



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BİTLİS İL ÖZEL İDARESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 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..... | 10 |
| 3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU | 10 |
| 4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI..... | 10 |
| 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ | 11 |
| 6. DENETİM GÖRÜŞÜ..... | 13 |
| 7. DENETİM BULGULARI..... | 13 |
| 8. EKLER..... | 43 |

TABLolar LİSTESİ

| | |
|---|----|
| Tablo 1: Personel Durumu | 3 |
| Tablo 2: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu | 5 |
| Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu | 6 |
| Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu..... | 7 |
| Tablo 5: İl Özel İdaresinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler..... | 7 |
| Tablo 6: Kesin Mizan ve İtfa Tablosu Karşılaştırması..... | 15 |
| Tablo 7: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alım ve Yapım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı | 36 |

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Banka Kredileri Hesaplarının Gerçek Durumu Göstermemesi
2. Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması
3. Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması
4. Satışı Yapılan Taşınmazların Kayıtlı Değeri Yerine Satış Bedeli Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması
5. Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Kiraya Verilen Taşınmazların Nazım Hesaplarda İzlenmemesi
2. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
3. Taşınmaz Satış ve Kiralamalarında İhaleye Esas Alınan Tahmin Edilen Bedelin Hatalı Belirlenmesi
4. Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Süre Sınırına Uyulmaması
5. Taşınmazlara İlişkin Kira Bedellerinin Güncellenmemesi
6. İrtifak Hakkı Kurulmaksızın Hazine Arazisi Üzerine Yapı Yapılarak Kiraya Verilmesi
7. Bazı Merkezi İdare Kuruluşlarının Birtakım Harcamalarının Özel İdare Tarafından Yapılması
8. Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazın Amacı Dışında Kullanılması
9. Kurum Bütçesinden Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yapılan Aktarımların Mevzuata Uygun Yapılmaması
10. Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yapılan Para Aktarımlarının Usulüne Uygun Yapılmaması
11. Ödenek Aktarımlarının Amacına Uygun Yapılmaması
12. Yapım İşi İhalelerinde Bütün Riskler Poliçelerinin Bulunmaması

13. Yapım İŖi İhalelerinde Y¼kleniciler Tarafından Teknik Personelin alıŖtırılmaması
14. Y¼klenici Tarafından Hazırlanması Gereken İŖ Programının İdare Tarafından Hazırlanması
15. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, B¼teye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Gör¼Ŗ¼ Alınmadan AŖılması
16. Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımında Mevzuata Uyulmaması
17. Hacedilmeyen Gelirler İin Ayrı Bir Banka Hesabı Açılmaması
18. İŖçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
19. Personele Yasal Sınırın Üzerinde Fazla alıŖma Yaptırılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Bitlis İl Özel İdaresi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinden birisi olup faaliyetlerini 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Bu itibarla il özel idareleri il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organı olan il genel meclisi seçimle oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğidir. İl özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi validir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesine göre İl Özel İdaresi, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında,

c) Bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımıyla ilgili işleri,
yapmakla görevli ve yetkilidir.

Ayrıca bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kendi görev alanına giren sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor gibi hizmetler ile bu kurum ve kuruluşların ildeki tüm yapım, bakım ve onarım işlerini kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşlarından aktarılan bu tür ödenekler ile gerçekleştirilecek

yatırımlar il özel idarelerince tüm il sınırları içerisinde yapılabilmektedir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97'nci maddesinde mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının görevleri arasında sayılmıştır. Bu amaçla İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kaldırılarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının teşkilatı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Söz konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 100'üncü maddesinde de; mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak yeni kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının yerel yönetimler hakkında verilen yetki ve görevlerin yanında, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İçişleri Bakanlığına verilen il özel idaresinin teşkilatı ve işleyişi üzerinde düzenleme, izin ve onay verme görev ve yetkileri halen devam etmektedir. Bu itibarla 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu uyarınca, il özel idarelerinin organlarının çalışma usulleri, norm kadrolarının belirlenmesi, üst yönetici olarak vali ve genel sekreterin atanması, idari denetimi, bütçe ve muhasebe sisteminin oluşturulması, borçlanma izni, işletme ve şirket kurulması ile yurtdışı ilişkilerin yürütülmesi konuları da İçişleri Bakanlığının vesayet denetimi altındadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

İl özel idaresinin organları; il genel meclisi, il encümeni ve validir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 9'uncu maddesi gereğince; İl Genel Meclisi, İl Özel İdaresinin karar organıdır ve ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. İl Genel Meclisi, başkan dâhil 24 üyeden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi İl Genel Meclisi Kararı ile olur.

İl encümeni ise valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşan il özel idaresinin icra organıdır.

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Görev ve yetkileri 5302 sayılı Kanun'un 30'ncü maddesinde sayılan Vali, il özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak

il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmektedir. İl özel idaresi personeli vali tarafından atanır.

Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür. Genel sekreter, valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile atanır ve aynı usulle görevden alınır.

İl özel idaresi teşkilatı; Genel Sekter, Genel Sekreter Yardımcıları ile Destek Hizmetleri Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Tarımsal Hizmetler Müdürlüğü, Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Müdürlüğü, Su ve Kanal Hizmetleri Müdürlüğü, Makine İkmal Bakım ve Onarım Müdürlüğü ile Vali'ye bağlı olarak görev yapan birimlerden oluşmaktadır.

İl özel idaresinin teşkilat yapısında, doğrudan valiye bağlı 1 adet birim belirlenmiştir. Bu birim Genel Sekreterliktir.

Teşkilatlanmada oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili yönetmeliklerini hazırlayarak, İl genel meclisinin onayından geçirmek suretiyle yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür.

İl özel idaresinde çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na; işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

İl Özel İdaresi hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan personele ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

| Personel İstihdam Türü | İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı | Dolu Kadro Sayısı |
|---|---------------------------------|-------------------|
| Memur | 140 | 92 |
| Sözleşmeli Personel | 11 | 11 |
| Kadrolu İşçi | 116 | 78 |
| Geçici İşçi | - | - |
| Toplam | 267 | 181 |
| 696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel | | 61 |

Ayrıca İl Özel İdaresinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 2 adet şirket

bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

İl özel idaresi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabidir.

İl özel idaresi bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49'uncu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 44, 45 ve 48'inci, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 65'inci ve 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 18 ve 22'nci maddelerine dayanılarak hazırlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, il özel idarelerinin gelir ve gider bütçelerinin hazırlanması, kesin hesabın çıkarılması, 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 bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesi amaçlarına göre faaliyet göstermelerini öngörmektedir.

İl özel idarelerinin mali işlemlerin gerçekleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi kapsamında, harcamalarda ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgeler, bu belgelerin şekil ve türleri Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nde belirlenmiştir.

İlin stratejik plânına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı devlet mali yılı ile aynıdır.

Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı Eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar.

İl genel meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkleğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz.

İl özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. İlçelerde bu yetki kaymakam tarafından kullanılır.

İlçelere gönderilecek ödeneklerin, il özel idaresi mali kontrol yetkilisi tarafından vize edilmesi yeterlidir. Bu ödeneklerin harcanması sırasında ayrıca harcama öncesi kontrol işlemi yapılmaz.

Her yıl bütçesinin kesin hesabı, vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen Mart ayı içinde encüme sunulur. Kesin hesap il genel meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır.

Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır.

Bitlis İl Özel İdaresi bütçesinin hesaplarını Mali Hizmetler Müdürlüğü tutmaktadır. Muhasebe hizmetleri İçişleri Bakanlığının e-İçişleri otomasyon sistemi üzerinden yürütülmektedir.

İl özel idare bütçesi, program bütçe esasına göre hazırlanmak suretiyle mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır.

İl özel idaresinin bütçe gelir ve giderlerine ilişkin tahminlerle, gerçekleştirmelere aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir.

Tablo 2: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

| Giderin Çeşidi | Önceki Yılda Devreden Ödenekler (TL) | Bütçe ile Verilen Ödenekler (TL) | Kurum Dışı Ek/ Özel Ödenek (TL) | Aktarmayla Eklenen/ Düşülen Ödenekler (TL) | Net Bütçe Ödeneği (TL) | Bütçe Giderleri Toplamı (TL) | İptal Edilen Ödenekler (TL) | Sonraki Yıla Devreden Ödenekler (TL) |
|--|---|-------------------------------------|------------------------------------|---|---------------------------|---------------------------------|--------------------------------|---|
| Personel Giderleri | 1.661.819,33 | 14.232.870 | 34.009.574,28 | 0 | 48.469.383,45 | 48.353.024,18 | 0 | 2.168.942,65 |
| Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 904.451,79 | 2.035.100 | 7.807.554,75 | 0 | 9.842.978,24 | 9.814.772,67 | 0 | 952.214,94 |

| | | | | | | | | |
|------------------------------|----------------------|-------------------|-----------------------|----------|-----------------------|-----------------------|---------------------|----------------------|
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 10.715.152,15 | 22.332.021 | 23.834.740,11 | 0 | 47.089.872,28 | 45.354.165,34 | 0 | 11.468.834,88 |
| Cari Transferler | 2.092.154,04 | 2.795.008 | 2.806.390,87 | 0 | 18.993.891,00 | 18.550.369,58 | 0 | 1.836.515,61 |
| Sermaye Giderleri | 44.946.014,16 | 28.944.501 | 115.913.875,33 | 0 | 125.553.246,55 | 125.176.981,54 | 0 | 54.265.847,21 |
| Sermaye Transferleri | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Borç Verme | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Yedek Ödenek | 0 | 3.910.500 | 1.700.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Toplam | 60.319.591,47 | 74.250.000 | 186.072.135,34 | 0 | 249.949.371,52 | 247.249.313,31 | 2.700.058,21 | 70.692.355,29 |

İl Özel İdaresinin 2021 yılı bütçesi ile 74.250.000,00TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 60.319.591,47 TL ve yıl içinde eklenen 186.072.135,34 TL ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 320.641.726,81 TL olmuştur. Yıl içinde 247.249.313,31 TL bütçe gideri yapılmış, 2.700.058,21 TL ödenek iptal edilmiş ve kalan 70.692.355,29 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

| Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu | Bütçe Gelir Tahmini (TL) | Tahsilat Tutarı (TL) | | Red ve İadeler (TL) | Net Tahsilat (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|------------------------------------|--------------------------|-----------------------|--|---------------------|-----------------------|-------------------------|
| 01- Vergi Gelirleri | 120.000 | 289.476,37 | | 0 | 289.476,37 | 241 |
| 03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 681.001 | 29.599.322,90 | | 0 | 29.599.322,90 | 434,64 |
| 04- Alınan Bağış ve Yardımlar | 23 | 148.760.135,34 | | 0 | 148.760.135,34 | 646,78 |
| 05- Diğer Gelirler | 73.498.967 | 119.507.789,56 | | 0 | 119.507.789,56 | 162,60 |
| 06- Sermaye Gelirleri | 9 | 0 | | 0 | 0 | 0 |
| 08-Alacaklardan Tahsilat | 0 | 0 | | 0 | 0 | 0 |
| 09- Red ve İadeler | 0 | 0 | | 0 | 0 | 0 |
| Toplam | 74.300.000 | 298.156.724,17 | | 0 | 298.156.724,17 | 401,28 |

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri % 401,28 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe gelir gerçekleşme oranındaki artış miktarının yüksek olmasının sebebi Alınan Bağış ve Yardımlar kalemindeki gerçekleşme oranının beklenenden yüksek olmasıdır. Alınan Bağış ve

Yardımlar kalemindeki gerçekleşme oranı ile tahmin oranı arasındaki yüksek farkın nedeni ise proje karşılığı olarak diğer kurumlardan yapılan aktarmaların beklenenden fazla olmasıdır. Vergi gelirleri %241 ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %434,64 beklenenin çok üstünde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

| Bütçe Giderlerinin Ekonomik Kodu | 2021 Yılı Gider Bütçesi (TL) | 2021 Yılı Gerçekleşen (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|---|------------------------------|----------------------------|-------------------------|
| 01-Personel Giderleri | 14.232.870 | 48.353.024,18 | 339,73 |
| 02-Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Prim Giderleri | 2.035.100 | 9.814.772,67 | 482,27 |
| 03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 22.332.021 | 45.354.165,34 | 203,09 |
| 04-Faiz Giderleri | 0 | 0 | 0 |
| 05-Cari Transferler | 2.795.008 | 18.550.369,58 | 663,70 |
| 06-Sermaye Giderleri | 28.944.501 | 125.176.981,54 | 432,47 |
| 07-Sermaye Transferleri | 0 | 0 | 0 |
| Toplam | 74.250.000 | 247.249.313,31 | 333,00 |

2021 yılı gerçekleşen bütçe giderleri başlangıç bütçesinde öngörülen tutara göre % 333 seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesinde öngörülen tutarlar; Cari Transferler kaleminde %663,70, Mal ve Hizmet Alım Giderleri kaleminde %203,09, Personel Giderleri kaleminde %339,79, Sermaye Giderleri 432,47 ve Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Prim Giderleri 482,27' dir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın İl Özel İdaresinin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 286.353.688,73 TL, Faaliyet Geliri 313.787.234,84 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 27.433.546,11 TL olarak gerçekleşmiştir.

Bitlis İl Özel İdaresinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 5: İl Özel İdaresinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

| Sıra No | Şirketin Adı | Toplam Sermaye Tutarı (TL) | İl Özel İdaresinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL) | Hisse Oranı (%) |
|---------|--------------|----------------------------|---|-----------------|
|---------|--------------|----------------------------|---|-----------------|

| | | | | |
|---|---|-----------|-----------|--------|
| 1 | Bitlis Asfalt İmalat Nakliye Yapı Taahhüt Sanayi Ticaret A.Ş. | 1.200.000 | 1.017.600 | 84,80 |
| 2 | Bitlis Gıda Maddeleri AŞ. | 60.000 | 36 | 0,0006 |

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Bitlis İl Özel İdaresinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

- 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
- 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

1.4.3. Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi

kapsamındaki temel mali tabloları olan 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

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikle işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Bitlis İl Özel İdaresin tarafından Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları kapsamında, Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

Bu çerçevede; İl Özel İdaresinde, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve kurumlara gönderilen Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi de dikkate alınarak etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasının sağlanması çalışmalarına başlanmadığı değerlendirilmektedir. İç kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesi sağlanmaya çalışılmamaktadır. Kurumdaki tüm personel, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin Ek 1'inde yer alan Etik Sözleşmesini imzalamış olup özlük dosyalarında yer almaktadır.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir. İç kontrol kapsamında eğitim ihtiyacı belirlenmemiş ve personele herhangi bir eğitim verilmemiştir.

Kurumda yetkiler açıkça tanımlanmış, yetki devrine ilişkin usul ve esaslar kısmen belirlenmiş ve bu kapsamda İmza Yetkileri Yönergesinin bulunduğu tespit edilmiştir.

Stratejik plan, idarenin paydaş görüşleri alınarak birimlerinin ve personelinin katkılarıyla hazırlanmıştır ancak yapılan incelemede ölçülebilir olmayan stratejik hedefler için herhangi bir gösterge belirlenmemiştir. Misyon, vizyon ve stratejik plan, kurumun hem otomasyon sisteminde hem de internet sayfasında yayımlanmış, tüm personelin bilgi sahibi olması sağlanmıştır. İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı oluşturulmuştur.

Kurumsal risk yönetim çalışmaları yapılmamıştır. Amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri azaltmak için gerekli önlemler alınmamıştır.

Kurumun tüm birimlerinde yapılan işlerin iş tanımları yapılmamış ancak müdürlüklerin çalışma yönetmelikleri güncellenip tamamlanmıştır. Süreç kontrolünü sağlamak amacıyla, bazı birimlerde iş akış şeması hazırlanmıştır ancak bazı birimlerin iş akış şemaları bulunmamaktadır.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır. E-İçişleri otomasyon sistemi, Bilnet yazılım ve OSKA program modülleri ile ihtiyaç duyulan raporlar ve analizler yapılmaktadır.

Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler idare faaliyet raporunda gösterilmekte ve web sitesinden duyurulmaktadır.

Kurumun sağladığı hizmetlerden yararlananların şikâyet ve önerilerinin alınıp değerlendirilebilmesine yönelik herhangi bir birim kurulmamıştır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmamıştır. Bitlis İl Özel İdaresi Kamu İç Kontrol Standartları Eylem Planı hazırlanmamıştır. Bu nedenle Eylem Planlarına ilişkin yıl içinde herhangi bir değerlendirme raporu düzenlenmediği ve dolayısıyla da Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne herhangi bir rapor gönderilmemiştir.

Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen standartların dışında, kurum tarafından iç kontrollere yönelik olarak belirlenmiş ilave politika ve prosedürler bulunmamaktadır.

İç Kontrol ve Ön mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 17'nci maddesi gereğince limitleri aşan taahhüt ve sözleşme tasarılarının ön mali kontrolü yapılmamaktadır. Ön mali kontrol görevlisi bulunmamaktadır.

Yukarda yer verilen hususlar birlikte değerlendirildiğinde; Kurum bünyesinde İç Kontrol Biriminin kurulmadığı dolayısıyla üretilen herhangi bir rapor ve değerlendirmenin bulunmadığı, Ön Mali Kontrol süreçlerinin Mali Hizmetler Birimi tarafından yürütüldüğü ve İç Denetçi kadrosuna atama yapılmadığı göz önünde bulundurulduğunda Kurumun mevzuatın öngördüğü İç Kontrol gereklerini yerine getirmediği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bitlis İl Özel İdaresi 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Banka Kredileri Hesaplarının Gerçek Durumu Göstermemesi

Banka kredileri hesaplarına ilişkin tutulması gereken kayıtların ve dönem sonu işlemlerinin yapılmaması nedeniyle, kesin mizanda 300 ve 400-Banka Kredileri Hesaplarındaki kayıtlı tutarların gerçek durumu yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 300-Banka Kredileri Hesabıyla ilgili "Hesabın niteliği" başlıklı 232'nci maddesine göre; *"Bu hesap, kurumca banka ve diğer finans kuruluşlarından sağlanan kısa vadeli kredilere ilişkin tutarlar ve bu tutarlara eklenen kur farkları ile 400-Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılır."*

"Hesabın işleyişi" başlıklı 233'üncü maddesinde ise; *"Banka kredileri hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda belirtilmiştir. a) Alacak 1) 400-Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenler bu hesaba alacak, 400-Banka Kredileri Hesabına borç kaydedilir. 2) Gerek İller Bankasından gerekse diğer bankalardan alınan borç tutarlarının vadesinin bir yıl veya faaliyet dönemiyle sınırlı olması koşuluyla bu hesaba alacak, banka veya ilgili diğer hesaplara borç kaydedilir. 3) İller Bankasının, kurum adına yaptığı işlemlerden doğan alacakları vadesinin bir yıl veya faaliyet dönemiyle sınırlı olması koşuluyla bu hesaba alacak, yapılan iş aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili duran varlık hesabına veya 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 835- Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedilir. b) Borç 1) İller Bankasından alınan borçlara karşılık İller Bankasınca kurum paylarından mahsubu yapılan tutarlardan anapara tutarı bu hesaba borç, faiz tutarının içinde bulunulan yıla ilişkin olan kısmı 630-Giderler Hesabına, geçmiş yıl/yıllara ilişkin olan kısmı ise 381-Gider Tahakkukları Hesabına borç, paylardan borç mahsubu yapıldıktan sonra gönderilen tutar 102- Banka Hesabına borç, o ayki toplam kurum payı 600-Gelirler Hesabına alacak; diğer taraftan faiz tutarı 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak, payı toplamı 805-Gelir Yansıtma hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir. 2) Nakit olarak ödenen anapara tutarı bu hesaba, faiz tutarının içinde bulunulan yıla ilişkin olan kısmı 630- Giderler Hesabına, geçmiş yıl/yıllara*

ilişkin olan kısmı ise 381-Gider Tahakkukları Hesabına borç, ödeme toplamı 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak, diğer taraftan faiz tutarı 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.” hükümleri düzenlenmiştir.

Mevzuat hükümlerine göre, kurumların İller Bankası ve diğer bankalardan alacakları krediler vadelerine göre 300 veya 400-Banka Kredileri Hesaplarının alacağına kaydedilecektir. Alınan kredilerden vadesi bir yılın altında olanlar veya bir yılın altına düşenler 300-Banka Kredileri Hesabının alacağına, vadesi bir yıldan uzun olanlar ise 400-Banka Kredileri Hesabının alacağına izlenecektir. Vadesi gelip borcun tamamının ya da taksitinin ödenmesi halinde ise ödenen tutarın anaparaya ilişkin kısmı 300-Banka Kredileri Hesabının borcuna kaydedilerek muhasebeleştirilecektir.

Yapılan incelemede İl Özel İdaresinin kredi ödemeleri itfa tabloları ve kesin mizan kayıtları arasında farklılıklar bulunduğu tespit edilmiştir. Mevcut tabloda 300 ve 400-Banka Kredileri Hesaplarının anapara tutarları ile idareden alınan borç ödemelerinin itfa tabloları karşılaştırılmıştır. 2021 yılı için İller Bankasına olan borç tutarı, itfa tablosunda 20.984.871,46 TL, kesin mizanda ise 0 TL görünmektedir.

Tablo 6: Kesin Mizan ve İtfa Tablosu Karşılaştırması

| | 2021 yılı | |
|-------------------------------|--------------|------------------|
| İller Bankası Borçları | İtfa tablosu | 20.984.871,46 TL |
| | Kesin Mizan | 0 |
| | Fark | 20.984.871,46 TL |

Tabloya göre kurumun İller Bankasından kullandığı kredilere ilişkin 2021 yılında ödenecek olan anapara toplamları 20.984.871,46 TL'dir. Buna göre mizanda; 2021 yılı sonunda ödenecek anapara toplamını gösteren 300-Banka Kredileri Hesabı'nın alacak bakiyesi 4.753.494,11 TL, 2021 yılı sonrasına kalan anapara ödemelerini gösteren 400-Banka Kredileri Hesabı'nın alacak bakiyesi ise 16.231.377,35 TL olmalıdır. Ancak kurumun 2021 yılı kesin mizanına bakıldığında 300-Banka Kredileri Hesabı ile 400-Banka Kredileri Hesabı'nın alacak bakiyesi 0,00 TL olarak görünmektedir. Her iki tablo birlikte değerlendirildiğinde; 300 ve 400-Banka Kredileri Hesaplarının ve dönem sonu işlemlerinin hatalı olduğu, bu nedenle mali tablolarda 300-Banka Kredileri Hesabı'nın 4.753.494,11 TL eksik ve hatalı, 400-Banka Kredileri Hesabı'nın ise 16.231.377,35 TL eksik ve hatalı yer aldığı görülmüştür.

Mali tabloların, borçların gerçek durumunu tam ve güvenilir şekilde ortaya koyması için gerekli çalışmaların yapılıp kullanılan kredilere ilişkin eksik tutarların vadelerine göre ayrıştırılarak hesaplara girişlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

İdarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin mevzuat hükümlerine uygun olarak tutulması gereken çeşitli formların gerçek durumu yansıtmadığı, taşınmazların değer tespitlerinin yapılmadığı; ilgili taşınmazları ihtiva eden taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmediği tespit edilmiştir.

2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 7'nci maddesine göre; kamu idarelerinin, taşınmazlarıyla ilgili bilgilerini bilgisayarlarında çeşitli formlara kaydederek veya defterlerine yazarak kaydını tutmaları, taşınmazların değer tespitlerini yapmaları ve mali hizmetler biriminin de bu formları konsolide ederek taşınmaz icmal cetvellerini oluşturması gerekmektedir.

Bu hüküm gereğince; İdare, taşınmazlarını Yönetmeliğe ekli kayıt planına uygun olarak 7'nci maddede belirtilen form ve cetvelleri ("Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu", "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu", "Orta Malları Formu", "Genel Hizmet Alanları Formu", "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu" ve "İcmal Cetveli") kullanarak kaydedecektir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, "*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.*" hükmüne yer verilmiş ve maddenin devamında taşınmazların hangi değer üzerinden kayda alınacağı belirlenmiştir. Maddede tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden kayda alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yine aynı Yönetmelik'in "Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler" başlıklı Geçici 1'inci maddesinde; maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden geçici olarak muhasebe kayıtlarına alınacağı, daha sonra ilgili birimince fiili envanter çalışması yapılan taşınmazların muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimine verileceği ve son olarak muhasebe biriminin, kayıtlı taşınmazları ilgili

hesaplardan 31.12.2017 tarihi itibarıyla çıkaracağı ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarının yapılacağı düzenlenmiştir.

Yapılan incelemelerde kurum taşınmazlarının kaydının tutulmasına ve taşınmazların bilgisayar kayıtlarının bulunmasına karşın yönetmelik ekinde belirtilen kayıt planına uygun formların eksik doldurulması nedeniyle gerçeği yansıtmadığı görülmüştür. Mali hizmetler müdürlüğü tarafından yönetmelikte belirtilen formlar esas alınarak icmal cetvelleri oluşturulmadığı için taşınmazların envanter ve değerlendirme işlemleri yapılamamıştır, dolayısıyla da muhasebe kayıtları tam anlamıyla fiili durumu yansıtmamaktadır.

Bu kapsamda taşınmazların muhasebe kayıtlarının yukarıda belirtilen şekilde yapılmaması, 250-Arazi ve Arsalar, 251-Yer Altı Ve Yerüstü Düzenleri, 252-Binalar ve 500-Net Değer/Sermaye hesaplarının gerçek değerleri ile mali tablo ve raporlarda yer almamasına neden olmaktadır. Mevzuata uygun olarak taşınmazların değer tespitlerinin yapılması ve taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

İl Özel İdaresinin mülkiyetinde olmakla birlikte diğer kamu kurumlarına tahsis edilen taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve mali tabloların söz konusu varlıklara ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmadığı görülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 64/d maddesi uyarınca İl Özel İdareleri kendilerine ait taşınmaz malları asli görev ve hizmetlerinde kullanmak ve süresi 25 yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Diğer taraftan kamu kurum ve kuruluşları tarafından görev alanına giren işlerde kullanılmak üzere il özel idarelerine de taşınmaz tahsisi yapılabilir. Bu meyanda tahsis edilen veya tahsisli kullanılan taşınmazların mali tablolarda görünmesini teminen gerekli muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188,189,190,191 ve 192'nci maddelerinde tahsis edilen taşınmazların niteliklerine göre, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabında izleneceği belirtilmiştir. Bu amaçla Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yardımcı hesaplar belirlenmiş ve tesis edilen 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar, 03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar yardımcı hesaplarında takip edileceği hükmüne yer verilmiştir.

Ancak İl Özel İdaresinin mali tabloları ve kayıtları incelendiğinde tahsisli taşınmazların muhasebeleştirilmesinde mevzuatın öngördüğü kayıtların yapılmadığı görülmüştür. Tahsisli taşınmazların mevzuata uygun olarak muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Satışı Yapılan Taşınmazların Kayıtlı Değeri Yerine Satış Bedeli Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması

2021 yılında yapılan taşınmaz satış ihalelerinde, satışı yapılan taşınmazların ilgili maddi duran varlık hesaplarındaki çıkış kayıtlarının taşınmazların kayıtlı değeri üzerinden değil satış bedeli üzerinden yapıldığı ve bu şekilde muhasebe kayıtlarına alındığı görülmüştür.

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin, 250-Arazi ve Arsalar Hesabının işleyişinin konu edildiği 189’ncu maddesinde; Satılan arsa ve arazilerin, bir taraftan kayıtlı değeri bu hesaba, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu farkın 600-Gelirler Hesabına alacak, satış bedelinin 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabına ya da ilgili diğer hesaplara, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz farkın 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan satış bedelinin 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Kurum muhasebe kayıtlarının incelenmesi sonucunda, mülkiyeti İl Özel İdaresine ait iz bedeli ile takip edilen 2 adet taşınmazın 2021 yılı içinde satıldığı ancak satış değerleri ile kayıtlı değerleri arasında herhangi bir değerlendirme yapılmadığı, satış bedelleri üzerinden kayıtlardan çıkarıldığı tespit edilmiştir.

Mevzuata aykırı olarak satışı yapılan taşınmazların kayıtlı değeri yerine satış bedeli üzerinden kayıtlardan çıkarılması 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 600-Gelirler Hesabı ve 590-Dönem Net Karı Hesabının ve mali tabloların gerçeği yansıtmasına neden olmaktadır. İşlemlerin mevzuata uygun olarak uygulanması gerekmektedir.

BULGU 5: Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması

İl Özel İdaresinin 2021 yılı mali tablolarında yer alan 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri, 252-Binalar, 253-Tesis Makine ve Cihazlar, 254-Taşıtlar ve 255-Demirbaşlar Hesaplarında kayıtlı olan duran varlıkları için amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde maddi duran varlıkların, genel nitelikleri, uygulanacak amortisman süresi, yöntem ve oranlarının ne şekilde tespit edileceği, ayrılan amortisman tutarının gider olarak muhasebeleştirilmesi gerekliliği, varlıkların amortisman değerinin ne olduğu, kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların amortisman tutarlarının ne olduğu açıklanmıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Vergi Usul Kanunu Tebliği ve Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin amortisman işlemlerine ilişkin hükümlerine aykırı olarak, maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmaması sonucu İl Özel İdaresinin varlıklarını gösteren; 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252-Binalar Hesabı, 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı, 254-Taşıtlar Hesabı, 255-Demirbaşlar Hesabı ile 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına ilişkin amortisman miktarlarını gösteren 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-), 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabının (-) yıl içinde ve yıl sonunda düzenlenecek mali tablolarda gerçek değerleri ile yer almamasına yol açmaktadır. Aynı zamanda amortisman uygulanmaması sonucu Giderler Hesabına yansımaları gereken amortisman giderleri kadar 630-Giderler Hesabı, dönem sonunda 630-Giderler Hesabının yansımaları sonucu oluşacak faaliyet sonuçlarını gösteren 690-Faaliyet Sonuçları Hesabı, Faaliyet sonuçlarının bakiyeleri üzerinden değerlendirilecek dönem faaliyet sonucunu gösteren 590-Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ya da 591-Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-), mali tablolar üzerinde gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olarak maddi duran varlıklar için amortisman ayrılarak gerekli kayıtlar yapılmalıdır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kiraya Verilen Taşınmazların Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Özel İdarenin mülkiyetinde bulunan maddi duran varlıkların kiraya verilmesi uygulamaları ile ilgili olarak bu varlıkların izlenmesi için 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ile karşılık hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar ile ilgili Hesabın İşleyişi başlıklı 476'ncı maddesine göre; kiraya verilen duran varlıklar, kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir. Kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenler kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı hesabına borç kaydedilir.

Kamu idarelerinin, varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarının dışında olan ancak mali tabloların bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır olmasını sağlamak için gerekli olan nazım hesapları kullanmaları gerekir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde nazım hesapların kullanımına ilişkin olarak; Kamu idarelerinin varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarının dışında, muhasebenin bilgi verme ve izleme görevi yüklediği işlemleri, muhasebe disiplini altında toplanması istenen işlemleri ile gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülüklerine ilişkin işlemlerini izlemek üzere nazım hesapların kullanılacağı, nazım hesapların yalnızca ilgili olduğu diğer nazım hesaplarla karşılıklı olarak borç ve alacak çalışan hesaplardan oluştuğu, bu hesapların mizanda ve bilançonun dipnotunda gösterileceği ilkeleri belirlenmiştir.

Yukarıda açıklandığı üzere; İdarece kiraya verilen maddi duran varlıkların izlenmesi için 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ile karşılık hesabının kullanılması gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

İl özel İdaresinin tapuda kayıtlı taşınmazlarının cins tashihinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde cins tashihi, "*Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi*" şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde:

“(1)Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashiinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

(2)Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashiine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.” denilmek suretiyle taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerekliliğinden ve tashihe ilişkin yükümlülüklerden bahsedilmektedir.

İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekli ile tapudaki bilgileri farklı olan taşınmazlarının olduğu görülmüş olup mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Taşınmaz Satış ve Kiralamalarında İhaleye Esas Alınan Tahmin Edilen Bedelin Hatalı Belirlenmesi

İl Özel İdaresine ait taşınmazların satışı veya kendisine ait ya da tahsis edilen yerlerin üçüncü kişilere kiralanması ihalesinde tahmin edilen bedelin mevzuata uygun olarak belirlenmediği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanun’un “Tahmin edilen bedelin tespiti” başlıklı 9’uncu maddesinde; *“tahmin edilen bedel, idarelerce tespit edilir veya ettirilir. İşin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulur. Tahmin edilen bedel, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterilir ve asıl evrak arasında saklanır. Bu bedel gerektiğinde ihale komisyonlarınca tahkik ettirilir.”* hükmü yer almaktadır.

Kanun maddesinde belirtilen iş ve işlemlerin, işinin ehli olmak şartıyla en az üç kişiden oluşacak komisyon marifetiyle yürütülmesi, piyasa fiyatı araştırma sürecinde resmi kurumlarca bildirilen emsal bedellere riayet edilmesi, gerekmesi halinde gayrimenkul değerlendirme şirketlerinden hizmet almak suretiyle taşınmaz değerlerinin belirlenmesi, piyasa fiyatı araştırma süreci sonunda ilgili taşınmazın bedeli hakkında oluşan kanaatin bir rapora bağlanarak komisyon üyeleri tarafından imza altına alınması, İl Encümeninin muhammen bedel belirlemek ya da bedelde indirim yapmak gibi bir yetkisi bulunmadığından, kıymet takdir komisyonu

tarafından belirlenen muhammen bedellerde herhangi bir indirim yapması zorunlu hale gelmiş ise de bu işlemin de kıymet takdir komisyonunca gerekçe ve bilgi belgelere dayanmak suretiyle gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

Yapılan incelemede taşınmaz satış işlemlerinin tamamında kıymet takdir komisyonu görevlendirilmediği dolayısıyla dosyalarda muhammen bedel tespitine ilişkin komisyon kararlarının bulunmadığı, muhammen bedellerin encümen kararı ile belirlendiği tespit edilmiştir. Kiraya verilecek taşınmazların, tahmin edilen bedel tespiti için ticaret odası, sanayi odası, borsa, emlakçı gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden vs. görüş alınmadığı, bedel tespit tutanağına sadece parasal tutar yazılarak bir tahmin edilen bedel bulunduğu tespit edilmiştir.

Taşınmazların satılması veya kiralanması için yapılan ihalelerde tahmin edilen bedelin hesaplama şekli 2886 sayılı Kanun'un 9'ncü maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu tür ihalelerde tahmin edilen bedelin hatalı belirlenmesi varlıkların rayiç bedeli (gerçek değeri) üzerinden kiraya verilememesi veya satılamamasına yol açacağından İl Özel İdaresi taşınmazlarının satışı veya kiralanması ihalesinde tahmin edilen bedelin mevzuata uygun olarak belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Süre Sınırına Uyulmaması

İdare tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na aykırı olarak 25 yılı aşan sürelerde taşınmaz tahsisi yapılmaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 64'üncü maddesinde;

"İl özel idaresi, il genel meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

d) Kendilerine ait taşınmaz malları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak ve süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması durumunda, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir." hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, İl Özel İdareleri; kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere diğer kamu kurum

ve kuruluşlarına, il genel meclis kararı ile tahsis edebilirler. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarına gerçekleştirilen tahsis işleminin süresi ise yirmi beş yılı aşamaz.

Yapılan incelemede diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsise konu olan Güroymak İlçesi 102 ada 2 parselde bulunan taşınmazın Müftülüğe “süresiz” olarak, Mutki İlçesi 48 ada 56 parselde bulunan taşınmazın Gençlik ve Spor İl Müdürlüğüne “süresiz” olarak tahsis edildiği tespit edilmiştir.

İl Özel İdarelerinin kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği için süresiz tahsis kararları kanuna aykırılık oluşturmaktadır.

Tahsis kararının, en fazla 25 yılı içerecek şekilde il genel meclisi tarafından yenilenmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Taşınmazlara İlişkin Kira Bedellerinin Güncellenmemesi

İhale yoluyla kiraya verilen taşınmazların kira bedellerinin güncellenmesi için dava açılmadığı tespit edilmiştir.

İl Özel İdaresi tarafından 3 adet taşınmaz; 2007 tarihinde 10+10 yıllığına, 2012 tarihinde 3+10 yıllığına ve 2015 tarihinde 20 yıllığına kiraya verilmiştir.

04.02.2011 tarih ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun kira bedelinin belirlenmesine ilişkin 344'üncü maddesinin 3'ncü fıkrasında;

“Taraflarca bu konuda bir anlaşma yapıp yapılmadığına bakılmaksızın, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedeli, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenir. Her beş yıldan sonraki kira yılında bu biçimde belirlenen kira bedeli, önceki fıkralarda yer alan ilkelere göre değiştirilebilir.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükmünden açıkça anlaşıldığı üzere 5 yıldan uzun süreli kira sözleşmelerindeki bedellerin her 5 yılda yeniden belirlenmesi gerekmektedir. Yasa koyucu madde hükmü ile zamanla değişen ekonomik şartlar karşısında kira bedelinin rayiç bedelin altında kalmaması ve hak mahrumiyetine sebebiyet verilmemesini amaçlamıştır. Ancak

yukarıda bahsedilen taşınmazların kiralari rayiç seviyesinin altında kalmıştır. Taşınmazın bulunduğu muhitteki emsallerinin altında kaldığı değerlendirilen kira bedellerinin mevzuata uygun olarak güncellemesi gerekmektedir.

BULGU 6: İrtifak Hakkı Kurulmaksızın Hazine Arazisi Üzerine Yapı Yapılarak Kiraya Verilmesi

İl Özel İdaresi tarafından Hazine arazisi üzerinde bulunan arsaya Milli Emlak ile anlaşarak irtifak hakkı kurulmaksızın, otel ve kayak tesisi yapılarak üçüncü kişilere kiraya verildiği görülmüştür.

Özel İdare tarafından Tatvan İlçesi Nemrut Dağı Çekmece Köyü Mevkiinde yer alan hazine arazisi üzerinde; konaklama tesisi, restaurant, kafeterya ve prefabrik kafeterya, iki kişilik iskemleli sabit klemensli 2.etap telesiej tesisi, 1 adet snowtrack (kar ezme aracı) ve 2 adet jet sky doo kar motorundan oluşan otel ve kayak tesisi inşaatı 2005 tarihinde tamamlanmış, 9.10.2009 tarihli ve 88 sayılı İl Genel Meclis Kararı ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 45'nci maddesi gereğince açık ihale yapılmak suretiyle 14.12.2009 tarihinde 25 yıllığına kiraya verilmiştir.

Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, trampası, arsa veya kat karşılığı inşaat yaptırılması, kiraya verilmesi, ön izin verilmesi ve üzerlerinde irtifak hakkı kurulması, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, ön izin ve kullanma izni verilmesi ile ecrimisil ve tahliye işlemlerine ilişkin usul ve esaslar 19.06.2007 tarihli Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik hükümlerinde düzenlenmektedir.

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'ncü maddesinde; "*Arsa karşılığı inşaat: Hazine taşınmazı üzerinde yapılacak yapı bedeline karşılık başka bir Hazine taşınmazının verilmesini, Ön izin: İrtifak hakkı kurulmadan veya kullanma izni verilmeden önce; tescil, ifraz, tevhit, terk ve benzeri işlemlerin yapılması veya imar planının yaptırılması, değiştirilmesi ya da uygulama projelerinin hazırlanması ve onaylatılması gibi işlemlerin yerine getirilebilmesi için İdarece verilen izni, Kullanma izni: Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler üzerinde kişiler lehine İdarece verilen izni, İrtifak hakkı: Bir taşınmaz üzerinde yararlanmaya ve kullanıma rıza göstermeyi veya mülkiyete ilişkin bazı hakların kullanılmasından vazgeçmeyi kapsayan ve diğer bir taşınmaz veya kişi lehine aynî hak olarak kurulan yükümlülüğü,*" ifade etmektedir.

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in "Ön izin verilmesi ve süre" başlıklı 75'nci maddesine göre; "(1) İrtifak hakkı veya kullanma izni ihalesi sonucunda, yapılacak yatırım için ön izne ihtiyaç duyulması halinde, lehine irtifak hakkı tesis edilecek veya kullanma izni verilecek yatırımcıya; fiili kullanım olmaksızın tescil, ifraz, tevhit, terk ve benzeri işlemlerin yapılması veya imar planının yaptırılması, değiştirilmesi ya da uygulama projelerinin hazırlanması ve onaylatılması gibi işlemlerin yerine getirilebilmesi için bir yıl süreyle ön izin verilir. Bu süre içerisinde belirtilen işlemlerin tamamlanamaması durumunda, buna ilişkin belgelerle birlikte ve bu işlemlerin tamamlanamama nedenleri de belirtilmek suretiyle talep edilmesi ve talebin İdare tarafından uygun görülmesi halinde bu süre bedeli karşılığında bir yıl uzatılabilir. Verilen ve uzatılan ön izin süreleri içinde de belirtilen işlemleri kendi kusurları dışında kamudan kaynaklanan ve/veya İdarece kabul edilebilir sebeplerle yerine getiremeyenlere; talep etmeleri ve bu talebin İdare tarafından uygun görülmesi halinde birer yıllık olmak üzere iki yıl daha süre verilebilir. Verilen ve uzatılan ön izin sürelerinin toplamı dört yılı geçemez. Ön izin bedeli, Yönetmeliğin 12 nci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca belirlenir. Ön izin döneminde süre dondurulmaz. (2) Ön izin süresi içerisinde yükümlülüklerin yerine getirilmesi hâlinde, Yönetmeliğin 12 nci maddesinin beşinci fıkrası uyarınca tespit edilecek bedel üzerinden Yönetmeliğin eki İrtifak Hakkına İlişkin Resmi Senede Yazılacak Hükümleri (Ek-14) içerecek şekilde resmi senet düzenlenmesi suretiyle irtifak hakkı tesis edilir veya Yönetmeliğin eki Kullanma İzni Sözleşmesinin (Ek-16) düzenlenmesi suretiyle kullanma izni verilir. Ancak, ön izin süresi bitmeden önce irtifak hakkı kurulması veya kullanma izni verilmesinin talep edilmesi hâlinde, ön izin sözleşmesinde öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilmiş olması kaydıyla, ön izin süresinin kalan kısmına ilişkin bedel, kurulacak irtifak hakkı veya kullanma izni bedelinden mahsup edilir. (3) İdarece; taşınmaza ihtiyaç duyulan veya taşınmazın ekonomik açıdan farklı şekilde değerlendirilmesi uygun görülen hallerde, ön izin süresi uzatılmaz, devam eden ön izinler ise varsa kalan süreye ilişkin bedelin geri ödenmesi kaydıyla iptal edilir. Bu durumda ön izin sahibi tarafından İdareden hiçbir hak ve tazminat talebinde bulunulamaz. (4) Ön izin süresi içinde yükümlülüklerin ilgilinin kusuru dışında yerine getirilmesinin mümkün olmayacağını anlaşılması hâlinde, İdareye yapılacak başvuru üzerine sözleşme feshedilir ve teminat ile kalan süreye ilişkin ön izin bedeli iade edilir. (5) Ön izin sahibinin sözleşme süresi sona ermeden taahhüdünden vazgeçmesi hâlinde, İdarece sözleşme feshedilir. Bu durumda teminatı gelir kaydedilir ve kalan süreye ilişkin ön izin bedeli iade edilmez." denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "İrtifak hakkı kurulması, kullanma izni verilmesi ve inşaat süresi" başlıklı 76'nci maddesine göre; " (1) Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar üzerinde Türk Medeni Kanununa göre en fazla kırkdokuz yıla kadar, oturma hakkı hariç olmak üzere irtifak hakkı kurulabilir. Bu taşınmazlar üzerinde taşınmaz yükü ve taşınmaz rehni tesis edilemez. (2) Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde ilgili mevzuatı uyarınca yapılması mümkün olan yapı ve tesislerin yapılması amacıyla, en fazla kırkdokuz yıla kadar kullanma izni verilebilir. (3) İrtifak hakkı tesis edilen veya kullanma izni verilen taşınmazın hak lehtarına veya temsilcisine tesliminden itibaren altı ay içinde inşaat ruhsatı alınarak inşaat başlanır ve inşaat iki yıl içinde bitirilir. Hak lehtarınca talep edilmesi ve bu talebin Bakanlık tarafından uygun görülmesi halinde inşaat süresi, ruhsat alma süresi dahil toplamı beş yılı geçmemek üzere uzatılabilir. Ancak, zorunlu hallerde beş yıllık süre; uzatılan her yıl için mahrum kalınan hasılat bedelinin karşılığı olarak o yıla ait irtifak hakkı veya kullanma izni bedelinin yüzde yirmisi tutarında bedel alınması kaydıyla uzatılabilir.(4) İrtifak hakkı lehtarı veya kullanma izni sahibinin kusuru dışında kamudan kaynaklanan, hakkın tamamen kullanılmasını ve işin yürütülmesini en az otuz gün süreyle engelleyen hukukî veya fiilî bir imkânsızlık durumunun ortaya çıkması ya da mücbir sebeplerin varlığı halinde, irtifak hakkı lehtarı veya kullanma izni sahibinin talebi üzerine irtifak hakkı veya kullanma izni süresi, kamudan kaynaklanan fiili veya hukuki imkânsızlık durumunun veya mücbir sebeplerin ortadan kalkmasına kadar geçecek süre kadar dondurulur. Dondurulan süre için bedel alınmaz. Sürenin yeniden işlemeye başladığı tarihte alınacak bedel, dondurulan yıl bedelinin geçen süre kadar sözleşmesinde belirtilen oranda artırılması suretiyle tespit edilir. Ancak, dondurulan yıl için ödenmiş olan bedelin dondurulan süreye isabet eden kısmı sözleşmesinde belirtilen oranda artırılmak suretiyle yeni tespit edilen bedelden mahsup edilir. Dondurulan süre sözleşme süresine eklenir.(5) İrtifak hakkı kurulmasında ve kullanma izni verilmesinde kanunlardaki ve diğer ilgili mevzuattaki özel hükümler saklıdır." hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde hazine taşınmazı veya devletin hüküm tasarrufu altındaki yer üzerinde yapı yapılarak üçüncü kişilere kiraya verilmesinin ön koşulu öncelikle Milli Emlak'tan ön izin almak ve idare lehine irtifak hakkı kurulması suretiyle kullanım hakkına sahip olmaktır.

Yapılan işlem mevzuata aykırı olup Milli Emlak ile anlaşmak suretiyle gerekli ön iznin alınarak, kullanım hakkına sahip olunması ve idare lehine irtifak hakkı kurulmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 7: Bazı Merkezi İdare Kuruluşlarının Birtakım Harcamalarının Özel İdare Tarafından Yapılması

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, Bitlis ilinde görev alanlarına giren hizmetleri sağlamak için ayrılan cari nitelikteki ödeneklerini, yatırım ödenekleri gibi Bitlis İl Özel İdaresine aktararak cari giderlerini gerçekleştirmişlerdir.

Bu çerçevede Bitlis İl Emniyet Müdürlüğünün büro malzemesi alımı için 227.055,31 TL, Bitlis İl Milli Eğitim Müdürlüğünün mamul mal alımları için 732.993,70 TL, hizmet alımları için 1.002.612,53 TL ve Bitlis İl Tarım Müdürlüğünün mal ve hizmet alımları için 724.967,87 TL tutarındaki cari ödeneklerinin Bitlis İl Özel İdaresine aktarıldığı ve harcamalarının özel idare tarafından yapıldığı tespit edilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "İl Özel İdaresinin görev ve sorumluluklarını" düzenleyen 6'ncı maddesinin Ek fıkrasında; Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilecekleri; aktarma işleminin ilgili bakanın onayıyla yapılacağı ve bu ödeneklerin tahsis amacı dışında kullanılmayacağı; İşin, İl Özel İdaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılacağı hükme bağlanmıştır.

Söz konusu maddede açıklandığı üzere merkezi idare kurumlarınca Bitlis İl Özel İdaresine yapılacak aktarmalar, sadece ilgili kurumların yatırım hizmetlerini kapsamakta olup cari nitelikteki toplam 2.687.629,41 TL tutarındaki giderler için ödenek aktarılması ve bu giderlerin İl Özel İdaresince gerçekleştirilmesi mevzuata uygun değildir.

BULGU 8: Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazın Amacı Dışında Kullanılması

İdare tarafından Mutki Belediyesine tahsis edilen taşınmazın, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na aykırı olarak tahsis amacı dışında kullanılmasına rağmen tahsis işleminin iptal edilmediği görülmüştür.

1.10.2019 tarihli 69 sayılı İl Genel Meclisi kararıyla, Miritağ Mahallesi 48 ada 55 parselde yer alan halı saha, ilçede okuyan öğrencilerin sportif etkinliklere katılımını sağlamak amacıyla belirli periyotlar dahilinde önceliğin yatılı bölge ilköğretim okulu öğrencilerine

verilmesi kaydı ile ilk ve ortaöğretim öğrencilerinin bedelsiz bir şekilde faydalanmaları, bakım ve onarım işlerinin Mutki Belediyesi tarafından karşılanması koşuluyla, 31.03.2024 tarihine kadar bedelsiz bir şekilde Mutki Belediyesine tahsis edilmiştir.

Ancak taşınmazlarla ilgili incelemede söz konusu halı sahanın Belediye tarafından gelir sağlamak amacıyla özel kişilere kiralanması suretiyle tahsis amacı dışında kullanıldığı anlaşılmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 64'üncü maddesinde;

"İl özel idaresi, il genel meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

d) Kendilerine ait taşınmaz malları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak ve süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması durumunda, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir." hükümleri yer almaktadır.

Belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, İl Özel İdareleri; kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanmaları koşuluyla diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, il genel meclis kararı ile tahsis edebilirler. Ancak tahsis edilmiş olan taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması durumunda tahsis işleminin iptal edilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Kurum Bütçesinden Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yapılan Aktarımların Mevzuata Uygun Yapılmaması

İl Özel İdaresi bütçesinden köylere hizmet götürme birliklerine yapılan ödenek aktarmalarının somut projeler karşılığı olmadığı ve yapılan ödenek aktarmalarının il genel meclis kararı ile yapılmadığı görülmüştür.

5355 sayılı Kanun'un 18'nci maddesinin 5'nci fıkrasında; *"İl özel idaresi bütçe gelirlerinin ne kadarının köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacağı, köylere hizmet götürme birliklerinin sunacağı yatırım plânı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre il genel meclisince kararlaştırılır."* hükmü yer almaktadır.

Bu ödenek aktarımları 5302 sayılı Kanun'un giderlerle ilgili 43'üncü maddesinin (e) fıkrasında belirtildiği üzere "İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar" olarak açıklanan ve il özel idaresi bütçelerine konulan ödeneklerden yapılan aktarmalardır. Fakat bu nitelikteki ödenek aktarımlarının ilkelerinin belirlenmesi ve bu esaslar çerçevesinde Köylere Hizmet Götürme Birliklerince il özel idaresine yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerinin sunulması gerekmektedir. Ancak bu çerçevede proje bazında ödenek aktarımı yapılabilecektir. Bu nedenle Köylere Hizmet Götürme Birliklerine bu kapsamda yapılan aktarmaların genel ifadelerle aktarma işlemine dayanak oluşturulması yerine, somut projelerin belirtilmesi gerekmektedir.

İl Özel İdaresi bütçesinden 5355 sayılı Kanun'un 18'nci maddesinin beşinci fıkrası hükmüne uygun olmayan 14.746.500 TL tutarında aktarma yapılmış olup köylere hizmet götürme birliklerine yapılan aktarımların mevzuata uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 10: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yapılan Para Aktarımlarının Usulüne Uygun Yapılmaması

Bakanlıklar ve Merkezi İdare kapsamındaki kuruluşların kamu yatırım programında yer alan projelerine ait yatırımları için bütçelerinde ayrılan yatırım ödeneklerinin, İl Özel İdaresi tarafından mevzuata aykırı olarak Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarıldığı tespit edilmiştir.

5302 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinde; "*Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. İş, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. İl özel idareleri de bütçe imkanları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilir. Bu fıkraya göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, birinci fıkrafta öngörülen görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilir.*" hükmü yer almaktadır.

Bu bağlamda Bakanlıklar ve Merkezi İdare kapsamındaki kuruluşların kamu yatırım programında yer alan projelerine ait yatırımları için bütçelerinde ayrılan ödenekler, il özel idarelerine aktarılmakta ve bu ödenekler karşılığı hizmetler de il özel idaresinin tabi olduğu mevzuat kapsamında ihalesi yapılarak gerçekleştirilmektedir. Düzenlemede yatırım ödeneklerinin tekrar Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarılmasına izin veren bir hüküm bulunmamaktadır.

2021 yılı yatırım programında yer alan İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığına ait projelere ayrılan yatırım ödeneklerinden 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesi hükümleri kapsamında gerçekleştirilmesi için Bitlis İl Özel İdaresine aktarılan 3.750.000 TL tutarındaki ödeneğin Bitlis İl Özel İdaresi tarafından tekrar Merkez İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarıldığı görülmüştür. Ayrıca İçişleri Bakanlığı tarafından aktarılan 200.000 TL'nin Adilcevaz Köylere Hizmet Götürme Birliğine aktarıldığı tespit edilmiştir. 2021 yılı içerisinde toplam 3.950.000 TL tutarındaki yatırım ödeneği mevzuata aykırı olarak Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarılmıştır. Bu aktarımların mevzuatın gerektirdiği sınırlar dahilinde yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Ödenek Aktarımlarının Amacına Uygun Yapılmaması

22.05.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesi kapsamında, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından Bitlis İl Milli Eğitim Müdürlüğü'nün yatırım ödeneğinin Bitlis İl Özel İdaresine aktarılması işleminde Kanun'un amacına aykırılık olduğu tespit edilmiştir.

5302 sayılı Kanununun 6'ncı maddesinde; *“Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. İş, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır.”* hükmü yer almaktadır.

Mezkur maddeden anlaşıldığı üzere Bakanlıklar tahdidi olarak sayılan alanlarda yapacakları yatırım harcamalarını kendi ödeneklerinden il özel idarelerine aktararak yapabilirler. Kanun koyucunun “gerçekleştirebilir” ifadesi bir zorunluluk değil ihtiyaç halinde kullanılması gereken bir yol olduğunu göstermektedir.

Buradaki amaç Bakanlıkların taşra teşkilatlarında yeterli teknik personelin bulunmama ihtimali ve kamu ihale mevzuatı bilgisine sahip yeterli personelinin olmadığı durumlarda kamu alımının söz konusu niteliklere sahip daha teknik bir kamu kurumu olan özel idareler tarafından daha verimli yapılacağıdır.

Ancak Bitlis İl Özel İdaresinin hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından Bitlis İl Milli Eğitim Müdürlüğüne aktarılacak ödeneğin Bitlis İl Özel İdaresine aktarıldığı, yatırım alımlarına ilişkin bütün ihale süreçlerinin ve hakediş düzenlemelerinin İl Milli Eğitim Müdürlüğü tarafından yapıldığı tespit edilmiştir. Milli Eğitim Müdürlüğü yaptığı ihaleler ile ilgili olarak hakedişleri düzenlemekte ve Müdürlük personeli gerçekleştirme görevlisi unvanı ile evrakları imzalamaktadır. Aynı belgeleri Harcama yetkilisi sıfatı ile İl Özel İdaresinin Destek Hizmetleri Müdürü imza etmektedir. Bu usulle 2021 yılında yapılan toplam 60.566.394,43 TL tutarında 48 adet yapım işi ihalesi vardır.

Söz konusu uygulama ile İl Özel İdaresi hiçbir sürecine katılmadığı alım işlemlerine yasal olarak dâhil olmakta ve sorumluluk altına girmektedir. İl Özel İdaresi tarafından durumun Milli Eğitim Bakanlığına bildirilmesi ve ödenek aktarımlarının mevzuata uygun yapılması gerekmektedir.

BULGU 12: Yapım İşİ İhalelerinde Bütün Riskler Poliçelerinin Bulunmaması

Özel İdarenin bazı yapım işi ihalelerinde, yaptırılması gereken sigortaların (bütün riskler) bulunmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve İş Yerlerinin Korunması ve Sigortalanması" başlıklı 9'ncü maddesinde; "*Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dâhilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler)", geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün*

Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.” hükmü yer almaktadır.

Mevzuat hükmünden anlaşıldığı üzere yapılan yapının ve imalat sürecindeki bütün araç ve gereçlerin güvence altına alınması için yükleniciden All Risk (Bütün Riskler) sigortası istenmektedir. Güvence karşılığı olarak alınan sigorta, yapım aşamasında yer alan yüklenicinin birincil düzeyde idareye karşı sorumluluğunu içerdiğinden, meydana gelecek herhangi bir afet veya olumsuz durumda hem idarenin ve yüklenicinin mağdur olmaması hem de işin aksamamasını sağlamak amaçlıdır.

Ancak Özel İdare tarafından yapılan 12 adet yapım işinde All Risk (Bütün Riskler) poliçelerinin olmadığı tespit edilmiştir. Bitlis İlinde kış aylarında kar yağışının çok fazla olması özellikle çığ gibi doğal afetler nedeniyle yaşanabilecek olumsuz durumlar risk sigortasını daha önemli kılmaktadır. Yukarıda yer verilen mevzuat gereğince all risk (bütün riskler) sigortalarının olması gerekmektedir.

BULGU 13: Yapım İşi İhalelerinde Yükleniciler Tarafından Teknik Personelin Çalıştırılmaması

İl Özel İdaresi tarafından bazı yapım işi ihalelerinde teknik personelin çalıştırılmadığı tespit edilmiştir.

04.03.2009 tarih ve 27159 sayılı Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “İsteklinin organizasyon yapısı ve personel durumuna ilişkin belgeler” başlıklı 40'ncı maddesinde; “*İhale konusu işte çalıştırılması öngörülen teknik personelin nitelik ve sayısı, sözleşme tasarısının ‘Teknik personel, makine, teçhizat ve ekipman bulundurulması’ başlıklı bölümünde belirtilir. Bu durumda, yüklenicinin, işin yürütülmesi sırasında çalıştıracağı teknik personelin idarece öngörülen nitelik ve sayıda olduğuna dair belgeleri, (Değişik ibare:RG-8/8/2019-30856)⁽²²⁾ Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan süreler içinde idareye sunması zorunludur. İş ortaklığında teknik personel, ortaklık oranına bakılmaksızın pilot ve/veya diğer ortaklar tarafından karşılanabilir. Konsorsiyumlarda ise, işin uzmanlık gerektiren kısımları için öngörülen teknik personelin, ilgili kısma teklif veren ortak tarafından karşılanması gerekir. Personel belgelendirilmesine ilişkin belgelerin idareye sunulduğu tarih itibariyle geçerli olması yeterlidir.”,*

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Sözleşmenin yürütülmesinde çalıştırılacak teknik personel" başlıklı 48'nci maddesinde; *"İhale konusu işte çalıştırılması öngörülen teknik personelin nitelik ve sayısının sözleşme tasarısında belirtilmesi gerekmektedir. Ancak, Uygulama Yönetmeliğinin "İstenecek belgeler" başlıklı 30 uncu maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde yer alan 'Aday veya isteklilerden ihale ve ön yeterliğe katılım için taahhütname istenemez' hükmü gereğince aday veya isteklilerden söz konusu teknik personele ilişkin taahhütname istenmeyecektir. İhale üzerinde kalan isteklinin, teknik personelin idarece öngörülen nitelik ve sayıda olduğuna dair belgeleri, Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan süreler içinde idareye sunması gerekmektedir."*

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhaleye katılımı yeterlilik kuralları" başlıklı 10'ncü maddesinin 5'inci fıkrasında; *"İhale konusu hizmet veya yapım işlerinde isteklinin yönetici kadrosu ile işi yürütecek teknik personelinin eğitimi ve mesleki niteliklerini gösteren belgeler"*, 7'nci fıkrasında; *"İstekliye doğrudan bağlı olsun veya olmasın, kalite kontrolden sorumlu olan ilgili teknik personel veya teknik kuruluşlara ilişkin belgeler"*, *"Tekliflerin değerlendirilmesi ve ihalenin yapılması"* başlıklı 52'nci maddesinin 4'ncü fıkrasında; *"Bu ihalelerde teknik değerlendirme kriterleri, 10 uncu Maddede belirtilen kriterlere uygun olarak belirlenir. İhale dokümanı ve davet mektubunda belirtilen bu kriterlerin belirlenmesinde; benzer nitelik ve ölçekteki sözleşmeleri yerine getirme deneyimi, iş için önerilen yöntem, organizasyon yapısı, yönetici kadrosu ile işi yürütecek teknik personelinin eğitimi ve mesleki nitelikleri esas alınır."*

Hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde ihale mevzuatı kapsamına dahil idareler tarafından yapılacak yapım işi ihalelerinde, idareler tarafından işin fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmasını teminen yüklenicilerden işin mahiyetine uygun olarak, hazırlanan sözleşmelerde teknik personel çalıştırılması zorunluluğunun aranması gerektiği anlaşılmaktadır. İdarelerin yapacakları yapım işlerine ait ihale dokümanlarında, yüklenicilerin taahhütte buldukları işlere uygun nitelikte ve sayıda teknik personel belirlemeleri ve işin yapılması aşamasında ilgili personelin çalıştırılıp çalıştırılmadığını kontrol etmesi, çalıştırılmaması durumunda sözleşmelerde belirlenen cezaları kesmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede 02.08.2021 tarihli ve 2021/421678, 23.06.2021 tarihli ve 2021/311979, 29.07.2021 tarihli ve 2021/412188, 17.08.2021 tarihli ve 2021/428775, 21.05.2021 tarihli ve 2021/251127, 16.11.2020 tarihli ve 2020/601600, 22.10.2021 tarihli ve

2021/641509, 25.08.2021 tarihli ve 2021/469208, 15.09.2021 tarihli ve 2021/520111 ihale kayıt numaralı yapım işlerinde teknik personelin çalıştırılmadığı tespit edilmiştir.

Özel İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinde, işin fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmasını teminen mevzuata uygun olarak teknik personel çalıştırılması zorunludur. Yüklenici tarafından teknik personel çalıştırılmaması durumunda idarenin sözleşmede belirlenen cezai işlemi uygulaması gerekmektedir.

BULGU 14: Yüklenici Tarafından Hazırlanması Gereken İş Programının İdare Tarafından Hazırlanması

Özel İdarenin bazı yapım işi ihalelerinde yüklenici tarafından hazırlanması gereken iş programlarının Su ve Kanal Hizmetleri Müdürlüğü personeli tarafından hazırlandığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Tanımlar" başlıklı 4'ncü maddesine göre iş programı; "*Yüklenicinin, işin süresi ve varsa iş kısımlarına ait bitirme tarihleri ile yıllık ödeme miktarlarını da dikkate alarak, yapım işine ait iş kalemlerini/gruplarını, imalatların niteliğini, teknik özelliğini ve yapım sürelerini esas alarak aylık imalatı ve iş miktarlarını, ihzarat ödemesi öngörülen işlerde ihzaratı, yıllık ödenek dilimlerini ve bunların aylara dağılımını ayrıntılı olarak gösterdiği programını,*" ifade etmektedir.

Aynı Şartnamenin "İş Programı" başlıklı 17'nci maddesinde ise; "*Yüklenici, yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde, idarece verilen örneklere, sözleşmedeki ödeme şartlarına ve imalatların niteliği, teknik özelliği ve yapım sürelerine uygun bir iş programını hazırlayarak, onaylanmak üzere idareye teslim edecektir.*" hükümleri yer almaktadır.

Bahsedilen madde metinlerinden açıkça anlaşılacağı üzere iş programını hazırlamak yüklenicinin sorumluluğundadır. İdarenin ve ihale sürecindeki personelin görev ve yetkisi ise sadece uygun hazırlanmış iş programlarını inceleyerek onaylamaktır.

İncelemeler sırasında Özel İdarenin Su ve Kanal Hizmetleri Müdürlüğüne ait bazı yapım işi ihalelerinde iş programlarının ilgili müdürlüğün mühendis personeli tarafından hazırlandığı anlaşılmıştır.

İhale sürecinde yükleniciye ait iş ve işlemlerin ihaleyi yapan idarenin personeli tarafından yerine getirilmesinin mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 15: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal ve hizmet alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2021 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; *"Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz."* hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 404.732,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 121.405,00-TL'yi, diğer idarelerin 40.443,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlarını ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21'inci maddenin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ" in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun'un gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında

yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

3'üncü fıkrasında ise Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı,

İfade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal ve hizmet alımlarında, aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 7: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alım ve Yapım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı

| Harcama Kalemleri | 2021 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (A) | Toplam Ödenegin % 10'u (Sınır) (B=A*%10) | 22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) | Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B) | 22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı |
|-------------------|------------------------------------|--|---|--------------------------------|---|
| Mal Alımı | 32.820.289,63 TL | 3.282.028,96 TL | 7.800.116,13 TL | 4.518.087,17 TL | %23 |
| Hizmet Alımı | 17.698.753,41 TL | 1.769.875,34 TL | 3.153.244,53 TL | 1.383.369,19 TL | %17,8 |
| Yapım İşi | 117.307.952,28 TL | 11.730.795,23 TL | 5.157.130,09 TL | - | - |

Özel İdare tarafından 2021 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, her biri için ayrı ayrı bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 16: Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımında Mevzuata Uyulmaması

İdare lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil edilen avukatlık vekâlet ücretlerinin avukatlar arasında dağıtımının mevzuatta belirtilen usullere uygun olarak yapılmadığı tespit edilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 67'nci maddesinde İl Özel İdaresi lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin; kadroya bağlı olarak çalışan avukatlara (36'ncı maddeye göre çalıştırılanlar dâhil) ve hukuk servisinde fiilen görev yapan memurlara dağıtımı hakkında 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun hükümlerinin kıyas yolu ile uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin 18'inci maddesinde de 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun'un yürürlükten kaldırıldığı, diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanun'a yapılan atıfların bu Kanun Hükmünde Kararnameye yapılmış sayılacağı belirtilmiştir.

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin 14'üncü maddesinde vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtılması düzenlemiş; bu maddeye dayanılarak hazırlanan Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile de vekâlet ücretlerinin dağıtımına ilişkin usul ve esaslar tespit edilmiştir.

Hem KHK'nın 14'üncü madde hükümleri hem de Yönetmelik'in "Ödenecek vekâlet ücretinin limiti ve dağıtım şekli" başlıklı 6'ncı maddesinde vekâlet ücretlerinin ne şekilde dağıtılacağı açıkça belirlenmiştir.

Buna göre; Emanet hesabında toplanan vekâlet ücretleri, vekâlet ücretinden yararlanacak kişilere yıllık tutarı; (10.000) gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarın on iki katını geçmemek üzere, şu şekilde dağıtılır:

a) Dava veya icra dosyasını takip eden hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, vekâlet ücreti dağıtımının yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla

süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40'ı eşit olarak ödenir.

b) Davanın takibi ve sonuçlandırılmasında birbiri ardına veya birlikte hizmeti geçenerlere (a) bendine göre ayrılan hisseler bu kişilerin hizmet ve karara tesir derecesine göre hukuk birim amiri tarafından paylaşılır.

c) Dağıtımı yapılmayan %5'lik kısım muhasebe birimince Hazineye gelir kaydedilir.

Yönetmelik'in "Limit dışı vekâlet ücretinin dağıtımı" başlıklı 7'nci maddesinde vekâlet ücreti ödenen ve limitini dolduramayan hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenecek tutarların, mali yılı takip eden Ocak ayı sonuna kadar tahakkuka bağlanmak suretiyle hukuk biriminin bağlı olduğu merkez muhasebe birimince emanet hesabındaki limit dışı vekâlet ücretinden ödeneceği ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in "Bütçeye gelir kaydedilmesi" başlıklı 8'inci maddesinde ise emanet hesabında toplanan ve dağıtımı yapılamayan vekâlet ücretlerinin tahsilini takip eden üçüncü bütçe yılının sonunda gelir kaydedileceği hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemeler sonucunda 2021 yılı içerisinde bankaya yatan ücretler için avukatlık vekâlet ücretine esas mahkeme kararları esas alınarak ücret çizelgesinin oluşturulmadığı, avukatlık vekâlet ücretleri için tavan limit hesaplaması yapılmadığı, davaya vekâlet eden avukatlar belirlenmediği için %55 ve %40'lık dağıtım oranlarına riayet edilmediği, dağıtım yapılmadan önce o yıl için tahsil edilen tutarlardan bütçeye gelir kaydedilmesi gereken %5'lik kısmın gelir kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Özel İdare lehine sonuçlanan dava dosyalarından kazanılan vekâlet ücretlerinin dağıtımının mevzuatta belirtilen esas ve usullere uygun biçimde yapılması gerekmektedir.

BULGU 17: Hacedilmeyen Gelirler İçin Ayrı Bir Banka Hesabı Açılmaması

İl Özel İdaresinin hacedilemeyen gelirlerini teşkil eden vergi, resim ve harçların tahsil edildiği banka hesabında, haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerinin de bulunduğu, hacedilemeyen gelirlerin ayrı banka hesaplarında izlenmediği tespit edilmiştir.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 82'nci maddesinde özel yasalarında haczi caiz olmadığı gösterilen malların hacedilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "İl özel idaresinin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 7'nci maddesinin h bendinde; "İl özel idaresinin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde edilen gelirleri, vergi, resim ve harçları, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları haczedilemez." hükmü bulunmaktadır.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 7'nci maddesinde; bu Kanunda, il özel idarelerine, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından ayrılacak paylar ile diğer kanunlarda verilmesi öngörülen payların vergi hükmünde olduğu düzenlenmiştir.

Uygulamada Kurumun vergi, resim ve harç gelirlerinin haczi kabil diğer para, alacak ve gelirleri ile aynı hesapta toplandığı görülmüştür.

İl özel idarelerinin bu nitelikteki banka hesapları, yerel mahkemeler ve Yargıtay kararlarında "havuz hesabı" olarak nitelendirilmektedir. Bu hesaplardaki bakiyenin vergi, resim ve harç gelirinden mi, yoksa haczi kabil paralardan mı oluştuğunun belirlenmesine imkân bulunmadığı, dolayısıyla "haczedilemezlik" iddiasının ispat imkânının kalmadığı, bu uygulamanın "haczedilemezlik" hakkından feragat olarak kabul edilmesi gerektiği, ayrı hesaplarda tutulması yerine havuz hesabı oluşturmanın da iyi niyetle bağdaşmayacağı gibi gerekçelere dayanılarak bu hesapların haczedilebileceğine karar verilebilmektedir.

İcra hukukunda haczedilemezlik kuralı istisnai olup; 5302 sayılı Kanun'da belirtilen hükmün, kamu hizmeti gören ve kamu tüzel kişiliğini haiz il özel idareleri için hukuk devletinde teminat altına alınmış bir güvence oluşturmayı amaçladığı kuşkusuzdur. Ancak söz konusu güvencenin tesis edilebilmesi için, "havuz hesabı" uygulamasının sonlandırılması, haczedilemeyen gelirler ile haczi kabil varlıkların ayrı hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 18: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

İl Özel İdaresinde çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede Özel İdarede görev alan kadrolu 76 işçinin toplam 7836 gün kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin

ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Özel İdarede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve Özel İdareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullanılması sağlanmalıdır.

BULGU 19: Personele Yasal Sınırın Üzerinde Fazla Çalışma Yapıtırılması

Özel İdarede 19 personel için 270 saati aşacak şekilde toplam 2258 saat fazla çalışma yaptırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Fazla çalışma ücreti" başlıklı 41'nci maddesinin birinci fıkrasında fazla çalışma; Kanun'da yazılı koşullar çerçevesinde, haftalık kırk beş saati aşan çalışmalar olarak tanımlanmış, sekizinci fıkrasında ise fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı belirtilmiştir.

Anılan maddenin son fıkrasına istinaden hazırlanan ve 06.04.2004 tarih ve 25425 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin "Fazla çalışmada sınır" başlıklı 5'nci maddesinde de; fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı ve bu süre sınırının, işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu ifade edilmektedir.

Yapılan incelemede kurumda 19 personel için 270 saati aşacak şekilde toplam 2258 saat fazla çalışma yaptırıldığı tespit edilmiş olup mevzuata uygun olarak her işçi için bir yılda en fazla 270 saat fazla çalışma yaptırılması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

| Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu | | | |
|--|-------------------|---------------------------------------|--|
| Bulgu Adı | Yıl/Yıllar | İdare Tarafından Yapılan İşlem | Açıklama |
| 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesi kapsamında Bakanlık ve Merkezi İdare Kuruluşlarınca İl Özel İdarelerince Gerçekleştirilmek Üzere Aktarılan Yatırım Ödeneklerinin Tekrar Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarılması | 2017 | Yerine Getirilmedi | Bulgu düzeltilmediği için Diğer Bulgular bölümünde "Bulgu 10: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yapılan Para Aktarımlarının Usulüne Uygun Yapılmaması" başlığı ile 2021 yılı raporuna tekrar alındı. |
| Bitlis İlindeki Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Cari Giderlerini, Kendilerine Tahsis Edilen Cari Ödeneklerin İl Özel | 2017 | Yerine Getirilmedi | Bulgu düzeltilmediği için Diğer Bulgular |

| | | | |
|--|------|--------------------|---|
| İdaresine Aktarılması Suretiyle Gerçekleştirilmesi | | | bölümünde “Bulgu 7: Bazı Merkezi İdare Kuruluşlarının Birtakım Harcamalarının Özel İdare Tarafından Yapılması” başlığı ile 2021 yılı raporuna tekrar alındı. |
| Kiraya Verilen Taşınmazların Kayıtlı Değerlerinin Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabında, Kira Bedellerinin de Maddi Duran Varlıkların Kira Ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında İzlenmemesi | 2017 | Yerine Getirilmedi | Bulgu düzeltilmediği için Diğer Bulgular bölümünde “Bulgu 1: Kiraya Verilen Taşınmazların Nazım Hesaplarda İzlenmemesi” başlığı ile 2021 yılı raporuna tekrar alındı. |
| Bitlis İl Özel İdaresinin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Göre Yapılması Gereken Envanter ve Değerleme İşlemlerinin Tamamlanmaması ve İlgili Hesaplara Kaydının | 2017 | Yerine Getirilmedi | Bulgu düzeltilmediği için Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular |

| | | | |
|--|------|--------------------|---|
| Yapılmaması Nedeniyle Mali Tablolarda Taşınmazlarla İlgili Hesapların Doğru Bilgi Sunamaması | | | bölümünde “Bulgu 2: Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması” başlığı ile 2021 yılı raporuna tekrar alındı. |
| Bitlis İl Özel İdaresince Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen Taşınmazlarla İlgili Tahsis İşlemlerinin Muhasebeleştirilmemesi | 2017 | Yerine Getirilmedi | Bulgu düzeltilmediği için Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünde “Bulgu 3: Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması” başlığı ile 2021 yılı raporuna tekrar alındı. |
| Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması | 2017 | Yerine Getirilmedi | Bulgu düzeltilmediği için Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular |

| | | | |
|--|--|--|---|
| | | | bölümünde “Bulgu 5: Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması “ başlığı ile 2021 yılı raporuna tekrar alındı. |
|--|--|--|---|