T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI

2021 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2022

Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00
www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr
İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

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

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Personel Dağılımı 3
Tablo 2: Merkez Teşkilatı Giderleri ile Bağlı ve İlgili Kuruluşlara Aktarılan Ödenekler 4
Tablo 3: 2021 Yılı Yatırım Harcamaları 5
Tablo 4: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Ödenek ve Harcama Dağılımı 5

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Lisanssız Yenilenebilir Üretim Tesisi Proje Onay ve Kabul İşlemleri Karşılığında Hizmet Bedeli Alınmasına İlişkin Yasal Düzenleme Yapılmasının Gerekliliği

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 8'inci maddesiyle 3154 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

10/7/2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 1 sayılı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"nin 166 ila 183'üncü maddeleriyle ETKB'nın görevleri ve teşkilatı düzenlenmiştir.

Buna göre Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının görev ve yetkileri (ilgili mevzuatta piyasada faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlara bırakılmadığı takdirde) şunlardır:

a) Ülkenin enerji ve tabii kaynaklara olan kısa ve uzun vadeli ihtiyacını belirlemek, temini için gerekli politikaların tespitine yardımcı olmak, planlamalarını yapmak,

b) Enerji ve tabii kaynakların ülke yararına, teknik icaplara ve ekonomik gelişmelere uygun olarak araştırılması, işletilmesi, geliştirilmesi, değerlendirilmesi, kontrolü ve korunması amacıyla genel politika esaslarının tespit ve tayinine yardımcı olmak, gerekli programları yapmak, plan ve projeleri hazırlamak veya hazırlatmak,

c) Bu kaynakların değerlendirilmesine yönelik arama, tesis kurma, işletme ve faydalanma haklarını vermek, gerektiğinde bu hakların devir, intikal, iptal işlemlerini yapmak, ipotek, istimlak ve diğer takyit edici hakları tesis etmek, bunların sicillerini tutmak ve muhafaza etmek,

ç) Kamu ihtiyaç, güvenlik ve yararına uygun olarak enerji ve tabii kaynaklar ile enerjinin üretim, iletim, dağıtım, tesislerinin etüt, kuruluş, işletme ve devam ettirme hizmetlerinin genel politikasını tespit için öneride bulunmak, Cumhurbaşkanının görevlendirmesi ile koordinasyonu temin etmek ve denetlemek,

d) Yeraltı ve yerüstü enerji ve tabii kaynaklar ile ürünlerinin üretim, iletim, dağıtım ve tüketim fiyatlandırma politikasını tayin ve gerektiğinde fiyatlarını tespit etmek,

e) Bakanlığın bağlı ve ilgili kuruluşlarının işletme ve yatırım programlarını inceleyerek tasvip etmek ve yıllık programlara göre faaliyetlerini takip etmek, değerlendirmek,

f) Bakanlığa bağlı ve Bakanlıkla ilgili kuruluşların çalışmalarını ve işlemlerini her bakımdan tetkik, tahkik ve teftişe tabi tutmak, gerekli her türlü emri vermek ve denetlemek,

g) Yenilenebilir enerji kaynaklarının değerlendirilmesi ve enerji verimliliğinin artırılmasına yönelik politikaların ve stratejilerin belirlenmesine yönelik çalışmalarda bulunmak, ğ) Bu maddede belirtilen görevleri yerine getirmek amacı ile gerekli bilgileri toplamak, değerlendirmek ve uzun vadeli politikaların tespiti ve geliştirilmesi ile ilgili hazırlık çalışmalarını yapmak,

h) Kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğer görevleri yapmak.

Bakanlığın misyonu; Enerji kaynaklarını ve tabii kaynakları verimli ve çevreye duyarlı şekilde değerlendirerek ülke refahına en yüksek katkıyı sağlamak,

Vizyonu da; Enerjide ve tabii kaynaklarda güvenli bir gelecek sağlamak olarak belirlenmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı; merkez ve yurtdışı teşkilatından oluşur.

Bakanlığın hizmet birimleri şunlardır:

a) Enerji İşleri Genel Müdürlüğü,

b) Nükleer Enerji ve Uluslararası Projeler Genel Müdürlüğü,

c) Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü,

ç) Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü,

d) Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü,

e) Teftiş Kurulu Başkanlığı,

f) Strateji Geliştirme Başkanlığı,

g) Enerji Verimliliği ve Çevre Dairesi Başkanlığı,

ğ) Tabii Kaynaklar Dairesi Başkanlığı,

h) Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı,

ı) Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği,

i) Özel Kalem Müdürlüğü.

Bakanlık Bağlı Kuruluşları

Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (MAPEG)

Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü (MTA)

Bakanlık İlgili Kuruluşları

Elektrik Üretim A.Ş. Genel Müdürlüğü (EÜAŞ)

Türkiye Elektrik İletim A.Ş. Genel Müdürlüğü (TEİAŞ)

Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş Genel Müdürlüğü (TEDAŞ)

Boru Hatları İle Petrol Taşıma A.Ş. Genel Müdürlüğü (BOTAŞ)

Türkiye Petrolleri A.O. Genel Müdürlüğü (TPAO)

Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğü (TKİ)

Türkiye Taşkömürü Kurumu Genel Müdürlüğü (TTK)

Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ETİ MADEN)

Türkiye Elektromekanik Sanayi A.Ş. Genel Müdürlüğü (TEMSAN)

Türkiye Enerji, Nükleer ve Maden Araştırma Kurumu (TENMAK)

Bakanlık İlişkili Kuruluşları

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)

Nükleer Düzenleme Kurumu (NDK)

Bağlı Kuruluşlar, İlgili Kuruluşlar, Bağlı Ortaklıklar ve İlişkili Kuruluşlar Denetim Ekibimizin görev alanı dışında bulunmaktadır.

Bakanlığın 2020 ve 2021 yılları itibariyle hizmet sınıflarına göre personel sayıları Tablo 1'de belirtilmiştir.

Tablo 1: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Personel Dağılımı

	MEMUR (4/A)	375 S.KHK SÖZLEŞMELİ BİLİŞİM PERSONELİ	4/B SÖZLEŞMELİ PERSONEL	4/B İDARİ BÜRO GÖREVLİSİ	4/B İDARİ DESTEK GÖREVLİSİ	4857 S. KANUNA TABİİ İŞÇİ (4/D)	SÜREKLİ İŞÇİ (696 KHK) TAŞERON İŞÇİ	KURUM DIŞI ÇALIŞAN (TOPLAM PER.SAYISINDAN DÜŞÜLMÜŞTÜR.)	GEÇİCİ GÖREVLİ PERSONEL	TOPLAM PERSONEL
2020	960	5	1	8	5	45	128	**51**	164	**1265**
2021	971	10	1	8	5	42	126	**59**	185	**1289**

2021 yılında görev yapan personelin %83,5'i memur, %2'si sözleşmeli personel ve %14,4'ü ise işçi statüsündedir.

Bakanlık personelinin %71,7'si lisans ve daha üst düzeyde eğitim almıştır. Bu oran, ön lisans için %9, lise için %13 ve ilköğretim için ise %6,3'tür.

1.3. Mali Yapı

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçe türleri ve kapsamı" başlıklı 12'nci maddesi ve (I) sayılı cetvel uyarınca Genel Bütçe kapsamında yer alan bir kamu idaresidir.

2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi kapsamında Bakanlığa 3.999.188.000 TL başlangıç ödeneği tahsis edilmiştir. Yıl içinde eklenen 499.282.050 TL ve düşülen 66.108.949 TL ile Bakanlığın 2021 yılı toplam ödeneği 4.432.361.101 TL olmuştur.

Tablo 2'de Bakanlığın merkez teşkilatının 2021 yılı ödenek ve harcamaları ile Bakanlık bağlı kuruluşları MAPEG ve MTA ile ilgili kuruluşu TENMAK'a yapılan Hazine Yardımları ve Yurtiçi Sermaye Transferleri yer almaktadır.

Bakanlığın bağlı ve ilgili kuruluşlarına 2021 yılı içerisinde aktarılan 1.065.069.101 TL ödeneğin 979.208.101 TL si (%91,9) harcanmıştır.

Tablo 2: Merkez Teşkilatı Giderleri ile Bağlı ve İlgili Kuruluşlara Aktarılan Ödenekler

KURULUŞ	BÜTÇE İŞLEMLERİ						
	BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİ	YIL İÇİNDE		TOPLAM ÖDENEK	BÜTÇE GİDERLERİ (HARCAMA)	HARCAMA ORANI (%)	KALAN ÖDENEK
		EKLENEN	DÜŞÜLEN				
BAKANLIK MERKEZ	3.083.642.000	349.758.949	66.108.949	3.367.292.000	3.335.544.316	99,1	31.747.684
MTA	508.715.000	143.876.101	0	652.591.101	652.591.101	1 00	0
MAPEG	139.017.000	5.647.000	0	144.664.000	123.645.000	85,5	21.019.000
TENMAK	267.814.000	0	0	267.814.000	202.972.000	75,8	64.842.000
BAĞLI VE İLİŞKİLİ KURULUŞLARA TRANSFERLER	915.546.000	149.523.101	0	1.065.069.101	979.208.101	91,9	85.861.000
TOPLAM	**3.999.188.000**	**499.282.050**	**6.108.949**	**4.432.361.101**	**4.314.752.417**	**97,3**	**117.608.684**

Bakanlığın 2021 Yılı Yatırım Programı'nda yer alan 7 adet proje için 184.621.000 TL ve kamulaştırma için 7.379.000 TL olmak üzere toplam 192.000.000 TL ödenek tahsis edilmiştir. Söz konusu ödeneğin 178.441.625 TL'si harcanmış olup, gerçekleşme oranı %93'tür. Bakanlık 2021 yılı yatırım harcamalarına ilişkin detaylı bilgiler Tablo 3'te yer almaktadır.

Tablo 3: 2021 Yılı Yatırım Harcamaları

SEKTÖR ADI	BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİ (TL)	EKLENEN	DÜŞÜLEN	TOPLAM ÖDENEK (TL)	HARCAMA (TL)	GERÇEKLEŞME ORANI (%)
Enerji	184.621.000	500	20.100.000	165.021.000	158.186.560	96
Kamulaştırma	7.379.000	20.100.000	500	26.979.000	20.255.065	75
TOPLAM	**192.000.000**	**20.600.000**	**20.600.000**	**192.000.000**	**178.441.625**	**93**

Bakanlık 2021 yılı bütçe ödeneklerinin ve yılsonu harcama tutarlarının ekonomik, düzeyde dağılımı Tablo 4'de yer almaktadır.Buna göre Bakanlığa tahsis edilen 4.432.361.101 TL toplam ödeneğin 4.314.752.417 TL'si (%97,3) harcanmıştır.

Tablo 4: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Ödenek ve Harcama Dağılımı

AÇIKLAMA	KBÖ	EKLENEN	DÜŞÜLEN	TOPLAM ÖDENEK	HARCAMA	GERÇEKLEŞME ORANI (%)
Personel Giderleri	112.854.000	44.017.000	27.598.000	129.273.000	129.165.253	99,9
Sosyal Güv. Kur. Dev. Pri. Gid.	18.063.000	6.653.000	4.405.000	20.311.000	20.268.500	99,8
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.740.086.000	273.983.949	9.100.949	3.004.969.000	2.987.366.499	99,4
Cari Transferler	456.431.000	142.063.101	400.000	598.094.101	529.592.539	88,5
Sermaye Giderleri	192.000.000	24.605.000	24.605.000	192.000.000	178.441.625	92,9
Sermaye Transferleri	479.754.000	7.960.000	0	487.714.000	469.918.000	96,4
TOPLAM	**3.999.188.000**	**499.282.050**	**66.108.949**	**4.432.361.101**	**4.314.752.417**	**97,3**

Mal ve Hizmet Alım Giderleri tertibinde yer alan toplam 2.987.366.499 TL harcamanın 2.961.630.985 TL'lik kısmı 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu gereğince Bakanlık bütçesinden karşılanan Genel Aydınlatma Giderlerine aittir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı mali işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

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

Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esaslıdır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu İdaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm malî işlemlerini kapsar. Mali raporlamanın amacı; yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır.

ETKB genel bütçe kapsamında bir Kurum olması nedeniyle muhasebe hizmetleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 61'inci maddesi hükmü uyarınca Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Bu çerçevede Bakanlığın muhasebe işlemleri, ETBK Saymanlık Müdürlüğü muhasebe birimi tarafından Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sisteminde tutulmaktadır. Kurumun malî işlemleri ile ilgili konularda Maliye Bakanlığı'nın çeşitli birimleri tarafından yürütülen KBS, Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi ve e-bütçe sistemleri kullanılmaktadır.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,

- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm

faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu yönetiminde iç kontrol, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Iç Kontrol Sistemi başlıklı beşinci kısmında düzenlemiştir. Kanun'un 55-67'nci maddelerinde iç kontrolün tanımı, amacı, yapısı ve işleyişi, mali hizmetler birimi, muhasebe hizmetleri ve muhasebe yetkilisinin nitelikleri ve atanması, iç denetim, iç denetçilerin görevleri, iç denetçinin nitelikleri ve atanması, İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun görevleri başlıkları altında iç kontrol sistemine ilişkin hükümler yer almıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan "İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar" ve "Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi" ile 10775 sayılı "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Genelgesi" ne istinaden Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planları ikişer yıllık hazırlanmakta olup, ETKB 2021-2022 dönemi Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı 10.11.2020 tarihli Makam Onay'ı ile Ocak 2021 tarihinde uygulamaya konulmuştur.

2021-2022 dönemi Uyum Eylem Planı çalışmaları 12.06.2020 tarihli Makam Olur'u ile başlatılmış olup, açılış toplantısı video konferans yöntemiyle, diğer tüm öneri ve görüşler ise resmi yazışmalarla yürütülmüştür. Yapılan çalışmalar sonucunda hazırlanan Bakanlık 2021-2022 dönemi Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı; Üst Yönetici Onayı öncesi

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun (İKİYK) değerlendirmesine sunulmuş İKİYK'nın 30.10.2020 tarihli uygun görüş sonrası 10.11.2020 tarihli, Makam Oluru ile yürürlüğe konulmuş ve 17.11.2020 tarihinde, Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderilmiştir.

Bakanlığın değişen organizasyon yapısına uygun olarak iş akış şemaları ile görev tanımlarının güncellenmesi işlemleri belirli aralıklarla yapılmakta olup, son olarak 17.11.2020 tarihli yazı ile Bakanlık harcama birimlerinin görev tanımları ile iş akış şemaları güncellenmiş ve Entegre Yönetim Sistemleri Tetkiklerinde kullanılmak üzere Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile paylaşılmıştır.

Bakanlığın 2019-2023 Stratejik Planı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" ile "Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu"na göre hazırlanmış ve onaylanmıştır.

Kurumun iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi sonucunda;

İç kontrol sisteminin ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenildiği ve desteklendiği,

Kurum Personelinin "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve

Esasları Hakkında Yönetmeliğin Ek 1'inde yer alan "Etik Sözleşmesini" imzaladığı ve bu sözleşmelerin personelin özlük dosyasında yer aldığı,

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlendiği,

Stratejik planın idarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla hazırlandığı,

İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren 2020yılı performans programının ve Kurum bütçesinin stratejik plan ve performans programına uygun olarak hazırlandığı,

Kurumsal risk yönetim çalışmalarının yapıldığı,

Ön malî kontrol sisteminin, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulduğu,

Kurumun birimlerinde yapılan işlerin iş tanımlarının yapıldığı iş akış şemalarının çıkarıldığı

Faaliyet sonuçları ve değerlendirmelerin idare faaliyet raporunda gösterildiği ve duyurulduğu,

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun, İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporunu değerlendirdiği ve varsa rapora ilişkin güncellemeler tamamlandıktan sonra uygun görüşüyle üst yöneticinin onayına sunulduğu,

İç denetçi kadrosunun yeterli olduğu, sonucuna ulaşılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Lisanssız Yenilenebilir Üretim Tesisi Proje Onay ve Kabul İşlemleri Karşılığında Hizmet Bedeli Alınmasına İlişkin Yasal Düzenleme Yapılmasının Gerekliliği

Önlisanslı ve lisanslı üretim tesisleri dışındaki, lisanssız yenilenebilir üretim tesislerine ilişkin proje onay, geçici ve kesin kabul yetkisinin Bakanlık tarafından TEDAŞ'a (Türkiye Elektrik Dağitim A.Ş.) devredildiği, TEDAŞ'ın vermiş olduğu bu hizmetler karşılığında bedel aldığı, ancak bu bedellerin alınmasına ilişkin yasal bir düzenlemenin bulunmaması,

başka bir ifadeyle hukuki dayanaktan yoksun olduğu gerekçesiyle ilgililer tarafından TEDAŞ aleyhine açılan davalar sebebiyle alınan bedellerin iade edildiği görülmüştür.

Elektrik tesislerinin proje onay ve kabul işlemleri, ilgili mevzuatı kapsamında Bakanlıkça yetki verilmek sureti ile diğer kurum ve kuruluşlarca yürütülmektedir. 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun "Lisanssız yürütülebilecek faaliyetler" başlıklı 14'üncü maddesinde:

"(1) Lisans alma ve şirket kurma yükümlülüğünden muaf faaliyetler şunlardır:

...

b) Kurulu gücü azami bir megavatlık yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı üretim tesisi

...

(3) Lisans alma yükümlülüğünden muaf olan yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik enerjisi üreten kişilerin ihtiyacının üzerinde ürettiği elektrik enerjisinin sisteme verilmesi hâlinde elektrik enerjisi son kaynak tedarik şirketince, 10/5/2005 tarihli ve 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun kapsamında belirlenen fiyatlardan alınır.

(4) Bu kişilerin sisteme bağlanmasına ilişkin teknik usul ve esaslar ile satışa, başvuru yapılmasına ve denetim yapılmasına ilişkin usul ve esaslar Kurum tarafından çıkarılan *yönetmelikle düzenlenir."* denilmektedir. Aynı maddenin 2'nci fıkrasında, Cumhurbaşkanı, üretim tesislerinin kurulu güç üst sınırını kaynak bazında beş katına kadar artırmaya yetkilidir hükmüne yer verilmiştir.

Kurum (Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu**)** tarafından çıkarılan ve halen yürürlükte olan "Elektrik Piyasasında Lisanssız Elektrik Üretim Yönetmeliği" nin "Bağlantı anlaşması başvurusu" başlıklı 17'nci maddesinde:

"(1) Kendisine bağlantı anlaşmasına çağrı mektubu tebliğ edilenlere, bağlantı anlaşmasına çağrı mektubunun tebliğ tarihinden itibaren yüz seksen gün süre verilir. Bağlantı anlaşmasına çağrı mektubu sahipleri söz konusu sürenin ilk doksan günü içerisinde üretim tesisi ve varsa bağlantı hattı projesini Bakanlık veya Bakanlığın yetki verdiği kurum ve/veya tüzel kişilerin onayına sunar. Doksan gün içerisinde proje onayı için başvuruda bulunmayan gerçek veya tüzel kişilerin bağlantı başvuruları geçersiz sayılarak sunmuş oldukları belgeler

kendilerine iade edilir." denilerek, bağlantı hattı projelerinin, Bakanlık veya Bakanlığın yetki verdiği kurum ve/veya tüzel kişilerin onayına sunulacağı belirtilmiştir.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun Ek 1'inci maddesindeki;

"Ek Madde 1 – (Ek: 2/7/2018-KHK-703/9 md.) (1) Elektrik üretim, iletim, dağıtım ve tüketim tesislerinin milli menfaatlere ve modern teknolojiye uygun şekilde kurulması ve işletilmesi için gerekli yükümlülükleri ile ilgili olarak inceleme, tespit, raporlama, proje onay ve kabul işlemleri yapmak üzere; ihtisas sahibi kamu kurum ve kuruluşlarını, bu Kanun kapsamında dağıtım lisansı sahibi tüzel kişileri veya özel hukuk tüzel kişilerini görevlendirme, yetkilendirme veya bu tüzel kişilerden hizmet satın alma ve bu tüzel kişilerin nitelikleri, yetkilendirilmesi, hak ve yükümlülükleri ile bu tüzel kişilere uygulanacak yaptırımlar ve diğer hususlar Bakanlık tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." hükme istinaden, bağlantı hattı projelerinin onay işlemlerinin, ilgili mevzuat, standart ve şartnamelere uygun olarak yapılması veya yaptırılmasına ilişkin hususlar, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından çıkarılan ve 30.12.2014 tarihli mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan "Elektrik Tesisleri Proje Yönetmeliği"nde düzenlenmiştir.

Adı geçen Yönetmeliğin "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 4'üncü maddesinde:

"jj) Proje onay birimi (POB): Elektrik tesislerinin, hesap ve raporlarını inceleyerek proje paftalarını onaylamak üzere görevlendirilmiş Bakanlık birimini veya bu amaçla Bakanlık tarafından yetkilendirilen ihtisas sahibi kurum/kuruluş veya tüzel kişileri,"

"Yetki devri" başlıklı 8'inci maddesinde:

"(1) Bu Yönetmelik kapsamındaki elektrik tesislerinin proje onay ve onaylı projelerine göre yapılan tesislerin kabul işlemleri ve tutanak onay işlemleri yetkisi Bakanlığa aittir. (Değişik cümle:RG-10/5/2021-31480) Bu yetki Bakanlık tarafından doğrudan kullanılabileceği gibi bu işlemler, ihtisas sahibi kurum/kuruluş ve/veya tüzel kişilerle birlikte yapılabilir veya ihtisas sahibi kurum/kuruluş ve/veya tüzel kişilere yetki devretmek suretiyle yaptırılabilir."

(2) Bakanlık, tesislerin proje onay ve kabul işlemleri ile tutanak onay işlemleri yetkilendirmesini; tesislerin niteliği, yetkilendirilen tüzel kişiler ile yetkilendirme süresi ve benzeri bilgileri içerecek şekilde, bir benzeri EK-1'de yer alan belge ile düzenler ve internet sitesinde yayımlar. Gerekli görülmesi halinde cari yıl içerisinde yapılan yetkilendirmeler,

Bakanlık Oluru ile geçerlik süresi en az ilan edildiği yılın sonuna kadar olmak üzere revize edilerek, Bakanlığın internet sayfasında yayımlanır."

"Usul ve esaslar" başlıklı 9'uncu maddesinde:

"(1) POB'lar bu Yönetmelik hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla ve Bakanlığın olumlu görüşünü almalarını müteakip, proje, hesap ve raporların kapsamı, hazırlanması, sunuluşu ve onayına ilişkin usul ve esasları belirleyerek yayımlayabilir.

(2) Proje onayı yapılmayan tesislere hiçbir suretle enerji verilemez.

(3) Proje onayı yapılmayan elektrik tesisinin kabulü yapılamaz."

Şeklinde hükümlere yer verilmiştir.

Elektrik tesislerinin proje onay ve kabul işlemleri, ilgili mevzuatı kapsamında Bakanlıkça yetki verilmek sureti ile diğer kurum ve kuruluşlarca yürütülmektedir.

Bakanlık, önlisanslı ve lisanslı üretim tesisleri dışındaki yenilenebilir üretim tesislerine ilişkin onay yetkisini yukarıda anılan hükümler uyarınca, 22.12.2020 tarihinde Bakanlığın internet sayfasında yayımlanmak suretiyle TEDAŞ' a devretmiştir.

Elektrik Tesisleri Proje Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesi hükmüne göre, proje onaylama yetkisi devredilen "Proje Onay Birimleri (POB) Yönetmelik hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla proje, hesap ve raporların kapsamı, hazırlanması, sunuluşu ve onayına ilişkin usul ve esasları belirleyerek yayımlayabilirler. Bu kapsamda TEDAŞ Yönetim Kurulunun, 23.08.2019 tarih ve 16-298 sayılı Kararı ile yürürlüğe konulan "Elektrik Tesislerinin Proje Onayı ve Kabul İşlemlerine Ait Yetkilendirmelere İlişkin Usul ve Esaslar" da, lisansız elektrik üretimine ilişkin projelerden proje onay, geçici ve kesin kabul bedelleri alınması düzenlenmiştir.

"Elektrik Tesislerinin Proje Onayı ve Kabul İşlemlerine Ait Yetkilendirmelere İlişkin Usul ve Esaslar" da proje onayı ve kabul işlemlerine ilişkin hizmet bedeli alınması düzenlenmiş ise de; vergi, harç ve benzeri mali yükümlerin kanunla konulabileceğine ilişkin Anayasal ilke doğrultusunda; 6446 sayılı Elektrik Piyasasi Kanunu ile diğer Kanunlarda elektrik piyasasında lisanssız elektrik üretimi yapacak tesislere yönelik proje onayları için bedel alınacağına ilişkin bir hükme yer verilmediği dolayısıyla alınan bedellerin hukuki dayanaktan yoksun olduğu ve ilgililere iade edilmesi gerektiği yönünde mahkemeler tarafından kararlar verilmektedir.

Bu kapsamda 2021 yılı içinde 130 dava açılmış, usul hataları sebebiyle reddedilenler dışında kalan 47 dava TEDAŞ aleyhine sonuçlanmış ve 1.855.523 TL tutarında proje onay bedeli iade edilmiştir. Bunun önlenmesi amacıyla TEDAŞ tarafından 15.08.2018 ve 17.11.2020 tarihlerinde Bakanlığa gönderilen yazılarla Yönetmelik'te düzenleme yapılması talep edilmiştir.

TEDAŞ Genel Müdürlüğünün lisanssız yenilenebilir üretim tesislerine ilişkin yaptığı proje onay ve kabul hizmetleri, kamu hizmeti niteliğinde olmayıp, hizmetten yararlanan kişilerin özel yararına yöneliktir. Bu nedenle verilen hizmetler karşılığında bedel alınması gerekmektedir. Ancak bu yönde yasal bir düzenleme olmadığından bahisle alınan ücretler mahkemelerce iptal edilerek ilgilere iade edilmektedir.

Bakanlık cevabında;

"Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çerçevesinde kurulmaktadır. Anılan KHK uyarınca KİT'ler; sermayelerinin tamamı Devlete ait olan, kendi yönetim kurulları bulunan, en üst düzey yetkili ve karar organı sıfatı ile yönetim kurulları eliyle özerk bir tarzda ve ekonominin kurallarına uygun olarak yönetilen kurum/kuruluşlardır.

233 sayılı KHK'nin "Teşebbüslerin uygulayacakları fiyatlar ve görev zararı uygulaması" başlıklı 35'inci maddesinde *"Teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıklar, işletmelerinde mal ve hizmet fiyatlarını tespitte serbesttirler."*denilmektedir.

Proje onay ve kabul işlemlerinde hizmet bedeli uygulamasının vergi, resim ve harç gibi addedilmesinin isabetli bir yaklaşım olmadığı ve KİT'lere yönelik mevcut kanuni düzenlemelerin TEDAŞ'ın proje onay ve kabul işlemlerinde hizmet bedeli alabilmesi bakımından gerekli dayanağı sağladığı tarafımızca düşünülse de, sonuç itibariyle konu yargı mercilerince farklı şekilde değerlendirildiğinden, iddia olunan hukuki dayanak noksanlığının kanuni düzenleme yapılması sureti ile giderilebileceği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Bahse konu yasal düzenleme çalışmasına ilişkin olarak kayıtlarımızda yapılan incelemelere göre 2022 yılı kanun teklifi hazırlık çalışmaları kapsamında Genel Müdürlüğümüze TEDAŞ Genel Müdürlüğü tarafından anılan hususta ilgili taslağın gönderildiği tespit edilmiş olup hâlihazırda mevzuat hazırlık süreci devam etmektedir." denilmiştir.

Sonuç olarak, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından bahse konu iş ve işlemler için yetkilendirilen kamu kurum ve kuruluşlarınca verilen hizmetin karşılığı olarak, yararlanan kişilerden bedel alınmasına yönelik yasal bir düzenleme yapılarak sorunun çözülebileceği değerlendirilmektedir.

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