale Kanunu
KİSK	Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
KÖY	Kişilik Öğrenci Yurdu
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
YİGM	Yapı İşleri Genel Müdürlüğü
YİĞŞ	Yapım İşleri Genel Şartnamesi
YTS	Yatırım Takip Sistemi
VRHİB	Vergi Resim ve Harç İstisnası Belgesi

TABLolar

Tablo 1	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2015 Yılı Bütçe Gerçekleşmesi
Tablo 2	Proje Değişikliği Nedeniyle Süre Uzatımı Verilen İşler İcmali
Tablo 3	İşlerde Yapılan Toplam Değişiklik Tutar ve Oranı
Tablo 4	Ecrimisil Dosyaları ile Tespit, Tahakkuk ve Tahsilatlar

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2015 yılı Bütçesiyle Çevre ve Şehircilik Bakanlığına 1.358.916.000,00 TL ödenek tahsisi yapılmıştır. 2015 yılı içerisinde Bakanlığın başlangıç ödeneğine 378.225.511,82 TL revize ödenek ile diğer kurumlardan aktarılan 734.863.430,96 TL yatırım ödeneği eklenmiş ve yılsonu ödeneği 2.472.004.942,78 TL olmuştur. Bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin % 0,47'sine tekabül etmektedir.

Bakanlıkça, bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında 2015 yılında sağlanan fonlarından 143.294.138,00 EUR kaynak kullanılmıştır. Geçmiş yıllarda oluşan kullanılmayan fon tutarı ise Suriyeli mülteciler için oluşturulmuş Avrupa Birliği Güvence Fonuna aktarılması için AB katkı payı hesabından 61.035.899,00 EUR, Ulusal katkı payı hesabından 10.771.042,00 EUR olmak üzere toplam 71.806.941,00 EUR Hazine Müsteşarlığı hesaplarındaki Ulusal Fona aktarılmıştır.

Bakanlık bünyesinde faaliyetleri yürütülen Kentsel Dönüşüm Özel Hesabının Gelirleri 780.085.007,20 TL olarak gerçekleşmiştir.

Ayrıca Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan döner sermaye işletmesinden aktarılan kaynaklar da dahil diğer yerlerden temin edilen 420.325.435,56 TL kaynak kullanılmıştır.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2015 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımını aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 1 Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2015 Yılı Bütçe Gerçekleşmesi

AÇIKLAMA	2015 BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİ - TL	2015 REVİZE ÖDENEĞİ - TL	31.12.2015 İtibariyle HARCAMA - TL	Gerç. %
PERSONEL GİDERLERİ	601.346.000,00	618.898.400,00	616.667.499,90	99,6
SGK'ya DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	100.562.000,00	103.842.600,00	103.466.657,12	99,6
MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	71.118.000,00	96.156.390,00	92.696.868,06	96,4
CARİ TRANSFERLER	199.522.000,00	388.064.200,00	386.877.366,68	99,7
SERMAYE GİDERLERİ	218.100.000,00	1.048.951.352,78	716.602.580,47	68,3
Bakanlık Yatırım Programı	201.300.000,00	283.592.921,82	220.011.840,53	77,6
Bakanlık Kamulaştırma Ödeneği	16.800.000,00	30.495.000,00	30.495.000,00	100,0
Diğer Kurumların Yatırım Ödeneği	0,00	734.863.430,96	466.095.739,94	63,4
SERMAYE TRANSFERLERİ	142.537.000,00	182.553.000,00	177.875.178,59	97,4
Bakanlık Yatırım Programı	36.140.000,00	37.156.000,00	32.478.179,40	87,4
Çevre Katkı Payı Ödeneği	106.397.000,00	145.397.000,00	145.396.999,19	100,0
BORÇ VERME	25.731.000,00	33.539.000,00	32.706.065,00	97,5
TOPLAM	1.358.916.000,00	2.472.004.942,78	2.126.892.215,82	86,0

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5018 sayılı Kanununun 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 malî raporların şekil, süre ve türleri Kanun’un 49 ve 80’inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

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

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

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

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

Yönetmeliğin 310'uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Nakit Akış Tablosu olduğu; 314-316'nci maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Bakanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklar tarafından yürütülmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetim, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla tasarlanmıştır. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara bu raporda değil yargılamaya esas raporda yer verilmektedir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanun'un 49 ve 80' inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, denetim, mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmektedir.

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.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'a 8/12/2013 tarih ve 28845 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici madde ile kurumsal mali tabloların Sayıştaya gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere 2016 yılına kadar üç yıl

ötelenmiş iken, Maliye Bakanlığınca kamu idarelerine ait mali tabloların düzenlenebilmesine esas olmak üzere Say2000i muhasebe otomasyon programı ve muhasebe yönetmeliklerinde yapılan düzenlemeler çerçevesinde ilk defa 2015 yılı sonu itibarıyla kamu idaresi mali tablolarının sunulabilmesi zemini hazırlanmış ve KBS üzerinden kamu idarelerine sunulmaya başlanmıştır.

Bu kapsamda, Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesine göre hesap dönemi sonunda verilecek olan cetvel ve mali tablolardan daha önce sunulabilen bütçe giderleri ve ödenekler tablosu ve taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveline ilave olarak;

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu

kurumsal bazda Sayıştaya gönderilmiştir.

6085 sayılı Kanun uyarınca kamu idaresi esasına göre denetim yapılabilmesi ve denetim görüşü verilebilmesi için, anılan Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde belirtilen yıl sonu kamu idaresi mali rapor ve tablolarının; kamu idaresince muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü birimlerden alınacak kayıtlarla ve gerektiğinde envanter işlemleri de yapılarak kamu idaresinin varlık ve yükümlülükleri ile mali yıla ilişkin faaliyet sonuçlarının Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen standartlarda sunulması gerekmektedir.

Kamu idareleri, KBS üzerinden alınan verileri kendi kayıtları ile teyit ederek tasarrufu altındaki varlık ve yükümlülükleri ile mali yıla ilişkin faaliyet sonuçlarına ilişkin bilgileri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen raporlama esaslarına uygun olarak hazırlaması gerekirken kamu idaresi bazında ilk defa mali tablo düzenlenmesi ve 2015 yılının geçiş süreci olması sebebiyle sadece KBS üzerinden alınan mali tabloları sunmuştur.

Birimlere ait faaliyet sonuçları konsolide edilmeden birleştirildiği için bilançoda, aynı anda olumlu ve olumsuz faaliyet sonucu ortaya çıkmaktadır. Farklı muhasebe birimleri tarafından gerçekleştirilen işlemler yıl sonu itibarıyla konsolide edilemediğinden, verilen tablolar farklı birimlerce hazırlanan veri setlerinin alt alta toplamlarından oluşmaktadır. Bu nedenle yukarıda Sayıştaya verildiği belirtilen tablolar, farklı muhasebe birimlerince

oluşturulan yevmiye kayıtlarının bir araya getirilmiş halidir.

Denetim alışmaları, bu çerçevede hazırlanan mali tablolarla birlikte evre ve Şehircilik Bakanlığının muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel, belgeler, yevmiye kayıtları, yevmiye kayıtlarına esas belgeler ve bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler esas alınarak bu belgelerin tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluğu açısından yürütülmüştür.

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Bakanlığa Tahsisli veya Bakanlığın Kullanımında Bulunan Taşınmazların Envanter ve Kayıt Çalışmasının Yapılmaması

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

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

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

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

...

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

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

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

kaydedilir.

b) Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 1/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar.

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

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

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

Yapılan incelemede, yönetmelikte istenen bilgileri karşılayacak nitelikte kayıt ve envanter çalışması yapılmadığı görülmüştür. Bu durum taşınmazlara ilişkin 250.Arazi ve Arsalar Hesabı ile 252.Binalar Hesabı'nın olması gerekenden az görünmesine neden olmaktadır.

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

Kamu idaresi cevabında; Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 2006 yılında yürürlüğe girmesini müteakip gerekli envanter çalışmaları yapılmış, 2014 yılında yönetmelikte yapılan değişiklik sonrasında da yönetmelik eki formların yeniden düzenlenmesi ilgili birimlerden talep edilmiştir.

Ayrıca, Bakanlık envanter kayıtlarının güncel formlara uygun yeniden tanzim edilebilmesi, elektronik veri paylaşımı imkanları kullanılarak Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ile veri paylaşımı sağlanabilmesi ve kayıtların takip edilmesine yönelik olarak "Taşınmaz Envanter Sistemi" üzerinde güncelleme yapılması, Bakanlık Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü'nden talep edilmiştir. Konu ile ilgili yazılım çalışmaları devam etmekte olup, kısa süre içerisinde tamamlanması öngörülmektedir.

Sonuç olarak; Bakanlık gerekli çalışmaları başlattığını bildirmekle beraber, yönetmelik hükmü gereği söz konusu çalışmaların 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanmış olması gerekmektedir. Bu haliyle Bakanlığın 2015 yılı mali tablolarında taşınmazlara ilişkin 25 maddi duran varlıklar hesap grubu, Bakanlığa tahsisli veya Bakanlığın kullanımında bulunan taşınmazların değerini içermemektedir.

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

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

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

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

"Amortisman ve tükenme payı ayırma yöntemi" başlıklı 5'inci maddesinde; "(1) Duran varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmasında normal amortisman yöntemi uygulanır. Bu yöntemle göre varlıklar için amortisman ve tükenme payı, varlığın yararlanma süresine göre Ek-1'de yer alan Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları Listesinde

belirlenen oranlarda her yıl eşit olarak ayrılır.”,

“Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları” başlıklı 6’ncı maddesinde “(2) *Ancak, maliyet bedeli, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliğinin eki listede yer alan dayanıklı taşınırların her biri için 14.000 TL’yi, 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yer alan taşınmazlar için 34.000 TL’yi aşmayan duran varlıklar ile tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranı % 100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir.*

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

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

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

Bu durumda sicil numarası verilmemiş taşınmaz varlıklar için Tebliğde belirlenen süre ve oranlarda amortisman ayrılması imkanı ortadan kalkmakta, limit altı taşınmazlarda olduğu gibi aktife alındığı yılda % 100 amortisman ayrılmaktadır. Bu suretle 257.Birikmiş Amortismanlar Hesabı alacak kalanı ve 630.Giderler Hesabı borç kalanı 27.013.394,71 TL olması gerekenden fazla görünmektedir.

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

üzerinden amortisman ayrılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulguda belirtilen hesap hatalarının giderilmesi amacıyla Bakanlık tarafından bilgilendirme yazısı yazıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak Bakanlık her ne kadar hesap hatalarının giderilmesi amacıyla gerekli çalışmaların başlatıldığını bildirirse de, bu haliyle Bakanlığın 2015 yılı mali tablolarında 257.Birikmiş Amortismanlar Hesabı alacak kalanı ile 630.Giderler Hesabı borç kalanı 27.013.394,71 TL olması gerekenden fazla görünmektedir.

BULGU 3: Yapılmakta Olan Yatırımlara İlişkin Tutarların 258.Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmemesi ve Geçici Kabulü Yapılan İşlere İlişkin Tutarların Bu Hesapta İzlenmeye Devam Edilmesi

Yapılmakta olan inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin tutarların 258.Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmediği, 630.Giderler Hesabı ile doğrudan gider kaydedildiği veya 252.Binalar Hesabına kaydedildiği, ayrıca, geçici kabulü yapılmasına rağmen bu hesapta izlenmeye devam edilen tutarlar bulunduğu görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 258.Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı başlıklı 187'nci maddesinde;

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

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

a) Borç

1) Gerek yılı içinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarlar, bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili

hesaplara, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

...

b) Alacak

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

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

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

2015 yılı içinde merkez ve taşra teşkilatınca ödemesi yapılan ve 258.Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilmesi gereken inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin toplam 476.694.999,99 TL ödemenin varlık hesaplarıyla ilişkilendirilmeyerek 630.Giderler hesabı ile doğrudan gider kaydedildiği, 19.531.727,36 TL ödemenin ise hatalı varlık hesabı kullanılarak 252.Binalar hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Bu durum, 258.Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı bakiyesinin 496.226.727,35 TL az, 630.Giderler Hesabı bakiyesinin 476.694.999,99 TL fazla ve 252.Binalar Hesabı bakiyesinin 19.531.727,36 TL fazla görünmesine neden olmaktadır.

Ayrıca 258.Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının 2015 yılı açılış kayıtlarında, geçici kabulü önceki yıllarda yapılarak Bakanlıkça veya yatırımcı kuruluşlarca kullanılmaya başlanmış inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerine ilişkin tutarların bulunduğu ve bu tutarlardan yıl içinde çıkış yapılmadığı görülmüştür. Bu tutarların bir

kısımının, idarenin kendi nam ve hesabına yaptırdığı işlere, bir kısmının diğer idareler hesabına yaptırdığı işlere ait olduğu, bir kısmının da Çevre ve Orman Bakanlığı'nın bazı birimlerinin 2011 yılında Bayındırlık Bakanlığı ile birleştirilmesi sürecinde hesaba kaydedilen tutarlardan oluştuğu anlaşılmıştır.

Yukarıya alınan mevzuat hükümleri doğrultusunda, Bakanlığın 258.Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlediği yatırımlardan, tamamlanıp geçici kabulü yapılanlara ilişkin tutarların bu hesaba alacak kaydedilerek bu hesaptan çıkarılması,

İdarenin kendi nam ve hesabına yaptırdığı işlere ait tutarlar ile Çevre ve Orman Bakanlığı'ndan devralınan tutarların geçici kabul sonrası ilgili varlık hesaplarına aktarılması,

Diğer idareler hesabına yaptırılan işlere ait tutarların genel kabul görmüş muhasebe ilkelerinden kişilik kavramı gereğince ilgili idarenin mali tablolarında izlenmek üzere Bakanlığın mali tablolarından çıkarılması gerekmektedir.

Geçici kabulü yapılmasına rağmen bu hesapta izlenmeye devam olunan tutarlar neticesinde, 258.Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının borç kalanı olması gerekenden fazla, 630.Giderler Hesabı ile 252.Binalar Hesabının borç kalanı olması gerekenden az görünmektedir.

İdarenin kendi hesabına veya başka idareler hesabına yapmakta olduğu İnşaat, Bina Onarımı, Büyük Onarım, Tadilat ve Güçlendirme işlerine ilişkin ödemelerin, işin geçici kabulü yapılana kadar, 258.Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi,

258.Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen yatırımlardan geçici kabulü yapılanların 258.Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak; Bakanlık nam ve hesabına olanlara ilişkin tutarların 252.Binalar Hesabına, Bakanlık namına diğer idareler hesabına olanlara ilişkin tutarların 630.Giderler Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulguda belirtilen hesap hatalarının giderilmesi amacıyla Bakanlık tarafından bilgilendirme yazısı yazıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak Bakanlık her ne kadar hesap hatalarının giderilmesi amacıyla gerekli çalışmaların başlatıldığını bildirirse de, bu haliyle Bakanlığın 2015 yılı mali tablolarında 258.Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı borç bakiyesi 496.226.727,35 TL az, 630.Giderler

Hesabı borç bakiyesi 476.694.999,99 TL fazla ve 252.Binalar Hesabı borç bakiyesi 19.531.727,36 TL fazla görünmektedir.

BULGU 4: TOKİ ile Yapılan Protokol Kapsamında Satın Alınması Kararlaştırılan Konutlara İlişkin Ödemelerin Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

TOKİ ile yapılan protokol kapsamında iskan amaçlı satın alınması kararlaştırılan konutlara ilişkin ödemeler ilgili taşınmaz varlık hesaplarında izlenmeyerek, 630.Giderler Hesabı ile doğrudan gider kaydedilmektedir.

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

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

...

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

...

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

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

...

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

...

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

...

ifade eder.”

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “259.Yatırım avansları hesabı” başlıklı 189'uncu maddesinde; “(1)Yatırım avansları hesabı, yurtiçinden veya yurtdışından sözleşmeye dayanılarak edinilen maddi duran varlıklarla ilgili olarak verilen yatırım avanslarının izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Bakanlık ile TOKİ arasında yapılan 23.12.2015 tarihli protokol ile; TOKİ mülkiyetindeki Bitlis İli Ahlat İlçesi Sosyal Konutları Projesi ve Erzincan İli Üzümlü İlçesi ve Geyikli, Bayırbağ Projeleri kapsamında 667 adet konutun 77.238.000,68 TL'ye Bakanlığa satılması hususunda mutabakata varılmıştır.

Protokol ile TOKİ, 667 adet taşınmazı satmayı, Bakanlık ise bu taşınmazları almayı birbirlerine karşı borçlanmışlardır. Bu kapsamda konut bedeli olarak 2015 yılı içinde toplam 28.737.689,76 TL ödeme yapılmıştır. Ancak ödeme yapıldığı tarihte ve mali yıl sonu itibariyle ilgili taşınmazların hazine adına tapuya tescili yapılmamıştır. Bu aşamada, TOKİ'nin protokole konu taşınmazları teslim etme yükümlülüğü ve Bakanlığın ise bu edimin ifasını isteme hakkı ve kalan borcunu ödeme yükümlülüğü vardır. Bu itibarla yapılan ödemeler, gelecekte ekonomik yarar sağlaması beklenen ve kamu idaresi tarafından kontrol edilebilen bir hakka dönüşmektedir.

Ancak yapılan ödemelerin doğrudan doğruya giderleştirilmek suretiyle muhasebeleştirilmesi sonucunda, sözleşme kapsamındaki taşınmazların satıcı tarafından yapımı tamamlandıktan sonra Bakanlığa teslim edileceği bilgisi mali tablolarda yer almamaktadır. İnşaat henüz tamamlanmadan ya da hazine adına tapuya tescili yapılmadan önce yapılan protokol kapsamında yapılan ödemeler avans niteliği taşımaktadır. Mevcut uygulamada, 2015 yılı mali tabloları protokol kapsamında gerçekleştirilen avans niteliğindeki ödemeler hakkında bilgi sunmamaktadır. Bu durum 259.Yatırım Avansları Hesabının olması gerekenden 28.737.689,76 TL az, 630.Giderler Hesabının bu tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

Yapılan ödemeler ile bu ödemeler karşılığında elde edilecek değerlerin; gerçeğe uygun bir şekilde mali tablolara yansıtılması amacıyla, ilgili taşınmazların Hazine adına tapuya tescili yapılana kadar ödenen tutarların doğrudan gider hesaplarına alınmak yerine

259.Yatırım Avansları Hesabına alınmak suretiyle muhasebeleştirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulguda belirtilen hesap hatalarının giderilmesi amacıyla Bakanlık tarafından bilgilendirme yazısı yazıldığı bildirilmiştir

Sonuç olarak; Bakanlık her ne kadar hesap hatalarının giderilmesi amacıyla gerekli çalışmaların başlatıldığını bildirirse de, bu haliyle Bakanlığın 2015 yılı mali tablolarında 259.Yatırım Avansları Hesabı olması gerekenden 28.737.689,76 TL az, 630.Giderler Hesabı bu tutar kadar fazla görünmektedir.

BULGU 5: Döner Sermayeli Kuruluşlara Taahhüt Edilen ve Yatırılan Sermayelerle İlgili Kayıtların Doğru Yapılmaması

Bakanlık tarafından döner sermaye işletmesine taahhüt edilen 200.000.000,00 TL sermayenin sadece ödenen 33.401.507,03 TL tutarı 242.Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlenmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde 242.Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ile ilgili, "Hesabın niteliği " başlıklı 162'inci maddesinde; "*Döner sermayeli kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı; kamu idarelerinin bütçelerine konulan ödeneklere dayanarak, döner sermayeli kuruluşlara verdikleri aynı ve nakdi sermayelerin izlenmesi için kullanılır.*",

"Hesabın işleyişi " başlıklı 164'üncü maddesinde; "*(1) Döner sermayeli kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:*

a) Borç

1) Döner sermayeli kuruluşlara taahhüt edilen sermaye tutarları bu hesaba borç, 247-Sermaye Taahhütleri Hesabına alacak kaydedilir.",

247.Sermaye Taahhütleri Hesabı ile ilgili "Hesabın niteliği" başlıklı 165'inci maddesinde; "*Sermaye taahhütleri hesabı, kamu idarelerinin malî kuruluşlar, mal ve hizmet üreten kuruluşlar ve döner sermayeli kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılır.*",

“Hesabın işleyişi” başlıklı 166’ncı maddesinde; “(1) Sermaye taahhütleri hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Alacak

1) Sermaye taahhüt tutarları bu hesaba alacak, ilgili malî duran varlık hesabına borç kaydedilir.

...

b) Borç

1) Yerine getirilen sermaye taahhüt tutarları bir taraftan bu hesaba borç, taahhüdün yerine getirilme şekline göre ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.” denilmektedir.

Döner sermaye işletmesinin 2015 yılı dönem sonu bilançosunda 500.Sermaye hesabı 200.000.000 TL, 501.Ödenmemiş sermaye hesabı 166.598.492,97 TL ve ödenmiş sermayesi 33.401.507,03 TL’dir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği gereği döner sermayeli kuruluşlara taahhüt edilen sermaye tutarları 242.Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına borç, 247.Sermaye Taahhütleri Hesabına alacak kaydedilmelidir. Yerine getirilen sermaye taahhüt tutarları 247.Sermaye Taahhütleri Hesabına borç kaydı yapılması gerekmektedir.

Bakanlığın 2015 yılı mali tabloları incelendiğinde anılan yönetmelik hükümleri gereğince yapılması gereken muhasebe kayıtlarının yapılmaması sonucu Bakanlık yılsonu mali tablolarında 242.Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ile 247.Sermaye Taahhütleri Hesabı 166.598.492,97 TL eksik olarak yer almıştır.

Bakanlıkça ilgili kayıtların yönetmelik çerçevesinde doğru ve zamanında yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Söz konusu bulguya ilişkin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğünce Bakanlığımıza iletilen yazıda, muhasebe kayıtlarının düzeltildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; Bakanlık cevabında belirtilen muhasebe kayıtlarına göre; 05.05.2016 tarih ve 12146 nolu muhasebe işlem fişiyle 242.Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan

Sermayeler Hesabına 166.598.492,97 TL borç, 247.Sermaye Taahhütleri Hesabına 166.598.492,97 TL alacak kaydı yapıldığı anlaşılmaktadır. Ancak, Bakanlık yılsonu mali tablolarında 242.Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ile 247.Sermaye Taahhütleri Hesabı 166.598.492,97 TL eksik olarak görünmektedir.

BULGU 6: Diğer İdareler Hesabına Kabulü Yapılan Yatırım Harcamalarına İlişkin Tutarların Bakanlığın Varlık Hesaplarında İzlenmesi Neticesinde 252.Binalar Hesabı Bakiyesinin Gerçeği Yansıtmaması

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

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

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

176'nci maddesinde;

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

a) Borç

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

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

3) Binalar hesabında kayıtlı binaların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılmasına ilişkin olarak bütçeye gider kaydıyla yapılan harcama tutarları, bir taraftan bu hesaba borç, ... kaydedilir.

4) Bu Yönetmeliğin yürürlük tarihinden önce mevcut olup, hesaplarda yer almayan

binalardan envanteri yapılanlar, tespit edilen değerleri üzerinden bu hesaba borç, ...kaydedilir.

...

b) Alacak

...

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

2015 yılı içinde 252.Binalar Hesabına kaydedilen tutarlardan 281.922,48 TL'nin, diğer idareler hesabına yapılan inşaat, bina onarımı, büyük onarım, tadilat ve güçlendirme işlerinden kabulü yapılmış olanlara ait olduğu görülmüştür. 2015 yılı açılış kaydında yer alan tutarları oluşturan önceki yıllara ait kayıtlarda da bu tür hataların varlığı tespit edilmekle birlikte, denetim yılına ait olmayan bu işlemlerin toplam tutarı hesaplanamamıştır.

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

Kamu idaresi cevabında; Bulguda belirtilen hesap hatalarının giderilmesi amacıyla Bakanlık tarafından bilgilendirme yazısı yazıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Bakanlık her ne kadar hesap hatalarının giderilmesi amacıyla gerekli çalışmaların başlatıldığını bildirirse de, bu haliyle Bakanlığın 2015 yılı mali tablolarında 252.Binalar Hesabı olması gerekenden 281.922,48 TL fazla, 630.Giderler Hesabı bu tutar kadar az görünmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve “Denetimin Dayanağı Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde açıklanan çerçevede ekte sunulan mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı Mali Duran Varlıklar ve Maddi Duran Varlıklar hesap alanları hariç doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Uygulama Projesi ile Anahtar Teslim Götürü Bedel İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulama Sırasında Birçok Proje Değişikliği Yapılması

Uygulama projesi ile ihale edilen yapım işlerinde sözleşmenin uygulaması sırasında projelerde önemli ölçülerde değişiklik yapıldığı görülmüştür. Bu değişiklikler işin sözleşme süresinde bitirilmesine engel olduğu gibi, işin devamı sırasında meydana gelen iş artışları ve bunların bedellerinin belirlenme yöntemi nedeniyle, rekabet koşulları ortadan kalkmaktadır.

Uygulama projesi 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinde "*Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz.*" denilmektedir.

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

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

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

a) *Sözleşmeye esas proje içinde kalması,*

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

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

...

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

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

-İş artışı başlangıçta öngörülemeyen nedenlere dayalı olarak ortaya çıkmalı,

-Artışa konu işlerin yaptırılmasında zorunluluk bulunmalı,

-İlave işler sözleşmeye esas proje içinde kalmalı,

-İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılması teknik veya ekonomik olarak mümkün olmamalı,

-İş, sözleşme bedelinin % 10'una kadar oran dahilinde iş artışlarıyla tamamlanıyor olmalıdır.

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

Dolayısıyla işin devamı sırasında meydana gelen iş artışları ve bunların bedellerinin

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

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

Tabloda, 2015 yılında devam etmekte olan veya geçici/kesin kabulü yapılan yapım ve onarım işlerinden, süre uzatım kararları incelenmiş toplam 63 işin, iş artışı veya proje değişikliği nedenleriyle süre uzatım kararı verilmiş olanlarına ilişkin icmali yer almaktadır.

Tablo 2 Proje Değişikliği Nedeniyle Süre Uzatımı Verilen İşler İcmali

İhale Yeri	Süre Uzatımı Kararı Verilen İş Sayısı	Proje Değişikliği	Proje Değişikliği
		Nedeniyle Süre Uzatımı Kararı Verilen İş Sayısı	Nedeniyle Süre Uzatımı Kararı Verilen İş Oranı (%)
Merkez	46	33	72
İl müdürlükleri	17	16	94
Toplam	63	49	78

Tablodan anlaşılacağı üzere; süre uzatımı kararları incelenen 63 işin % 78'indeki süre uzatımının gerekçesi proje değişikliği ve iş artışlarıdır. Bu oran taşrada % 94'e çıkmaktadır. Projelerin uygulanması sırasındaki değişiklikler yukarıda değinildiği üzere rekabet koşullarını ortadan kaldırdığı gibi, işlerin zamanında teslim alınmasını da engelleyen en önemli etkidir.

İş artışları yapılırken, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması şartının aranmadığı, işin % 10'luk iş artışı ile tamamlanamayacağı anlaşılmasına rağmen iş artışı yapılarak işe devam edildiği ve iş bitim tarihi geçmesine rağmen esaslı proje değişiklikleri yapıldığı görülmüştür.

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

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

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

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

...

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

Bu hükümler çerçevesinde; proje değişikliklerinin, sözleşme konusu işlerle ilgili proje vb. teknik belgelerde, değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hallerde, iş artışlarının, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde yapılması gerekmektedir. Ancak, yukarıda anılan Kanun ve YİĞŞ hükümlerine aykırı olarak uygulama projelerinin "izolasyon için sürme yalıtım yapılması daha sağlam, dış cephe yalıtımının taşıyünü üzerine alçıpanel olması daha sağlıklı, asansör sövesinin ceviz kaplamalı ahşap yerine mermer olması daha dayanıklı, konferans koltuğunun daha özellikli olması, elektrik tesisatında kapasite artırımı, peyzaj imalatlarında değişiklik, sabit mobilya eklenmesi" gibi gerekçelerle defalarca değiştirildiği görülmektedir. Söz konusu değişikliklerin "öngörülemeyen durum veya değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hal" kapsamında değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir.

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

gördüğü değerlendirilmektedir.

Nitekim aşağıda yer alan tabloda görüleceği üzere; projedeki değişiklikler nedeniyle yapılan net iş artışı sözleşme bedelinin % 10'unu geçmemesine rağmen, iş artış ve eksilişleriyle birlikte toplam değişiklik tutarı sözleşme bedelinin % 63'üne ulaşabilmektedir. Bu yoğunluktaki değişiklikler ihale dokümanında tarif edilen ve ihale sürecinde rekabet ve yarışmaya konu olan işle fiilen gerçekleştirilen iş arasındaki bağlantıyı koparmakta, bunların fiyatlarının belirlenme yöntemi nedeniyle de, ihaleye katılan diğer isteklilerin bilgisine sunulmayan ve üzerinde rekabet edilmeyen imalatlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 3 İşlerde Yapılan Toplam Değişiklik Tutar ve Oranı

İşin Adı	Sözleşme Bedeli (TL)	Toplam İş Artışı (TL)	Toplam İş Azalışı (TL)	Sözleşmede Toplam Değişiklik (TL)	Sözleşmede Değişiklik Oranı (%)
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Hizmet Binası	137.900.000	50.319.000	36.541.000	86.860.000	63
İş-Kur Genel Müdürlüğü	17.371.013	5.312.803	3.615.699	8.928.502	51
Mersin 3500 KÖY	67.435.000	13.179.213	6.515.926	19.695.139	29
Karabük Tarım İl Müdürlüğü	2.550.000	363.000	363.000	726.000	28
Manisa İş-Kur İl Müdürlüğü	3.998.000	438.066	332.627	770.693	19

Uygulama projesi ile ihale edilen işlerde sözleşme bedelinin % 63'üne varan değişiklik yapılması, uygulama projelerinin gereken nitelikte hazırlanmadığının göstergesidir. Kanun koyucu, yapım işlerinde uygulama projesi yapılmadan ihaleye çıkılmamasına, iş artışlarına yalnızca öngörülemeyen durumlarda başvurulmasına ve öngörülemeyen

durumlarda dahi iş artışının %10 ile sınırlanmasına hükmederken, uygulama projelerinin değişmezliğine vurgu yapmış ve bu projelere büyük önem atfetmiştir. Ön veya kesin projeden farklı olarak uygulama projelerinin, ciddi çalışmalar neticesinde, yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği nitelikte hazırlanması gerekmektedir.

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

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

B. İşin % 10'luk iş artışı ile tamamlanamayacağı anlaşılmasına rağmen iş artışı yapılarak işe devam edilmesi

İşin % 10 iş artışı ile tamamlanamayacağı anlaşılmasına rağmen ikmal ihalesi ile birlikte iş artışı da yapılmıştır.

4735 sayılı Kanun’un 24’üncü maddesine göre anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş sözleşme bedelinin % 10'una kadar oran dahilinde aynı yükleniciye yaptırılabilir. İşin bu şartlar dahilinde tamamlanamayacağının anlaşılması durumunda ise artış yapılmaksızın hesabın genel hükümlere göre tasfiye edilmesi gerekmektedir.

Anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen Bakanlık hizmet binası inşaatı işinde 30.09.2014 tarihli iş artışı oluru ile 137.900.000 TL’lik işte 36.541.000 TL iş eksilişi, 50.319.000 TL iş artışı olmak üzere, artan ve azalan imalatlar neticesinde net % 9,99 iş artışı

yapılmıştır.

Ancak, bu iş artışı yapılırken % 10 artış limiti kapsamında kalmak amacıyla inşaatın mütemmim cüzü niteliğindeki konferans salonu zemini, koltukları, asansör sövesi, mutfak ekipmanları vb. bazı imalatlar 1. ihale kapsamında çıkarılarak bazı değişikliklerle ikmal ihalesi kapsamına alınmıştır.

Ayrıca, yine işin mütemmim cüzü niteliğindeki ısıtma kazanı ve müstemilatı, yangın perdesi vb. bazı imalatlar %10'luk sınır nedeniyle iş artışı kapsamında yaptırılmayacağı için ikmal ihalesi kapsamında ihale edilmiştir. Kalan işler için ikmal ihalesi onayı 16.09.2014 tarihinde alınmış olup, iş artışı oluru ise 30.09.2014 tarihinde alınmıştır. Yukarıya alınan mevzuat hükümleri çerçevesinde "işin % 10 iş artışı ile tamamlanamayacağını anlaşılması durumunda, artış yapılmaksızın hesabın genel hükümlere göre tasfiye edilmesi gerekirken iş artışı ile devam edilmiştir.

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

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

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

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

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

....İdare, sözleşme konusu işlerle ilgili proje v.b. teknik belgelerde, değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hallerde, işin sözleşmede

belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak şekilde gerekli değişiklikleri yapmaya yetkilidir...” denilmektedir.

İş bitim tarihinden sonra veya iş bitim tarihine yakın tarihlerde; kalorifer kazan sistemi değiştirilmesi, dış cephede değişiklik yapılması, asansör kuyusuna çelik konstrüksiyon yapılması gibi esaslı proje değişiklikleri yapıldığı görülmüştür.

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

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

Kamu idaresi cevabında; Özetle; “Projelerin yükleniciler tarafından ihale aşamasında incelenmesi gerekirken, eksikliklerin işin yapılması aşamasında görülmesi ve yatırımcı kuruluşların işin yapılması aşamasında yeni taleplerde bulunmaları nedenleriyle gereken imalatlar iş artışı kapsamında aynı yükleniciye yaptırılmaktadır.

29.11.2012 tarih ve 2012/22 sayılı Genelgemiz ile Yatırımcı Kuruluşlar uyarılarak; tasdikli proje ve mahal listelerinde maliyeti artırıcı yönde imalat değişikliği ve ihtiyaç programı dışında ilave imalat taleplerinden kaçınılması istenmiştir.

İşin %10'luk iş artışı ile tamamlanamayacağını anlaşılmına rağmen iş artışı yapılmasına ilişkin olarak; hizmet binamızın ilk ihale kapsamında tüm ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla iş artışı yapılarak bina daha fonksiyonel hale getirilmiştir. Geri kalan kısmında ilk ihale dışındaki ihtiyaçları karşılamak maksadıyla yeni bir yapım ihalesi yapılması söz konusu olmuştur. Bunun neticesinde binanın ilk ihalede düşünilemeyen ihtiyaçlar da 2. İhale kapsamında yaptırılmıştır.

Sözleşmeye göre iş bitim tarihi geçmesine rağmen proje değişiklikleri yapılmasına ilişkin olarak 02.08.2013 tarih ve 2013/29 sayılı Genelgemiz ile proje değişikliği işlemlerinin en geç işin sözleşmesine göre verilen sürenin %80'lik kısmı tamamlanmadan önce fiyat anlaşması yapılmak üzere Bakanlığımıza intikal ettirilmesi istenmiştir. Ancak iş artış ve azalış

hesapları için süresinin bitimine yakın veya iş bitiminden sonra Bakanlığımıza gönderilmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Proje değişiklikleri ile iş artışlarının öngörülebilir veya zorunlu olmayan nedenlerle yapılmasına ilişkin Bakanlık cevabında, yüklenicilerin tip idari şartname gereği ihaleye teklif vermeden önce, projeleri inceleyip tekliflerin hazırlanmasını veya işin gerçekleştirilmesini etkileyebilecek maddi veya teknik hatalar veya eksiklikleri idareye bildirmesi gerekirken, projelerin işe başladıktan sonra incelenip, gerekli değişikliklerin işin devamı sırasında iletilmesinden dolayı iş artışı ve proje değişiklikleri yapıldığı bildirilmiştir. İdare yapılan işlemin mevzuata aykırı olduğunu kabul etmekte ancak sorunun çözümü için çalışma yapmamaktadır.

Ayrıca, yüklenicilerin projeleri işe başladıktan sonra incelemesi neticesinde projelerde yapılması zorunlu değişikliklerin tespit edilmesi halleri YİGŞ’de düzenlenmiştir. YİGŞ’nin “İşlerin denetimi” başlıklı 14 üncü maddesine göre; yüklenici, üstlenmiş olduğu işleri, sorumlu bir meslek adamı olarak fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapmayı kabul etmiş olduğundan, kendisine verilen projeye ve/veya teknik belgelere göre işi yapmakla, bu projenin ve/veya teknik belgelerin iş yerinin gereklerine, fen ve sanat kurallarına uygun olduğunu, ayrıca işin yapılacağı yere, kullanılacak her türlü malzemenin nitelik bakımından yeterliliğini incelemiş, kabul etmiş ve bu suretle işin teknik sorumluluğunu üstlenmiş sayılır. Bununla birlikte yüklenici, kendisine verilen projelerin ve/veya şartnamelerin, teslim edilen işyerinin veya malzemenin veyahut talimatın, sözleşme ve eklerinde bulunan hükümlere aykırı olduğunu veya fen ve sanat kurallarına uymadığı hususundaki karşı görüşlerini teslim edilmiş veya talimat alış tarihinden başlayarak on beş gün içinde (özellikli bakımından incelenmesi uzun sürebilecek işlerde, yüklenicinin isteği halinde bu süre idarece artırılabilir) idareye yazı ile bildirmek zorundadır. Bu sürenin aşılması halinde yüklenicinin itiraz hakkı kalmaz.

Ayrıca Bakanlık cevabında, bir kısım proje değişikliklerinin de yatırımcı kuruluşların sonradan farketmediği bazı ihtiyaçların, yeniden ihale yapılmasının süreci uzatması nedeniyle mevcut sözleşme kapsamında iş artışı olarak yaptırılması nedeniyle oluştuğu ifade edilmiştir. Bu durumun önlenmesi amacıyla 2012 yılında bir genelge yayınlanarak yatırımcı kuruluşların uyarıldığı bildirilmiştir.

İş artışı yapılabilecek haller 4735 sayılı Kanununun 24’üncü maddesinde açıkça sayılmıştır. Bu şartlar oluşmadan iş artışı yapılması, İhale Kanununun rekabet, saydamlık,

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

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

İş artışı yapılabilecek haller bulguya da alınan 4735 sayılı Kanunun 24'üncü maddesinde açıkça sayılmıştır. Bu şartlar oluşmadan iş artışı yapılması, İhale Kanununun rekabet, saydamlık, ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması gibi temel ilkelerine aykırıdır. Bu konu Bakanlığın 2012-2013 yılı raporunda da ele alınmıştır.

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

İşin %10'luk iş artışı ile tamamlanamayacağına ilişkin anlaşılmasına rağmen iş artışı yapılmasına ilişkin Bakanlık cevabında, Bakanlık hizmet binasının tamamlanabilmesi için zorunlu olan, binanın mütemmim cüzü niteliğindeki imalatların başka bir ihale kapsamında yapıldığı kabul edilmiştir.

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

Sözleşmeye göre iş bitim tarihi geçmesine rağmen proje değişiklikleri yapılmasına ilişkin Bakanlık cevabında; gerek yapı denetim elemanları gerekse yatırımcı kuruluş tarafından gelen proje değişikliği taleplerinin geç gelmesi nedeniyle proje değişikliklerinin geç yapıldığı ifade edilmektedir.

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

Konu Bakanlığın 2012 ve 2013 Sayıştay Denetim Raporu ile Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasına rağmen Bakanlık cevaplarında aynı genelgelerden bahsedilmiş ancak herhangi bir gelişme sağlanamamıştır. Proje değişiklikleri ile iş artış ve eksilişlerinin 02.08.2013 tarihli genelge hükümleri çerçevesinde, makul bir süre içinde yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: İdareden veya Mücbir Sebepden Kaynaklanan Gecikmeler ile İş Artışları İçin Verilen İlave Sürelerin Hesaplanmasında Hataların Yapılması

Bakanlık süre uzatım kararları alınması konusundaki görevleri zamanında yerine getirmemekte, süre uzatım kararları alınırken ve verilecek süreler hesaplanırken, yüklenicinin iş programına göre durumu ve süre uzatım gerekçesinin iş akışına etkisi gözardı edilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; "*İş programı: Yüklenicinin, işin süresi ve varsa iş kısımlarına ait bitirme tarihleri ile yıllık ödeme miktarlarını da dikkate alarak, yapım işine ait iş kalemlerini/gruplarını, aylık imalatı ve iş miktarlarını, ihzarat ödemesi öngörülen işlerde ihzaratı, yıllık ödenek dilimlerini ve bunların aylara dağılımını ayrıntılı olarak gösterdiği programını, ...ifade eder.*" şeklinde tanımlanmıştır.

YİĞŞ'nin "İşin süresi ve sürenin uzatılması" başlıklı 29'uncu maddesinde;

"(5) Öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olduğu hallerde ilave işin gerektirdiği ek süre Yükleniciye verilir.

(6) Mücbir sebepler ve/veya idarenin sebep olduğu hallerden dolayı, işte sorumluluğu yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi halinde, durum idarece incelenerek işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre işin bir kısmına veya tamamına ait süre uzatılır." denilmektedir.

Bu ifadelerden anlaşılacağı üzere; bu düzenlemelerin temel amacı, yükleniciden kaynaklanmayan ve mevzuatta yazılı diğer şartları taşıyan durumlardaki gecikmelerin telafi edilerek, yüklenicinin süre açısından zor duruma düşmesinin ve gecikme cezası ve fesih hükümlerine maruz kalmasının önlenmesidir. Bu konudaki inceleme ve hesaplamaların dikkatle yapılarak yükleniciden kaynaklanan gecikmelerin telafi edilmemesi önemlidir.

İşteki gecikmenin tespit edilebilmesi için, öncelikle usulüne uygun hazırlanmış bir iş programı gerekmektedir. Nitekim hangi imalatın hangi tarihlerde yapılacağı iş programında gösterilmektedir. Bir inşaatın yapılabirlik süresi içindeki seyrini, iş kalemlerini, aylık imalatı, yıllık ödenek dilimlerini ve bunların aylara dağılımını göstermek üzere işin başlangıcında düzenlenen çizelge olarak tarif edilebilen iş programı, işin belli bir disiplin içinde seyrinin takibi ve ödenek dilimlerinin aylık gerçekleşme durumlarının izlenmesinde önemli bir belge niteliğindedir.

Mücbir sebepten veya idareden kaynaklanan gecikmelerin işe etkisi ancak gerekli özen gösterilerek hazırlanmış ve uygulanmış bir iş programı üzerinden tespit edilebilir. Böyle bir iş programında geciktirici nedenlerin etki ettiği imalatlar, bu imalatların iş programındaki yeri ile bu nedenlerin iş akışına etki derecesi, gecikmeye neden olan olayın vuku bulduğu veya etkisinin devam ettiği tarihler birlikte değerlendirilerek, işin bir kısmında veya tamamında meydana gelen gecikmenin tespit edilmesi ve işin süresinin kısmen veya tamamen uzatılmasına karar verilmesi gerekir.

İş programlarının usulüne uygun hazırlanmaması veya süre uzatım kararlarının önemli ölçüde geç alınması nedenleriyle işin iş programıyla bağı kopmakta ve iş programına göre takibinin yapılması imkansızlaşmaktadır. Bu itibarla gecikmenin ne kadarının idareden ne kadarının ise yükleniciden kaynaklandığının tespiti mümkün olamamaktadır. Ayrıca, işin sadece bir kısmını etkileyecek nitelikteki gecikme nedenleri için işin tamamına ait süreler uzatılmakta veya ilave imalatlar için gereken sürelerin hesaplanmasında yüklenicinin iş programının önemli ölçüde gerisinde çalıştığı dikkate alınmadan süreler verilmektedir.

Süre uzatım kararlarının doğru olarak hesaplanabilmesi, sorumluluğu yükleniciye ait olmayan gecikmelerin telafisi veya ilave işin gerektirdiği sürelerin verilebilmesi için aşağıda açıklanan işlemler yerine getirilmelidir.

A. YİĞŞ'de sayılan hallerin işte gecikmeye neden olduğunun ispat edilebilmesi için proje değişikliklerinin iş programlarına yansıtılması gerekmektedir.

İşin başından itibaren, ihale dokümanında yer alan proje ve sözleşme ödeneklerine göre hazırlanan iş programına göre imalat yapılması, her türlü proje değişikliğinde, değişikliklerin revize iş programının ilgili kısımlarına derç edilerek proje değişikliği ile iş programı bağlantısının kurulması gerekmektedir.

Gerekli özen gösterilerek hazırlanmış iş programının bulunmadığı veya proje değişikliği ile iş programı bağlantısının kurulmadığı işlerde süre uzatımı kararlarına ilişkin sağlıklı değerlendirmelerin yapılması beklenemez. Özellikle iş programına uygun imalat yapılmayan bir işte, işi geciktirici nedenlerin iş akışına etki derecesinin tespitinin belgelere dayandırılabilmesi mümkün görünmemektedir.

Bakanlık tarafından, işin süresi boyunca yapılmış birçok proje değişikliği, tek bir iş artış ve eksiliş oluru çerçevesinde ele alınmış, bu iş artış ve eksilişi neticesinde de, ilave imalatlar için gereken sürelerin sözleşme süresine eklenmesine karar verilmiştir. Ancak, işin temelinde zemin güçlendirmeleri dahil olmak üzere, işin devamında yapılmış birçok değişikliği içeren bu iş artışına dahil imalatlar, revize iş programında, imalatların yapıldığı veya yapılması gerektiği aylara değil işin sonuna eklenmiştir. Bu haliyle iş programında yer alan aylık imalatlara ve tutarlarına ilişkin bilgi gerçeği yansıtmamaktadır.

Bununla birlikte gerçeği yansıtmadığı değerlendirilen bu iş programları baz alınarak başka süre uzatım kararları da alınmıştır. Bu şekilde özen gösterilmeden hazırlanmış iş programları üzerinden, mücbir sebep veya idareden kaynaklanan sebeplerin işin yürütülmesine olan etkisini sağlıklı değerlendirmenin mümkün olmadığı açıktır. Yapılan işle uyumlu olmayan iş programı üzerinden yapılan değerlendirmeler neticesinde verilen süre uzatımı kararının açıklanabilir gerekçelere dayandırılmadığı düşünülmektedir.

B. Bakanlığın süre uzatım kararı alma konusundaki görevlerini zamanında yapması gerekmektedir.

Süre uzatım kararları, işin iş programı ile bağlantısını koparacak ölçüde geç alınmaktadır.

YİĞŞ'nin 17'nci maddesinde;

“(7) İşte idarece onaylanan bir süre uzatımı bulunduğu takdirde, yüklenici bu hususun kendisine tebliği tarihinden başlamak üzere yedi gün içinde yeni süreye göre revize iş programı düzenleyerek idarenin onayına sunmak zorundadır.”

“İşin süresi ve sürenin uzatılması” başlıklı 29'uncu maddesinde;

“(5) Öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olduğu hallerde ilave

işin gerektirdiği ek süre Yükleniciye verilir.

(6) Mücbir sebepler ve/veya idarenin sebep olduğu hallerden dolayı, işte sorumluluğu yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi halinde, durum idarece incelenerek işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre işin bir kısmına veya tamamına ait süre uzatılır.”denilmektedir.

Bakanlık tarafından iş programlarına gereken önem verilmemekte, iş programına ilişkin 10 nolu bulguda ayrıntısıyla açıklandığı üzere süre uzatımları sonrasında düzenlenmesi gereken revize iş programlarını idareye zamanında teslim etmeyen veya hiç teslim etmeyen ve adına resen iş programı düzenlenen yüklenicilerle, iş programının oldukça gerisinde çalışan yüklenicilere uyarı ve ceza işlemleri uygulanmamaktadır.

Ancak yüklenicinin iş programına uygun çalışmasının beklenmesi için idarenin de üzerine düşen görevleri zamanında yapması gerekmektedir. Süre uzatım kararları, işin gecikmesine neden olduğu iddia edilen olayın son bulmasından epey bir zaman sonra verilmektedir. Bazı işlerde süre uzatımı kararının çok geç verilmesi nedeniyle, işin tamamı hatalı iş programıyla takip edilmiş, işin süresinin bitimi sonrasında verilen karar neticesinde de artık revize iş programı düzenlenmesine gerek kalmamıştır. Sözleşmesine göre süresi 400 gün olan bir işte, işin bitmesi gereken tarihten yaklaşık 3 hafta sonra, iş yerinin geç teslim edilmesi ve vaziyet planındaki uyuşmazlıklar nedenleriyle işe başlanamaması nedenleriyle işin süresine (32+46) 78 gün ek süre verilmiştir. Yani işin başından beri uygulanması gereken iş programı, aslında hiç bu işe ait olmamış ve işin süresi olan 400 gün boyunca tüm kontrol teşkilatı 78 gün sapsmalı bu belge üzerinden inşaatın seyrini takip etmiş, fiyat farkı ödemesi yapılmıştır. İşin tüm hakedişlerine esas aylık ve yıllık ödenek dilimleri hatalı olduğundan, ödenen fiyat farkları da hatalı hesaplanmaktadır.

Yukarıda açıklandığı üzere iş programları için belli bir disiplin içinde seyrinin takibi ve ödenek dilimlerinin aylık gerçekleşme durumlarının izlenmesinde önemli bir belge niteliğindedir. Süre uzatımına neden olan bir olay neticesinde yeni süre verilip bu sürenin revize iş programına yansıtılmaması halinde işin eski iş programı ile sağlıklı bir şekilde takibi mümkün olmadığı gibi, işin gecikmesine neden olayın üstünden uzun zaman geçtikten sonra verilen süreler nedeniyle de iş ile iş programı arasındaki bağlantı kopmaktadır.

C. İşin tamamını etkilemeyecek nitelikteki nedenler için işin bir kısmına ait sürenin uzatılması gerekmektedir.

İşin tamamına etki etmeyen geciktirici nedenler için işin tamamına ait süreler uzatılmaktadır.

YİĞŞ'nin yukarıya da alınan 29'uncu maddesi hükmü gereğince mücbir sebepler veya idarenin sebep olduğu hallerden dolayı, işte sorumluluğu yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi halinde, durum idarece incelenerek işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre işin bir kısmına veya tamamına ait sürenin uzatılması gerekir.

İşin sözleşmede belirtilen şartlarla yapılmasını engelleyen her olay, işin tamamına etki etmez. Bu olayların bazıları işin sadece bir kısmına ait imalatların yapımını engelleyerek, işin kalan kısmında imalatın durdurulmasını gerektirmeyebilir. Bu gibi durumlarda süre uzatımının işin tamamı için değil, geciktirici olaydan etkilenen kısım için verilmesi gerekir.

Yapılan incelemede; işin gecikmesine neden olduğu iddia edilen bazı hallerin işin tamamında değil ancak bir kısmına etki etmesine ve hatta işten tamamen bağımsız olarak da değerlendirilebilmesine rağmen, işin tamamının süresinin uzatıldığı, bu suretle işin genelindeki yükleniciden kaynaklı gecikmelerin telafi edildiği görülmüştür.

Sözleşmesine göre süresi 540 gün (18 ay) olan bir işte, işin bitmesi gereken tarihte iş programına göre halen yapılması gereken yaklaşık 7 aylık imalatın bulunduğu görülmüş, buna rağmen, çevre tanzimi ile bina kaba inşaatının cüzi bir kısmını etkileyebilecek nitelikteki işlerin, idareden kaynaklanan sebeplerle yapılamadığı gerekçesiyle işin tamamına ilişkin süre toplam 205 gün (yaklaşık 7 ay) uzatılmıştır. Bu kararlar yükleniciden kaynaklı gecikmelerin telafi edildiği değerlendirilmektedir.

İşin tamamını etkilemeyecek nitelikteki gecikme nedenleri için işin tamamına değil ilgili kısma ait sürenin uzatılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

D. İlave imalatların gerektirdiği sürenin iş programı ve inşaatın fiili durumu gözönüne alınarak verilmesi gerekmektedir.

İlave imalatların gerektirdiği süreler, iş programı ve yüklenicinin bulunduğu imalat seviyesi dikkate alınmadan hesaplanmaktadır.

YİĞŞ'nin yukarıya da alınan 29'uncu maddesi hükmü gereğince öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olduğu hallerde ilave işin gerektirdiği ek sürenin yükleniciye verilmesi gerekmektedir. İlave işin gerektirdiği ek süre hesaplanırken, gereken malzemelerin temin süresi, imalatların yapımı için gereken süre ile yeni veya değişen imatlardan sonra yapılması gereken imalatların beklediği sürelerin göz önüne alınması gerektiği açıktır. Süre verilmesindeki temel gerekçe, yükleniciye verilen bu sorumluluğun gerektirdiği ilave sürelerin karşılanarak, yüklenicinin ilave işler nedeniyle süre açısından zor durumda kalmasını önlemektir. Bu değerlendirmelerin yapılabilmesi için de yukarıda da zikredildiği üzere, iş programı ile imalat seviyesi kilit rol oynamaktadır.

İş bitim tarihinde sözleşme fiyatlarıyla yapılan imalat tutarı yaklaşık %59 seviyesinde olmasına ve iş programına göre işin bitmesine yaklaşık 4 ay olmasına rağmen, işteki diğer imalatların yapımına bir etkisi olmayan, ilave iş için gereken malzemenin temini için yaklaşık 2 aylık (56 gün) sürenin sözleşme süresine ilave edildiği görülmüştür. Bu süre uzatımı kararı alınırken, yüklenicinin zaten iş programına göre 4 aylık imalat yapması gerektiği, yapılacak ilave işlerin diğer imatları etkilemediği göz önüne alınmamış, işte yükleniciden kaynaklanmış gecikmeler, bu süre uzatım kararı ile telafi edilmiştir.

İlave işler nedeniyle verilecek süre uzatım kararlarında, ilave işler için gereken malzemelerin temin süresi, imalatların yapımı için gereken süre ile birlikte yüklenicinin gerçekleştirdiği imalat seviyesi ile iş programının da dikkate alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle; "YİĞŞ'de sayılan hallerin işte gecikmeye neden olduğunun ispat edilebilmesi için proje değişikliklerinin iş programlarına yansıtılması amacıyla, iş programı hazırlama talimatı hazırlanarak merkez ve taşra teşkilatımıza duyurulacak ve bundan sonraki çalışmalarda gerekli özenin gösterilmesi sağlanacaktır.

Süre uzatım kararı alma konusundaki görevlerin zamanında yapılabilmesi amacıyla Bakanlığımızca ihalesi merkezden yapılan denetim hizmetleri taşra teşkilatınca yürütülen işlerde 24.10.2014 tarih ve 28519 sayılı talimat yazımızla taşra teşkilatlarında Süre Uzatım Ve Ödenek Aktarma Komisyonu kurulma yetkisi verilmiştir. Böylece süre uzatım kararlarının zamanında alınması sağlanmaktadır. Ayrıca süre uzatımlarına sebebiyet verilmemesi amacıyla

81 il ve merkez teşkilatımıza 14.04.2016 tarih ve 9004 sayılı talimat yazımız yazılmış olup, bu doğrultuda işlemlerin yürütülmesi sağlanacaktır.

Ayrıca, Bakanlığımızca süre uzatım kararı verilirken süre uzatımına sebep olan işlerin yapılması için gereken süre iş bir bütün olarak kabul edilip sözleşmesindeki süreye eklenmektedir. Süre sebebi dışındaki kalan imalatlar için işin sözleşmesindeki bitim tarihi geçerlidir. Süre kararlarında bu hususun belirtilmesi sağlanacaktır.

Bakanlığımızca iş artışı süre kararı verilirken iş programı ve yüklenicinin bulunduğu imalat seviyesi incelenmekte olup, kurum yazışmaları, iklim şartları, malzeme temini vb. birçok husustan etkilenen bu kapsamdaki değerlendirmelerin daha sağlıklı bir şekilde yapılmasına yönelik gereken hassasiyetin gösterilmesi için tespitleriniz doğrultusunda gerekli düzeltmeler yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Bakanlıkça iş programı hazırlama talimatı hazırlanarak merkez ve taşra teşkilatına duyurulacağı bildirilmekle beraber, iş programının hazırlanması asıl olarak yüklenicinin görevi olup, yalnızca yüklenici bu görevini yerine getirmediği takdirde idare resen iş programı düzenlemektedir. İş programı, sözleşmenin sağlıklı uygulanmasının temel bir unsuru olduğu için iş programının hazırlanması ve onaylanması ile ilgili gereken özen gösterilmelidir.

İşin başından itibaren, ihale dokümanında yer alan proje ve sözleşme ödeneklerine göre hazırlanan iş programına göre imalat yapılması, her türlü proje değişikliğinde, değişikliklerin revize iş programının ilgili kısımlarına dercedilerek proje değişikliği ile iş programı bağlantısının kurulması gerekmektedir.

Ayrıca, süre uzatım kararı alma konusundaki görevlerin zamanında yapılabilmesi amacıyla 24.10.2014 tarihli yazıyla taşra teşkilatlarında Süre Uzatım Ve Ödenek Aktarma Komisyonu kurulma yetkisi verildiğinden bahsedilmekle birlikte, söz konusu yazıdan sonraki zamanlarda da bulguya esas tespitler bulunmaktadır. Yayınlanan genelgenin etkili olmadığı değerlendirilmektedir. Bakanlığın süre uzatım kararı alma konusundaki görevlerini zamanında yaparak, işin iş programı ile bağlantısını kopmasının önlenmesi gerekmektedir.

İlave imalatların gerektirdiği sürenin iş programı ve yüklenicinin bulunduğu imalat seviyesi dikkate alınarak verilmesine yönelik gereken hassasiyetin gösterileceği ifade

edilmekle birlikte, bu konu Bakanlığın 2013 Sayıştay Denetim Raporu ile Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasına rağmen herhangi bir gelişme sağlanamamıştır.

BULGU 3: Vergi Resim ve Harç İstisnası Belgesi (VRHİB) Kapsamında Yapılan Vergi Resim ve Harç İstisnası Uygulamasının Mevzuat Hükümlerine Uygun Olarak Yürütülmemesi

Bakanlık tarafından yürütülen bazı yapım işlerine yönelik olarak VRHİB kapsamında yapılan vergi resim ve harç istisnası uygulaması ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütülmemektedir.

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun Ek-2'nci maddesinde;

"Döviz kazandırıcı faaliyetlere ilişkin işlemlerle ilgili olarak düzenlenen kağıtlar damga vergisinden müstesnadır...." hükmüne yer verilmiştir.

Bu hükmün benzerine 492 sayılı Harçlar Kanununun Ek-1 inci maddesinde de yer verilmiştir. Belirtilen hükümler çerçevesinde döviz kazandırıcı faaliyetlerle ilgili işlem ve kağıtlar yönünden, damga vergisi ve harç istisnası getirilmiştir.

Damga Vergisi Kanunu'nun Ek-2 nci maddesi ile Harçlar Kanununun Ek-1 inci maddesinde döviz kazandırıcı faaliyetlerin neler olduğu ve bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından birlikte tespit edileceğine hükmedilmiş, bu yetkiye dayanılarak, döviz kazandırıcı faaliyetlere ilişkin işlemlerle ilgili damga vergisi ve harç istisnası uygulamasının usul ve esaslarının belirlenmesi amacıyla hazırlanan 1 Seri No'lu Döviz Kazandırıcı Faaliyetlerde Damga Vergisi ve Harç İstisnası Uygulaması Hakkında Tebliğ 27/02/2004 tarih ve 25386 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

1 Seri No'lu tebliğin 'Döviz Kazandırıcı Faaliyetle İlgili İstisnanın Kapsamı' başlıklı 3'üncü maddesinde; *"Döviz kazandırıcı faaliyet tanımı, ihracat ile bu Tebliğde sayılan diğer döviz kazandırıcı faaliyetleri kapsar."*

'Diğer Döviz Kazandırıcı Faaliyetler' başlıklı 3.2'nci maddesinde;

"Diğer döviz kazandırıcı faaliyetler aşağıda sayılmıştır:

3.2.1. (21/03/2012 tarih ve 28240 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan (5) Seri No.lu Tebliğ ile yeniden düzenlenen bent) Kalkınma Bakanlığınca yayımlanan cari yıl yatırım programında yer alan yatırımlardan ... uluslararası ihaleye çıkarılanların (Yerli ve yabancı firmaların ayrı ayrı veya birlikte iştirakine açık olmak üzere) ihalesini kazanan ... firmaların,

3.2.1.1. Yerli firma olması halinde, uluslararası ihalelerde tamamı üzerinden, ... yapacakları hizmet ve faaliyetler ...,” denilmektedir.

Bu kapsamda yerli ve yabancı firmaların ayrı ayrı veya birlikte iştirakine açık olmak üzere uluslararası ihaleye çıkarılan yatırım projelerini üstlenen firmaların yatırım projeleri çerçevesinde yapacakları faaliyetler diğer döviz kazandırıcı kapsamında sayılarak yapılan faaliyetlere ilişkin işlem ve kağıtlar yönünden, damga vergisi ve harç istisnası öngörülmüştür.

Aynı tebliğin ‘Vergi Dairelerince Yapılacak İşlemler ve Yaptırımlar’ başlıklı 6’ncı maddesinin ‘İşlem Yapan Kuruluşlara Uygulanacak Yaptırımlar’ başlıklı üçüncü bölümünde;

“ ...

6.3.2. Bu Tebliğ kapsamına girmediği halde bu Kanun ve Tebliğ gerekçe gösterilerek damga vergisi ve harç istisnası tatbik edilen işlemleri yapan kuruluşlar (noter, tapu, gümrük, ihaleyi yapan kurum veya kuruluş vb.), alınmayan damga vergisi ve harç tutarları ile bunlara ilişkin faizlerin ödenmesinden müteselsilen sorumlu olacaklardır.

6.3.3. İstisnaya konu işlemi yaptığı halde gerekli bildirimde bulunmayan kuruluşlar, döviz kazandırıcı faaliyetin gerçekleşmemesi veya belge şartlarına uyulmadığının tespiti halinde, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri çerçevesinde ilgililerden ceza ve gecikme faizi ile birlikte tahsil edilmesi gereken damga vergisi ve harç tutarlarından, müteselsilen sorumlu olacaklardır.” hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenleme ile damga vergisi ve harç istisnası tatbik edilen işlemleri yapan kuruluşlara çeşitli sorumluluklar getirilmiştir.

Diğer taraftan; Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından 23/12/1999 tarih ve 99/13812 sayılı Kararname eki Karara istinaden ihracatı arttırmak, ihraç ürünlerine uluslararası piyasalarda rekabet gücü kazandırmak ve ihraç pazarlarını geliştirmek amacıyla İhracat: 2008/6 No’lu İhracat, Transit Ticaret, İhracat Sayılan Satış ve Teslimler İle Döviz Kazandırıcı Hizmet ve Faaliyetlerde Vergi, Resim ve Harç İstisnası Hakkında Tebliğ hazırlanarak 05/12/2008 tarih ve 27075 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu tebliğde; ihracat, ihracat sayılan satış ve

teslimler, döviz kazandırıcı hizmet ve faaliyetler ile diğer benzeri faaliyetlere yönelik olarak uygulanacak vergi, resim ve harç istisnalarının kapsamı ile bu istisnalar kapsamında yapılması gereken iş ve işlemlere yönelik uygulama usul ve esasları düzenlenmiştir.

2008/6 No'lu bu tebliğin 'Müracaatların değerlendirilmesi ve belge düzenlenmesi' başlıklı 7'nci maddesinde;

“(1) Firmaların, vergi resim harç istisnası belgesi almak üzere ek-1’de belirtilen bilgi ve belgelerle birlikte Müsteşarlığa müracaat etmeleri gerekir. Firmalar tarafından ibraz edilen bilgi ve belgeler, aksi sabit oluncaya kadar doğru olarak kabul edilir...”,

'Vergi resim harç istisnası belgesinin iptali' başlıklı 18'inci maddesinde;

“(2) Bu Tebliğ ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının ilgili genelgeleri hükümlerine uyulmadığının, vergi resim harç istisnası belgesinin düzenlenmesi ve revizesi için ibraz edilen bilgi ve belgeler ile belge kapsamında yapılan işlemlerin gerçek dışı olduğunun ve ilgili belge üzerinde tahrifat yapıldığının tespiti halinde; ilgili belge Müsteşarlıkça iptal edilir ve ilgililer hakkında kanuni işlem yapılır.” denilmektedir.

VRHİB kapsamında uygulanan vergi, resim ve harç istisnalarının, işlemi yapan kuruluşlar tarafından yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir.

Bakanlık tarafından 4734 sayılı KİK'in 21'inci maddesi kapsamında ilansız pazarlık usulü ile ihale edilen bazı yatırım projeleri ihalelerine, sadece yerli istekli davet edilmesine rağmen, VRHİB kapsamında vergi, resim ve harç istisnası uygulandığı görülmüştür.

4734 sayılı KİK'in 28'inci maddesinin birinci fıkrasına 04/07/2012 tarihinde eklenen cümleye göre; ilan yapılmayan ihalelerde, ihale dokümanının sadece idare tarafından davet edilenlere satılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen Kanun hükümleri ile ilgili tebliğ hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; uluslararası ihaleye çıkarılan yatırım projelerini üstlenen firmaların faaliyetlerinin vergi, resim ve harç istisnasından faydalandırılması, söz konusu ihalelerin yerli ve yabancı firmaların ayrı ayrı veya birlikte iştirakine açık olması durumunda mümkün olabilecektir. Çünkü, vergi, resim ve harç istisnalarının genel uygulama amacı uluslararası

ihaleye teklif sunan yerli firmaların ülkeden döviz çıkışını engellemek suretiyle dolaylı olarak döviz kazandırmasının desteklenmesidir.

VRHİB temin sürecinde; öncelikle işin ihalesi üzerinde kalan firmalar tarafından Ekonomi Bakanlığına müracaat etmek için ihaleyi gerçekleştiren Bakanlıktan ihale sonucu ve işe ilişkin bilgiler ile ihalenin yerli ve yabancı istekliye açık olduğunu bildiren bir yazı talep edilmiştir. Bakanlık tarafından firmaya verilen cevabi yazıda istenilen bilgiler ile idari şartnamenin 8'inci maddesinde yer alan düzenlemeye yer verilerek şartname hükümlerine göre ihalenin yerli ve yabancı isteklilere açık olduğu bildirilmiştir. İlgili firmalar bu yazı ve diğer gerekli belgeler ile birlikte Ekonomi Bakanlığına müracaat ederek iş kapsamında vergi, resim ve harç istisnasından faydalanmak üzere VRHİB temin etmiştir. Bakanlık tarafından işin sözleşmesinin uygulanması sürecinde ortaya çıkan vergi, resim ve harçlara ilişkin olarak temin edilen belgeler çerçevesinde istisna uygulanmıştır.

Yapılan incelemede, Bakanlık tarafından KİK'in 21'inci maddesi (b) bendi kapsamında ilansız pazarlık usulü ile ihale edilen işlerde ihale onay belgesi ekindeki davetli listelerinde yer alan firmaların tamamının yerli firma olduğu, yerli firmalar dışında yabancı firmaların davet edilmediği ve ihale dokümanının sadece bu firmalar tarafından satın alındığı anlaşılmıştır. İhale dokümanları içerisinde yer alan idari şartnamelerin 8'inci maddeleri *"İhale, yeterlik kriterlerini taşıyan yerli ve yabancı tüm isteklilere açıktır."* şeklinde düzenlenmiştir. Her ne kadar belirtilen düzenlemeye idari şartnameler de yer verilse de 4734 sayılı KİK'in 28'inci maddesinin birinci fıkrasına göre ilan yapılmayan ihalelere davet edilen firmalar dışında herhangi bir firmanın ihale dokümanı satın alma imkânı bulunmamaktadır. Bu nedenle belirtilen ihalelerde davetli listesi ile davet edilen yerli istekliler dışında yerli ve yabancı firmaların teklif verebilmeleri mümkün değildir.

Buna göre, 4734 sayılı KİK'in 21'inci maddesi kapsamında ilansız olarak pazarlık usulü ile ihale edilen ve sadece yerli firmaların davet edildiği yatırım projeleri ihalelerinde, her ne kadar idari şartnamede "ihalenin yerli ve yabancı isteklilere açık" olduğu ifadesi bulunsa da, ihalenin yabancı isteklilerin katılımına açık olmadığı bir gerçektir. Bu kapsamda söz konusu ihalelere sadece yerli isteklilerin katılması isteniyor ise idari şartnamelerin buna göre düzenlenmesi ya da Ekonomi Bakanlığına VRHİB müracaatı için talep edilen bilgi ve belgelere ilişkin Bakanlık tarafından yazılan yazı ve eklerinde davetli listesinin de bildirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, 1 Seri No'lu tebliğin 6'ncı maddesinin üçüncü bölümünde yer alan ve işlem yapan kuruluşlara uygulanacak yaptırımların düzenlendiği hükümler ile İhracat: 2008/6 No'lu tebliğin 7'nci ve 18'inci maddelerinde belirtilen hükümler birlikte değerlendirildiğinde; VRHİB kapsamında işlem yapanların, bilgi ve belgelerin doğruluğunun sağlanması ve gerekli bildirimlerin yapılması ile vergi, resim ve harç istisnasının usulüne uygun bir şekilde uygulanması bakımından dikkat ve özen göstermeleri gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Yaklaşık maliyeti eşik değere eşit veya eşik değerlerin üzerindeki ihalelerde yeterlik kriterlerini taşıyan yerli ve yabancı tüm isteklilere açık olarak ihalesinin yapılması zorunlu olup, bunun aksine bir uygulama yapılması mümkün bulunmamaktadır. EKAP işlemleri sırasında sistem, yukarıda açıklanan bir durumun aksine bir işlem yapılmasına imkan vermemektedir.

Diğer taraftan “vergi, resim ve harç istisna belgesinin” teminini ile ilgili olarak İdaremiz tarafından doğrudan Ekonomi Bakanlığından herhangi bir talepte bulunulmamaktadır.

Sözleşme öncesinde yüklenici firmalar Bakanlığımıza (Yapı İşleri Genel Müdürlüğü) dilekçe ile başvuruda bulunarak ihalenin uhdelerinde kaldığını ve söz konusu ihalenin yerli ve yabancı isteklilere açık olup olmadığı bilgisini içeren bir iş durum belgesinin taraflarına verilmesini talep etmektedirler.

İş durum belgesi doğrultusunda Ekonomi Bakanlığı tarafından tanzim ve imza edilmiş bulunan “vergi, resim ve harç istisna belgesinin” idaremize sözleşme aşamasında sunmuş olduklarından, gerekli muafiyet işlemleri uygulanmıştır.

Bulgu da belirtilen hususlara ek olarak, gerek pazarlık usulü ile gerekse diğer ihale usulleri ile ihale edilen işlerde, vergi, resim ve harç istisnası uygulanmasının ciddi anlamda vergi kayıplarına neden olduğu Bakanlığımızca da tespit edilmiştir. Ancak, Bakanlığımızın tasarrufunda bulunmayan vergi, resim ve harç istisnası ile ilgili mevzuatın yetkili idarelerce tekrar değerlendirilerek gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiği mütalaa edilmektedir.

Sonuç olarak; İdare tarafından verilen cevapta kendilerine ibraz edilen ve süresi bulunan belgeye uygun olarak işlem yapmak mecburiyetinde olduğu belirtilse de; Vergi Resim ve Harç İstisnası belgelerinin alt bölümünde “*Vergi, Resim ve Harç Tedbirleri, bu belgede belirtilen esas ve şartlara göre Vergi, Resim ve Harç İstisnası Mevzuatı çerçevesinde*

ilgili kuruluşlar tarafından uygulanır.” bilgisine yer verilerek uygulayıcı kuruluşların ilgili mevzuat çerçevesinde işlem yapmaları gerektiği belirtilmiştir.

Bulgumuzda da belirtildiği üzere 1 Seri No’lu Tebliğin 6’ncı maddesinin üçüncü bölümünde yer alan ve işlem yapan kuruluşlara uygulanacak yaptırımların düzenlendiği hükümler ile İhracat: 2008/6 No’lu Tebliğin 7’nci ve 18’inci maddelerinde belirtilen hükümlere göre VRHİB kapsamında işlem yapanların gerekli bildirimlerin yapılması ile vergi, resim ve harç istisnasının usulüne uygun bir şekilde uygulanması bakımından uygulayıcı kuruluş tarafından ilgili mevzuatın gözetilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, idare tarafından verilen cevapta, ilgili mevzuat gereği Vergi Resim ve Harç İstisnası Belgesi düzenlemeye, belgenin düzenlenip düzenlenmeyeceğini belirlemeye, ayrıca belgenin geçerlilik süresini tayin etmeye Ekonomi Bakanlığı yetkili olduğu ve idarenin sözleşmenin tarafı olarak kendilerine ibraz edilen geçerli ve süresi bulunan belgeye uygun olarak işlem yapmak mecburiyetinde olduğu belirtilse de, Vergi Resim ve Harç İstisnasına ilişkin mevzuatın uygulayıcı idare tarafından gözetilmesi gerekmektedir.

İdari şartnamelerin 8’inci maddesinde yer alan düzenleme ile uygulamada yapılan işlemler birlikte değerlendirildiğinde; şartnamede yer alan düzenleme tek başına ihaleye uluslararası ihale niteliği kazandırmaktadır. İdare tarafından verilen cevapta da belirtildiği üzere davet usulü ihalelerde davetli olmak ihaleye katılımın ön şartıdır. Sadece yerli istekli davet edilen ve pazarlık usulüyle yapılan ilansız ihalelerde; ihaleye davet edilmeyen ve teklif vermeye istekli olan herhangi bir yabancı isteklinin ihale dokümanı satın alabilmesi ve teklif sunabilmesi mümkün değildir. Bu nedenle; idari şartnamelerin 8’inci maddesinde yer alan *“İhale, yeterlik kriterlerini taşıyan yerli ve yabancı tüm isteklilere açıktır.”* düzenlemesinden hareketle sadece yerli istekli davet edilerek yapılan söz konusu ihalelere uluslararası ihale niteliği kazandırmak mümkün görülmemektedir.

Nitekim bulgumuzda belirtilen ve incelenen işlere ilişkin 4734 sayılı Kanunun 21’inci maddesinin (b) bendine göre ilansız pazarlık usulü ile sadece yerli istekli davet edilerek yapılan ihalelerde yerli istekli dışında yabancı istekli davet edilmemiştir. Ancak, söz konusu durumda olan işlerin ihalelerinde ve sözleşme uygulamalarında idari şartnamelerin 8’inci maddesinden hareketle uluslararası ihale niteliği kazandırılmak suretiyle Vergi, Resim ve Harç istisnası tatbik edilmiştir.

Bu nedenle; Vergi, Resim ve Harç İstisnası uygulamalarında ilgili mevzuata aykırı durumların tespit edilmesi durumunda idare tarafından gerekli bildirimlerin yapılması, vergi, resim ve harç istisnasının usulüne uygun bir şekilde uygulanması bakımından ilgili mevzuatın gözetilmesi gerekmektedir.

Öneri; 04.07.2012 tarihinde 4734 sayılı Kanununun 28'inci maddesinde yapılan değişiklik çerçevesinde ilan yapılmayan ihalelerde, ihale dokümanının sadece idare tarafından davet edilenlere satılacağı hükmü dikkate alınarak yaklaşık maliyeti eşik değere eşit veya eşik değer üzerinde olan ihalelere sadece idare tarafından davet edilenlerin katılabilmesine imkan verecek şekilde Kamu İhale Kurumunca tip idari şartnamelerde düzenleme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Ayrıca, uygulamada idarelerin yaşadığı sıkıntılar ile konuyla ilgili yargı kararları dikkate alınarak; Kamu İhale Kanunundan bağımsız bir şekilde döviz kazandırıcı faaliyetlerin kapsamının gereği olarak, uygulanacak Vergi, Resim ve Harç istisnalarının amacına uygun olacak şekilde uluslararası ihale tanımının yapılmasına ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün Yetki ve Sorumluluğunda Bulunan Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Yerlerin Tespiti, Bu Alanların Korunması ve Gözetimi ile Ecrimisil ve Kiralama İşlemlerinin Takip ve Tahsilinde Aksaklıkların Bulunması

Tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerinde yer alan; devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanların tespiti, bu alanların korunması ve gözetimi, gerektiğinde kiralınması ile işgal altında bulunan alanlarda ecrimisil işlemlerinin yürütülmesi hususlarında aksaklıklar olduğu tespit edilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinin (1) bendinde "*devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler*" kamu kaynağı olarak sayılmıştır.

Ülkemizin de içinde bulunduğu Akdeniz havzasında biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik çalışmalar, 1976 yılında imzalanan Akdeniz'in Kirliliğe Karşı Korunması Sözleşmesi kısaca Barcelona Sözleşmesi'nin eki protokollerinden olan "Akdeniz'de Özel Koruma Alanları ve Biyolojik Çeşitlilik Protokolü" çerçevesinde sürdürülmektedir. Protokolün ilk hali Akdeniz'de Özel Olarak Korunan Alanlara Ait Protokol'dür. 1995 yılında revize edilerek adı Akdeniz'de Özel Koruma Alanları ve Biyolojik Çeşitlilik Protokolü olarak

değiştirilmiştir. Ülkemizin, bu protokole taraf olması nedeniyle uluslararası hukuk kuralları uyarınca özel korunan alanlar için planlama, yönetim, gözetim ve izleme önlemleri alma noktasında sorumlulukları bulunmaktadır. Türkiye, protokol hükümleri gereği ilgili ulusal uygulamalardan sorumlu bir otorite olarak Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı'nı 1989 yılında tesis etmiştir. 17.08.2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 648 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile adı geçen Başkanlığın görevlerini de kapsayacak şekilde doğal sit alanları ve tabiat varlıklarını da yönetmek, bu alanların bozulma ve yok olma riski karşısında korunmasını sağlamak amacıyla Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

04.07.2011 tarih ve 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 13/A maddesinde Genel Müdürlüğün görevleri arasında;

“(Ek: 8/8/2011-KHK-648/ 10 md.)

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

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanların kiralanması, işgalen kullanıldığının tespiti, buna ilişkin ecrimisil işlemlerinin takdir ve tahsili, Maliye Bakanlığı tarafından Milli Emlak Genel Tebliğleri çerçevesinde yürütölmekte iken Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün kurulması ile Genel Müdürlüğün görevleri arasına alınmıştır.

02.05.2013 tarih 28635 sayılı Resmi Gazete'de “Tabiat Varlıkları ve Doğal Sit Alanları ile Özel Çevre Koruma Bölgelerinde Bulunan Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Yerlerin İdaresi Hakkında Yönetmelik” yayımlanmıştır.

Anılan Yönetmeliğın amacı, 1'inci maddesinde de ifade edildiğı üzere “sınırları kesin

olarak belirlenmiş olan tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerinde yer alan; Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması, ön izin verilmesi, kullanma izni verilmesi, ecrimisil, tahsis, işletme hakkı verilmesi, işletilmesi, işlettirilmesi ve tahliye işlemlerine ilişkin usul ve esasları” düzenlemektir.

Bakanlık, yönetmelik hükümleri gereği sorumlu olunan alanlarda kiralama, ön izin ve kullanma izni verme, tahsis etme, işletme hakkı verme, işletme, işlettirme veya tahliye gibi müesseseler yoluyla buraların idaresine ilişkin yetki ve sorumluluklara haizdir.

Yönetmeliğin 67’nci maddesinde ise “İdarenin tasarrufundaki taşınmazların izinsiz kullanılması halinde ecrimisil işlemleri İdarece yürütülür.” hükmü bulunmaktadır. Hüküm gereği, Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün ecrimisile konu alanların sınır tespitlerinin yapılması, daha önce defterdarlıklar tarafından yürütülen ecrimisile konu alanlarla ilgili dosyaların devirlerinin sağlanıp, bunlar üzerinde gerekli çalışmaların yapılması noktasında sorumlulukları bulunmaktadır. Aksi halde bu alanlarda işgalci diye nitelendirebileceğimiz unsurların çoğalıp, alanların korunmasız ve kontrolsüz kalması doğaldır.

Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünden Ocak 2016 tarihi itibariyle alınan Çevre Şehircilik İl Müdürlükleri bazında derlenen verilere göre, Defterdarlıklardan devralınan 1592 adet dosya olduğu, bunlardan yalnızca aşağıdaki tabloda da özetlendiği üzere %14,6’sı üzerinde tespit edilmiş görülmüştür. Halen dosya devri işlemlerinin devam ettiği göz önüne alındığında toplam devredilecek dosya sayısının da henüz netleşmediği gerçeği mevcuttur.

Tablo 4 Ecrimisil Dosyaları ile Tespit, Tahakkuk ve Tahsilatlar

Defterdarlık /Malmüdürlüklerinden Alınan Dosya Sayısı	Tespit Edilen Ecrimisil Miktarı		Takdir Edilen Ecrimisil Miktarı		Tahakkuk Edilen Ecrimisil Miktarı	
	Adet	Toplam Alan (m ²)	Adet	Tutar (TL)	Adet	Tutar (TL)
1592	233	1.581.842,78	128	11.871.024,93	92	5.759.110,81

Ancak asıl olan Bakanlığın sorumlu olunan alanların durumu konusunda takibi yapmak için defterdarlıklardan alınacak dosyaların tetkik edilmesini beklemeden Kanun

Hükmünde Kararnamenin kendisine vermiş olduğu görev ve sorumluluklar çerçevesinde sorumluluk sahasında gerekli çalışmaları yapmasıdır. Bu alanlar ile kullanım durumları tam olarak tespit edilemediği için buraların korunması ve değerlendirilmesi açısından gereken yapılamamaktadır.

Netice itibariyle, kamu kaynağı olarak ifade edilen tabiat varlıkları, doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerinde yer alan devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde sağlıklı bir sistem üzerinden yönetim ve gözetimin sağlanması ve yukarıda ifade edildiği üzere ecrimisil işlemlerinin uygulanıp, alanların kontrol altına alınması Genel Müdürlüğün hem ulusal mevzuattan hem de uluslararası protokollerden kaynaklanan yönetsel sorumluluğudur.

Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünce sınırları kesin olarak belirlenmiş olan tabiat varlıkları, doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerinde yer alan; Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde işgal altındaki alanlar üzerinde çalışmaların bitirilip, buralardaki işgalcilerin tahliye edilmesi, uygun görülen yerlerin kiralama, tahsis, kullanma izni gibi hukuki müesseseler yoluyla işletilmesi yoluna gidilmesi ve Bakanlığın sorumluluk sahasındaki bu alanların koruma ve gözetim altına alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 644 sayılı KHK'nın 13/A maddesinde Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün görevlerinin tanımlandığını ve Doğal Sit Alanları ve Özel Çevre Koruma bölgelerinde yer alan Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Alanların yönetiminin Genel Müdürlük uhdesine geçtiğini ifade etmiştir.

Söz konusu alanların tespiti, korunması, gözetimi ile buralara ilişkin ecrimisil ve kiralama işlemlerinin takip ve tahsili noktasında; ecrimisil dosyalarının devri için Maliye Bakanlığına yazılar yazıldığı, Genel Müdürlük tarafından İl Müdürlüklerine konuyla ilgili olarak eğitimler verildiği ve gereken çalışmaların hızlandırılması için çeşitli defalar yazılar yazıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; Tabiat varlıkları, doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerinde yer alan devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde yönetim ve gözetimin sağlanması ile ecrimisil işlemlerinin uygulanıp, alanların kontrol altına alınması Bakanlığın hem ulusal mevzuattan hem de uluslararası protokollerden kaynaklanan yönetsel sorumluluğudur.

Kamu kaynağı niteliğinde olan devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin tespiti, korunması ve gözetimi ile bu alanlardaki ecrimisil ve kiralama işlemlerinin takibi için gerekli önlemlerin alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün Sorumlu Olduğu Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Alanların İşletilmesine ve Yönetilmesine Dair Faaliyetlerin Yerine Getirilmesinde Diğer Kurumların da Sorumluluğunda Bulunan Çakışan Alanlarda Yetki ve Kontrol Birliğinin Sağlanmaması

Tabiat varlıkları, doğal, tarihi, arkeolojik ve kentsel sitler ile koruma statüsü bulunan diğer alanların çakıştığı yerlerde koruma ve kullanma esaslarının ilgili bakanlıkların görüşünün alınarak belirlenmemesi ve bu alanların kısmen veya tamamen hangi idarelerce yönetileceğine karar verilmemesi sonucu bu alanların korunması, değerlendirilmesi, kiraya verilmesi ile ecrimisil alınması gibi işlemler yapılmamaktadır.

17.08.2011 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığının görevlerini de kapsayacak şekilde doğal sit alanları ve tabiat varlıklarını da yönetmek, bu alanların bozulma ve yok olma riski karşısında korunmasını sağlamak amacıyla Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Kararnamenin 13/A maddesinde Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün görevleri arasında;

“(ç) Tabiat varlıkları, doğal, tarihi, arkeolojik ve kentsel sitler ile koruma statüsü bulunan diğer alanların çakıştığı yerlerde koruma ve kullanma esaslarını ilgili bakanlıkların görüşünü alarak belirlemek ve bu alanların kısmen veya tamamen hangi idarelerce yönetileceğine karar vermek, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylamak.

...

(e) Tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerine ilişkin olarak; hâlihazır haritaları aldirmek, gerekli görülen projeleri yapmak, yaptırmak ve onaylamak, her türlü araştırma ve inceleme yapmak, yaptırmak, izlemek, eğitim ve bilinçlendirme çalışmaları yürütmek, kullanım yasağı getirilen alanların kamulaştırma veya benzer yollarla kamunun eline geçirilmesini sağlamak, kontrol ve denetim yapmak, gerekli görülen alanların korunması ve kirliliğın önlenmesi amacıyla yatırım yapmak veya ilgili

idarelerin yatırım projelerini desteklemek, bu alan ve bölgelerde Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlere ilişkin her türlü tasarruflarda bulunmak, işletmek, işlettirmek ve kullanım izinlerini vermek, korunan alanlara ilişkin insan ve finansman kaynağı sağlamak.” sayılmıştır.

Kararnamenin yukarıya alınan hükmü ile alanların korunması ve kullanımına ilişkin ilkelerin belirlenmesi ve buralarda çevre düzeni planları, yönetim planları ve ilke kararları doğrultusunda yönetimin tek çatı altında toplanması hedeflenmiş olmasına karşın, bu alanlarda farklı idareler tarafından yönetim ve kullanımların bulunması buraların etkin yönetimi ve içinde bulunan değerlerin muhafazası açısından sorunlara yol açmaktadır.

Yapılan incelemelerde, özellikle Orman ve Su İşleri Bakanlığı ile kıyıyla irtibatı olan mesire yerlerinin işletilmesinde sorunlar yaşandığı görülmüştür. Kıyı alanında bulunan devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanlarda 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile her türlü yetki ve sorumluluk Çevre ve Şehircilik Bakanlığında iken, kıyı ile bütünlük arz eden mesire alanlarının işletilmesi Orman ve Su İşleri Bakanlığı tarafından yapılmaktadır.

11.06.2009 tarihinde Orman Genel Müdürlüğü ile o dönemde mevcut olan Özel Çevre Koruma Başkanlığı arasında “Özel Çevre Koruma Bölgelerinde Yer Alan Denizle İrtibatlı Orman Vasfı Taşıyan Alanlarda Tespit Edilen Günübirlik Mesire Yerlerinin Düzenlenmesi ve İşletilmesine Dair İşbirliği Protokolü” imzalanmıştır. Bu protokol ile özel çevre koruma bölgelerinde yer alan denizle irtibatı bulunan orman vasfı taşıyan alanlarda günübirlik mesire yerlerini işletme yetkisi Orman Genel Müdürlüğüne bırakılmıştır. Ancak bu genel işbirliği protokolü çerçevesinde her bir günübirlik mesire yeri vb. alanlar için iki kurum arasında uygulama ve işletmeye yönelik protokol yapılacağı bu ana protokolda kararlaştırılmıştır. Öte yandan protokolün 7’nci maddesi, gereği alanların işletilmesinden elde edilen yıllık kira bedelinin KDV hariç %30’unun Özel Çevre Koruma Başkanlığı hesaplarına aktarılması gerekmektedir. Bu çerçevede 9 adet alan işletilmekte, ancak Bakan oluruyla bu alanlardan 3 tanesi 31.12.2012 tarihi itibarıyla Orman Genel Müdürlüğüne devredilmiştir. 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Özel Çevre Koruma Başkanlığı kaldırılıp, yetkileri Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Alanların işletilmesinden elde edilen gelirin %30’u Orman Genel Müdürlüğü tarafından Bakanlık hesabına yatırılmamakta ve protokolün diğer hükümleri ile ilgili de herhangi bir işlem yapılmamaktadır.

644 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin yukarıda ifade edilen hükmü gereği çakışan alanlarda oluşan ihtilafları giderme yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığına aittir. Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün yetkisindeki devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerle irtibatlı, içinde farklı koruma statüleri bulunan alanların korunması, işletilmesi ve kullanımlarının sağlıklı bir şekilde yürütülüp, oluşan ihtilafların giderilmesi açısından bir düzenleme yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan çakışan alanlarda, 644 sayılı KHK'nın 13/A maddesinin "ç" ve "e" fıkraları doğrultusunda ecrimisil, kiralama, kullanma izni vb. her türlü uygulama yetkisinin Bakanlıkta olduğu belirtilmektedir. Buna rağmen bu alanlardaki ecrimisil işlemlerine ilişkin olarak, Bakanlık ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı arasında bazı tereddütler yaşandığı ifade edilmektedir. Buraların yönetimindeki boşluk ve belirsizlikleri gidererek kurumlar arası koordinasyonu sağlamak amacıyla 64. Hükümet Eylem Planında yasal düzenleme yapılması, yetki ve sorumluluk çakışmasını önleyecek gerekli mevzuat düzenlemesi yapılacağını ifade etmişlerdir.

Sonuç olarak; Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün yetkisindeki devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerle irtibatlı içinde farklı koruma statüleri bulunan alanların korunması, işletilmesi ve kullanımlarının sağlıklı bir şekilde yürütülüp, oluşan ihtilafların giderilmesi önem arz etmektedir.

Bu itibarla, söz konusu alanların idaresiyle ilgili tereddütleri giderecek yasal düzenlemenin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün Yetki ve Sorumluluğundaki Alanlara Ait Kira ve Ecrimisil Gelirlerinin Genel Bütçe Gelirleri Arasında Yer Alması Gerekirken Döner Sermaye İşletme Müdürlüğüne Gelir Olarak Kaydedilmesi

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde yürütülen kira ve ecrimisil işlemleri sonucu oluşan bedeller Genel Bütçeye gelir kaydedilmesi gerekirken Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü bütçesine gelir kaydedilmektedir.

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

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

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

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

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

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

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanların kiraya verilmesi veya buralarda yürütülecek ecrimisil işlemleri, 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiş bir görev olup, bu işlemlerden elde edilen gelirin “fiyatlandırılması mümkün ve uygun nitelikteki mal ve hizmetlerin üretim veya satışı” olarak değerlendirilmesi de mümkün değildir. Öte yandan, “Tabiat Varlıkları ve Doğal Sit Alanları

ile Özel Çevre Koruma Bölgelerinde Bulunan Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Yerlerin İdaresi Hakkında Yönetmelik” hükümleri gereği kiralama işlemlerinde ilgili alanların tahmini kira bedellerinin tespiti, ihale komisyonu kurma, sözleşme yapma gibi prosedürlerinin yerine getirilmesi Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır. Bakanlık tarafından işlemleri yürütülen kiralamalardan elde edilen gelirlerin İşletme gelirleri arasında sayılamayacağı bir gerçektir. Aynı şekilde ecrimisil geliri de İşletmenin üretimi sonucu oluşan bir gelir niteliğinde değil, geçmişe dönük bir cezai yaptırım ve tazminat niteliğinde olduğundan Döner Sermaye İşletmesinin geliri olarak değerlendirilmemelidir.

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

Kamu idaresi cevabında; Ecrimisil ve kira geliri işlemlerin hatalı yapılmamasını teminen, söz konusu gelirlerin döner sermaye işletmesi geliri olarak mı yoksa genel bütçe geliri olarak mı tahsilinin yapılması gerektiği hususunda Maliye Bakanlığından görüş talep edildiği, alınacak cevaba göre gerekli işlemin tesis edileceği ifade edilmiştir.

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

BULGU 7: 2872 Sayılı Çevre Kanunu’nun 12’nci Maddesi Gereğince Yetki Devri Yapılan Kurum veya Kuruluşlarca Verilen Çevre İdari Para Cezasına İlişkin Gelirlerin Yüzde Ellisinin Genel Bütçeye Gelir Kaydedilmesi ve Karşılığı Ödeneğin Öngörülmesi ile İlgili Görevlerin Yapılmaması

2872 sayılı Çevre Kanununun 12’nci maddesi gereğince yetki devri yapılan kurum veya kuruluşlarca verilen çevre idari para cezası gelirlerinin yüzde ellisi genel bütçeye gelir kaydedilmemiş ve genel bütçeye gelir kaydedilecek idarî para cezaları karşılığı gerekli ödenek Bakanlık bütçesinde öngörülmemiştir.

2872 sayılı Çevre Kanununun “Denetim, bilgi verme ve bildirim yükümlülüğü” başlıklı 12’inci maddesinde; *“Bu Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisi Bakanlığa aittir. Gerektiğinde bu yetki, Bakanlıkça; il özel idarelerine, çevre denetim birimlerini kuran belediye başkanlıklarına, Denizcilik Müsteşarlığına, Sahil Güvenlik Komutanlığına, 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununa göre belirlenen denetleme görevlilerine (...) devredilir. Denetimler, Bakanlığın belirlediği denetim usûl ve esasları çerçevesinde yapılır.*

...

Denetim, bilgi verme ve bildirim yükümlülüğüne ilişkin usûl ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.” denilmekte,

Aynı Kanunun “İdari cezalarda yetki” başlıklı 24’üncü maddesinde; *“Bu Kanunda öngörülen idarî yaptırım kararlarını verme yetkisi Bakanlığa aittir.*

Bu yetki, 12 nci maddenin birinci fıkrası uyarınca denetim yetkisinin devredildiği kurum ve merciler tarafından da kullanılır.

Bu Kanunda öngörülen idarî yaptırım kararları Bakanlık merkez teşkilâtında genel müdürler, taşra teşkilâtında il çevre ve orman müdürlerince verilir.

Bu Kanunun 12 nci maddesinin birinci fıkrası uyarınca denetim yetkisi verilen kurum ve merciler tarafından verilen idarî para cezalarının yüzde ellisi, bu Kanun uyarınca yapılacak denetimlerle ilgili harcamaları karşılamak ve diğer çevre hizmetlerinde kullanılmak üzere bu kurumların bütçesine gelir kaydedilir, yüzde ellisi ise genel bütçeye gelir kaydedilir.

Bu Kanun uyarınca yapılacak denetimlerle ilgili harcamaları karşılamak ve diğer çevre hizmetlerinde kullanılmak üzere, Bakanlık bütçesine, genel bütçeye gelir kaydedilecek idarî para cezaları karşılığı gerekli ödenek öngörülür.” denilmektedir.

2872 sayılı Çevre Kanununun 25’inci maddesine dayanılarak hazırlanan 03.04.2007 tarih ve 26482 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Çevre Kanununa Göre Verilecek İdari Para Cezalarında İhlalin Tespiti ve Ceza Verilmesi ile Tahsili Hakkında Yönetmeliğin “İdarî para cezalarının gelir kaydı” başlıklı 28’inci maddesinde *“(1) 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idareleri tarafından verilen idarî para cezaları genel bütçeye gelir kaydedilir.*

(2) 5018 sayılı Kanuna ekli (II) ve (III) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerince verilen idarî para cezalarının yüzde ellisi genel bütçeye, yüzde ellisi de cezayı veren kamu idaresinin bütçesine gelir kaydedilir.

(3) Sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idareler tarafından verilen idarî para cezaları kendi bütçelerine gelir kaydedilir.

(4) Diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen idarî para cezaları ise, ilgili kanunlarındaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, genel bütçeye gelir kaydedilir.” denilmektedir.

Yönetmeliğin 28’inci maddesinin 3 ve 4’üncü fıkrâ hükümleri, 2872 sayılı Kanunun 24’üncü maddesine aykırı hükümler ihtiva etmektedir. Kanunun 24’üncü maddesinde, denetim yetkisi verilen kurum ve merciler tarafından verilen idarî para cezalarının yüzde ellisinin genel bütçeye gelir kaydedileceği açıkça belirtilmesine rağmen, Yönetmeliğin 28’inci maddesinin 3 ve 4’üncü fıkralarında; sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idareler tarafından verilen idarî para cezalarının kendi bütçelerine gelir kaydedileceği, diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen idarî para cezalarının ilgili kanunlarındaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, genel bütçeye gelir kaydedileceği ifade edilmektedir. Normlar hiyerarşisinde Kanunlardan sonra gelen yönetmelikler ilgili kanunlara aykırı olmamalıdır.

Çevre ve Orman Bakanlığınca 03.04.2007 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe konulan Yönetmelik, dayanağı olması gereken Çevre Kanununun 24’üncü maddesi hükümleri yerine “Çevre Kanununun İdarî yaptırımların uygulanması, tahsil usûlü ve itiraz” başlıklı 25’inci maddeye dayanarak hazırlanmıştır. Kanunun 25’inci maddesinde geçen “İdarî para cezalarının tahsil usûlü hakkında 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri uygulanır.” hükmüne atıfla Kabahatler Kanunu çerçevesinde bir yönetmelik metni oluşturulmuştur. Hâlbuki Çevre Kanunu; bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamak amacıyla hazırlanan ve çevre ile ilgili hususlarda esas tutulması gereken özel bir kanundur. Bu çerçevede Çevre Kanununun ve ilgili 24’üncü maddesi hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

Bakanlıkça, yetki devri yapılan kurum veya kuruluşlarca verilen çevre idari para cezasına ilişkin gelirlerin yüzde ellisinin genel bütçeye gelir kaydedilmesi ve genel bütçeye

gelir kaydedilecek idarî para cezaları karşılığı ödeneğin Bakanlık bütçesine öngörülmesi yönünde gerekli işlemlerin yerine getirilmesi ve bunu teminen gerekli yönetmelik çalışması yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Yetki devri yapılan kurum veya kuruluşlarca verilen çevre idari para cezasına ilişkin gelirlerin yüzde ellisinin genel bütçeye gelir kaydedilmesi ve genel bütçeye gelir kaydedilecek idarî para cezaları karşılığı ödeneğin Bakanlık bütçesine öngörülmesi yönünde gerekli işlemlerin yerine getirilmesi için Yönetmelik çalışmaları yapılmakta olduğu, yönetmelik çalışmalarının tamamlanmasından sonra, Bulguda belirtilen hususlara ilişkin gerekli tedbirlerin alınmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Yetki devri yapılan kurum veya kuruluşlarca verilen çevre idari para cezasına ilişkin gelirlerin yüzde ellisinin genel bütçeye gelir kaydedilmesi ve genel bütçeye gelir kaydedilecek idarî para cezaları karşılığı ödeneğin Bakanlık bütçesine öngörülmesi yönünde gerekli yönetmelik çalışmasının yapıldığı belirtilmektedir. Yetki devri yapılan kurum veya kuruluşlarca verilen çevre idari para cezasına ilişkin gelirlerin yüzde ellisinin Bakanlık gelirleri arasında yer alması amacıyla söz konusu düzenlemenin yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 8: 2872 Sayılı Çevre Kanunu Gereğince Büyükşehir Belediyelerinden Tahsil Edilmesi Gereken Çevre Katkı Payı Gelirlerinin Eksik Tahsil Edilmesi ve Yılı Bütçe Gelirleri İçerisinde Tahmin Edilen Çevre Katkı Payı Gelirleri Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Eksik Gerçekleşmesi

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

2872 sayılı Çevre Kanununun “Çevre katkı payı alınması, diğer gelirler ve bütçe ödenekleri” başlıklı 18’inci maddesinde; “Çevre kirliliğinin önlenmesi, çevrenin iyileştirilmesi ve çevre ile ilgili yatırımların desteklenmesi amacıyla;

...

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

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

...

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

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

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

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

Yukarıdaki madde hükmüne dayanılarak hazırlanan ve 03.04.2007 tarih ve 26482 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmeliğin “Çevre gelirlerinin tahsili” başlıklı 6’ncı maddesinin birinci fıkrasında; “Tahsil, ...b) Büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerince; çevre temizlik vergisi, katma değer vergisi dâhil her türlü vergi ve cezadan arındırılmış net metreküp karşılığı su bedeli ve kullanılmış suları uzaklaştırma bedeli olarak tahsil edilen meblağın yüzde biri oranındaki tutar en geç ertesi ayın onbeşine kadar büyükşehir belediyesinin bulunduğu mahaldeki ilgili muhasebe birimi hesaplarına aktarılır ve bütçeye gelir kaydedilir. Büyükşehir belediyelerince ilgili muhasebe birimine yatırılan tutarı gösteren alındı belgesi, tutarın yatırıldığı ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesince Bakanlığa gönderilir.”,

“Ödeneğin kullanımı” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasında; ”5 inci maddede belirtilen gelirlere tahsil edilecek tutarlar karşılığı, ikinci ve üçüncü fıkralarda belirtilen giderler için bütçeye ödenek öngörülür. Bütçede yer alacak bloke ödeneklerin; tahsilât miktarı dikkate alınarak serbest bırakılmasına ilişkin iş ve işlemler Strateji Geliştirme

Başkanlığınca takip edilir.” denilmektedir.

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

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

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

Kamu idaresi cevabında; 2872 Sayılı Çevre Kanunu Gereğince Büyükşehir Belediyelerinden Alınan Yüzde Bir Oranında Çevre Katkı Payı geliri ve bu gelirlerin tahsilatına yönelik gereken takip ve kontrol işlemleri yönetmelik çerçevesinde, Büyükşehir Belediyelerince Yüzde Bir Oranında Çevre Katkı Payı olarak yatırılan ve Bakanlığımıza gönderilen çevre katkı payına ilişkin banka dekontu izleme tablosuna işlenmekte olup, eksik yatıran veya hiç yatırmayan Büyükşehir Belediyelerinden düzenli olarak bilgi ve belgeleri talep edilmektedir.

2872 sayılı Çevre Kanunu gereğince büyükşehir belediyelerinden tahsil edilmesi gereken çevre katkı payı gelirlerinin tahsilatına yönelik gereken takip ve kontrol işlemleri bulgu da belirtilen hususlar dikkate alınarak gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

Sonuç olarak; Bakanlıkça sadece, büyükşehir belediyelerinin gönderdiği (ilgili muhasebe birimine yatırılan tutarı gösteren) alındı belgeleri üzerinden takip yapılmaktadır. Yapılan denetimlerde, büyükşehir belediyeleri tarafından gönderilen ve Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğünce takip edilen alındılar, Bakanlık işlemlerinin takip edildiği muhasebe

üzerinden alınan tahsilat kayıtlarının çok gerisinde kaldığı tespit edilmiştir. İlgili gelirlerin tahsilat ve takibi mevzuatta yer alan takvime uygun olarak yapılmamakta ve büyükşehir belediyeleri zamanında uyarılmamaktadır. Büyükşehir belediyelerinden tahsil edilmesi gereken çevre katkı payı gelirlerinin takip ve kontrolünün mevzuata hükmü çerçevesinde yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 9: Çevre İdari Para Cezalarının Tahakkuk, Tahsil ve Takibi İşlemlerinin Yapılmaması

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "İdari cezalarda yetki" başlıklı 24'üncü maddesi gereği bu kanunda öngörülen idarî yaptırım kararlarını verme yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığına aittir. İdari yaptırım kararları verilmesini gerektiren haller ise Kanun'un "İdari nitelikteki cezalar" başlıklı 20'nci maddesinde sayılmıştır. Yetkiyi düzenleyen 24'üncü maddenin son fıkrasında ise;

"Bu Kanun uyarınca yapılacak denetimlerle ilgili harcamaları karşılamak ve diğer çevre hizmetlerinde kullanılmak üzere, Bakanlık bütçesine, genel bütçeye gelir kaydedilecek idarî para cezaları karşılığı gerekli ödenek öngörülür." hükmü bulunmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinin "Kamu geliri" başlıklı (i) bendi ile kanunlarına göre toplanan ceza gelirlerinin kamu geliri olduğu tanımlanmıştır.

Mezkur Kanunun kamu gelir ve giderlerinin yılı ve mahsup dönemini düzenleyen 51'inci maddesinde *"kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterileceği"* hüküm altına alınmıştır. 5018 sayılı Kanun ile birlikte tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçildiğinden bir kamu geliri olan çevre idari para cezalarının da tahakkuk kaydının yapılması esastır.

Kanunun mali hizmetler biriminin görevlerini düzenleyen 60'ıncı maddesinin (e) fıkrasında *"ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek."* hükmü bulunmaktadır.

Muhasebat Genel Müdürlüğünün 5018 Sayılı Kanuna Ekli (I) Sayılı Cetvelde Yer Alan Kamu İdarelerine, 81 İl Valiliğine (Defterdarlık) ve Merkez Saymanlık Müdürlüklerine gönderdiği 27/04/2015 tarih ve 90192509-010.03-4168 sayılı "Gelirlerin İdarelerin Kurumsal

Koduna Kaydı”na ilişkin yazısında genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin idare hesaplarını Sayıştaya verebilmeleri için hesap planında yer alan tüm hesaplara kayıt yapılırken kurumsal kodun kullanılması gerektiği, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin vergi mevzuatına göre tahsil edilecek gelirlerin Maliye Bakanlığının kurumsal kodu kullanılarak, kamu idarelerinin kuruluş kanunu ya da çeşitli kanunlar gereğince yürütmüş oldukları faaliyetlerinden dolayı tahsil edilen gelirlerin ise ilgili idarenin kurumsal kodu kullanılmak suretiyle muhasebeleştirileceği belirtilmiştir. Yazının ekli cetvellerine göre tahsil edilen çevre idari para cezalarının 05.03.02.04 Kurumsal koduyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı hesaplarında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

2872 sayılı Kanun gereği yürütülen idari yaptırımlar sonucu tahsil edilen çevre idari para cezalarının; Maliye Bakanlığının da yazısında ifade edildiği üzere bütçeye gelir olarak kaydedilmesi, bunun karşılığında çevre denetimleri ile ilgili harcamaları karşılamak ve diğer çevre hizmetlerinde kullanmak üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bütçesinde ödenek olarak kaydedilmesi gerekir.

Tahakkuk işlemleri 5018 sayılı Kanun’un öngördüğü şekilde muhasebe sistemi ile entegre bir şekilde yürütülmemekte, CED Genel Müdürlüğü tarafından kullanılan e-denetim sisteminde idari yaptırım kararları kayıt altına alınmaktadır. Ancak e-denetim sistemindeki verilerle Bakanlığın mali tablolarına yansıyan rakamlar arasında farklılıklar olduğu görülmüştür.

Tahsilat konusunda ise muhasebe müdürlükleri ve mal müdürlüklerince tahsil edilen çevre idari para cezaları karşılığının mali tablolara yansıdığı, ancak vergi daireleri tarafından vergi geliri olarak yapılan tahsilatların Bakanlık gelirleri arasında görünmediği tespit edilmiştir. Tahakkuk/Tahsilat bilgileri düzenli ve doğru olarak takip edilemediğinden, gelir kaydının doğru yapılamaması bütçe açısından gelir kaybına neden olurken Bakanlık bütçesine gelir karşılığı yansımaları gereken ödenek tutarı da olması gerekenden az gerçekleşmektedir.

Yukarıda ifade edilen hususlar 2013 ve 2014 yıllarında da Bakanlığa raporlanmıştır. Bakanlık göndermiş olduğu cevaplarda sistem kurulumu yapılacağını ve bu konuda Maliye Bakanlığı ile çalışıldığını ifade etmesine rağmen, çevre idari para cezalarının Bakanlık nezdinde tahakkuk, tahsilat ve ödenek bağlantısının sağlıklı bir şekilde kurulamadığından idari para cezaları gelir olarak bütçeleştirilememektedir.

Kamu idaresi cevabında; Tam ve süresinde ödenmemesi durumunda, ödenmeyen idarî para cezası tutarlarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre vergi dairelerince takip ve tahsil edileceğinin hüküm altına alındığını ve devlet alacaklarının tahsilini sağlamak ve bu konuda gerekli tedbirleri almak görevinin 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulan Gelir İdaresi Başkanlığına verildiğini ifade etmiştir.

Bütçede yer alacak bloke ödeneklerin tahsilât miktarı dikkate alınarak serbest bırakılmasına ilişkin iş ve işlemlerin Bakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığınca takip edileceği hükmüne ve cari yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarınınca verilen yetkiye istinaden genel bütçe geliri kaydedilecek tutarlar karşılığı Çevre Kanununun 18'inci ve 24'üncü maddeleri gereğince Bakanlık bütçesinde öngörülen ödeneği aşan yıl içi gelir gerçekleşme tutarları karşılığı Bakanlık bütçesinin ilgili tertiplerine Strateji Geliştirme Başkanlığınca ödenek eklendiği belirtilmiştir.

Bakanlık ayrıca 01.01.2015 tarihi itibari ile idari yaptırımların E-denetim sisteminde kayıt altına alınmaya başlandığını ve idari para cezalarının takibi için E-denetim sistemi ile Maliye Bakanlığı tahsilat sistemi arasında entegrasyon kurulması üzerine Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı ile görüşmeler yapıldığını belirtmiştir.

Sonuç olarak; Tahakkuk işlemlerinin 5018 sayılı Kanun'un öngördüğü şekilde muhasebe sistemi ile entegre bir şekilde yürütülmemesi nedeniyle E-denetim sistemindeki verilerle Kurumun mali tablolarına yansıyan rakamlar arasında farklılıklar bulunmaktadır.

Tahakkuk/Tahsilat bilgileri düzenli ve doğru olarak takip edilemediğinden, gelir kaydının doğru yapılamaması, bütçe açısından gelir kaybına neden olurken Bakanlık bütçesine gelir karşılığı yansımaları gereken ödenek tutarı da olması gerekenden az gerçekleşmektedir.

Çevre idari para cezalarının takibine ilişkin hususlar 2013 ve 2014 yıllarında da Bakanlığa raporlanmıştır. Belirtilen hususlarla ilgili çalışmaların yapıldığı ifade edilmiş olsa da henüz olması gereken düzeyde takip yapılamadığı görüldüğünden, Bakanlık nezdinde tahakkuk, tahsilat ve ödenek bağlantısının sağlıklı bir şekilde kurulup, çevre idari para cezalarının gelir olarak bütçeleştirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 27.0 Adı : ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI		Yıl : 2015	
AKTİF HESAPLAR		PASİF HESAPLAR	
	N Yılı 2015		N Yılı 2015
1 DÖNEN VARLIKLAR	31.287.980,54	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	630.785.827,09
10 HAZİR DEĞERLER	-4.905.760,19	32 FAALİYET BORÇLARI	11.882.031,48
102 BANKA HESABI	1.519.340,75	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	6.480.459,56
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-6.841.188,98	325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	5.401.571,92
104 PROJE ÖZEL HESABI	416.088,08	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	617.074.221,24
12 FAALİYET ALACAKLARI	385.327,07	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	12.175.466,61
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	139.111,34	333 EMANETLER HESABI	604.898.754,63
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	106.609,12	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	1.819.829,93
128 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	139.606,61	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	1.690.256,95
14 DİĞER ALACAKLAR	2.924.074,22	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA	129.573,98
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	2.924.074,22	39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	9.744,44
15 STOKLAR	8.676.754,23	397 SAYIM FAZLALARI HESABI	9.744,44
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	8.676.754,23	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	784,94
16 ÖN ÖDEMELER	24.207.585,17	43 DİĞER BORÇLAR	784,94
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	24.088.641,17	430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	784,94
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI	118.944,00	5 ÖZ KAYNAKLAR	292.650.572,98
		50 NET DEĞER	-57.768.569,94
		500 NET DEĞER HESABI	-57.768.569,94
		51 DEĞER HAREKETLERİ	2.753.124.777,37
		519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	2.753.124.777,37
		57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	407.867,94
		570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	407.867,94
		58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-1.242.590.896,30
		580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-1.242.590.896,30
		59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-1.160.522.606,09
		590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	20.379.746,77
		591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-1.180.902.352,86

Kurum Kodu : 27.0 Adı : ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI		Yıl : 2015	
AKTİF HESAPLAR		PASİF HESAPLAR	
	N Yılı 2015		N Yılı 2015
2 DURAN VARLIKLAR	892.149.204,47		
22 FAALİYET ALACAKLARI	60.865,88		
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	60.865,88		
23 KURUM ALACAKLARI	31.781.576,00		
232 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	31.781.576,00		
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	33.401.507,03		
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H	33.401.507,03		
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	826.901.349,30		
250 ARAZI VE ARSALAR HESABI	320.000,00		
252 BİNALAR HESABI	34.824.996,54		
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	28.261.923,24		
254 TAŞITLAR HESABI	28.901.586,56		
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	101.657.897,52		
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-163.341.090,05		
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	796.276.035,49		
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00		
260 HAKLAR HESABI	45.109.178,97		
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI	1.641.000,00		
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-46.750.178,97		
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	3.906,26		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	5.631.906,02		
299 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-5.627.999,76		
AKTİF TOPLAMI	923.437.185,01	PASİF TOPLAMI	923.437.185,01

Bilanço Dipnotları :	
906 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER H	118.944,00
907 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI	118.944,00
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	162.169.129,38
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	162.169.129,38
912 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER HESABI	30.003,96
913 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI	30.003,96
920 GİDER TAHHÜTLERİ HESABI	219.235.764,02
921 GİDER TAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	219.235.764,02
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	26.291.153,38
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HES	26.291.153,38

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 27.0		Adı : ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI		Yılı : 2015	
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	GİDERLER HESABI	2.045.049.098,57	600	GELİRLER HESABI	884.526.492,48
630 01	Personel Giderleri	616.664.378,70	600 01	Vergi Gelirleri	101.623.655,61
630 01 01	Memurlar	482.568.768,44	600 01 01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	63.410.374,32
630 01 02	Sözleşmeli Personel	4.199.596,91	600 01 03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	26.298.429,81
630 01 03	İşçiler	118.927.231,35	600 01 05	Damga Vergisi	11.452.067,65
630 01 04	Geçici Personel	12.968.782,00	600 01 06	Harçlar	462.783,83
630 02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	103.469.510,70	600 03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.446.813,24
630 02 01	Memurlar	79.235.337,50	600 03 01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	388.741,05
630 02 02	Sözleşmeli Personel	1.426.679,68	600 03 05	Kurumlar Karları	36.781,68
630 02 03	İşçiler	20.850.217,19	600 03 06	Kira Gelirleri	4.021.290,53
630 02 04	Geçici Personel	2.110.834,91	600 04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	679.607.938,99
630 02 99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	46.441,44	600 04 01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	719.859,16
630 03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	116.848.338,77	600 04 02	Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan	56.590,54
630 03 02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	40.319.223,55	600 04 03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	1.500.002,70
630 03 03	Yolluklar	14.237.827,77	600 04 04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	377.678.457,59
630 03 04	Görev Giderleri	6.309.024,94	600 04 05	Proje Yardımları	1.440.220,83
630 03 05	Hizmet Alımları	49.280.485,04	600 04 06	Özel Gelirler	298.212.808,47
630 03 06	Temsil ve Yanıtma Giderleri	4.452.660,09	600 05	Diğer Gelirler	98.285.841,60
630 03 07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	1.931.960,33	600 05 01	Faiz Gelirleri	51.609,79
630 03 08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	317.357,05	600 05 02	Kişî ve Kurumlardan Alınan Paylar	55.008.202,48
630 05	Cari Transferler	396.147.412,68	600 05 03	Para Cezaları	36.887.513,83
630 05 02	Hazine Yardımları	46.482.750,35	600 05 09	Diğer Çeşitli Gelirler	6.338.515,54
630 05 03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	333.036.413,78	600 11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	301.531,65
630 05 04	Hane Halkına Yapılan Transferler	8.712.410,00	600 11 01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur	301.531,65
630 05 06	Yurtdışına Yapılan Transferler	7.915.838,55	600 25	Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	260.711,39
630 07	Sermaye Transferleri	178.149.290,06	600 25 01	Gen Bütçeli Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	109.918,37
630 07 01	Yurtiçi Sermaye Transferleri	178.149.290,06	600 25 05	Mahalli İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	150.793,02
630 11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	214.430,47			
630 11 01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Kur	214.430,47			
630 12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	23.978.154,69			
630 12 01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklan	16.682.190,88			
				NET GELİR TOPLAMI :	884.526.492,48

11/03/2016 14:23

Sayfa 1 / 3

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 27.0			Adı : ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI		Yılı : 2015	
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630 12 03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde		22.122,97			
630 12 04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Ret		4.693.156,10			
630 12 05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid		2.600.694,78			
630 13	Amortisman Giderleri		63.257.606,84			
630 13 01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri		54.168.518,42			
630 13 02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri		8.903.165,10			
630 13 03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri		185.923,28			
630 14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri		4.462.505,44			
630 14 01	Kırtasiye Malzemeleri		2.785.812,99			
630 14 02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme		27.880,73			
630 14 03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri		36.720,09			
630 14 04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar		464.364,85			
630 14 05	Temizleme Ekipmanları		132.726,88			
630 14 06	Giycek, Mefuşat ve Tuhafiyeye Malzemeleri		184.788,15			
630 14 07	Yiycek		2.430,00			
630 14 08	İçecek		1.634,40			
630 14 12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri		353.330,16			
630 14 13	Yedek Parçalar		259.372,21			
630 14 14	Nakil Vasıtaları Lastikleri		80.312,47			
630 14 15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar		12.145,30			
630 14 17	Basınçlı Ekipmanlar		7.340,00			
630 14 99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler		113.647,21			
630 20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler		114.859,61			
630 20 02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler		114.859,61			
630 25	Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Devir Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid		1.396.273,33			
630 25 01	Genel Bütçe/Kap Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Devir Var Kay/Gid		1.390.265,33			
630 25 05	Mahalli İdarelere Bedelsiz Olarak Devir Var Kay/Gid		6.018,00			
630 30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler		538.837.861,62			
630 30 06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler		538.837.861,62			
630 99	Diğer Giderler		1.508.475,66			
630 99 99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler		1.508.475,66			

11/03/2016 14:23

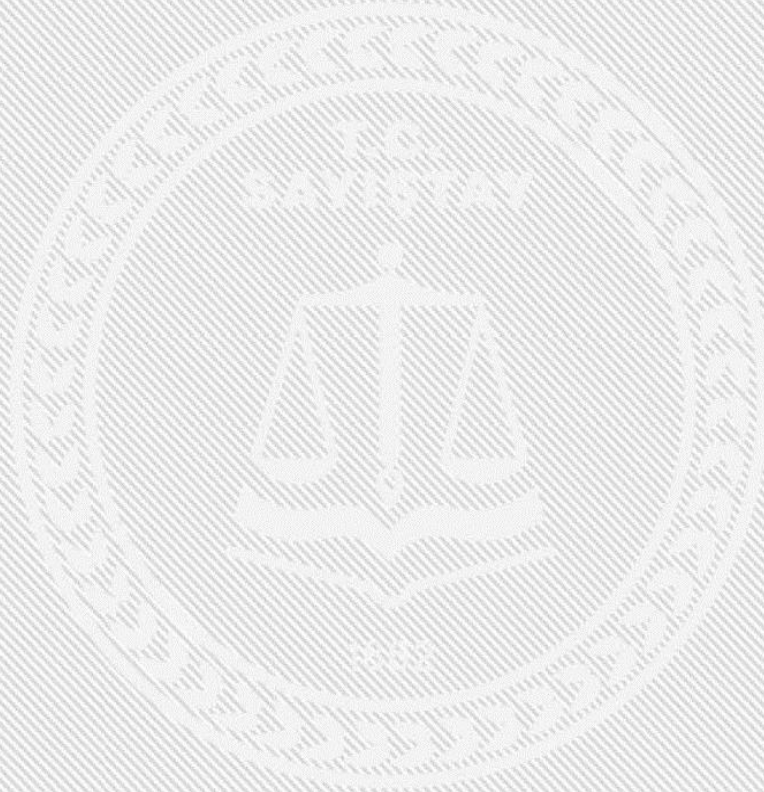
Sayfa 2 / :

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 27.0			Adı : ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI		Yılı : 2015	
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
GİDERLER TOPLAMI :			2.045.049.098,57			
GİDERLER TOPLAMI (A)			2.045.049.098,57			
GELİRLER TOPLAMI (B)			884.526.492,48			
İNDİRİM İADE/İSKONTO TOPLAMI (C)			0,00			
			NET GELİR (D= B- C)	884.526.492,48		
					FAALİYET SONUCU D- A	-1.160.522.606,09

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

ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ
2015 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	67
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	68
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	69
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	69
5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	71
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	72
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	73
8. EKLER.....	77

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

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

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

31.12.2015 tarihli Bilançoya göre, İşletmenin aktif toplamı 51.337.438,58 TL'dir. Bu rakamın % 85'ini "Dönen Varlıklar", % 15'ini "Duran Varlıklar" oluşturmaktadır. "Dönen Varlıklar"ın ise % 76'sını "Hazır Değerler", % 24'ünü "Ticari Alacaklar" meydana getirmektedir.

Bilançoya göre, İşletmenin pasif toplamı 51.337.438,58 TL'dir. Bu miktarın % 48'i "Özkaynaklar", geri kalanı ise "Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar"dan oluşmaktadır. "Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar"ın yaklaşık % 61'i "Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler", % 31'i "Ticari Borçlar" ve % 8'i "Diğer Borçlar"dan meydana gelmektedir. İşletmenin "Ödenmiş Sermaye"si 33.401.507,03 TL'dir.

2015 yılı Gelir Bütçesi Gerçekleşmelerine göre; toplam gelir 420.325.435,56 TL'dir. Bu gelirin 413.558.573,28 TL'sini (% 98'ini) "Mal ve Hizmet Gelirleri" oluşturmaktadır. Mal ve Hizmet Gelirlerinin 223.517.483,70 TL'si (% 54'ü) "Belgelendirme ve İzin Verme Gelirleri"; 57.718.351,59 TL'si (% 14'ü) "Muayene, Ölçüm, Kontrol ve Denetim Gelirleri"; 100.131.315,28 TL'si (% 24'ü)"Diğer Mal ve Hizmet Gelirleri"; 30.721.813,14 (% 7'si) "İmalat, Yenileştirme, Bakım, Onarım ve Kurtarma Gelirleri" kalemlerinden ve diğer gelir kalemlerinden oluşmaktadır.

2015 yılı Gider Bütçesi Gerçekleşmelerine göre; toplam gider 399.366.283,09 TL'dir.

Bu giderin 73.807.979,40 TL'si (% 18'i) "Mal ve Hizmet Alım Giderleri"; 279.731.253,75 TL'si (% 70'i) "Cari Transferler"; 44.655.323,44 TL'si (% 11'i) "Sermaye Transferleri" 1.171.726,50 TL'si "Sermaye Giderleri" kalemlerinden oluşmaktadır. 269.482.234,50 TL ile "Genel Bütçeye Verilen Paylar" "Cari Transferler" in % 96'sını oluşturmaktadır. Sermaye Transferlerinin tamamı "Genel Bütçeye Sermaye Transferler" kaleminden oluşmaktadır. Bu tutarın % 63'ü olan 28.275.323,44 TL'si Genel Bütçeye Bakanlık Hizmet Binası İnşaatı için aktarılmıştır.

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

- Yevmiye defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli,
- Gelir tablosu.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların

kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmış ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün

belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Gider Taahhütleri Hesaplarının Mevzuata Uygun Tutulmaması

Yapılan sözleşmelere dayanarak gerçekleştirilen taahhütlerin izlenmesi için kullanılan nazım hesaplar İşletme tarafından kullanılmamaktadır.

Döner Sermayeli İşletmeler Detaylı Hesap Planı'na ilişkin 1 numaralı Döner Sermayeli İşletmeler Genel Tebliği'nin 5'inci maddesinin (b) fıkrasında;

“98 Taahhüt hesapları: Bu hesap grubu; yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütler, mevzuatı gereğince bu tutarlara ilave edilenler ile bunlardan yerine getirilenler veya feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılır ve niteliklerine göre bu grup içinde açılacak aşağıdaki hesaplardan oluşur:

980 Gider Taahhütleri Hesabı

981 Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabı

a) 980 Gider Taahhütleri Hesabı; yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen cari ve sermaye nitelikli taahhüt tutarlarının izlenmesi için kullanılır.

b) 981 Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabı, “980 Gider Taahhütleri Hesabı” ile karşılıklı çalışır.” denilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmü uyarınca, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin izlenmesi için Gider Taahhütleri Hesapların kullanılması gerekmektedir.

2015 yılı muhasebe işlemlerinde 980.Gider Taahhütleri Hesabı ve 981.Gider Taahhütleri Alacaklı Hesaplarının hiç kullanılmadığı görülmüştür.

İşletme tarafından girişilen taahhütlere ilişkin bilgilerin ilgili nazım hesaplara kaydedilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bakanlığımız Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü tarafından zorunlu olarak kullanılan Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi (DMİS) yazılımında, Gider taahhütleri hesabında sözleşme bazında takip yapılamadığından 2015 mali yılında hesaplar kullanılamamıştır. 2016 mali yılında ise gider taahhütleri hesabı kullanılmaya başlanmış ancak sistem mevcut haliyle sözleşme bazında takip işlemine imkân tanımamaktadır.

Konu hakkında, Döner Sermaye Saymanlığı tarafından Maliye Bakanlığına gerekli bildirim yapılmış olup, DMİS yazılımının düzeltilmesinden sonra gerekli takip işlemi yapılabilecektir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında DMİS yazılımında gider taahhütleri hesabında sözleşme bazında 2015 mali yılında takip yapılamadığı 2016 mali yılında gider taahhütleri hesabı kullanmaya başlandığı ancak sistem mevcut haliyle sözleşme bazında takibe imkân tanımadığını ifade etmiş olup, konu ile ilgili DMİS yazılımının düzeltilmesi için ilgili idarelerle gereken çalışmalar tamamlanmalıdır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve “Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde açıklanan çerçevede ekte sunulan mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı gider taahhütleri hesap alanı hariç doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: İşletme Bütçesinden Genel Bütçe ile İlgili Giderlerin Yapılması

Genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetlere ilişkin bazı ödemelerin döner sermaye bütçesinden karşılanması döner sermaye işletmelerinin kuruluş amaçlarıyla örtüşmemektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu'nun 2003 yılında yürürlüğe girmesiyle birlikte getirilen yeni kamu mali yönetim sisteminin en önemli unsurlarından birisi de bütçe ve muhasebe uygulamalarında birlik ve bütünlük sağlanarak hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi yönündeki temel düzenlemelerdir.

Döner sermaye işletmelerinin bu yeni kamu mali yönetim sistemi içerisinde bir zemine oturtulması amacıyla Kanun'un geçici 11'inci maddesinde bir düzenleme yapılmış ve önce 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edilmeleri hüküm altına alınmışken daha sonra yapılan değişiklikler ile döner sermaye işletmelerinin tasfiyesinden vazgeçilerek 31.12.2010 tarihine kadar yeniden yapılandırılmalarına karar verilmiştir. Yeniden yapılandırma çerçevesinde de Maliye Bakanlığınca 2007 yılı başından geçerli olmak üzere Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği yayımlanmıştır. Bu yönetmelikle döner sermaye işletmelerinin bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması, muhasebesi, kontrol ve denetimi ile muhasebe yetkililerinin niteliklerine ilişkin usul ve esaslarla ilgili düzenlemeler yapılarak 5018 sayılı Kanun paralelinde uygulamalar getirilmiştir. Ancak bu düzenlemeler 5018 sayılı Kanun'un temel ilkelerinden olan bütçe birliğinin sağlanmasında, kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin olarak belirlenen genel esaslardan mali saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesinde yeterli olmamıştır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin (b) fıkrasında Döner sermaye "*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine kanunlarla verilen asli ve sürekli kamu görevlerine bağlı olarak ortaya çıkan ve genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetlerin sürdürülebilmesi için, kamu idaresine bağlı olarak kurulmuş işletmelere tahsis edilen sermaye*" şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere döner sermaye işletmelerinin kuruluş amacı, genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan fiyatlandırılabilir nitelikteki mal ve hizmet üretimi ve satışlarıdır.

Bu kapsamda 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin "Döner Sermaye" başlıklı 28'inci maddesinde; Bakanlığın ihtiyaç duyduğu hallerde ve lüzum gördüğü merkezlerde Bakanın onayı ile görev ve hizmetleriyle ilgili döner sermayeli işletmeler kurabileceği ve işletmelerin görevleri, gelirleri, işleyişi ve denetimi ile diğer hususların Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürürlüğe konulan yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir. Çevre Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin "Faaliyet Alanı" başlıklı 7'nci maddesinde, Döner Sermaye İşletmesinin faaliyet alanları sayılmış ve (z) bendinde; "*Bu maddede yazılı faaliyet alanları dışında kalan ve Bakanlığa mevzuatla verilmiş veya verilecek olan diğer her türlü görevle ilgili Bakanlık tarafından belirlenecek iş ve işlemleri yerine getirmek*" şeklinde belirtilmiştir. Ancak, döner sermaye işletmesi elde ettiği gelirlerin önemli bir kısmı ile genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olan genel bütçe faaliyetleri için yapılan giderleri karşılamaktadır.

Tablo 1 Döner Sermaye Bütçesinden Karşılanan Genel Bütçe Giderleri

A Ç I K L A M A	2015 BAŞLANGIÇ BÜTÇESİ (TL)	2015 YILI REVİZE BÜTÇESİ (TL)	HARCAMA TOPLAMI (TL)
Akaryakıt ve Yağ Alımları	6.100.000,00	4.300.000,00	3.798.844,44
Seyyar Görev Tazminatları	4.000.000,00	4.000.000,00	2.861.013,43
Temizlik Hizmeti Alım Giderleri	4.000.000,00	2.100.000,00	1.917.951,10
Özel Güvenlik Hizmeti Alım Giderleri	8.000.000,00	9.600.000,00	9.552.802,11
Personel Hizmeti Alım Giderleri	6.800.000,00	9.800.000,00	9.445.580,79
Taşıt Kiralaması Giderleri	14.000.000,00	12.000.000,00	10.913.898,31
Hizmet Binası Kiralama Giderleri	450.000,00	3.500.000,00	3.026.492,43
Personel Servisi Kiralama Giderleri	3.400.000,00	3.589.000,00	3.588.886,75
Diğer Hizmet Binası Bakım ve Onarım Giderleri	500.000,00	1.010.000,00	1.009.617,33
Belediye Projeleri Destek Payı (İller Bankası)*	36.280.000,00	2.195.000,00	1.957.500,00
Uluslararası Kuruluşlara Yapılan Üyelik Ödemeleri	0,00	8.300.000,00	8.291.087,00
Genel Bütçeye Sermaye Transferleri (Bakanlık ve Diyarbakır il müdürlüğü hizmet binası vd.)	0,00	45.849.000,00	44.655.323,44
Yurtdışı Geçici Görev Yollukları	0,00	581.000,00	580.791,95
		Toplam	101.599.789,08

*İlgili gider kalemi genel bütçe kalemleri arasında bulunmamaktadır.

31 Aralık 2015 itibarıyla gelir bütçesi 420.325.435,56 TL, gider bütçesi 399.366.283,09 TL olarak gerçekleşmiştir. Yukarıdaki tabloda görülen döner sermaye bütçesinden karşılanmaması gereken toplam 101.599.789,08 TL tutarındaki gider 2015 yılı bütçe giderlerinin yaklaşık % 25 seviyesindedir.

Bunun yanı sıra Bakanlık Raporunda da belirtildiği üzere; genel bütçe gelirleri arasında yer alması gereken, Bakanlığın yetki ve sorumluluğundaki devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerden elde edilen kira ve ecrimisil gelirleri, döner sermaye bütçesine gelir kaydedilmektedir.

Dolayısıyla yeni kamu mali yönetim sistemi kurulurken başlangıçta kaldırılması planlandığı için sisteme dahil edilmemeleri, ancak varlıkları devam ederek sistemdeki yerlerinin belirsiz hale gelmesi ve 5018 sayılı Kanun ve yeni kamu mali yönetim anlayışı ile tam olarak uyum sağlayamamaları nedeniyle döner sermaye işletmelerine amacı ve faaliyet alanı dışında gider yapma olanağı verilebilmektedir. Bu durum, döner sermaye bütçelerinin kamu idarelerinin ikinci bir bütçesi gibi kullanılmasına yol açmaktadır.

Buna göre, Çevre ve Şehircilik Bakanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından verilen bütçe yetkisi ve raporlanan bütçe uygulama sonuçları, giderlerin bir kısmını içermektedir. Döner sermaye kaynaklarından karşılanan giderler Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından verilen bütçe yetkisi dışında gerçekleşmekte ve hesap verme sorumluluğu kamu idaresi temelinde yerine getirilememektedir.

Kamu idaresi cevabında; Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 3'üncü maddesinde; "Döner Sermaye: Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine kanunlarla verilen asli ve sürekli kamu görevlerine bağlı olarak ortaya çıkan ve genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetlerin sürdürülebilmesi için, kamu idaresine bağlı olarak kurulmuş işletmelere tahsis edilen sermayeyi," şeklinde tanımlanmıştır.

Döner sermaye, Ülkemiz mali sisteminde, özellikle kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet kalitesini artırması için ihtiyaç duyulan mal ve diğer hizmetleri alabilmesi ve verebilmesi için kurumlar bazında ilgili kanunla kurulan idareler şeklinde yapılanmıştır.

Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın görüşü alınarak yürürlüğe konulan "Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin Giderler" başlıklı 9'uncu

maddesinde işletmenin giderleri sıralanmıştır.

Yönetmeliğin 9'uncu maddesi çerçevesinde; Bulguda belirtilen mal hizmet ve yapım işlerine ilişkin giderler, Yönetmelikte belirtilen gider çeşitlerine uygun olarak yapılmaktadır.

Bakanlığımız faaliyetlerinin yürütülmesi ve hizmet kalitesinin artırılması Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile tahsis edilen sınırlı ödeneklerle her zaman mümkün olmamaktadır. Bu sebeple, hizmet kalitesinin artırılması ve faaliyetlerin etkili yürütülmesi amacıyla Döner Sermaye kaynakları kullanılmaktadır.

Ancak; Bulgu da belirtilen hususlar Bakanlığımızca değerlendirilerek, öncelikle genel bütçe kaynaklarının kullanılmasına özen gösterilecektir.

Sonuç olarak; Döner sermaye işletmelerinin kuruluş amacı, genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan fiyatlandırılabilir nitelikteki mal ve hizmet üretimi ve satışlarıdır. Ancak bulguda ve kamu idaresi cevabında bahsedilen düzenlemeler ile döner sermaye işletmelerine amacı ve faaliyet alanı dışında gider yapma olanağı verilebilmekte böylece döner sermaye bütçelerinin kamu idarelerinin ikinci bir bütçesi gibi kullanılması söz konusu olabilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun bütçe ve muhasebe uygulamalarında birlik ve bütünlük sağlanarak hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi yönündeki temel prensiplerini ortadan kaldıracı sonuçlar doğuran söz konusu düzenlemeler, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından verilen bütçe dışında giderler yapılmasına sebep olmakta ve bütçe hakkının tam olarak gerçekleşmesine de engel teşkil etmektedir.

Öneri; 5018 sayılı Kanun ile benimsenen performans esaslı bütçeleme sisteminin temelini oluşturan plan-program-bütçe bağının etkin bir şekilde kurulması için genel bütçe ödeneklerinin yetersiz olması durumunda döner sermaye bütçesi kullanılması yerine ödeneklerin artırılması yoluna gidilmelidir. Döner sermaye işletme bütçelerinin ikinci bir bütçe gibi kullanılmasına neden olan düzenlemelerin gözden geçirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

8. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları**

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

Döner Sermaye İşletmesi 2015 Yılı Gelir Tablosu

A- BRÜT SATIŞLAR	415.539.532,98
1- Yurt İçi Satışlar	376.258.352,64
2- Yurt Dışı Satışlar	0,00
3- Diğer Gelirler	39.281.180,34
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	13.679.586,18
1- Satıştan İadeler (-)	2.025.008,00
2- Satış İskontoları (-)	0,00
3- Diğer İndirimler (-)	0,00
C- NET SATIŞLAR	401.859.946,80
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	71.042.034,15
1- Satılan Mamüller Maliyeti (-)	0,00
2- Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	0,00
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)	71.042.034,15
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)	0,00
BRÜT SATIŞ KARI ve ZARARI	330.817.912,65
E- FAALİYET GİDERLERİ (-)	328.330.782,28
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	0
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	0,00
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	328.330.782,28
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	2.487.130,37
F- DİĞER FAAL. OLAĞAN GELİR ve KAR.	5.147.628,67
1- Faiz Gelirleri	5.129.864,16
2- Konusu Kalmayan Karşılıklar	0,00
3- Menkul Kıymet Satış Karları	0,00
4- Kambiyo Karları	0,00
5- Reeskont Faiz Gelirleri	0,00
6- Diğer Olağan Gelir ve Karlar	17.764,51
G- DİĞER FAAL. OLAĞAN GİDER ve ZAR. (-)	0,00
1- Karşılık Giderleri (-)	0,00
2 - Menkul Kıymet Satış Zararları (-)	0,00
3- Kambiyo Zararları (-)	0,00
4- Reeskont Faiz Giderleri (-)	0,00
5- Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)	0,00
OLAĞAN KAR VEYA ZARARLAR	7.634.759,04
H- OLAĞANDIŞI GELİR ve KARLAR	103.672,24
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları	0,00
2- Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	103.672,24

I- OLAĞANDIŞI GİDER ve ZARARLAR (-)	1.264.867,34
1- Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)	0,00
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	0,00
3- Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	1.264.867,34
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	6.473.563,94
J- DÖNEM KARI VERGİ ve DİĞER YASAL YÜK. KARŞ. (-)	0,00
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	6.473.563,94

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi 31.12.2015 Bilançosu

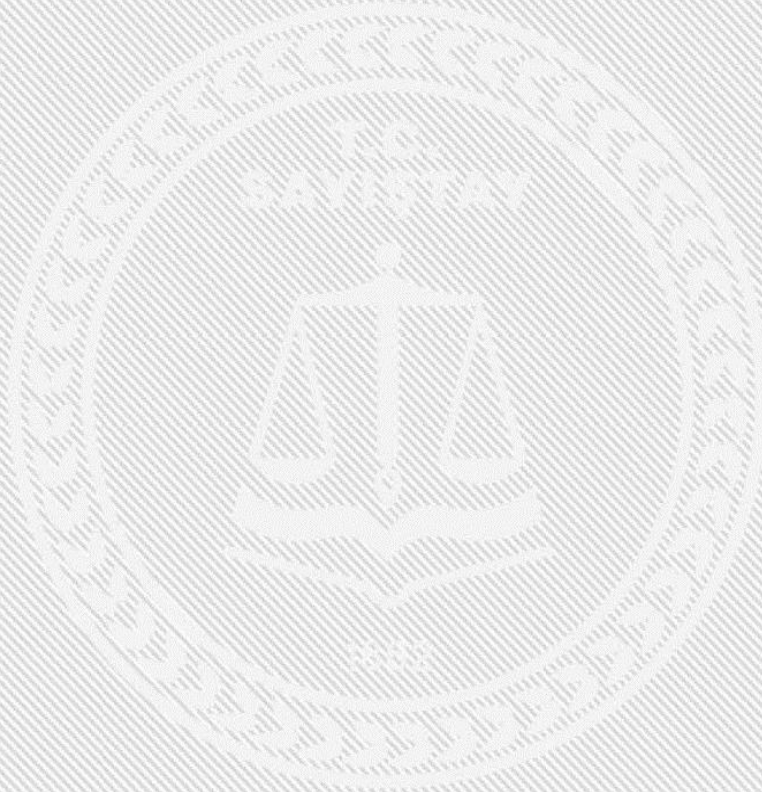
Aktif		Pasif	
DÖNEN VARLIKLAR	38.113.089,19	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	26.751.604,29
HAZIR DEĞERLER	33.172.221,45	TİCARİ BORÇLAR	8.264.259,54
BANKALAR HESABI	33.891.865,51	SATICILAR HESABI	4.139.452,75
103 VERİLEN ÇEKLER VEE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-719.644,06	ALINAN DEPOZİTO VE TEM.HESABI	4.124.806,79
TİCARİ ALACAKLAR	10.434.207,83	DİĞER BORÇLAR	2.111.101,47
ALICILAR HESABI	8.926.325,67	PERSONELE BORÇLAR HESABI	192.777,63
VERİLEN DEPOZİTO VE TEM. HESABI	1.507.882,16	DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI	1.918.323,84
DİĞER ALACAKLAR	251,24	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜM.	16.322.592,65
PERSONELDEN ALACAKLAR HESABI	251,24	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	4.155.715,08
STOKLAR	15.627,56	ÖDENECEK SOSYAL GÜV. KES. HESABI	18.770,43
İLK MADDE VE MALZEME HESABI	15.627,56	ÖDENECEK DÖNER SER. YÜKÜM.HESABI	10.647.840,60
DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	48.083,30	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜM. HESABI	1.500.266,54
PEŞİN ÖDENEN VERGİ VE FON. HESABI	48.083,30	ÖZ KAYNAKLAR	24.585.834,29
DURAN VARLIKLAR	7.667.047,20	ÖDENMİŞ SERMAYE	33.401.507,03
TİCARİ ALACAKLAR	3.962,73	SERMAYE HESABI	200.000.000,00
VERİLEN DEPOZİTO VE TEM. HESABI	3.962,73	ÖDENMEMİŞ SERMAYE HESABI (-)	-166.598.492,97
TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	853,08	GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI	-15.289.236,68
DEMİRBAŞLAR HESABI	78.794,84	GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI HESABI (-)	-15.289.236,68
BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-78.943,99	DÖNEM NET KARI/ZARARI	6.473.563,94
HAKLAR HESABI	723.853,71	DÖNEM NET ZARARI HESABI (-)	6.473.563,94
BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-723.853,71		
AKTİF TOPLAMI	51.337.438,58	PASİF TOPLAMI	51.337.438,58

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

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

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	81
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	86
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	87
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	87
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	89
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	102
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	103
8.	EKLER.....	115

KISALTMALAR

ARAAD.Net : Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Yazılımı

EKGYO : Emlak Konut Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı

İLBANK : İller Bankası Anonim Şirketi

TOKİ : Toplu Konut İdaresi Başkanlığı

TABLolar

Tablo 1 Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2015 Yılı Gelirleri

Tablo 2 Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2015 Yılı Giderleri

Tablo 3 Kamulaştırma İşlemleri Karşılığında Yapılan Ödemeler

Tablo 4 Proje Bazında Yapılan Ödeme Tutarı ve Bağımsız Bölüm Sayısı

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

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

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun'un "Dönüşüm Gelirleri" başlıklı 7'nci maddesindeki aşağıda sayılan gelirler, dönüşüm gelirleri olarak ilgili yıl genel bütçesinin (B) işaretli cetvelinde özel gelir olarak öngörülür ve gelir gerçekleşmesine bağlı olarak gelir kaydedilir:

a) 09.08.1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu gereğince, çevre katkı payı ve idari para cezası olarak tahsil edilerek genel bütçeye gelir kaydedilecek tutarın yüzde ellisi.

b) 31.08.1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (B) bendine göre Hazine adına orman dışına çıkarılan yerlerin satışından elde edilen gelirlerin yüzde doksanını geçmemek üzere Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen orana tekabül eden tutar.

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

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

6306 sayılı Kanun'da öngörülen amaçlar için kullanılmak üzere;

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

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

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

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

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

Aşağıda yer alan harcamalar özel hesaptan yapılır.

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

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

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

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

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

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

bulunanlara yapılacak kira yardımı.

f) Kanun'un 5'inci maddesinin ikinci fıkrası kapsamında yapılabilecek yardımlar ile enkaz bedeli ödemesi.

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

ğ) Hak sahiplerince bankalardan kullanılacak kredilere verilebilecek faiz desteği.

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

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

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

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

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

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

m) Bu Yönetmelik uyarınca kullanılacak krediler.

n) Kanun kapsamında yapılması zarurî olan diğer harcamalar.

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

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Gelir, Harcama, Kredi ve Kaynak Aktarımı Yönetmeliği'nin "Dönüşüm projeleri özel hesabına ilişkin muhasebeleştirme işlemleri" başlıklı 7'nci maddesine göre;

"(1) Özel Hesaba ilişkin muhasebeleştirme işlemlerinde, malî raporlamaya ilişkin hükümler hariç olmak üzere, 03.05.2005 tarihli ve 2005/8844 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği uygulanır.

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

Söz konusu yönetmeliğin "Harcamalara İlişkin Gerçekleştirme Belgelerinin Muhafazası" başlıklı 8'inci maddesinde;

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

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

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının 2015 yılına ait gelirleri özetle aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 1 Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2015 Yılı Gelirleri

Gelir Türleri	Tutar (TL)	Gelir Türü %
Genel Bütçeden Aktarılan	322.670.727,02	41,36
Döner Sermayeden Aktarılan	186.949.000,00	23,97
Proje Bitiminde Aktarılan Tutarlar	160.425.092,82	20,57
İller Bankası A.Ş. Karı %50'si	43.619.165,94	5,59
Hazineye Tescilli Taşınmazların Satışın Elde Edilen Gelirler	28.700.000,00	3,68
Diğer Gelirler	18.231.850,29	2,34
Faiz Gelirleri	19.489.171,13	2,50
Toplam	780.085.007,20	100

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının 2015 yılına ait giderleri özetle aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 2 Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2015 Yılı Giderleri

Gider Türleri	Tutar (TL) 2015	Gider Türü %
Kira Yardımı	503.414.589,57	64,45
Gayrimenkul Alımları ve Kamulaştırma Giderleri	104.485.449,28	13,38
Belediyelere Aktarım	131.415.001,74	16,82
Faiz Desteği Ödemeleri	14.043.010,37	1,80
Maaş ve Ücret Giderleri	10.807.266,00	1,38
Müşavirlik Hizmetleri Giderleri	7.490.313,66	0,96
Diğer Giderler	9.485.847,73	1,21
Toplam	781.141.478,35	100

* Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2015 yılı gelirleriyle karşılanmayan 1.056.471,15.TL tutarındaki gider, Özel Hesabın geçmiş yıllar gelirlerinden karşılanmıştır.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer

alanlar denetime sunulmuş ve denetim bunlar ile usul ve esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

Yönetim Döneminde Görev Yapan Muhasebe Yetkililerine Ait Liste

- Yevmiye Defteri
- Banka Mevcudu Tespit Tutanağı
- Geçici ve Kesin Mizan
- Bilanço
- Gelir Tablosu
- Teminat Mektupları Sayım Tutanağı

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda aşağıda belirtilen hususlar hariç denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

Dönüşüm projeleri özel hesabından yapılan kira yardımı ve faiz desteği ödemelerinin takip edildiği ARAAD.Net programı üzerinden doğru bilgi ve kapsamlı raporlar elde

edilemediğinden bu işlem ve kayıtlara ilişkin yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilememiştir.

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: 6306 Sayılı Kanun Kapsamındaki uygulamaların ARAAD.Net Sistemi Üzerinden Takibinin Gereken Kontrol, Doğruluk ve Tam Kapsama Çerçevesinde Yapılmaması

Afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde yapılacak olan dönüşüm ve kamulaştırma işlemleri, Türkyaz Yazılım Bilg. Elektr. Danış. San. ve Tic. Ltd. Şti.'den alınan ARAAD.Net yazılımı üzerinden yürütülmeye başlanmıştır. Yazılım firması ile yapılan sözleşme, yalnızca 29.06.2012-31.12.2012 tarihlerini kapsadığı halde, mülkiyeti firmaya ait olan yazılım, sözleşmede öngörülen hizmet süresi dolduğu halde 2015 yılı Ekim ayına kadar kullanılmıştır. ARAAD.Net yazılımının veri tabanının firmanın kontrolünde olduğu bu dönemde, Genel Müdürlüğün bilgi ve onayı dışında veri tabanındaki bilgilerde değişiklik yapılmasını önlemeye ya da yapılmış değişiklikleri tespit etmeye yönelik etkin kontrollerin bulunmaması nedeniyle kişisel bilgilerin güvenliğine ve yapılan ödemelerin doğruluğuna yönelik riskler artmıştır. Söz konusu dönemde, gerçekte hak sahibi olmayan kişiler için sisteme kira yardımı hak sahipliği tanımlaması yapıldığı ortaya çıkmıştır.

Havelsan desteği ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü bünyesinde geliştirilen bir başka yazılım 2015 Kasım ayında kullanıma alınmıştır. Türkyaz Yazılım Ltd. Şti.'nin geliştirdiği ARAAD.Net yazılımı bünyesindeki veriler, doğruluk ve güvenilirlik konusunda detaylı ve kapsamlı bir kontrole tabi tutulmadan Bakanlığın Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü bünyesinde hazırlanan yeni uygulamaya yüklenmiştir.

Türkyaz Yazılım Ltd. Şti. tarafından hazırlanan ARAAD.Net yazılımı 2015 yılının ilk 10 ayında kullanılmış, geriye kalan iki ay boyunca işlemler Havelsan desteği ile Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü bünyesinde geliştirilen yeni yazılım üzerinden yürütülmüştür. 07.12.2015 tarihinde, faiz desteği ödemelerinin de sistem üzerinden yapılmasını sağlayacak olan ve otomatik kontrol mekanizmalarını bünyesinde barındıran daha gelişmiş bir yazılımın hazırlanmasına yönelik olarak Gazi Üniversitesi ile protokol imzalanmıştır.

Dönüşüm uygulamalarında kullanılan yazılımlar ve bu yazılımlar tarafından üretilen

veriler ile ilgili tespitler şunlardır:

1.1. ARAAD.Net sistemine ve Bakanlık bünyesinde geliştirilen yeni yazılıma; hisse oranı, hak sahibi, IBAN numarası, bağımsız birim no. gibi bilgilerin hatalı girilmesi veya bu sistemlerden kaynaklanan hatalar nedeniyle bazı hak sahiplerine mükerrer ve yersiz ödemede bulunulmuştur.

15.12.2012 tarih ve 28498 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesinin yedinci fıkrası gereği; *“Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından aynı kişiye hem kira yardımı ve hem de faiz desteği yapılamaz. Kira yardımından faydalananlar faiz desteğinden, faiz desteğinden faydalananlar ise kira yardımından faydalanamaz.”* Buna karşın, yapılan kontroller sırasında, iki hak sahibine aynı anda hem kira yardımı hem de faiz desteği ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir. Bir başka hak sahibine ise hem faiz desteği hem de kira yardımı ödemesi yapıldığının anlaşılması sonucunda, hak sahibinin kendisine yersiz ödenen kira yardımı tutarlarını iade ettiği muhasebe kayıtlarından anlaşılmıştır.

Anlaşma ile tahliye edilen yapıların maliklerine veya malik olmasalar bile kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak bu yapılarda ikamet edenlere veya bu yapılarda işyeri bulunanlara aynı anda kira yardımı ödemesi yapılamaz. Yapılan denetimler sırasında 40 bağımsız bölüm için hem malik hem de kiracıya; bir bağımsız bölüm için ise hem malik hem de sınırlı ayni hak sahibine aynı anda kira yardımı yapıldığı tespit edilmiştir.

Riskli yapının paylı mülkiyete konu olması durumunda, 6306 sayılı Kanun çerçevesinde ödenecek kira yardımının, yapının maliklerine hisseleri oranında bölüştürülmesi gerekir. Dönüşüm uygulamaları kapsamında kira yardımına konu 10 bağımsız bölümden her birinde, malik sıfatıyla birden fazla hak sahibinin her birine tam kira yardımı ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir.

Riskli yapılardaki kira yardımı ödemeleri yalnızca o yapıda ikamet eden hak sahiplerine yapılabilir. Riskli yapıda kiracının ikamet etmesi durumunda, tahliye tarihi itibarıyla riskli yapıda ikamet eden kiracı, hak sahibi kabul edilmelidir. Kullanılan bilgisayar yazılımı üzerinde yapılan çalışmalar sonucunda, riskli yapılarda bulunan iki bağımsız bölümün her biri için ikişer kiracıya kira yardımı ödemesinde bulunduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu kişiler ve taşınmazlara ilişkin olarak belge üzerinden yapılan kontrollerde, kiracı sıfatıyla kira yardımı ödemesi alan hak sahiplerinin aslında aynı binanın farklı bağımsız birimlerinde ikamet ettikleri anlaşılmıştır. Sisteme hatalı veri girişi yapılması durumunda, sistemin hatalı ödemeleri önlemeye yönelik kontrolleri içermediğini göstermektedir.

15.01.2015 tarih ve 13241842-020/342 sayılı Bakan Oluru'nun 5'inci maddesinde Riskli yapılardaki kira yardımı ödemelerinin sadece ikamet eden hak sahiplerine yapılması" öngörülmekle birlikte, yapılan denetimlerde, bir hak sahibine malik olduğu 39 bağımsız bölümün herbiri için 5 ay süreyle, bir diğer hak sahibine ise malik olduğu iki bağımsız bölümün herbiri için 6 ay süreyle kira yardımı yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda sıralanan hatalı işlemlere ilave olarak gelirler hesabı yardımcı defterinin incelenmesi sırasında 144 hak sahibi tarafından kendilerine yapılan hatalı ve yersiz ödemelerin iade edildiği görülmüştür.

1.2. Veri tabanındaki bilgilerin hâkimiyetinin firmada olmasından dolayı Genel Müdürlük bilgisi dışında firma tarafından bilgilerde düzeltme/değişiklik yapılması durumunun bilinmemesi nedeniyle kişisel bilgilerin güvenliğine ve doğruluğuna ilişkin riskler ortaya çıkmıştır. Buna karşın, mevcut veriler kapsamlı bir kontrole tabi tutulmadan, Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü bünyesinde Havelsan'ın desteği ile geliştirilerek 2015 Kasım ayında kullanıma alınan yeni yazılıma aynen aktarılmıştır.

1.3. Riskli alanlardaki hak sahipleri ile İstanbul ilindeki yetki devri yapılan belediyelerce riskli yapıların hak sahiplerine ödenen kira yardımları ile ilgili bilgiler, ARAAD.Net sistemine yüklenmediği gibi kullanılmaya başlanan yeni yazılıma da yüklenmemektedir. Bu nedenle, bu hak sahiplerinin farklı belediyelerden kira yardımı alıp almadıklarının kontrolü sistem üzerinden yapılamamaktadır.

1.4. Programda, riskli alandaki ve alan dışındaki riskli yapı hak sahiplerine yapılan faiz desteği için ayrı bir modül tasarlanmadığından, faiz desteği sürecine ilişkin faaliyetlerin takip ve kontrolü manuel olarak yürütülmektedir. Bu uygulama, faiz desteği işlemlerinde hata olasılığını arttırdığı gibi hizmet sunumunda gecikmelere yol açmaktadır.

Bakanlıkça; 6306 sayılı Kanun kapsamında oluşturulan dönüşüm projeleri özel hesabının etkin ve verimli işlemesi, mali işlemlerin ve mali raporların güvenilirliğinin ve

faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun sağlanması ve iç kontrol ortamının iyileştirilmesi için kentsel dönüşüm uygulamalarına yönelik olarak kullanılan mevcut yazılımın iyileştirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 6306 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra Kanun kapsamındaki uygulamaların takibi için oluşturulan ARAAD.Net Sisteminin kontrolü teknik sebeplerle tam olarak sağlanamamıştır.

Bu sistemin kullanılması safhasında bazı olumsuzluklarla karşılaşmış ise bu olumsuzluklar telafisi imkânsız durumlar yaratmamıştır. Sistemden gerekli takip ve kontrolü yapılamadığı için yapılmış olan fazla veya haksız ödemelerin geri alınması yönünde işlemler yapılmıştır.

Ayrıca, geriye dönük olarak daha evvel yapılmış olan işlemler kontrol edilmekte olup, bundan sonra da hatalı veya haksız bir ödeme yapıldığının tespit edilmesi durumunda genel hukuk hükümleri çerçevesinde yapılan ödemeler faizi ile birlikte ilgilerinden geri alınabilecektir.

Diğer taraftan, Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü gözetiminde hazırlanan yeni sistem ile daha sağlıklı bir sistem oluşturulmuş olup, gereken kontroller yapılmaktadır. Gazi Üniversitesi ile yapılan protokol kapsamında daha ileri düzeyde hazırlanacak sistem çalışmaları da devam etmektedir.

Sonuç olarak; Bakanlık cevabında, bulguda yer verilen hususları kabul etmiş, daha evvel yapılmış olan işlemlerin kontrol edilmekte olduğunu, hatalı veya haksız bir ödeme yapıldığının tespit edilmesi durumunda genel hukuk hükümleri çerçevesinde yapılan ödemelerin faizi ile birlikte ilgilerinden geri alınabileceği belirtilmiştir.

Bunun yanı sıra, bazı hak sahiplerine mükerrer ve yersiz ödemede bulunulması; 2 hak sahibine aynı anda hem kira yardımı hem de faiz desteği ödemesi yapılması; 40 bağımsız bölüm için hem malik hem de kiracıya, bir bağımsız bölüm için ise hem malik hem de sınırlı aynı hak sahibine aynı anda kira yardımı yapılması; kira yardımına konu 10 bağımsız bölümden her birinde, malik sıfatıyla birden fazla hak sahibinin her birine tam kira yardımı ödemesi yapılması; bir hak sahibine malik olduğu 39 bağımsız bölümün her biri için 5 ay süreyle, bir diğer hak sahibine ise malik olduğu iki bağımsız bölümün her biri için 6 ay

süreye kira yardımı yapılması; gelirler hesabı yardımcı defterinin incelenmesi sırasında 144 hak sahibi tarafından kendilerine yapılan hatalı ve yersiz ödemelerin iade edilmesi; riskli alanlardaki hak sahipleri ile İstanbul ilindeki yetki devri yapılan belediyelerce riskli yapıların hak sahiplerine ödenen kira yardımları ile ilgili bilgilerin ARAAD.Net sistemine yüklenmemesi nedeniyle bu hak sahiplerinin farklı belediyelerden kira yardımı alıp almadıklarının kontrolü sistem üzerinden yapılamaması; faiz desteği sürecine ilişkin faaliyetlerin takip ve kontrolü manuel olarak yürütülmesi; kira yardımı tutarlarını hak sahiplerinin banka hesap numaralarına transfer etmek amacıyla Ziraat Bankasında açılan kira yardımı hesabında, hak sahiplerine ulaştırılamaması nedeniyle 2015 yılsonu itibariyle 2.467.760,00 TL gün sonu bakiyenin oluşmasından dolayı yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilemeyen kira yardımı ve faiz desteği ödemeleriyle ilgili işlem ve kayıtlara görüş bildirilememektedir.

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

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

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

Tablo 3 Kamulaştırma İşlemleri Karşılığında Yapılan Ödemeler

Yıl	Bakanlıkça Yapılan Kamulaştırmalar	Belediyelere Aktarım Suretiyle Yapılan Kamulaştırmalar	Toplam
2013	44.927.799,81 TL		44.927.799,81 TL
2014	226.485.774,91 TL	68.843.866,94 TL	295.329.641,85 TL
2015	104.485.449,28 TL	1.227.996,64 TL	105.713.445,92 TL
		Genel Toplam	445.970.887,58 TL

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

6306 sayılı Kanun'un "Uygulama İşlemleri" başlıklı 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında;

"Üzerindeki bina yıkılmış olan arsanın maliklerine yapılan tebligatı takip eden otuz gün içinde en az üçte iki çoğunluk ile anlaşma sağlanamaması hâlinde, gerçek kişilerin veya özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetindeki taşınmazlar için Bakanlık, TOKİ veya İdare tarafından acele kamulaştırma yoluna da gidilebilir. Bu Kanun uyarınca yapılacak olan kamulaştırmalar, 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasındaki iskân projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlı kamulaştırma sayılır ve ilk taksit ödemesi, mezkûr fıkra göre belirlenen tutarların beşte biri oranında yapılır..."

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

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

"(1) Aşağıda yer alan harcamalar özel hesaptan yapılır.

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

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

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

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

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

...

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

...

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

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

...

o) *Gider: İlk defa hesaplara alınacak yükümlülükler dışında, öz kaynaktan azalışa*

neden olan her türlü işlemi,

...

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

...

İfade eder.” hükmü bulunmaktadır.

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

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

250 Arazi ve Arsalar Hesabı

251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı

252 Binalar Hesabı

253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı

254 Taşıtlar Hesabı

255 Demirbaşlar Hesabı

256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı

257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)

258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı

259 Yatırım Avansları Hesabı

6306 sayılı Kanun kapsamında kamulaştırılan gayrimenkuller için yapılan ödemeler,

Kurumun özkaynaklarında azalmaya neden olmadan, gelecekte ekonomik yarar sağlaması beklenen ve kamu idaresi tarafından Kanunun amacı doğrultusunda kentsel dönüşüm uygulamalarında kullanılabilir bir değere dönüşmektedir.

Ancak yapılan ödemelerin doğrudan doğruya giderleştirilmesi nedeniyle, kamulaştırılan gayrimenkuller için yapılan toplam 445.970.887,58 TL karşılığında edinilen ve kentsel dönüşüm uygulamalarına konu olacak gayrimenkuller ile ilgili olarak Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı mali tablolarında herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

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

Kamu idaresi cevabında; 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, "Bu Kanuna göre uygulamada bulunulan alanlarda yer alan tescil dışı alanlar, tapuda Hazine adına tescil edildikten sonra Bakanlığa tahsis edilerek tasarrufuna bırakılır veya Bakanlığın talebi üzerine TOKİ'ye ve İdareye bedelsiz olarak devredilebilir." hükmü, beşinci fıkrasında, "Tahsis ve devir tarihinden itibaren üç yıl içinde ve gerekli görülen hâllerde Bakanlığın talebi üzerine Maliye Bakanlığınca uzatılan süre içinde maksadına uygun olarak kullanılmadığı Bakanlıkça tespit edilen taşınmazlar, bedelsiz olarak ve resen tapuda Hazine adına tescil edilir veya önceki maliki olan kamu idaresine devredilir." hükmü ve Kanun'un 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında da, "Üzerindeki bina yıkılmış olan arsanın maliklerine yapılan tebligatı takip eden otuz gün içinde en az üçte iki çoğunluk ile anlaşma sağlanamaması hâlinde, gerçek kişilerin veya özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetindeki taşınmazlar için Bakanlık, TOKİ veya İdare tarafından acele kamulaştırma yoluna da gidilebilir.

Bu Kanun uyarınca yapılacak olan kamulaştırmalar, 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasındaki iskân projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlı kamulaştırma sayılır ve ilk taksit ödemesi, mezkûr fıkraya göre belirlenen tutarların beşte biri oranında yapılır...Kamulaştırma için anlaşma sağlanması

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

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

Ancak, ileride muhtemel maddi duran varlıkların Bakanlığımız adına tescilinin yapılması durumunda muhasebeleştirilmesinin sağlanması adına Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Gelir, Harcama, Kredi ve Kaynak Aktarımı Yönetmeliğine Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği “25. Maddi Duran Varlıklar” başlıklı 129 uncu maddesine uygun olarak niteliklerine göre yeni hesapların açılması sağlanacaktır.

Sonuç olarak; Bakanlık tarafından 6306 sayılı Kanun kapsamında kamulaştırılan taşınmazların Hazine adına tescil edilmesi durumunda, bu taşınmazların Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı üzerinde maddi duran varlıklar grubu hesaplarında muhasebeleştirilmesi gerekirken, 630 giderler hesabında muhasebeleştirilmektedir. Hazine adına tescil edilip dönüşüm uygulamalarında kullanılmak üzere Bakanlığa tahsis edilen taşınmazların Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “25 Maddi Duran Varlıklar” başlıklı 129'uncu maddesine göre, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı muhasebesinde, maddi duran varlıklar hesaplarında izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Dönüşüm projeleri özel hesabı 2015 yılsonu mali tabloları, kamulaştırılarak Bakanlığa tahsis edilen taşınmazlara ilişkin bilgi sunmadığından, 445.970.887,58 TL maddi duran varlık bilançoda yer almamaktadır.

BULGU 3: Emlak Konut GYO A.Ş. ile İmzalanan Gayrimenkul Satış Vaadi Sözleşmeleri Çerçevesinde Bedelleri Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından Karşılanan 1204 Adet Bağımsız Bölüme Ait İşlemlerin Muhasebe Üzerinden İzlenmemesi

Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile Emlak Konut Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı arasında yapılan üç adet gayrimenkul satış vaadi sözleşmesi

ile toplamda 1204 adet bağımsız bölüm için Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından 268.551.500,00 TL tutarında ödeme yapılmıştır. İmzalanan sözleşmelerin ilgili olduğu projeler ve bu projeler kapsamında yapılacak ödemeler ile teslim alınacak bağımsız bölümlere ilişkin bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 4 Proje Bazında Yapılan Ödeme Tutarı ve Bağımsız Bölüm Sayısı

Proje	Ödenen Tutar TL	Daire Sayısı
Kocaeli Körfez İlçesi Körfezkent Projesi	29.691.000,00	196 Adet
İstanbul Başakşehir İlçesi Kayabaşı Projesi	129.250.000,00	504 Adet
İstanbul Başakşehir İlçesi Bahçekent Projesi	109.610.500,00	504 Adet
TOPLAM:	268.551.500,00	1204 Adet

Henüz tamamlanmamış gayrimenkullerin satışına yönelik olarak imzalanan gayrimenkul satış vaadi sözleşmeleri çerçevesinde yapılan ödemeler, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri hesabına alacak, 630 Giderler hesabına borç kaydedilmek suretiyle giderleştirilmiştir.

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

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin "Temel Kavramlar" başlıklı 5 inci maddesine göre;

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

...

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

esastır.

...

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

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

...

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

...

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

...

İfade eder.”

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “259 Yatırım avansları hesabı” başlıklı 139’uncu maddesinde;

“(1) Bu hesap, yurtiçinden veya yurtdışından sözleşmeye dayanılarak edinilen maddi duran varlıklarla ilgili olarak verilen yatırım avanslarının izlenmesi için kullanılır.” hükmü bulunmaktadır.

Gayrimenkul satış vaadi sözleşmesi ile EKGYO A.Ş. sözleşmede belirtilen taşınmazları satmayı, Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Genel Müdürlüğü ise bu taşınmazları almayı birbirlerine karşı borçlanmışlardır. Sözleşme kapsamındaki taşınmazları almayı vaad eden Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Genel Müdürlüğü, sözleşmeden doğan ödeme yükümlülüğünü iki taksitte ifa etmiştir. Bundan sonraki aşamada, EKGYO A.Ş.’nin sözleşmeye konu taşınmazları inşa ederek teslim etme yükümlülüğü ve Genel Müdürlüğün ise bu edimin ifasını isteme hakkı vardır. Bu itibarla, yapılan ödemeler kurumun öz

kaynaklarında azalmaya neden olmadan, gelecekte ekonomik yarar sağlaması beklenen ve kamu idaresi tarafından kontrol edilebilen bir hakka dönüşmektedir.

Ancak yapılan ödemelerin doğrudan doğruya giderleştirilmek suretiyle muhasebeleştirilmesi sonucunda, sözleşme kapsamındaki taşınmazların satıcı tarafından yapımı tamamlandıktan sonra Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Genel Müdürlüğü'ne teslim edileceği bilgisi mali tablolarda yer almamaktadır. İnşaat henüz tamamlanmadan ya da başlamadan önce yapılan satış vaadi sözleşmeleri kapsamında yapılan ödemeler avans niteliği taşımaktadır. Mevcut uygulamada, 2015 yılı mali tabloları gayrimenkul satış vaadi sözleşmeleri kapsamında gerçekleştirilen avans niteliğindeki ödemeler hakkında bilgi sunmamaktadır.

Gayrimenkul satış vaadi sözleşmeleri çerçevesinde önemli tutarlarda ödeme yapılmış olup, benzer nitelikteki önemli mali olaylarda, yapılan ödemeler ile bu ödemeler karşılığında elde edilecek değerlerin; gerçeğe uygun bir şekilde mali tablolara yansıtılması amacıyla, yapılan ödemelerin doğrudan doğruya gider hesaplarına alınmak yerine "259 Yatırım avansları hesabı"na alınmak suretiyle muhasebeleştirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulguda belirtildiği üzere, gayrimenkul satış vaadi sözleşmeleri kapsamında yapılan ödemeler ile bu ödemeler karşılığında elde edilecek değerlerin; gerçeğe uygun bir şekilde mali tablolara yansıtılması amacıyla, yapılan ödemelerin doğrudan gider hesapları yerine "259. Yatırım Avansları Hesabı"na alınmak suretiyle muhasebeleştirilmesi uygun olacaktır.

Belirtilen sebeple, Emlak Konut GYO A.Ş. ile imzalanan Gayrimenkul Satış Vaadi Sözleşmeleri çerçevesinde Bakanlığımıza teslim edilecek konutların Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı üzerinde muhasebeleştirilmesi amacıyla Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Gelir, Harcama, Kredi ve Kaynak Aktarımı Yönetmeliği'ne Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği "25. Maddi Duran Varlıklar" başlıklı 129'uncu maddesine uygun nitelikte yeni hesapların açılması sağlanacaktır.

Sonuç olarak; Bakanlıkça Gayrimenkul Satış Vaadi Sözleşmeleri çerçevesinde Bakanlığa teslim edilecek konutların Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Gelir, Harcama, Kredi

ve Kaynak Aktarımı Yönetmeliği'ne ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği "25. Maddi Duran Varlıklar" başlıklı 129'uncu maddesine uygun niteliklerde yeni hesapların açılmasının sağlanacağı bildirilmiştir. Ancak, dönüşüm projeleri özel hesabı 2015 yılsonu mali tabloları, Gayrimenkul Satış Vaadi Sözleşmeleri çerçevesinde Emlak Konut GYO A.Ş.'den satın alınan ancak henüz yapımı tamamlanmayan taşınmazlara ilişkin bilgi sunmadığından, 268.551.500,00 TL maddi duran varlık bilançoda yer almamaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı 2015 yılına ilişkin olarak "Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı" başlığı altında açıklanan, yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilemeyen Giderler (Kira yardımı ve faiz desteği ödemeleri) hesap alanına görüş bildirilememektedir. Bununla birlikte denetlenen alanlardan, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı maddi duran varlıklar hesap alanları hariç diğer hesap alanlarına ilişkin olarak yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tabloların tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: 6306 Sayılı Kanun Kapsamında 2015 Yılı Öncesinde Başvuruda Bulunan Hak Sahiplerinden, Anlaşma ile Tahliye Edilen Yapıların Maliklerine veya Malik Olmasalar Bile Kiracı veya Sınırlı Ayni Hak Sahibi Olarak Bu Yapılarda İkamet Edenlere veya Bu Yapılarda İşyeri Bulunanlara Aynı Yapı; Maliklere ise Sahip Oldukları Her Bir Yapı İçin Kira Yardımı Yapılması

6306 sayılı Kanun kapsamında 2015 yılı öncesinde başvuruda bulunan hak sahiplerinden, anlaşma ile tahliye edilen yapıların maliklerine veya malik olmasalar bile kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak bu yapılarda ikamet edenlere veya bu yapılarda işyeri bulunanlara aynı riskli yapı için, maliklere ise sahip oldukları her riskli yapı için kira yardımı yapılmıştır.

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

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

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

04.08.2012 tarih ve 28374 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren

Mülga Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin "Kira yardımı yapılması" başlıklı 15'inci maddesinde; "(1) *Anlaşma ile tahliye edilen uygulama alanı içerisindeki yapılar ile uygulama alanı dışındaki riskli yapıların maliklerine tahliye tarihinden itibaren konut ve işyerlerinin teslim tarihine veya idarece belirlenecek tarihe kadar, mümkün olması hâlinde geçici konut veya işyeri tahsisi, mümkün olmaması hâlinde ise, İdarece kararlaştırılacak aylık kira bedeli yardımı yapılabilir.*

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

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

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

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

2.7.2013 tarih ve 28695 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde

Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik’le “Kira yardımı ve diğer yardımlar” başlıklı 16’ncı maddesinin 3’üncü fıkrasında “*Birinci fıkrafta belirtilen yapılarda kiracı veya sınırlı aynî hak sahibi olarak ikamet edenlere veya işyeri işletenlere, birinci fıkraya göre belirlenen aylık kira bedelinin iki katı kadar defaten kira yardımı yapılabilir.*” hükmü ile yapılarda kiracı veya sınırlı aynî hak sahibi olarak ikamet edenlere veya işyeri işletenlere, aylık kira bedelinin iki katı kadar defaten kira yardımı yapılması şeklinde yeni düzenleme yapılmıştır.

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

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

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

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

Yönetmelik’in 16’ncı maddesinde yapılan değişiklik hükümleriyle, kira yardımının

Kanun kapsamında anlaşma yolu ile kamulaştırılan yapılarda 5 ay olduğu; riskli alanlarda kira yardımı süresinin 36 ayı geçmemek şartı ile ilgili kurumca belirleneceği; maliklere, kiracılara ve sınırlı ayni hak sahiplerine, sahip oldukları veya kullandıkları Kanun kapsamındaki bütün yapılardan dolayı kira yardımı yapılabileceği; yapılacak kira yardımının beş aylık miktarının, defaten ödenmesi durumunda, yardım süresinin defaten ödemenin yapıldığı aydan itibaren hesap edileceği; sınırlı aynî hak sahibi olarak ikamet edenlere veya işyeri işletenlere ise beş katı kadar defaten kira yardımı yapılabileceği şeklinde yeni düzenleme yapılmıştır.

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

Kanun hükmüne aykırı bir şekilde yönetmelik hükmüyle, kira yardımının malik ile kiracı veya sınırlı ayni hak sahiplerine aynı yapı için verilmesinin yolu açılmış, ikamet etme şartına uyulmamıştır. Kanun metninde olmamasına rağmen Kanun kapsamında anlaşma yolu ile kamulaştırılan yapılardaki hak sahiplerine kira yardımı olarak 5 aylık süre belirlenmiştir. 25.7.2014 tarih ve 29071 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile Kanun metninde olmamasına rağmen; maliklere, kiracılara ve sınırlı ayni hak sahiplerine, sahip oldukları veya kullandıkları Kanun kapsamındaki bütün yapılardan dolayı kira yardımı yapılabileceği hükmü getirilmiştir.

2015 yılında Dönüşüm Projeleri Özel Hesabının toplam gelirleri 780.085.007,20TL, toplam giderleri 781.141.478,35TL olarak gerçekleşmiştir. 2015 yılı kira yardımı ödemeleri 503.414.589,57TL olarak gerçekleşmiştir. 2015 yılı öncesinde yapılan kira yardımı başvuruları ile ilgili olarak, kanun hükümlerine aykırı yönetmelik hükümleri çerçevesinde; maliklere ikamet şartı aranmaksızın, kiracılara ve sınırlı ayni hak sahiplerine, sahip oldukları veya kullandıkları Kanun kapsamındaki bütün yapılardan dolayı kira yardımı yapılması uygulamasına devam edilmesi nedeniyle özel hesabın mali yapısı olumsuz etkilenmiştir. Bu

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

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

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

Bakan Oluru sonrasında yapılan başvurularda, başvuru sahiplerine yapılacak kira yardımı ödemelerinde ikamet şartı aranmaya başlanmıştır. Ancak 2015 yılı öncesinde yapılan başvurulara istinaden yapılmakta olan kira yardımı ödemeleri için, ikamet şartı aranmadan başlatılan kira yardımı ödemeleri aynen devam ettirilmiştir.

Yukarıda ifade edilen hususları ihtiva eden bulgu, 2014 yılında raporlanmasına rağmen, 2015 yılı öncesinde yapılan kira yardımı başvuruları ile ilgili olarak aradan geçen süre zarfında herhangi bir ilerleme sağlanamamıştır.

Kanun metninde ifadesini bulan amaç çerçevesinde, dönüşüm uygulaması nedeniyle, hak sahiplerinin uygulama yapılan yapısında, ikamet edememenin verdiği sonuçları ortadan kaldırılmaya, geçici süreyle oluşacak ikamet yeri yoksunluğunun giderilmesi için tadadi olarak belirlenen hak sahiplerine geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı yapılması şeklinde yürütülmesine ve kira yardımının hak sahibi sıfatıyla sadece bu yapılarda ikamet edenlere ödenmesine yönelik olarak, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği ve kira yardımı ödemelerine yönelik Bakan Oluru arasında yer alan çelişkilerin giderilmesi amacıyla yeni düzenleme yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 6306 sayılı Kanun kapsamında;

- Maliklere kira yardımının yapılmasının maksadı, riskli yapıda ikamet ediyor ise, riskli yapının yıktırılmasından sonra yeni yapısı yapılıncaya kadar başka bir yapıda ikâmet

etmesinin bedeline katkı sağlamak, riskli yapıda ikamet etmiyor ise, riskli yapının yıkılması sebebiyle mahrum kalacağı kira gelirini bir nebze karşılamaktır. Belirtilen sebeple, malik bakımından riskli yapıda ikamet şartının aranması Kanun uyarınca malike kira yardımı yapılmasının maksadına aykırıdır.

- Riskli yapıda kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak ikamet edenlere kira yardımı yapılmasının maksadı ise, riskli yapı tespitinden dolayı kiracı veya sınırlı ayni hak sahiplerinin riskli yapıdan taşınmak zorunda kalmaları sebebiyle uğrayacakları zararın bir nebze karşılanmasıdır.

Ayrıca, riskli yapıda sınırlı ayni hak sahibi (özellikle sükna hakkı sahibi) olarak ikamet edenler riskli yapının yıkılması ile birlikte yapıda oturmaya dair sınırlı ayni haklarını da kaybedeceklerinden bunların zararı sadece riskli yapıdan taşınma masrafı tutarında olmayacaktır.

Bu yüzden bu kapsamdakilere kiracılara oranla daha fazla miktarda kira yardımı yapılması gerekmektedir. 6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde de belirtilen hususlar gözetilerek düzenlemede bulunulmuştur.

6306 sayılı Kanunun 5'inci maddesinin birinci fıkrası, maliklere, yapıda malik değil de kiracı ikamet ediyor ise kiracıya ve yine yapıda ikamet etme hakkı olan sınırlı ayni hak sahibine kira yardımı yapılacağı düzenlenmiştir.

6306 sayılı Kanun, herhangi bir afet sonrası konutları veya işyerleri ağır hasar gören veya yıkılan afetzede maliklere oturabilecekleri veya işletecekleri bir konut veya işyeri için yardım yapılmasını öngören 7269 sayılı Kanundan farklı bir amaç çerçevesinde yürürlüğe konulmuştur.

6306 sayılı Kanun, herhangi bir afet meydana gelmeden, afet riski taşıyan alanlar ile mülkiyetin kime ait olduğuna bakılmaksızın, riskli yapıların yani, “ekonomik ömrünü tamamlamış” olan ya da “yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıyan” yapıların dönüşümünü öngörmektedir.

6306 sayılı Kanunun amacı gözetildiğinde, Kanun kapsamında dönüştürülecek riskli yapıların mülkiyetinin kime ait olduğunun bir ehemmiyeti bulunmamaktadır. Aksi yönde bir düşünce, 6306 sayılı Kanunun sadece maliklerin hayatı için risk teşkil edecek yapıların dönüşümünü öngördüğü, kiracıların ikamet ettiği yapıların, yani herhangi bir malikin ikinci bir konutunun dönüşümünü öngörmediği gibi sonuç doğurur.

Yukarıda belirtilen sebeplerle, maliklere yapıda ikamet etsin veya etmesin 6306 sayılı Kanun kapsamındaki bütün yapılarından dolayı, kiracı ve sınırlı ayni hak sahiplerine ise ikamet ettikleri yapılardan dolayı kira yardımı yapılması 6306 sayılı Kanun hükümlerine ve bu Kanunun amacına uygun olduğu değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan özel hesaptan yapılacak yardımların niteliği Bakanlık Makamından alınacak Olur ile belirlenmektedir. 2015 yılı başında alınan karar doğrultusunda, olur alındığı tarihten itibaren kira yardımı müracaatında bulunan hak sahiplerine ikamet şartı getirilmiştir. Dolayısı ile olurun yürürlük tarihinden önce başlatılmış işlemlerin geriye yönelik uygulaması yapılmamıştır.

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

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

Kanun metninde, tadadi olarak belirlenen hak sahiplerine "*geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı yapılabilir*" hükmüyle; kentsel dönüşüm uygulaması nedeniyle, hak

sahiplerinin uygulama yapılan riskli yapısında, ikamet edememenin verdiği sonuçları ortadan kaldırmaya yönelik geçici süreyle oluşacak olan ikamet yeri yoksunluğunun giderilmesi için bu hak sahiplerine sayılan yardımların yapılmasının amaçlandığı görülmektedir.

Nitekim; 14.01.2015 tarihli Bakan Oluruyla, 6306 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin "Kira yardımı ve diğer yardımlar" başlıklı 16'ncı maddesiyle ödenmekte olan,

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

2015 uygulamasına dönük yukarıdaki Bakan Oluru ve zikredilen Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği ile Kanun hükmüne aykırı olarak, kira yardımı uygulamasının genişletildiği anlaşılmaktadır.

Söz konusu hususlar 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporuyla Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmış ancak, 2015 yılı öncesinde kira yardımı başvurusunda bulunan yapıların maliklerine veya malik olmasalar bile kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak bu yapılarda ikamet edenlere veya bu yapılarda işyeri bulunanlara aynı anda, maliklere ise sahip oldukları her yapı için kira yardımının ödenmesine devam edilmektedir.

Öneri: Bundan sonraki uygulamalarda, 14.01.2015 tarihli Bakan Oluru ve Kanun hükümleri paralelinde işlem yapılmasının, ancak Bakanlık cevabında belirtilen çerçevede uygulama yapılacaksa kanunun ilgili maddelerinde ve yönetmelikte değişiklik yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 2: 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Uygulamada Bulunan Belediyelerce, Yatırıma İlişkin Yıllık Bütçelerinin Yüzde Beşi ile 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80'inci Maddesi Uyarınca Tahsil Edilen Harç Gelirlerinin Yüzde Ellisinin, Kanunda Öngörülen Uygulamalara Ayrılmaması

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

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

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

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

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

...istenir." denilmektedir.

6306 sayılı Kanun kapsamındaki uygulama yapan belediyeler; Kanun'un 7'nci maddesindeki hüküm gereği, yatırıma ilişkin yıllık bütçelerinin yüzde beşi ile 26.05.1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80'inci maddesi uyarınca tahsil edilen harç gelirlerinin yüzde ellisini Kanunda öngörülen uygulamalara ayırmamakta,

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

Yukarıda ifade edilen hususları ihtiva eden bulgu, 2014 yılında raporlanmasına rağmen, 2015 yılında belediyeler tarafından ilgili kaynakların ayrılması ile ilgili olarak herhangi bir ilerleme sağlanamamıştır.

6306 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin amacı çerçevesinde gereken işlemin yerine getirilmesi, kaynak aktarılan belediyelerin kentsel dönüşüm uygulamalarına yapmaları gereken mali katkı hükümlerinin uygulanmasının sağlanması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Konu ile ilgili olarak belediyelere bildirimde bulunulmasına rağmen bir netice alınamamıştır. Belediyelerin talebi doğrultusunda kanunda değişiklik yapılması gündeme gelmiş olup konunun yasal değişiklik ile çözüme kavuşturulabileceği düşünülmektedir.

Sonuç olarak; Bakanlıkça Bulgu konusu hakkında yasal değişiklik ile çözüme kavuşturulabileceği belirtilmektedir. İlgili Kanun hükmünün kaynak aktarılan belediyelerce yerine getirilmemesi nedeniyle, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca belediyelere gönderilen uyarı yazılarına rağmen sonuç alınmaması ve konunun 2013 ve 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporuyla Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasına rağmen herhangi bir ilerleme sağlanamamıştır.

BULGU 3: Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından Kaynak Aktarılan Belediyeler ve İller Bankası A.Ş. Tarafından Söz Konusu Kaynağın Kullanılmasına Yönelik Muhasebe Kayıtlarının Aktarma Yapılan İdarelerin Bütçe Hesaplarından Ayrı Olarak Tutulmaması

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

13.09.2012 tarih ve 28410 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Dönüşüm Projeleri

Özel Hesabı Gelir, Harcama, Kredi ve Kaynak Aktarımı Yönetmeliği'nin "Dönüşüm projeleri özel hesabına ilişkin muhasebeleştirme işlemleri" başlıklı 7'nci maddesinin 1'inci fıkrasında; "Özel hesaba ilişkin muhasebeleştirme işlemlerinde, malî raporlamaya ilişkin hükümler hariç olmak üzere, 3/5/2005 tarihli ve 2005/8844 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği uygulanır.",

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

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

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

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

Belediyeler ve İLBANK'a aktarılan kaynakların muhasebeleştirilmesi belediye ve İLBANK muhasebe sistemi üzerinden yürütülmekte ve aktarılan tutarların muhasebesi ilgili idarelerin bütçe hesaplarından ayrı olarak tutulmamaktadır.

Yukarıda ifade edilen hususları ihtiva eden bulgu, 2014 yılında raporlanmasına rağmen, 2015 yılında aktarılan kaynakların muhasebesinin ayrı tutulması ile ilgili olarak herhangi bir ilerleme sağlanamamıştır.

Aktarılan kaynakların doğru ve zamanlı takip ve denetiminin yapılması amacıyla, belediyelere ve İLBANK'a aktarılan kaynakların muhasebesinin bütçe hesaplarından ayrı olarak tutulması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Konu ile ilgili olarak daha önce muhtelif yazılarımızla kaynak aktarımı yapılan belediyelere, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından aktarılan kaynakların ilgili belediyelerin bütçe hesaplarından ayrı olarak tutularak,

muhasabeleştirilmesi gerektiği bildirilmiştir. Ayrıca, İstanbul ve İzmir illerinde Kanun kapsamında yürütülen çalışmaların 2016 yılı içerisinde yapılan denetimlerinde bütçe hesaplarının ayrı tutulması konusunda gerekli uyarılar yapılmıştır.

Sonuç olarak; Bakanlıkça kaynak aktarımı yapılan kurumlar nezdinde yapılan denetimlerde gerekli uyarıların yapıldığı belirtilmiştir. İlgili Yönetmelik hükmünün kaynak aktarılan belediyelerce ve İller Bankası A.Ş.'ce yerine getirilmemesi ve Bakanlıkça bir yaptırımın uygulamaya konulmaması ve konunun Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2013 ve 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporuyla Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasına rağmen herhangi bir ilerleme sağlanamamıştır.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

Muhasebat Genel Müdürlüğü

SAYMA NLIK MALİ TABLOLAR (HESAP)

T.C. Maliye Bakanlığı

Ay : 12 Bütçe Yılı : 2015

Muh. Bir. Kodu : 00000995

Muh. Bir. Adı : Altyapı ve Konut Yatırım Hizmetleri Genel Müdürlüğü

Hesap No	Hesap Adı	MİZAN (Tutar)		BİLANÇO		BÜTÇE UYGULAMA SONUÇLARI TABLOSU		FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU		HAZİM HESAPLAR	
		Borc	Alacak	Aktif	Pasif	SONUÇLARI TABLOSU	SONUÇLARI TABLOSU	Aktif	Pasif	Aktif	Pasif
102	BANKA HESABI	2.398.117.361,88	2.126.577.502,00	271.539.859,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
103	TEK HESAPLAR VE ÇÖZÜMLER	781.784.072,98	781.784.072,98	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
142	BÜTÇE DİŞİ AVANS VE KREDİLER	1.446.000,00	1.153.650,00	691.350,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
198	ÖZEL HESAPLAR VE DİĞER ÇEŞİTLİ DÖNEN VARLIKLAR	2.922.095,65	2.922.098,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
330	EMTİHA VE DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	0,00	1.518,38	0,00	1.518,38	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
333	EMANETLER HESABI	6.869.362,77	6.874.738,43	0,00	5.375,66	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
340	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	2.267.796,85	2.267.796,85	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
381	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	3.785.416,81	4.037.430,39	0,00	252.013,58	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
500	NET DÖNER HESABI	1.387.612.807,61	1.322.472.259,29	61.540.548,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	0,00	335.512.819,88	0,00	335.512.819,88	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
600	GELİRLER HESABI	780.085.007,20	780.085.007,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
630	GİDERELER HESABI	781.141.478,35	781.141.478,35	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
910	TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	1.090.985,00	391.410,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	699.575,00	0,00
911	TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	391.410,00	1.090.985,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	699.575,00
Genel Toplam :		6.147.212.759,10	6.147.212.759,10	335.771.975,10	335.771.975,10	0,00	0,00	0,00	0,00	699.575,00	699.575,00
Dönem Sonucu				0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam				335.771.975,10	335.771.975,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

R. HÜSEYİN ERMEKÇİ
Saymanlık Müdürü

Sayfa 1 / 1

08/02/2016 11:55

KENTSEL DÖNÜŞÜM ÖZEL GELİR HESABI GELİR TABLOSU

YILI 2015

	YILI 2015	
	2014	2015
	TL	TL
A- BRÜT SATIŞLAR		
1- Yurtiçi Satışlar	543.387.252,19	780.085.007,20
2- Yurtdışı Satışlar	543.387.252,19	780.085.007,20
3- Diğer Gelirler		
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)		
1- Satıştan İadeler (-)		
2- Satış İskontoları (-)		
3- Diğer İndirimler (-)		
C- NET SATIŞLAR	543.387.252,19	780.085.007,20
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)		
1- Satılan Mamuller Maliyeti (-)		
2- Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)		
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)		
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)		
BRÜT SATIŞ KARI VE ZARARI	543.387.252,19	780.085.007,20
E- FAALİYET GİDERLERİ (-)	602.949.270,61	781.141.478,35
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)		
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)		
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	602.949.270,61	781.141.478,35
FAALİYET KARI VEYA ZARARI		
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR		
1- İştiraklerden Temettü Gelirleri		
2- Bağlı Ortaklıklardan Temettü Gelirleri		
3- Faiz Gelirleri		
4- Komisyon Gelirleri		
5- Konusu Kalmayan Karşılıklar		
6- Menkul Kıymet Satış Karları		
7- Kambiyo Karları		
8- Reeskont Faiz Gelirleri		
9- Faaliyetle İlgili Diğer Olağan Gelir ve Karlar		
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR (-)		
1- Komisyon Giderleri (-)		
2- Karşılık Giderleri (-)		
3- Menkul Kıymet Satış Zararları (-)		
4- Kambiyo Zararları (-)		
5- Reeskont Faiz Giderleri (-)		
6- Diğer Olağan Gider ve Zararlar		2.922.058,65
H- FİNANSMAN GİDERLERİ (-)		
1- Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri (-)		
2- Uzun Vadeli Borçlanma Giderleri (-)		
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	59.562.018,42	-3.978.529,80
I- OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	335.512.819,88	
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları	335.512.819,88	
2- Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar		
J- OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)		
1- Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)		
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)		
3- Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar (-)		
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	275.950.801,46	-3.978.529,80
K- DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞ.YAS. YÜK. KARŞILIKLARI (-)		
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	275.950.801,46	-3.978.529,80

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

ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI

2015 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

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

1. ÖZET

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

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

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

- 2015 – 2017 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2015 yılı Performans Programı,
- 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

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

Stratejik Planın tüm kriterleri karşıladığı,

Performans Programının mevcudiyet kriterini karşıladığı, sunum kriterini kısmen karşıladığı, ancak zamanlılık kriterini karşılamadığı görülmüştür.

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

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

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

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

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

Bu raporda, 2015–2017 Stratejik Planı, 2015 Yılı Performans Programı ve 2015 Yılı İdare Faaliyet Raporunda tespit edilen eksikliklerin sonraki yıllarda tekrarlanmaması için tespit edilen denetim bulguları ile iyi uygulamanın ne olması gerektiği ortaya konulmuştur. Genel olarak performans yönetim sisteminin geliştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yayımladığı 2015–2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

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

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

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

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

Tablo 2: Performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterler

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

Tablo 3: Veri kayıt sistemlerinin güvenilirliğine yönelik kriterler

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

STRATEJİK PLAN

Stratejik Planda 4 adet stratejik amaç, bu dört amaca ulaşmak için de 26 stratejik hedef, stratejik hedeflerin ölçülebilmesi için de 141 adet performans göstergesi belirlenmiştir.

Bakanlık 2015–2017 Stratejik Planı ile ilgili olarak Tablo 1 ve Tablo 2’deki kriterlerden mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterleri açısından yapılan değerlendirmede:

Mevcudiyet

5018 sayılı Kanununun 9’uncu maddesi hükümleri çerçevesinde 2015-2017 Stratejik Planının mevcut olduğu,

Zamanlılık

Stratejik Planının mevzuatta öngörülen sürede hazırlandığı,

Sunum

Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”,

stratejik planlama süreci ve stratejik planların kapsamı ve içeriğine ilişkin genel bir çerçeve sunmaktadır. Kamu idarelerinin bu Kılavuzda belirtilen genel yapı ve temel ilkelere riayet etmesi beklenir.

Stratejik Planın Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan kılavuzda belirtilen genel yapı ve temel ilkelere uygun olduğu,

İlgililik

Stratejik Planlama Kılavuzuna göre hedeflerin, amaçlar ile ilgili olması gerekmektedir. Stratejik Planında yer alan stratejik hedeflerin belirlenen amaçlarla ilgili olduğu, performans göstergelerinin de belirlenen stratejik hedeflerle bulguda belirtilenler dışında ilgili olduğu tespit edilmiştir.

Ölçülebilirlik

Stratejik Plandaki 26 adet stratejik hedef için ölçülebilir ifadeler kullanılmayıp, hedefler performans göstergeleri aracılığıyla ölçülebilir hale getirilmeye çalışılmıştır. Belirlenen 141 adet performans göstergesi için kıyaslama yapmaya imkan verecek sayı, oran, miktar ve tarih kullanılmıştır.

İyi Tanımlanma

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

PERFORMANS PROGRAMI

2015 Yılı Performans Programında 48 adet performans hedefi, bu hedeflere ulaşmak için de 135 adet performans göstergesi belirlenmiştir.

Bakanlığın 2015 Yılı Performans Programı ile ilgili olarak Tablo 1 ve Tablo 2'deki kriterlerden mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterleri açısından yapılan değerlendirmede:

Mevcudiyet

5018 sayılı Kanunun 9'uncu maddesi hükümleri çerçevesinde 2015 Yılı Performans Programının mevcut olduğu,

Zamanlılık

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre; Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idareleri hazırladıkları performans programlarını bütçe teklifleri ile birlikte, Maliye Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına gönderirler ve Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile

belirlenen bütçe büyüklüklerine göre nihai hali verilen performans programları Ocak ayı içinde kamuoyuna açıklanır.

2015 Yılı Performans Programının mevzuatta öngörülen sürenin dışında kamuoyuna Nisan ayı içerisinde açıklandığı,

Sunum

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

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

Performans Programının sunum kriteri açısından değerlendirilmesi sonucunda;

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

İlgililik

- *Performans Hedefinin İlgililiği*

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre kamu idarelerinin performans hedefleri ya çıktılara ya da sonuçlara odaklı olmalıdır. İdarenin belirlediği 48 adet performans hedefinin 3 tanesinin çıktı/sonuç odaklı olmadığı tespit edilmiştir. Çıktı/sonuç odaklı olduğu tespit edilen 45 adet performans hedefinden 44 tanesinin stratejik hedefle ilgili olduğu,

- *Performans Göstergesinin İlgililiği*

Performans Programı Hazırlama Rehberinde gösterge; kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar şeklinde tanımlanmıştır. Stratejik hedef ile ilgili olmayan ve faaliyet odaklı olan performans hedeflerine ait performans göstergelerinin ilgililik kriterine göre değerlendirmesi yapılmamıştır. Buna göre yapılan değerlendirmede, 2015 Yılı Performans Programında yer alan 129 adet performans göstergesinin 128 tanesinin performans hedefiyle ilgili olduğu,

Ölçülebilirlik

Performans Programı Hazırlama Rehberinde; performans hedeflerinin, performans göstergeleri ile ölçülebilir olması gerektiği ifade edilmiştir. İlgililik kriterine göre ilgili olmadığı tespit edilen göstergeler ölçülebilirlik kriterine göre değerlendirmeye tabi tutulmamıştır. Dolayısıyla ilgili olduğu tespit edilen 128 adet performans göstergesinin tamamının ölçülebilir olduğu tespit edilmiştir.

İyi Tanımlanma

Ölçülebilirlik kriterine göre yapılan değerlendirme sonucu ölçülebilir olmadığı tespit edilen göstergeler iyi tanımlanma kriterine göre değerlendirmeye tabi tutulmamıştır. Dolayısıyla ölçülebilir olduğu tespit edilen 128 adet performans göstergesinin tamamının iyi tanımlanma kriterini karşıladığı kanaatine varılmıştır.

FAALİYET RAPORU

2015 Yılı İdare Faaliyet Raporu ile ilgili olarak Tablo 1 ve Tablo 2'deki kriterlerden mevcudiyet, zamanlılık, sunum, tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik kriterleri açısından yapılan değerlendirmede:

Mevcudiyet

5018 sayılı Kanun'un 41'inci maddesi hükümleri çerçevesinde 2015 Yılı İdare Faaliyet Raporunun mevcut olduğu,

Zamanlılık

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde 2015 Yılı İdare Faaliyet Raporunun mevzuatta öngörülen süre içerisinde kamuoyuna açıklandığı,

Sunum

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

İdare Faaliyet Raporunun, yukarıdaki Yönetmelik hükümlerine göre bulguda belirtilen nedenlerle sunum kriterlerini kısmen karşıladığı,

Tutarlılık

Stratejik plan ve performans programı değerlendirmesi sonucu ilgili ve ölçülebilir olduğu kanaatine varılan hedef, performans hedefi ve göstergeler tutarlılık kriteri açısından

değerlendirilmiş ve Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'e göre Faaliyet Raporunun tutarlılık kriterini karşıladığı,

Doğrulanabilirlik

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

Geçerlilik/İkna Edicilik

Geçerlilik/İkna edicilik kriteri, planlanan ve gerçekleşen performans arasındaki veya hedefe ilişkin bütçedeki sapmanın nedenlerinin inandırıcı ve geçerli olup olmadığını değerlendirmek için kullanılır. Bütçe ve performans hedeflerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmalara ilişkin gerekçeler geçerlilik/ikna edicilik kriterine göre değerlendirilir. Bu çerçevede, İdare Faaliyet Raporunun bulguda belirtilen nedenlerle geçerlilik/ikna edicilik kriterini büyük ölçüde karşılamadığı kanaatine varılmıştır.

FAALİYET SONUÇLARININ ÖLÇÜLMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi kurumların performans bilgisini üreten veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla yapılmaktadır. Sistem denetimini içeren bu değerlendirmenin hedefi, kamu idarelerinin raporlanan verilerde önemli bir hata olması riskini azaltmak üzere yeterli kontrol sistemleri kullanıp kullanmadığını belirlemektir.

Bakanlığın performans bilgisi üreten veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi sonucunda; kamuoyu ilgisinin yüksek olduğu düşünülen, performans hedeflerini etkileyen performans göstergelerinin izlendiği veri kayıt sistemlerinin önemli veri kayıt sistemleri olarak seçilmesine karar verilmiş ve Bakanlığın 2015 Yılı Performans Programında yer alan, performans hedeflerini ve bu hedeflere ait gerçekleştirmeleri ölçen ve bunlara ilişkin performans bilgisi üreten veri kayıt sistemlerinin; üretilen performans bilgisi gerçekleştirmelerini doğru ve tam olarak yansıttığı, göstergenin tanımına dayalı olarak gerçekleştirmelerle ilgili olmayan hususları içermediği ve dahil edilmesi gereken hususları genel itibariyle dışarıda bırakmadığı görülmüştür. Bu nedenle incelenen veri kayıt sisteminin, hedef ve gösterge açısından performansın ölçülmesi ve raporlanması amacına uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Performans Programının Kamuoyuna Geç Açıklanması

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

Bakanlık tarafından 2015–2017 dönemi Stratejik Planı esas alınarak "2015 Yılı Performans Programı" hazırlanmış; fakat 03.04.2015 tarihinde kamuoyuna açıklanmıştır.

Kamu idaresi cevabında; 2015 Yılı Performans Programı nihai hali 03.04.2015 tarihinden itibaren web sayfası üzerinden kamuoyu ile paylaşılmıştır.

2016 Yılı Performans Programının hazırlıklarında denetim raporunda belirtilen hususlar dikkate alınmış ve Bakanlığımızca zamanlilik ilkesine azami dikkat gösterilerek Programın nihai halinin zamanında yayımlanması sağlanmıştır.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında 2015 Yılı Performans Programı nihai hali 03.04.2015 tarihinden itibaren web sayfası üzerinden kamuoyu ile paylaşıldığı ifade edilmiş olup, konu ile ilgili gerekli düzeltmelerin yapılıp yapılmadığı 2016 yılı denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 2: Performans Programında Bazı Göstergelere İlişkin Açıklamalar Kısımına Yer Verilmemesi

2015 Yılı Performans Programı, "Performans Programı Hazırlama Rehberi" eki 1'de belirlenen şekle uygun olarak hazırlanmış temel başlıklara yer verilmiştir. Performans hedefi tablosunda yer alan bazı göstergelere ait açıklamalara Performans Programının metin kısmında yer verilmemiştir. Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne göre, performans hedefi tablosunda yer alan göstergelerle ilgili, Performans Programının metin kısmında söz

konusu göstergelerin belirlenme amaçlarına ve gerek görülen diğer hususlara yer verileceği belirtilmiştir. 2015 yılı Performans Programında bu tablodaki bazı göstergelere ait açıklama kısmının hiç yer almadığı görülmüştür.

Tablo 4 : Performans Programında Açıklamalar Kısmına Yer Verilmeyen Göstergeler	
Performans Hedefi	PH 43 Bakanlığımız personeli ile iç ve dış paydaşlarına yönelik eğitimler yapılacak; Bakanlığımız çalışma konuları ile ilgili yayınlar hazırlanacaktır.
Performans Göstergesi PG 1 Hizmet içi eğitime tabi tutulan personel sayısı	
Performans Hedefi	PH 47 Bakanlık personel ihtiyacı karşılanacak ve kapasiteleri geliştirilecektir.
Performans Göstergesi PG 1 Bakanlık teknik personel sayısının toplam personel sayısına oranı PG 2 Yıllar itibariyle toplam personel sayısı	

Kamu idaresi cevabında; 2015 Yılı Performans Programında bazı göstergelere ilişkin açıklamalardaki eksikliğin tekrarlanmaması için 2016 Yılı Performans Programında azami özen gösterilmiş, hedeflere ilişkin tüm açıklamalar tamamlanmıştır.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında 2015 Yılı Performans Programında bazı göstergelere ilişkin açıklamalardaki eksikliğin tekrarlanmaması için 2016 Yılı Performans Programında azami özenin gösterildiği ifade edilmiş olup, konu ile ilgili gerekli düzeltmelerin yapılıp yapılmadığı 2016 yılı denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 3: Performans Hedeflerinden Bazılarının Çıktı-Sonuç Odaklı Olmaması

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

Performans Hedefi(42)	Bakanlığın faaliyet alanları ile ilgili güvence ve danışmanlık faaliyetleri yürütülecektir.
Performans Hedefi(43)	Bakanlığımız personeli ile iç ve dış paydaşlarına yönelik eğitimler yapılacak; Bakanlığımız çalışma konuları ile ilgili yayınlar hazırlanacaktır.
Performans Hedefi(47)	Bakanlık personel ihtiyacı karşılanacak ve kapasiteleri geliştirilecektir.

2015 Yılı Performans Programı incelendiğinde; yukarıda belirtilen 3 adet performans hedefinin çıktı-sonuç odaklı olmayıp, 2 tanesinin doğrudan doğruya idarenin bir faaliyeti olduğu 1 tanesinin de girdi olduğu anlaşılmıştır. Dolayısıyla 48 adet performans hedefinden 3 tanesi çıktı-sonuç odaklı olma kriterini karşılamamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Performans Hedefi 42 “Bakanlığın faaliyet alanları ile ilgili güvence ve danışmanlık faaliyetleri yürütülecektir.”, Performans Denetim Raporunda da bahsedildiği üzere faaliyet olma özelliği taşımaktadırlar. Bu konudaki uyarı dikkate alınarak, performans hedefi 2016 Yılı Performans Programında yeniden düzenlenerek “Bakanlığımız faaliyetlerinin kurum içi işleyişindeki aksamalar tespit edilecek, iyileştirme önerileri sunulurak makul güvence sağlanacaktır.” şeklinde değiştirilmiştir.

Performans Hedefi 43 “Bakanlığımız personeli ile iç ve dış paydaşlarına yönelik eğitimler yapılacak; Bakanlığımız çalışma konuları ile ilgili yayınlar hazırlanacaktır,” faaliyet olma özelliği taşımakla birlikte kurumsal kapasitenin geliştirilmesi amacına ulaşmak üzere belirlenmiş çok yıllık stratejik hedefin bir alt hedefi olarak düşünülmüş olup; hedefe ulaşma seviyesini ölçmek üzere tespit edilen performans göstergeleri ile hedefin çıktı veya sonuç odaklı olma özelliği tamamlanmak istenilmiştir.

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

Performans Hedefi 47 “Bakanlık personel ihtiyacı karşılanacak ve kapasiteleri geliştirilecektir.”, altında yer alan göstergeler ile Bakanlık teknik personel sayısının toplam

personel sayısı içindeki oranı artırılarak, geliştirilen bilgi ve beceri vasıtasıyla kurumsal teknik kapasitenin geliştirilmesi amacına hizmet etmektedir.

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

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında bulgumuzun 42 nolu performans hedefi ile ilgili bölümü kabul edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında 43 nolu Performans hedefi “Bakanlığımız personeli ile iç ve dış paydaşlarına yönelik eğitimler yapılacak; Bakanlığımız çalışma konuları ile ilgili yayınlar hazırlanacaktır.” ve 47 nolu Performans Hedefi “Bakanlık personel ihtiyacı karşılanacak ve kapasiteleri geliştirilecektir.” faaliyet olma özelliği taşımakla birlikte kurumsal kapasitenin geliştirilmesi amacına ulaşmak üzere belirlenmiş çok yıllık stratejik hedefin bir alt hedefi olarak düşünülmüş olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca, önümüzdeki program dönemlerinde performans hedeflerinin faaliyet niteliğinde olmaması ve çıktı ve sonuçları daha net gösteren hedeflerin oluşturulması için azami gayret gösterileceği belirtilmiş olup, konu ile ilgili gerekli düzeltmelerin yapılıp yapılmadığı 2016 yılı denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 4: Performans Hedeflerinden Bazılarının Stratejik Hedefle İlgili Olmaması

Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde performans hedefi, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmaları için belirledikleri hedefler olarak tanımlanmıştır. Ayrıca Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde, performans hedeflerinin idarelerin stratejik planlarında yer alan stratejik hedeflerle ilişkili olması gerektiği belirtilmiştir.

2015 Yılı Performans Programı incelendiğinde; bir adet performans hedefinin stratejik hedefle ilgili olmadığı ve dolayısıyla ilgililik kriterini karşılamadığı tespit edilmiştir.

Tablo 6 : İlgililik Kriterini Karşılamaayan Performans Hedefi

Hedef	Hedef 4.1. Bakanlığın kurumsal kimliğini güçlendirecek faaliyet ve projeler gerçekleştirilecek, rehberlik ve denetim faaliyetleri arttırılacaktır.
Performans Hedefi(45)	Bakanlığımız Merkez ve Ek Binalarında Güvenlik, Temizlik ve Yemek İhtiyacı karşılanacaktır.

Yukarıda belirtilen performans hedefi stratejik hedefe hizmet etmemektedir. Performans hedefleri stratejik hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmiş olmalıdır. Dolayısıyla Bakanlığın Merkez ve Ek Binalarında Güvenlik, Temizlik ve Yemek İhtiyacı karşılanması Bakanlığın kurumsal kimliğini güçlendirmesi veya rehberlik ve denetim faaliyetleri ile ilgisi bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Performans Hedefi 45 “Bakanlığımız merkez ve ek binalarında güvenlik, temizlik ve yemek ihtiyacı karşılanacaktır.”, Bakanlığımızın destek hizmetleri kapsamında yürütülen bir faaliyet olmakla birlikte, Performans Denetim Raporunda da bahsedildiği üzere stratejik hedefle doğrudan ilgili değildir. Bu konudaki uyarı dikkate alınarak, aradaki ilgi bağının kurulması amacıyla ilgili performans hedefi 2016 Yılı Performans Programında yeniden düzenlenerek “Bakanlığın kurumsal kimliğinin geliştirilmesine yardımcı olacak lojistik hizmetler ve diğer servisler etkili şekilde karşılanacaktır.” şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

Bu konudaki uyarılar önümüzdeki çalışmalarda azami seviyede dikkate alınacak, Bakanlığımızca özellikle hedef cümlesi ve içeriği ile performans hedefi cümle kurgusunun uyumlu olması ve stratejik hedefle daha kuvvetli ilişkisinin kurulması yönünde tedbirler alınacak, birimlerle bu yönde çalışmalar yapılacaktır.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında hedef cümlesi ve içeriği ile performans hedefi cümle kurgusunun uyumlu olması ve stratejik hedefle daha kuvvetli ilişkisinin kurulması yönünde tedbirler alınacağı ifade edilmiş olup, konu ile ilgili gerekli düzeltmelerin yapıp yapılmadığı 2016 yılı denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 5: Performans Göstergelerinden Bazılarının İlgililik Kriterini Karşılammaması

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

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

Tablo 7: İlgililik Kriterini Karşılammayan Performans Göstergesi	
Performans Hedefi	PH 44. Stratejik Yönetim anlayışı yerleştirilecek ve uygulamaları yaygınlaştırılacaktır.
Performans Göstergesi	
PG4.	Yeni Hizmete Açılan Hizmet Binası Sayısı

2015 Yılı Performans Programı incelendiğinde; yukarıda belirtilen performans göstergesinin performans hedefiyle ilgisi kurulamamış ve söz konusu göstergenin ilgililik kriterini karşılamadığı sonucuna varılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; Performans Hedefi 44'ün altında yer alan 'Yeni Hizmete Açılan Hizmet Binası Sayısı' göstergesi Performans Denetim Raporunda da bahsedildiği üzere ilgililik kriterini karşılamamaktadır.

Bu konudaki uyarı dikkate alınarak, aradaki ilgi bağının kurulması amacıyla ilgili performans hedefi 2016 Yılı Performans Programında yeniden düzenlenerek Stratejik yönetim anlayışı yerleştirilecek ve uygulamaları yaygınlaştırılacak olup; kurumsal kimliği yansıtan ve kaliteli hizmet sunumunu sağlayan hizmet binaları yapılacaktır." şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında bulgumuza iştirak edilmiş olup, konu ile ilgili gerekli düzeltmelerin yapılıp yapılmadığı 2016 yılı denetimlerinde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 6: Faaliyet Raporunun Şekil Şartını Kısmen Karşılması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in "*Birim ve idare faaliyet raporlarının şekli*" başlıklı 19'uncu maddesinde "*(1) Birim ve idare faaliyet raporları, Ek-1'de yer alan şekle uygun olarak hazırlanır. Birim faaliyet raporlarında sadece harcama birimine ilişkin bilgilere yer verilir.*",

"*Açıklık ilkesi*" başlıklı 6'ncı maddesinde "*(2) Raporlarda teknik terim ve kısaltmaların kullanılması durumunda bunlar ayrıca tanımlanır.*" denilmektedir.

Faaliyet raporunun "3.Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler" başlıklı bölümünde;

-“Mali Bilgiler” başlığı altında “Bütçe Uygulama Sonuçları” ve “Temel Mali Tablolara İlişkin Açıklamalar” olmak üzere 2 ayrı alt başlık altında yer verilmesi gereken bilgilerin, “3.1.1.Bütçe Uygulama Sonuçları ve Temel Mali Tablolara İlişkin Açıklamalar” şeklinde tek alt başlık altında yer verildiği,

- Performans Bilgileri başlığı altında yer alması gereken “Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi” alt başlığına, “Performans Sonuçları Tablosu” alt başlığının altında yer verildiği,

- Performans Bilgileri başlığı altında yer alması gereken “Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi” alt başlığına yer verilmediği,

-“4.Kurumsal Kabiliyet ve Kapasitenin Değerlendirilmesi” başlıklı bölümde “Üstünlükler”, “Zayıflıklar” ve “Değerlendirme” şeklinde başlıklandırma yapılmadığı,

-Kısaltma olarak kullanılan CBS ve ÇED ifadelerinin tanımlamasının yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; Bakanlıkça genel olarak eleştirilen hususlara katılmıştır. Bundan sonraki dönemde idare faaliyet raporları hazırlanırken bulguda yer verilen hususlara uygun çalışma yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında bulgumuza iştirak edildiği belirtilmiş olup, konu ile ilgili gerekli düzeltmelerin yapılıp yapılmadığı 2016 yılı denetimlerinde izlenecektir.

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

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

...

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

1) *Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir.*" denilmektedir.

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

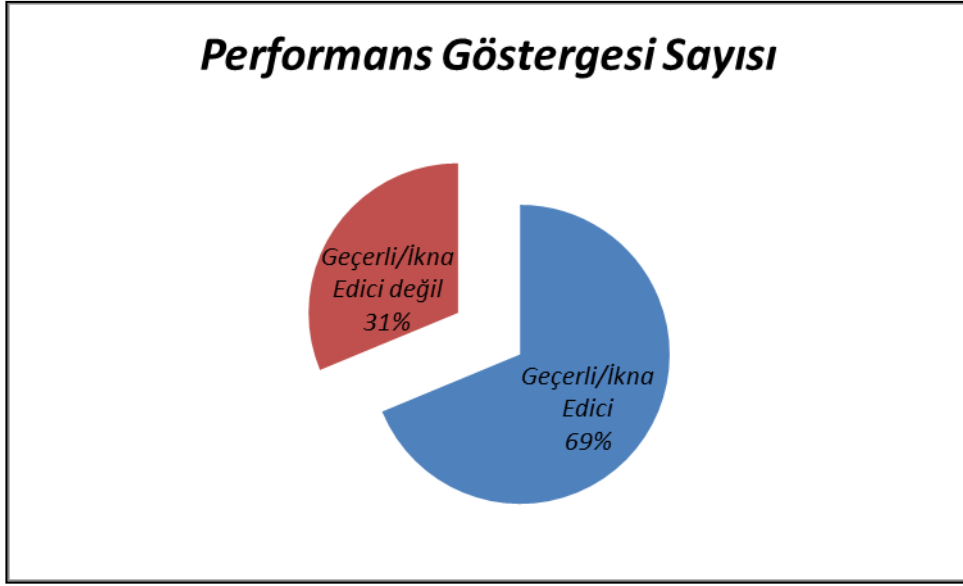
Kamu idaresi cevabında; Önümüzdeki yıldan itibaren temel mali tablolar ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilecektir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında bulgumuza iştirak edildiği belirtilmiş olup, konu ile ilgili gerekli düzeltmelerin yapılıp yapılmadığı 2016 yılı denetimlerinde izlenecektir.

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 41'inci maddesi ile Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesi gereğince idare faaliyet raporunda hedef ve göstergelerin gerçekleşme durumu ile meydana gelen her türlü sapmanın nedenlerine yer verilmesi gerekmektedir.

"İlgililik" ile "ölçülebilirlik" kriterlerini karşılayan 128 performans göstergesinin 88'i "Geçerlilik/İkna Edicilik" kriterini karşılamaktadır. Kurum Faaliyet Raporunda, aşağıda yer alan performans göstergelerine ilişkin hedeflerin gerçekleştirilemediği belirtilmekle birlikte, ikna edici sapmanın nedenlerine yer verilmemiştir.

**Tablo 8: Faaliyet Raporunda Geçerlilik/İkna Edicilik Kriterini Karşılamayan Göstergeler**

Mekânsal Strateji Planı veri envanterinin oluşturulması oranı (%)
Çevre düzeni planı ve değişiklik tekliflerinin işleme tabi tutulması oranı (%)
Hazırlanan Bütünleşik Kıyı Alanları Planları kıyı uzunluğunun toplam kıyı uzunluğuna oranı (%) (kümülatif)
Kırsal Tasarım Rehberi hazırlama kılavuzu tamamlanma oranı (%)
Belirlenen kentsel dönüşüm veya özel nitelikli alanlarda kentsel tasarım çalışmalarının tamamlanma oranı (%)
Mücvir alan tekliflerine işlem yapılma oranı (%)
90 günde onaylanan jeolojik-jeoteknik etüt raporu oranı (%)
90 günde onaylanan mikrobölgeleme etüt raporu oranı (%)
Dönüşümü başlatılan toplam bağımsız bölüm sayısı (kümülatif) (riskli alan ilanları ve münferit riskli yapı tespitleri dahil)
Uygulaması başlatılan dönüşüm alanlarında yaşayan nüfusun ilan edilen alanlardaki toplam nüfusa oranı (%) (kümülatif)
Coğrafi Bilgi Sistemi Strateji belgesi/eylem planı sayısı
Ortofotosu üretilen alan (km ²) (kümülatif)
ISO 27001 Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi Belge Başvurusu
Katı atık düzenli depolama sahası sayısı
Stratejik gürültü haritası başlanacak il sayısı

Mavi Bayrağa sahip plaj sayısı (kümülatif)
Stratejik Çevresel Değerlendirme kapasitesi geliştirme amaçlı eğitim, çalıştay sayısı
Elektronik ortamda yeterlik belgesi almış kuruluş sayısı (kümülatif)
Elektronik ortamda verilen Çevre Görevlisi Belgesi sayısı (kümülatif)
E-izin başvurularının süresi içinde sonuçlandırılma oranı (%)
Denetlenen Çevresel Etki Değerlendirmesi Yeterlik Belgesi almış kurum / kuruluş sayısı
Denetlenen yeterlik belgesi almış çevre danışmanlık firmalarının sayısı
Hava kalitesi ölçüm istasyonu toplam sayısı (kümülatif)
Denizlerde bütünsel kirlilik izleme istasyon sayısı
Kimyasal Oksijen İhtiyacı ve Askıda Katı Madde parametresi entegre edilen çevrim içi izlenen atıksu arıtma tesisleri kümülatif oranı (%)
İmar uygulaması yapılan yerleşim yeri sayısı (kümülatif)
Kanalizasyon sektörü projesi sayısı (kümülatif)
Müteahhitlik belgesi talebinin 10 iş günü içerisinde karşılanma oranı (%)
Yıl içerisinde talep edilen inceleme ve görüş sayısının karşılanma oranı (%)
Yapı ve yapılaşmaya dair yürütülen AR-GE proje sayısı (kümülatif)
E-Devlet kapsamındaki otomasyon sayısı (kümülatif)
İllerde güçlendirilen laboratuvar sayısı (kümülatif)
Piyasa gözetim denetim sayısı
Düzenlenen eğitim ve seminerlere katılan kişi sayısı
Kırsal konut projesi yapılacak pilot il sayısı (kümülatif)
Devlet eli ile yapılacak veya satın alınacak konut sayısı
Kendi evini yapana yardım metodu ile yapılacak konut sayısı
Güncellenmiş rayiç ve birim fiyatlar ile tarif ve analizlerin yayınlanma gün sayısı
Anlaşmazlıklara ilişkin hususların ortalama cevaplandırılma süresi (gün)
Uygulamadaki projelere ait Yönlendirme Komitesi toplantılarına katılım oranı (%)

Kamu idaresi cevabında; Takip eden dönemlerde; performans göstergelerinin sapma nedenleri Geçerlilik/İkna edicilik kriterleri esas alınarak açıklanması sağlanacaktır.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında bulgumuza iştirak edildiği belirtilmiş olup, konu ile ilgili gerekli d¼zeltmelerin yapılıp yapılmadığı 2016 yılı denetimlerinde izlenecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının lülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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