



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# BİLECİK İL ÖZEL İDARESİ

**2023 YILI**  
**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

**Kasım 2024**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
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.....	42



## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu Tablosu .....	3
Tablo 2: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	5
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	6
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	6
Tablo 5: İl Özel İdaresinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu.....	7
Tablo 6: İl Özel İdare Bütçesinden Köylere Hizmet Götürme Birliklerine 2023 Yılında Yapılan Aktarmalar Tablosu .....	37



## KISALTMALAR

<b>KDV</b>	Katma Değer Vergisi
<b>m<sup>3</sup></b>	Metreküp
<b>OSB</b>	Organize Sanayi Bölgesi
<b>TL</b>	Türk Lirası





# BULGU LİSTESİ

## A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Depolanan Madenin Muhasebe Kayıtlarının Bulunmaması
2. Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
3. İdarenin Ortağı Olduğu Şirketin Sermaye Değeriyle Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Tutarların Farklı Olması
4. İdareye Gönderilen Su Tahlil ve Analiz Ücretlerinin Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması ve Ödenmemesi

## B. Diğer Bulgular

1. Akaryakıt Alım İşlemleri İle İlgili Süreçlerde Eksiklikler Bulunması
2. Belediyeler Tarafından Mükelleflerden Tahsil Edilerek İl Özel İdaresine Gönderilmesi Gereken Kültür Katkı Paylarının ve Bilgisinin İlgili Belediyelerden Düzenli Olarak Alınmaması
3. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
4. Eczane Binalarının Yapımında Kamu İhale Mevzuatına Aykırı Davranılması
5. Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yatırım Planı, Yıllık Çalışma Programı ve Uygulama Projeleri Olmadan Ödenek Aktarması Yapılması
6. İlköğretim Kurumlarının Büyük Çoğunluğunun İl Özel İdaresi Adına Tapuya Tescil Ettirilmemesi
7. Madencilik Faaliyetleri Kapsamındaki İşyeri Açma İzni Harcının İlgili İdarelere Mevzuatta Belirtildiği Şekliyle Aktarılmaması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Bilecik 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 ve Şehircilik Bakanlığının görevleri arasında sayılmıştır. Bu amaçla İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kaldırılarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı 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 Müdürlüğü'nün görevleri arasında sayılmıştır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına 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 üyelere oluşur. İl Genel Meclisi, başkan dâhil 21 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 Hukuk Müşavirliği , Destek Hizmetleri Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü, Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Plan ve Proje Yatırım ve İnşaat Müdürlüğü, Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Su ve Kanal Hizmetleri Müdürlüğü birimlerinden oluşmaktadır.

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.

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

**Tablo 1: Personel Durumu Tablosu**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	217	99
Sözleşmeli Personel	0	0
Kadrolu İşçi	105	27
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>	<b>322</b>	<b>126</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	139

### 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 denkliğini 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.

Bilecik 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	17.757.476,55	29.830.000,00	79.241.539,67	5.934.674,43	120.894.341,79	102.913.715,13	487.229,60	17.493.397,06
Sosyal Güvenlik	1.229.777,86	3.122.000,00	10.502.602,54	654.733,00	14.199.647,40	13.045.034,15	10.533,82	1.144.079,43
Mal ve Hizmet	9.822.428,16	68.830.636,00	132.901.236,46	2.554.407,18	208.999.893,44	171.124.294,33	661.922,20	37.213.676,91
Cari Transferler	1.091.648,77	8.591.675,00	20.595.806,12	2.000.130,00	28.278.999,89	26.740.880,45	328.315,67	1.209.803,77
Sermaye Giderleri	70.297.305,88	24.987.656,00	495.410.143,51	15.483.833,04	575.211.272,35	491.168.954,96	11.465,28	84.030.852,11
Faiz Giderleri	0,00	488.033,00	5.082.000,00	0,00	5.570.033,00	5.492.634,12	77.398,88	0,00
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Yedek Ödenek	0,00	7.150.000,00	0,00	2.900.000,00	4.250.000,00	0,00	4.250.000,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>100.198.637,22</b>	<b>143.000.000,00</b>	<b>743.733.328,30</b>	<b>29.527.777,65</b>	<b>957.404.187,87</b>	<b>810.485.513,14</b>	<b>5.826.865,45</b>	<b>141.091.809,28</b>

İl Özel İdaresinin 2023 yılı bütçesi ile 143.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 100.198.637,22 TL, yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 957.404.187,87 TL olmuştur. Yıl içinde 810.485.513,14 TL bütçe gideri yapılmış, 5.826.865,45 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 141.091.809,28 TL ödenek ise 2024 yılına devretmiştir.

**Tablo 3: 2023 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	1.000.000,00	2.604.670,01	0,00	2.604.670,01	260
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.500.000,00	6.426.383,45	13.806,35	6.412.577,10	256
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	573.967.054,44	0,00	573.967.054,44	-
05- Diğer Gelirler	139.500.000,00	264.870.916,71	20.400,00	264.850.516,71	189
06- Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0
<b>Toplam</b>	<b>143.000.000,00</b>	<b>847.869.024,61</b>	<b>34.206,35</b>	<b>847.834.818,26</b>	<b>592</b>

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri ; alınan bağış ve yardımlar düşüldükten sonra, tahmin edilene göre %191 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%260) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%256) beklenenin üstünde,diğer gelirler ise (%189) beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

**Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderlerinin Ekonomik Kodu	2023 Yılı Gider Bütçesi (TL)	2023 Yılı Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	29.830.000,00	102.913.715,13	345
02-S.G.K. Devlet Prim Giderleri	3.122.000,00	13.045.034,15	417
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	68.830.636,00	171.124.294,33	248
04-Faiz Giderleri	488.033,00	5.492.634,12	1.125
05-Cari Transferler	8.591.675,00	26.740.880,45	311
06-Sermaye Giderleri	24.987.656,00	491.168.954,96	1.965
07-Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0
09-Yedek Ödenek	7.150.000,00	0,00	0
<b>Toplam</b>	<b>143.000.000,00</b>	<b>810.485.513,14</b>	<b>566</b>

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri %566 seviyesinde gerçekleşmiştir. Gerçekleşen giderlerin 2023 Yılı Gider Bütçesi tahminlerinden fazla olması, bütçe hazırlık aşamasında sadece İdarenin kendi öz bütçe gider tahminlerinin baz alınıp, yıl içerisinde ortak projeler kapsamında diğer kurumlardan alınacak ödeneklerin (mülga köy hizmetleri personeli ödemeleri ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarından aktarılan tahsisli) öngörülememesinden kaynaklanmaktadır.

Personel harcamalarına ilişkin gider kalemleri beklenenin üstünde %345 oranında gerçekleşmiştir. Personel giderleri ve SGK devlet prim giderleri kalemlerinde yaşanan beklenmedik artışın sebebi personel ödemelerinde gerçekleşen ücret artışlarından, Sermaye giderlerinde gerçekleşen beklenmedik artışın nedeni ise 5302 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi kapsamında gerçekleştirilen yatırımların ödeneklerinin ilgili merkezi idare kuruluşu tarafından İl Özel İdaresine gönderilmesi ve bu yatırımlara ilişkin ödemelerin özel idarece yapılmasından kaynaklanmaktadır.

Faiz Giderlerindeki artış, İlbank AŞ'den kullanılan kredilerden kaynaklanmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın İl Özel İdaresinin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 482.472.709,78 TL, Faaliyet Geliri 866.352.195,19 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 383.879.485,41 TL olarak gerçekleşmiştir.

Bilecik İl Özel İdaresinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo 5: İl Özel İdaresinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu**

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	İl Özel İdaresinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Bilecik İl Özel İdaresi Personel AŞ	50.000,00	50.000,00	100
2	Sörmaş Söğüt Refrakter Malz. AŞ	26.568.750,00	85.020,00	0,0032

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi



Bilecik 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 ve Şehircilik 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

### Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmalarına ilişkin faaliyetler, etik komisyonu belirlenmesine rağmen, personele bu konuda herhangi bir eğitim verilmemesi nedeniyle yeterli değildir.

Personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası; personel istihdamı, yer değiştirme, üst görevlere atanma konularında eğitim düzenlenmemesi, özlük hakları gibi insan kaynakları yönetimine ilişkin önemli hususların yazılı olarak belirlenmemesi, personelin görevde yükselmesine ilişkin olarak uzun süredir sınav yapılmaması ve idarede çalışan personelin performansının değerlendirilmesine yönelik süreçlerin oluşturulmaması nedeniyle eksiklikler içermektedir.

### Risk Değerlendirme Standartları

Bilecik İl Özel İdaresi 2020- 2024 Stratejik planı, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu çerçevesinde, İdarenin kendi çalışanları tarafından hazırlanarak zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

"2023 Yılı Yatırım ve Performans Programı"; 15.07.2009 tarih ve 27283 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" ve Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün "Performans Programı Hazırlama Rehberi" nde güncellenen usul, esas ve yöntemler ile Bilecik İl Özel İdaresi 2020 – 2024 dönemi Stratejik Planındaki amaç, hedef, faaliyetlerden gerçekleştirilebilecek olanlar için gerekli çalışmalar yapılarak ve bu doğrultuda 2023 Mali Yılı Bütçesindeki mali kaynaklar ve öncelikler belirlenerek hazırlanmıştır.

İdarece iç kontrol risklerinin tanımlamasıyla ilgili bazı çalışmalar yapılmış olmakla beraber, kurumsal risk yönetiminin gerektirdiği üst yönetimin, kurumun misyonu, stratejik amaç ve hedeflerini gerçekleştirmesini engelleyebilecek riskleri tanımlayıp değerlendirmesini ve gerekli önlemleri almasına ilişkin süreçlerin tam olarak belirlenmemesi nedeniyle yapılan çalışmalar yeterli değildir.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuştur.

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

İdare yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeyine indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenme süreçleri yeterli değildir.

Ön mali kontrol sistemi, İç kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

### **İzleme Standartları**

Üst yönetici ve harcama birimleri iç kontrol güvence beyanını imzalamıştır.

İç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetimi üst yönetim ve kurum personeli tarafından sahiplenilmemiştir.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bilecik İl Özel İdaresinin 2023 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: Depolanan Madenin Muhasebe Kayıtlarının Bulunmaması**

Osmaneli organize sanayi bölgesi sınırlarında bir yatırımcının hafriyat çalışması esnasında bulunan ve ticarete konu edilen I(a) grubu tüvenan kum-çakıl madenin bir kısmının İl Özel İdaresince alındığı ve depolandığı ancak depolanan madenin (kumların) muhasebe birimine bildirilmemesi sebebiyle muhasebe kayıtlarının bulunmadığı, depolandığı iddia edilen madenin önemli bir kısmının da nerede olduğuna ilişkin kanıtlayıcı belge bulundurulmadığı görülmüştür.

Bilecik ili Osmaneli ilçesi organize sanayi bölgesi sınırları içerisinde bir girişimcinin fabrika inşaatı amacıyla yaptığı temel açma hafriyat çalışması esnasında 66.546,88 m<sup>3</sup> rezervli I(a) grubu tüvenan kum-çakıl medeni ortaya çıkmıştır.

3213 sayılı Maden Kanunu’un “*madenler Devletin hüküm ve tasarrufu altında olup, içinde buldukları arzın mülkiyetine tabi değildir.*” hükmünün bulunduğu 4’üncü maddesi ve o tarihte yürürlükte olan Maden Yönetmeliği’nin “*Yol, demiryolu, hava limanı, liman, kanal, tünel, toplu konut ve benzeri inşaat çalışmaları ile baraj ve göletlerin su rezervuar alanlarından zorunlu olarak çıkarılan yapı ve inşaat malzemesi veya hafriyat malzemesinin, bu projeler kapsamında değerlendirilmesi ve ticarete konu edilmemesi kaydıyla ruhsat veya hammadde üretim izni alınması gerekmeksizin kullanılabilir. Ancak, söz konusu yapı ve inşaat çalışmalarından arta kalan yapı ve inşaat malzemesi veya hafriyat malzemesinin ticarete konu*

*edilmek istenmesi halinde ise bu malzeme proje sahibi tarafından büyükşehir olan illerde valiliğe, diğer illerde il özel idaresine devredilir. Üretilen malzemenin izin alınmadan ticarete konu edilmesi halinde Kanununun 12'nci maddesinin beşinci fıkrası gereğince işlem tesis edilir. Bu fıkra kapsamında çıkarılan malzemenin kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan başka bir proje kapsamında değerlendirilmesinin istenilmesi durumunda valilik tarafından izin verilebilir.” hükmünün bulunduğu “Ruhsata dayalı olmayan üretim” başlıklı 55'inci maddesinin altıncı fıkrası gereği ve Maden Kanunu'nun I(a) Grubu Madenleri İle İlgili Uygulama Yönetmeliği'nin “Ticari amaç taşımayan üretim” başlıklı 18/A maddesinde yer alan “Yol, demiryolu, hava limanı, liman, tünel, toplu konut yapılacak alanlar, kanal, baraj ve göllerin su rezervuar alanı gibi alanlarda, bu yapı ve inşaat çalışmaları sonucunda zorunlu olarak çıkarılan hafriyat malzemesinin, ticarete konu edilmemesi kaydıyla çıkarılması durumunda I (a) Grubu ruhsat veya hammadde üretim izin belgesi alınması zorunlu değildir. Çıkarılan malzeme, projesi kapsamında değerlendirilebilir. Ancak, söz konusu yapı ve inşaat çalışmalarından arta kalan hafriyat malzemesinin ticarete konu edilmesinin gerekmesi halinde bu malzeme ilgili idareye devredilir. Söz konusu malzeme ilgili idare tarafından ihale edilir, ihale bedeli ilgili idareye gelir kaydedilir.” hükmü gereği söz konusu madenin ticarete konu edilmesinin kararlaştırılması üzerine maden İl Özel İdaresine devredilmiştir. Bunun üzerine İdarece rezerv ve bedel tespiti yapılmıştır. Buna göre 1 m<sup>3</sup> işlenmemiş (tüvenan) kum-çakıl madenin fiyatı 28,55 TL olarak belirlenmiştir. Ancak idarece 3 defa ihaleye çıkılmış olup bu ihalelere katılımcı olmamıştır. Bunun üzerine İdarenin birimlerine yazı yazılarak söz konusu I(a) grubu tüvenan malzemeye ihtiyacı olanların ihtiyaçlarını belirtmeleri istenmiştir. Bu kapsamda İl Özel İdaresinin birimlerinden olan Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü köy yollarında kullanılmak üzere 10.000 m<sup>3</sup>, Plan Proje Yatırım ve İnşaat Müdürlüğü Söğüt millet bahçesi ile Edebalı türbesi rekreasyon çevre düzenlemesi işlerinde kullanılmak üzere 15.000 m<sup>3</sup>, bunların dışında Osmaneli Organize Sanayi Bölgesi ihtiyaçları doğrultusunda kullanılmak üzere 24.000 m<sup>3</sup> talepte bulunmuştur. 66.546,88 m<sup>3</sup> malzemedan kalan 17.546,88 m<sup>3</sup>, KDV hariç 610.000,00 TL bedelle ihale edilerek sonuçlandırılmıştır.*

Yapılan incelemede Osmaneli OSB tüzel kişiliğine verilen 24.000 m<sup>3</sup> malzemenin yaklaşık mali değeri 840.000,00 TL olup (bu tutar ihale sonrası oluşan birim fiyattan hesaplanmıştır.) yaklaşık bu tutar kadar İl Özel İdare tarafından OSB tüzel kişiliğine aynı katkıda bulunulmuştur. Ancak bu tutar idare kayıtlarında bulunmamaktadır. Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğünce talepte bulunulan 10.000 m<sup>3</sup> malzemenin ise İdarenin kendi araçlarıyla belli bir yere taşındığı ve işlerinde kullanılmaya başlandığı ve kalan miktarın

durumu, tutanaklarıyla ortaya konulmuştur. Ancak Plan Proje Yatırım ve İnşaat Müdürlüğüne talepte bulunulan 15.000 m<sup>3</sup> malzemenin nerede kullanıldığıyla ilgili kanıtlayıcı belge sunulmamıştır. İlgili müdürlükçe yapılan açıklamada 15.000 m<sup>3</sup> malzemenin 5.000 m<sup>3</sup>'ünün Osmaneli Belediye Başkanlığının kamu işlerinde kullanılması için Belediyece alındığı belirtilmiş olsa da Osmaneli Belediyesi tüzel kişiliği ile Bilecik İl Özel İdaresi tüzel kişiliği arasında herhangi bir ortak hizmet projesi olmadığı, buna ilişkin İl Genel Meclisince bir karar alınmadığı görülmüş olup, İl Özel İdaresinin mülkiyetinde olan ve yaklaşık 170.000,00 TL mali değeri bulunan bir malzemenin hangi mevzuata dayanılarak Osmaneli Belediyesine verildiği anlaşılamamıştır. Bunun dışındaki kısmın ise bir madencilik firmasının eleme tesislerinde ince kum haline getirildiği ve buradan İdarenin araçları kullanılmadan farklı yerlere taşındığı, kalan kısmın ise bu firmanın uhdesinde bulundurulduğu ifade edilmiştir. Yapılan incelemede görülmüştür ki, malzemenin ince kum haline getirilmesi, madenin muhafazası ve taşınması için firmaya herhangi bir ücret ödemesi görülmemiştir. Başka bir ifade ile anılan madencilik firmasına, İdareye ait bir malzemenin ücretsiz eleme işi yaptırılmış, malzemenin muhafaza edilmesi sorumluluğu verilmiş, İdarenin Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğüne ait kamyon ve iş makinası gibi araçları bulunmaktayken bu malzemeler başka araçlarla taşınmıştır.

İdarenin mülkiyetinde bulunan 49.000 m<sup>3</sup> tüvenan malzemenin hemen tüketilmeyecek olması sebebiyle belli başlı şantiye alanlarında stoklanan ve zaman zaman buradan kullanılan malzemenin mali değeri bilinmesine rağmen muhasebeye bildirilmediği ve giriş çıkış kayıtlarının tutulmadığı görülmüştür.

Kamu idaresinin cevabında, ayrı bir tüzel kişilik olan Osmaneli Belediyesinin aldığı bildirilen malzemeye yönelik açıklama yapılmış, ancak ortak hizmet projesi kapsamında İdarelerin meclislerince alınan bir karar sunulmamıştır. Bilecik İl Özel İdaresinin mülkiyetinde bulunan bir malzemenin, Bilecik Valiliği'nin de paydaşı olduğu bir projede İl Özel İdaresince değil de Osmaneli Belediyesince verilerek kullanıldığı bildirilmiştir. Cevabın devamında Osmaneli Belediyesi uhdesinde kalan tüvenan malzemenin tazmini/tahsili hususunda gerekli hukuki sürecin İdare tarafından takip edileceği ve bulguda belirtilen hususlara ilişkin olarak İdarenin uhdesinde/sorumluluğunda bulunan ve depolanan kum ve benzeri malzemelerin mevzuatı uyarınca taşınır kayıt işlemleri yapılarak 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabında izlenmesi uygulamasına titizlikle riayet edileceği bildirilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 115'inci maddesinde; bu hesabın kurumlarca



satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca taşınır kayıtları ile ilgili olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Taşınır Kod Listesinde 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabına ilişkin 12.03.05.05 alt kodunda “Kumlar” adında bir kod da bulunmaktadır.

Sonuç olarak, depolanan kum ve benzeri malzemelerin mevzuatı uyarınca taşınır kayıt işlemleri yapılarak 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması**

Diğer kamu idarelerinden tahsisli olarak kullanılan taşınmazlar ile diğer kamu idarelerine tahsisli olarak kullanılan taşınmazların, muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı’nda, İl Özel İdaresinin tahsis ettiği taşınmazlar için Yönetmelik gereği yapacağı kayıtlarda kullanacağı hesaplar; 250.02, 251.02 ve 252.02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar Hesapları, 500.11 Tahsis Edilen Taşınmazlar Hesabı ve 500.13 Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarları Hesabı olarak yer almaktadır. Tahsisli olarak kullandığı taşınmazlar için ise 250.03, 251.03 ve 252.03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesapları ile 500.12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar hesabının kullanılacağı belirtilmiştir.

İdarece tahsisli kullanılan ve başka idarelere tahsis edilen taşınmazlar bulunmaktadır. Bunların 166 tanesi başka idareye tahsis edilmiş ve İl Özel İdaresinin kullanımında değildir. 33 tanesi ise başka idarelere ait olup, tahsisli kullanılmaktadır. İdarenin tahsisli olarak kullandığı taşınmazların muhasebe kayıtları yapılmadığından İdarenin bilançosunda hiç görünmemekte; İdarenin başka kurumlara tahsisli olarak kullandığı taşınmazlar ise yine tahsis kaydı yapılmadığından, İdare tarafından kullanılmadığı halde hala İdarenin bilançosunda İdarenin kullanımında gibi görünmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, İdare tarafından diğer kamu kurumlarına tahsis edilen taşınmazlar ile İdare tarafından tahsisli olarak kullanılan taşınmazların Mahalli İdareler detaylı hesap planında belirtilen hesaplara kaydının yapılması çalışmalarına Emlak ve İstimlak

Müdürlüğünce başlanıldığı, tahsisli kullanılan ve tahsis edilen taşınmazların, kayıt işlemleri tamamlandığında, İdarenin bilanço hesaplarında mevzuata uygun olarak görünmesinin sağlanacağı bildirilmiştir.

Taşınmazların yönetimi ve kontrolü ile ilgili muhasebe hesaplarının gerçek durumu yansıtabilmesi için, idarelerce tahsisli kullanılan ve tahsis edilen taşınmazlarla ilgili kayıtların yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olarak tutulması gerekmektedir.

### **BULGU 3: İdarenin Ortağı Olduğu Şirketin Sermaye Değeriyle Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Tutarların Farklı Olması**

İl Özel İdaresinin ortağı olduğu şirketlere ilişkin ortaklık payı tutarı ile bilançoda görünen toplam sermaye tutarının farklı olduğu anlaşılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 241- Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının niteliğini açıklayan 181'inci maddesinde söz konusu hesabın mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar ile bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanıldığı, 182'nci maddesinde mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin rayiç değerleri ile bu hesaba kaydedileceği ifade edilmiştir.

Bilecik İl Özel İdaresince Sörmaş Söğüt Refrakter Malzemeleri Anonim Şirketi'nin kuruluşuna 1976 yılında sermaye koymak suretiyle iştirak edilmiştir. Bilecik Ticaret Sicil Memurluğuna Söğüt/106 sicil numarası ile kayıtlı olan şirketin sermayesi 26.526.240,00 TL olup tamamı ödenmiştir. Ödenmiş sermayenin her biri bir kuruluş değerinde 2.652.624.000 adet paya bölünmüş ve İl Özel İdaresinin hisse adeti 8.502.000 adet olup en son yapılan değerlemede hisse değerinin 85.020,00 TL olduğu görülmüştür. Başka bir ifade ile İdarenin şirkete koymuş olduğu sermaye tutarı son yapılan değerleme ile 85.020,00 TL'dir. Bunun yanında İdarenin personel şirketi bulunmakta olup sermayesi 50.000,00 TL'dir. Ancak İdarenin muhasebe kayıtlarında 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında 31.12.2023 tarihi itibarıyla şirketlerin sermaye tutarları toplamı 758.170,00 TL olarak görülmektedir.

İdarece gerekli düzeltmelerin yapıldığı bildirilmiştir. Ancak söz konusu düzeltme 2024 yılı mali tablolarına etkili olup, 2023 denetim yılına ait mali tablolara etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, 2023 yılı mali rapor ve tablolarında 241 hesabı 623.150,00 TL fazla görünmektedir.

#### **BULGU 4: İdareye Gönderilen Su Tahlil ve Analiz Ücretlerinin Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması ve Ödenmemesi**

Kanun ve yönetmeliğine dayanılarak il sağlık müdürlüğünce İl Özel İdaresine gönderilen su tahlil ve analiz ücretlerine ilişkin faturaların muhasebe kaydının tutulmadığı ve ödenmediği görülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde su hizmetlerinin görev ve sorumluluğu belediye sınırları dışında İl Özel İdaresine verilmiştir. Mezkur Kanun'un 43'üncü maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler İl Özel İdaresinin giderleri arasında sayılmıştır.

5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun "Sularla ilgili hükümler" başlıklı 27'nci maddesinde, belediye veya İl Özel İdaresinin sorumluluğunda bulunan içme sularının Türkiye Halk Sağlığı Kurumu tarafından yapılacak veya yaptırılacak her türlü tetkik ve tahlil bedellerinin ilgili belediye veya il özel idaresince karşılanacağı belirtilmiştir.

İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Yönetmelik'in "İzleme, Dezenfeksiyon ve Analiz Özellikleri" başlıklı 10'uncu maddesinde, halkın tüketimine sunulan içme-kullanma suyu denetim ve analiz işlemlerinin suyun kalitesinin denetimi niteliğinde olduğu, mevzuata uygunluk denetimi amacıyla alınacak su numunelerinin halk sağlığı müdürlüğünce alınacağı, alınan su numuneleri analizlerinin Türkiye Halk Sağlığı Kurumunca yetki verilen laboratuvarlarda yaptırılacağı, Kurumca yapılacak veya yaptırılacak her türlü tetkik ve tahlil bedelinin ilgili mahalli idarece karşılanacağı ifade edilmiştir. Aynı Yönetmelik'te mahalli idare, içme-kullanma suyu temin edilmesinden sorumlu belediye veya il özel idaresini ifade etmektedir şeklinde tanımlanmıştır.

Yapılan incelemede 01.10.2022 tarihinden itibaren İl Sağlık Müdürlüğünce İl Özel İdaresine ulaştırılan su analiz faturalarının muhasebeye kaydedilmediği ve ödenmediği görülmüştür.

Kamu İdaresince verilen cevapta, konunun İdarece itirazı neticesinde yargı safhasına taşındığı, su analiz ücretlerinin dönem bazlı terkin yönünde yasal düzenlemelerin yapıldığı, 09.11.2022 tarihli Resmi Gazete ile 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'na geçici madde eklendiği, bu geçici maddede özetle; Sağlık Bakanlığınca yapılan veya yaptırılan her türlü tetkik ve tahlil bedellerinden il özel idarelerince 30/9/2022 tarihine kadar ödenmemiş olan alacak tutarları ferîleriyle birlikte terkin edileceğinin, bu alacakların tahsili için açılmış davalarda karar verilmesine yer olmadığına, icra takiplerinin ise iptaline karar verileceğinin ifade edildiği, bu hükümlerle İdarenin tarafı olduğu tüm davaların konusuz kaldığı ve bu haliyle İdareye ödeme sorumluluğu doğuracak mahiyette bir mahkeme İlâmı bulunmadığı, bu gerekçelerle İdare bütçesine sağlık müdürlüklerince yapılacak ve yaptırılacak tetkik ve tahlil bedelleri için ödenek konulmadığı, İdarenin yetersiz bütçe imkanları sebebiyle ilgili faturaların iade edildiği bildirilmiştir.

Ancak 5996 sayılı Kanun'a eklenen geçici madde ile 30.09.2022 tarihinden sonrası dahil edilmemiştir. Bulgu metninden de anlaşılacağı üzere 01.10.2022 tarihinden sonra gönderilen futura tutarlarının muhsabeye kaydedilmesi ve ödenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca bu geçici madde ile getirilen belli bir döneme kadar il özel idarelerince ödenmemiş tutarların terkin edileceği ifadesinden il özel idarelerinin su analiz ve tahlil ücretlerinden sorumlu olduğu sonucunu çıkarmak gerekmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri gereği idareye gönderilen muhasebe kaydına alınıp ödenmesi gereken su analiz ücreti tutarları 31.12.2023 tarihi itibarıyla fer'ileri hariç 2.286.772,00 TL'dir. Bu ücretlerin zamanında muhasebe kaydına alınması ve ödenmesiyle ilgili gerekli hassasiyetin gösterilmesi gerekmektedir.

Mevzuattan kaynaklanan söz konusu borcun muhasebe kayıtlarına alınmaması sebebiyle de 329 Diğer Çeşitli Borçlar Hesabı ile 630 Faaliyet Giderleri Hesabı yukarıdaki tutar kadar eksik olup, İdarenin Bilanço ve Faaliyet sonuçları tablosu belirtilen tutar kadar hatalı gözükmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

---

---

## **BULGU 1: Akaryakıt Alım İşlemleri İle İlgili Süreçlerde Eksiklikler Bulunması**

Bilecik İl Özel İdaresi 2023 yılı ihtiyacı olarak alımı yapılan akaryakıtlar ile ilgili olarak yapılan ihalelerin doküman ve bu dokümanda yer verilen kontrol ve kabul süreçleri ile filli uygulamalarında yapılan incelemelerde bazı eksiklikler bulunduğu görülmüştür.

İdarenin 2023 yılı motorin ihtiyacı kapsamında; 09.01.2023 tarihinde 350.000 litre motorin (diğer) alımı için 2022/1354032 ihale kayıt numarası ile ihale yapılmış ve yüklenici ile 26.01.2023 tarihinde sözleşme yapılmıştır. Sözleşme süresi 11 aydır.

07.09.2023 tarihinde 130.000 litre motorin (diğer) alımı için 2023/839268 ihale kayıt numarası ile ihale yapılmış ve yüklenici ile 20.09.2023 tarihinde sözleşme yapılmıştır. Sözleşme süresi 70 gündür.

19.10.2023 tarihinde 200.000 litre motorin (diğer) alımı için 2023/1009254 ihale kayıt numarası ile ihale yapılmış ve yüklenici ile 08.11.2023 tarihinde sözleşme yapılmıştır. Sözleşme süresi 60 gündür.

Her 3 ihale için de aynı mahiyette olan ihale dokümanı ve düzenlenen hakedişler üzerinde yapılan incelemeler neticesinde tespit edilen hususlara aşağıda maddeler halinde yer verilmiştir.

### **Teknik Şartname;**

-İdarenin akaryakıt alımına ilişkin hazırladığı Teknik Şartnamenin İhale Konusu Malın Satış Faaliyetinin Yerine Getirilebilmesi İçin İlgili Mevzuat Gereğince Alınması Zorunlu İzin, Ruhsat ve Faaliyet Belgesi Veya Belgeler başlıklı 2'nci maddesi a bendinde isteklinin Akaryakıt Dağıtım ve Pazarlama Kuruluşu ya da Bayisi olduğuna dair, EPDK'dan alınmış, sözleşme bitimine kadar geçerlilik süresinin devam edeceği Bayilik Lisansı veya Dağıtıcı Lisansı belgelerinin aslı ya da noter onaylı suretinin verilmesi istenmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin Akaryakıt Alımına İlişkin Hususlar başlıklı 61'inci Maddesi ikinci fıkrasında "*İdare, akaryakıt alımlarında serbest kullanıcı lisansına sahip olup olmadığı ve/veya alımın elektronik sistemlerle akaryakıt alımı olup olmadığına göre adayın veya isteklinin sahip olması gereken lisans türünü saptayacak ve bu lisansları ön yeterlik şartnamesi veya idari şartname ile ilanda belirtecektir.*" hükmüne yer verilmiştir.

17.06.2004 tarih ve 25495 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Petrol Piyasası Lisans

Yönetmeliğinin Serbest Kullanıcı Limiti başlıklı 46'ncı maddesinde kalorifer yakıtı, fuel oil ve motorinde serbest kullanıcıların tabi olduğu serbest kullanıcı limiti her bir ürün için yıllık asgari olarak 5.000 ton olarak belirlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in Serbest Kullanıcı Lisansı Kapsamında Yürütülebilecek Faaliyetler başlıklı 29'uncu maddesinde serbest kullanıcı lisansı sahiplerinin piyasada kullanım türüne göre kalorifer yakıtı, fuel oil ve motorini dağıtıcı lisansı sahiplerinden temin edebileceği hükmü yer almaktadır.

İdarelerin akaryakıt dağıtım firmalarından toptan akaryakıt alabilmeleri için EPDK'dan Serbest Kullanıcı Lisansı alması gerekmekte olup, bu şartı sağlamayan idarelerin sadece bayilerden akaryakıt temini mümkün olduğundan bu durumun yapılacak ihale şartnamelerinde açıkça belirtilmesi gerekli görülmektedir.

Bilecik İl Özel İdaresinin serbest kullanıcı lisansı bulunmadığından ve akaryakıtı dağıtım lisansı sahiplerinden temin edebilmesi yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri uyarınca mümkün olmadığından ihale dokümanında tabi olunacak lisans türü olan bayi lisansının açıkça belirtilerek talep edilecek belgelerin bu kapsamda belirlenmesi uygun olacaktır.

-Teknik Şartnamenin Teslim, Tesellüm, Muayene ve Kabul İşlemleri başlıklı 7'inci maddesi b bendinde "Motorin (Diğer) İzmit Rafinerisinden alınacaktır." şeklinde akaryakıt temin noktasını kısıtlayıcı hüküm getirilmiştir.

İdare tarafından alınacak akaryakıtın rafineriden yüklenmesi isteniyor ise tek rafineriyi işaret etmek yerine alınacak akaryakıtın rafineriden yükleneceğinin belirtilmesi rekabetin sağlanması açısından daha uygun olacaktır.

Aynı maddenin (j) bendindeki kabule esas numune alma süreçlerinin gelen akaryakıt tankerlerindeki mühürlerin fiziksel durumları ve numaraları ile irsaliyelerdeki kayıtlı numaraların karşılaştırılması, mühürlerde deformasyon veya uyumsuzluk görüldüğünde izlenecek yol, teslimata gelen tankların neresinden, nasıl ve hangi özellikte kaplarla numune alınacağı, numunelerin nasıl ve ne süre ile muhafaza edileceği gibi hususlara detayları ile yer verilecek şekilde düzenlenmesi uygun olacaktır.

Fiili durum ile ilgili yapılan kontrollerde akaryakıt alımları ile ilgili düzenlenen tutanaklarda sevk irsaliyesinde yer alan mühür numaraları ile bu mühürlerin fiili durumu ile

ilgili bir açıklamaya yer verilmediği görülmüştür.

Tanker üzerinde bulunan mühürlerin numaralarının irsaliyedeki numaralarla karşılaştırılıp bunlara tutanakta yer verilmesi ve bunlara mühürlerin fiziki durumları ile ilgili açıklamaların da eklenmesi gerekmektedir.

Akaryakıttan numune alım işlemlerinin her bir tanker bölmesinin üst kapağı açılmak suretiyle standartlara uygun numune alma kapları ve numune saklama kapları kullanılarak yapılması önem taşımaktadır. Bu nedenle, akaryakıt alım şartnamelerine ilgili standardına uygun numune alma cihazları ve kaplarının yüklenici tarafından temini yönünde hüküm konulması da uygun olacaktır.

-Teknik şartnameye akaryakıt tesliminde gelen tankerlerin dolu ve boş olarak tartılacağı, tartım masrafının yükleniciye ait olacağı, bu yolla hesaplan akaryakıt ağırlığının analiz raporunda belirtilen 15 °C sıcaklığa göre düzeltilmiş kesafet değerine bölünerek litre cinsinden miktarın hesaplanacağı ve bu değerın sevk irsaliyesindeki değer ile karşılaştırmasının yapılarak hangi değer küçük ise o değerın dikkate alınarak hakediş yapılacağı yönünde izahat konulması olası anlaşmazlıkların izalesi yönünde faydalı olacaktır. Her ne kadar yapılan incelemelerde İdarenin fiili olarak hakediş hesaplamalarında bu yolu izlediği görölse de bunun açıkça ihale dokümanında belirtilmesi gerekli görülmektedir.

-Hakediş ve Ödeme Başlıklı 8'inci maddesinde düzenlenecek hakedişler çerçevesinde ödemelerin 45 gün içerisinde yapılacağı belirtilmiştir. Fiili olarak 1 ay içerisinde ödemelerin yapıldığı görüldüğünden, teklif hazırlama aşamasında ilave maliyet yaratmaması için ödeme şartının fiili durumla uyumlu olarak 30 gün olarak düzenlenmesi uygun olacaktır.

### **İdari Şartname**

-İdari şartnamenin Fiyat Farkı başlıklı 47'inci maddesinde yer alan ve akaryakıt alımları ile ilgili olmayan açıklamaların kaldırılarak, sadece akaryakıt fiyat farkı hesaplamalarına esas açıklamalara yer verilmesi uygun olacaktır.

Kamu İdaresi cevabında Bulguda belirtilen husulara uyulacağını belirtmiştir.

Yukarıda yapılan tüm tespit ve değerlendirmeler ışığında İdarenin devam eden akaryakıt alımları ile ilgili olarak;

-Teknik şartnamede İdarenin tabi olabileceği lisans türü olan bayi lisansının açıkça

belirtilerek talep edilecek belgelerin bu kapsamda belirlenmesi,

-İdare tarafından alınacak akaryakıtın yükleme noktası ile ilgili olarak rekabeti kısıtlayıcı şartlara yer verilmemesi,

-Teknik şartnamede tariflenecek kabule esas numune alma süreçlerinin gelen akaryakıt tankerlerindeki mühürlerin fiziksel durumları ve numaraları ile irsaliyelerdeki kayıtlı numaraların karşılaştırılması, mühürlerde deformasyon veya uyumsuzluk görüldüğünde izlenecek yol, teslimata gelen tankların neresinden, nasıl ve hangi özellikte kaplarla numune alınacağı, numunelerin nasıl ve ne süre ile muhafaza edileceği gibi hususlara detayları ile yer verilecek şekilde düzenlenmesi,

-Teknik şartnamede kabule esas akaryakıt hacim ölçümlerinin nasıl yapılacağına dair hükümlere yer verilmesi,

- Hakediş ödeme sürelerinin fiili durumu yansıtacak şekilde düzenlenmesi,

-İhale dokümanında akaryakıt alımı ile ilgili olmayan detaylara yer verilmemesi,

gerekli görülmektedir

## **BULGU 2: Belediyeler Tarafından Mükelleflerden Tahsil Edilerek İl Özel İdaresine Gönderilmesi Gereken Kültür Katkı Paylarının ve Bilgisinin İlgili Belediyelerden Düzenli Olarak Alınmaması**

Bilecik sınırları içerisinde yer alan il, ilçe ve belde belediyelerince mükelleflerden tahsil edilen emlak vergisinin %10'u tutarındaki kültür katkı payının İl Özel İdareye gönderilmesinin bazı belediyelerce düzenli yapılmadığı ve bilgisinin düzenli verilmediği, zamanında gönderilmeyen kültür katkı paylarına mevzuatın belirlediği gecikme zammının tatbik edilemediği görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesine göre; belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere, mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde, Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir. Tahsil edilen miktar, il özel idaresi tarafından açılacak özel hesapta toplanır ve bu pay valinin denetiminde kullanılır.

Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz kültür varlıklarının



onarımına yardım sağlanması ve katkı payı” başlıklı 12’nci maddesinin 6’ncı fıkrası ile Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmeliği’nin “Katkı Payı” başlıklı 6’ncı maddesindeki mevzuat hükümlerine göre belediyelerin dikkatini çekmesi gereken dört önemli unsur bulunmaktadır. Belediyelerce;

- 1- Mükelleften tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar kültür katkı payının il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içerisinde gönderilmesinin gerektiği,
- 2- Tahsil edilen katkı payının süresi içinde il özel idaresine aktarılmasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünün birlikte sorumlu olacağı,
- 3- Tahsil edilen katkı payının süresi içinde il özel idaresine aktarılmaması veya katkı payının başka amaçla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı,
- 4- Katkı payının belirtilen süre içerisinde il özel idarelerine yatırılmaması durumunda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği ve bu sebeple daha yüksek rakamlar ödenmek zorunda kalınacağı mevzuat hükmünün gereğidir.

Kamu İdaresi cevabında, söz konusu payların belediyelerin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek gönderilmesinin veya 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsilinin sağlanacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen tüm bu hükümlere istinaden belediyelerden gönderilecek olan kültür katkı payının takibinin İl Özel İdaresince düzenli ve etkili bir biçimde yapılması, zamanında gönderilmeyen kültür katkı payına gereken gecikme zammının tatbik edilerek 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin işletilmesi ve gönderilmesinin sağlanması kamu yararı açısından önem arz etmektedir.

### **BULGU 3: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması**

İdarede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

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 idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

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.

Bilecik İl Özel İdaresinde çalışan 28 işçi için Personel İzin Durumu Tablosu incelenmiş, 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan söz konusu işçilerin birçoğunun yıllık izinlerini düzenli bir şekilde kullanmadığı, geçmiş yıllardan devreden izinlerinin olduğu, bazı işçilerin ise 600 güne varan kullanılmayan ücretli yıllık izinlerinin bulunduğu görülmüştür. 31.12.2023 tarihi itibarıyla 27 işçinin toplam 5.729 gün birikmiş yıllık izni bulunmakta olup, kullanılmayan bu yıllık izinlerin 2023 yılı yevmiyesi ile İdareye maliyetinin yaklaşık 7 milyon lira olacağı hesaplanmıştır.

İdarece bulguya iştirak edilerek izin kurulu oluşturulduğu, planlamaların yapılarak izinlerin kullanılacağı bildirilmiştir.

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

#### **BULGU 4: Eczane Binalarının Yapımında Kamu İhale Mevzuatına Aykırı Davranılması**

Bilecik İl Özel İdaresi Plan Proje ve Yatırım İnşaat Müdürlüğüne Pelitözü Mahallesi 220 Ada 53 Parsele inşa edilen eczane binalarının yapımında ihale mevzuatına aykırı davranıldığı görülmüştür.

#### **A- Eczane Temel İnşaatının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci Maddesinin Birinci Fıkrasının d Bendi (22/d) Açısından İncelenmesi**

Bilecik ili Pelitözü Mahallesi 220 ada 53 parsele 2 ayrı blok ve her bir blokta iki eczane olacak şekilde projelendirilen eczane yapım işinin temel imalatları parasal limitlerin altında kalmak amacıyla parçalara bölünerek 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca 4 kısım şeklinde yapılmıştır.

Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Temel İlkeler" başlıklı 4'üncü maddesinde parasal limitlerin altında kalmak amacıyla yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği, Kamu İhale Tebliği'nde de parasal limitler açıklanmıştır.

Yapılan incelemede iki ayrı temel üzerine inşa edilecek olan iki bloklu yapının her bir bloğunun temeli için iki ayrı doğrudan temin uygulaması yapılarak temel inşaatları için toplam 4 ayrı doğrudan temin 22 (d) uygulaması yapıldığı görülmüştür.

Birinci bloğun temeli 1. ve 2. kısım diye adlandırılarak her bir kısım için 05.05.2023 tarihinde ayrı ayrı bir yükleniciyle KDV hariç 140.000,00 TL tutarında sözleşme imzalanmıştır.

İkinci bloğun temeli ise 3. ve 4. kısım diye adlandırılarak her bir kısım için ayrı ayrı başka bir yükleniciyle KDV hariç 139.000,00 TL tutarında aynı gün sözleşme imzalanmıştır.

İdarenin yaptırdığı temel imalatlarının toplam bedeli KDV hariç 558.000,00 TL olup, 01.02.2023-31.01.2024 tarihlerini kapsayan dönemde 4734/22 (d) doğrudan temin limiti Bilecik ili için 143.845,00 TL olarak uygulanmasına ilişkin 2023/1 nolu Kamu İhale Tebliği 25.01.2023 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Tebliğ’de belirtilen parasal limitlerin altında kalmak için 558 bin Türk Lirası tutarındaki yapım işi kısımlara bölünerek yapılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında özetle yeni yapılan hastaneye yakın konumda eczane yapılmasının amaçlandığını, döviz kurundaki artış ve enflasyonist ortam gözönüne alınarak temel imalatlarının doğrudan temin yoluyla yapıldığını, parasal limitlerin altında kalmak için parçalara bölme amacı güdüldüğü bildirilmiştir.

Sonuç olarak, temel inşaatı parçalara bölünerek parasal limitin altında kalınması sağlanmıştır.

## **B- Eczane Temel İnşaatının Yapımında İmzalanan Sözleşmedeki İnşaat Öncesi ve Sonrasında Yükleniciye Getirilen Yükümlülükler Açısından İnceleme**

a) Yüklenicinin belediyeden inşaat ruhsatı almadan temel inşaatına başladığı görülmüştür.

Eczane temel imalatı için yukarıda bahsi geçen iki yükleniciyle her bir kısım için 05.05.2023 tarihinde toplam 4 sözleşme imzalanmıştır. Bu sözleşmelerin “Diğer hususlar” başlıklı 15’inci maddesinin 15.5 bendine bu işe ait her türlü ruhsat, inşaat yapım ruhsatı ve diğer tüm belgelere ait giderlerin karşılanması ve bu belgelerin alınması işlemlerinin yüklenicinin kendisi tarafından yapılacağı hükmü derç edilmiştir.

Ancak yapılan incelemede her iki blok için yüklenici tarafından Bilecik Belediyesinden yapı ruhsatı alınmadan kaçak olarak her iki temel inşaatı başlatılmıştır. Bu aşamada temel

kazısının yapıldığı ve hafriyatın çıkarıldığı, grobeton döküldüğü ve temel kalıbının hazırlandığı, demir donatı imalatının başladığının görülmesi ve bu durumun Belediye yetkililerince tespit edilmesi üzerine 05.05.2023 tarihinde saat 12.20’de her iki inşaat tek bir mühür ile mühürlenmiştir. Başka bir ifade ile sözleşme imzalandıktan kısa bir süre sonra aynı gün saat 12.20’de inşaat mühürlenmiştir. Belediyenin hazırlamış olduğu inşaatı mühürleme tutanağı ve eki resimlerinden sözleşmelerin imzalandığı aynı gün inşaatın mühürlendiği saate kadar geçen birkaç saatlik sürede yer tesliminin yapıldığı, hafriyat kazısının bitirildiği, temel altı betonların döküldüğü ve temel kalıbının hazırlanması işlemlerinin tamamlandığı, demir donatı imalatlarının başladığı anlaşılmıştır.

İnşaatın mühürlenmesi üzerine kaçak inşaata yönelik belediyece 91.898,42 TL idari para cezası kesilmiş ve bu ceza 26.05.2023 tarihinde İl Özel İdare tarafından ödenmiştir. Her ne kadar 1. ve 2. kısım diye adlandırılan bloğun temelinin yapımını üstlenen yüklenici tarafından 3. ve 4. kısım diye adlandırılan diğer yüklenicinin yapımını üstlendiği bloğun temel inşaatını da esas alarak belediyece kesilen idari para cezasının 25.05.2023 tarihinde İdareye gönderilmiştir. Başka bir ifade ile iki ayrı yüklenicinin de sorumlu olduğu cezanın bir yüklenici tarafından tamamının karşılandığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında özetle ruhsat alınması işleminin gecikmesinde belediyenin kusurlu olduğu, belediye tarafından kaçak inşaata başlanması dolayısıyla kesilen cezanın, sözleşmenin 15.5 maddesi gereği yüklenici tarafından idare hesaplarına yatırıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, ruhsat alınması işlemi tamamlanmadan temel inşaatına başlanmıştır.

**b) Hafriyat ve moloz artıklarının kaldırılması ile alanın kullanıma hazır hale getirilmesi görevinin yüklenici tarafından yapılmayıp İdare tarafından yapıldığı görülmüştür.**

Aynı sözleşmelerin “Diğer hususlar” başlıklı 15’inci maddesinin 15.7, 15.8 ve 15.9 bentlerinde inşaat esnasında çıkacak olan hafriyat ve molozun yüklenici tarafından belediyenin sahasına götürüleceği, inşaat bitiminde çevrenin ayrıntılı bir şekilde temizlenmesi ve kullanıma hazır hale getirilmesinin yüklenicinin görevi olduğu, temizlikle ilgili tüm masrafların yüklenici tarafından karşılanacağı hükümleri bulunmaktadır.

Yapılan incelemede temel imalatı esnasında ortaya çıkan hafriyatın yüklenici tarafından kaldırılmadığı, idarenin kendi iş makineleriyle kaldırıldığı anlaşılmıştır. İl Özel İdare Plan Proje ve Yatırım İnşaat Müdürlüğü’nün Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğüne yazdığı 08.06.2023 tarihli yazıda Pelitözü mahallesine yapılması planlanan eczane yapım işlerine ait temel

çalışmaları esnasında çıkan hafriyatın kaldırılması, temel dolgularının ve saha tesviye işlemlerinin İdarenin iş makinesi ile yapılmasının talep edildiği, Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğünün Plan Proje ve Yatırım İnşaat Müdürlüğüne yazdığı 04.07.2023 tarihli cevabi yazıda ise eczane yapım işine ait temel çalışmaları esnasında çıkan hafriyatın kaldırılması ve saha tesviye işlemleri için 10.06.2023-12.06.2023 tarihleri arasında 3 gün süreyle 1 ekskavatör ve 2 kamyon görevlendirildiği ve istenen çalışmanın tamamlandığı belirtilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında özetle, yüklenici ile imzalanan sözleşmenin diğer hususlar başlıklı 15.7 maddesinde yer alan hükmün tip sözleşme hükümlerinden yararlanılarak hazırlandığı ve bu hüküm sehven sözleşme yükümleri içerisinde yer aldığı, yükleniciye İdare tarafından hafriyata ilişkin herhangi bir ödeme yapılmadığı, idarenin iş makinaları kullanılarak inşaatın daha ekonomik ve verimli olmasının amaçlandığı bildirilmiştir.

Hazırlanan ve karşılıklı imzalanan bir akdin geçerliliği kamu hukukunun gereğidir. Burada sözleşmenin ilgili maddesinin sehven olduğu belirtilmiş fakat aynı sözleşmenin 15.5. maddesine dayanılarak kaçak inşaata yönelik verilen cezanın bedeli yükleniciden alındığında sözleşme hükmünün sehven konulduğu bildirilmemiştir.

Sonuç olarak, sözleşme gereği yüklenici tarafından yapılması lazım olan bazı iş ve işlemler İdarenin kendi personel ve iş makinalarıyla yapılmıştır.

### **C- Temel Üstüne Yapılacak Olan Eczane Yapım İşinin 4734 sayılı Kanun'un 21'inci Maddesinin Birinci Fıkrasının f Bendi (21/f) Açısından İncelenmesi**

a) Bilecik ili Pelitözü Mahallesi 220 ada 53 parselde 2 ayrı blok ve her bir blokta iki eczane olacak şekilde projelendirilen eczane yapım işinin temel üstü imalatları parasal limitlerin altında kalmak amacıyla parçalara bölünerek 4734 sayılı Kanun'un 21 (f) bendindeki pazarlık usulü ile 4 kısım şeklinde yapılmıştır.

Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Temel İlkeler" başlıklı 4'üncü maddesinde parasal limitlerin altında kalmak amacıyla yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği açıklanmıştır.

Yapılan incelemede iki ayrı temel üzerine inşa edilecek olan iki bloklu yapının her bir bloğu için iki ayrı pazarlık usulünde ihale yapılarak toplam 4 ayrı pazarlık usulü 21 (f) uygulaması yapıldığı görülmüştür.

Her bir bloğun taban oturumu 94,35 m<sup>2</sup> olup, her bir blok iki kısım şeklinde bölünerek toplam 4 kısım şeklinde yapılan eczanelerin her bir kısmı için 94,5 m<sup>2</sup> alana sahip olacağı belirtilerek hafif çelik yapı eczane yapımına yönelik yaklaşık maliyeti KDV hariç 1.363.666,67 TL olarak belirlenmiştir.

4 kısmın yaklaşık maliyeti İdarece toplam 5.454.666,68 TL hesaplanmış olup, 01.02.2023-31.01.2024 tarihlerini kapsayan dönemde 4734/21 (f) pazarlık usulü mamul mal, malzeme ve hizmet alımları için parasal limitin 1.439.543,00 TL olarak uygulanmasına ilişkin 2023/1 nolu Kamu İhale Tebliği 25.01.2023 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Tebliğ’de belirtilen parasal limitin altında kalmak için 5.454.666,68 TL tutarındaki yapım işi kısımlara bölünerek yapılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında özetle, ihtiyaçların ivedilikle çözümlenmesi amacıyla kısıtlı idare imkanlarının etkin ve verimli kullanılarak eczane inşaatı planlanlandığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, iş parçalara bölünerek parasal limitin altında kalması sağlanmıştır.

**b)** Anılan yere yapılacak olan eczane binasının 4734 sayılı sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 21/(f) bendinde belirtilen pazarlık usulüyle yapılmasının mezkur bende aykırı olduğu görülmüştür.

21’inci maddenin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin 2023 yılı için 1.439.543,00 Türk Lirasına kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarının pazarlık usulüyle yapılacağı belirtilmiştir.

Mezkur Kanun’un tanımlar başlıklı 4’üncü maddesinde mal, hizmet ve yapımın tanımları belirtilmiş olup buna göre yapım; bina, ... gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri yapım işlerini ifade ettiği belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere bina gibi her türlü inşaat işleri ile montaj işleri ile benzeri yapım işlerinin yapım olduğu açıktır. Buna göre de bina yapım işi veya montaj işlerinin, sadece mal, malzeme veya hizmet alımlarının yapılabileceği 21 (f) uygulamasıyla yapılması mümkün değildir.

Her ne kadar idarece söz konusu işin adı “Hafif Çelik Yapı İmalatı Yerinde Montaj Mal Alımı İş” koyulsa da belediyeden bina inşaat ruhsatı alınmış ve bu ruhsata göre bina yapılacak olması bu işin bir yapım işi olduğunu ortaya koymaktadır. Kaldı ki İdarenin üst yöneticisinin

imzasıyla 24.08.2023 tarih ve 37137 sayı ile Bilecik Türk Telekom Müdürlüğüne Pelitözü Mahallesi 220 ada 53 parsel üzerinde yapımına başlanan “eczane yapım işi”nin tamamlanmak üzere olduğu belirtilerek internet ve telefon hattı getirilmesine ilişkin yazı yazılmıştır. Yine 24.08.2023 tarih ve 37130 sayı ile Bilecik Belediye Başkanlığına yapımına başlanan “eczane yapım işi”nin tamamlanmak üzere olduğu belirtilerek su hattı getirilmesine yönelik yazı yazılmıştır. Görüldüğü üzere bu işin mal ve hizmet alımı olmadığı bir yapım işi olduğu üst yönetici tarafından da zikredilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında özetle, yaklaşık maliyetin fazlasına iş ihale edilmediği, Yapım İşlerinde Benzer İş Grupları Tebliği’nde açık olarak prefabrik yapı montaj ve kurma işlerine yer verilmediği, prefabriklerin; yapım işi olarak ihale edilmesi halinde Kamu İhale Genel Tebliği’nin 53.4.1. maddesi gereği ihale aşamasında yapı müteahhitleri bilişim sistemi belgesi aranmasının zorunlu olduğu, prefabrik üreticilerinin üretici olmaları sebebiyle bu sistemde belgelerinin bulunmadığı, bu sebeple yapım ihalelerine katılamayacağı, prefabriklerin kaynağından alınmasının ekonomik açıdan daha avantajlı olacağı, 14 Şubat 2023 tarih ve 32104 sayılı Resmi Gazete de yayımlanan Mal ve Hizmetlere Uygulanacak Katma Değer Vergisi Oranlarının Tespitine İlişkin Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararı’nda da Prefabrik Yapı Alımları mal alımı kapsamında değerlendirildiği bu maksatla işin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 21 (f) bendinde belirtilen pazarlık usulüyle yapılması yoluna gidildiği bildirilmiştir.

Her ne kadar İdarece Yapım İşlerinde Benzer İş Grupları Tebliği’nde prefabrik yapı montaj ve kurma işlerine açık olarak yer verilmediği bildirilse de Kamu İhale Kanunu’nun 4’üncü maddesinde bina gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, montaj işlerinin yapım işlerini ifade ettiği açıkça belirtilmiştir. Kamu İhale Genel Tebliği’nin 53.4.1. nolu maddesinde İdarelerce, mevzuatı gereği yapı ruhsatı alınması gereken yapım işlerinin ihalesinden bahsedilmiştir. Bulgunun B- (a) bölümünde görüleceği üzere eczane yapım işi için beldiyeden yapı ruhsatı alınmıştır. Dolayısıyla İdarenin cevabında belirtilen Tebliğ’in ilgili maddesi bulguyu destekler niteliktedir. Kamu İdaresince bahsedilen Cumhurbaşkanlığı Kararı 7 şubat Kahramanmaraş depremi kapsamındaki olağanüstü hal ilan edilen illerde kullanılması maksadıyla getirilen ve geçici olarak kullanılacak olan bir KDV düzenlemesidir. Oysa bulgu Kamu İhale Kanunu’nda belirtilen açık hükmün ihlali sebebiyle yazılmıştır.

Sonuç olarak, eczane yapım işi Kanun’un 21 (f) bendinde belirtilen pazarlık usulüyle



yapılmıştır.

#### **D- Proje Bütünlüğü Olan Eczane Yapım İşinin Parçalara Ayrılarak Bütünlüğü Bozacak Şekilde Her Bir Parçasının Ayrı Yaptırılması Açısından İnceleme**

Pelitözü Mahallesi 220 ada 53 parselde 2 ayrı blok ve her bir blokta iki eczane olacak şekilde projelendirilen eczane yapım işinin tüm imalatlarının bütünlüğü bozacak şekilde ayrı ayrı yaptırıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'da uygulama projesinin belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği projeyi ifade ettiği belirtilmiş olup, "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinde yapım işlerinde uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı ve uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 16.4.5.2'nci maddesinde "...*Bu bağlamda, proje bütünlüğü olan tek bir yapım işinin parçalara ayrılarak bütünlüğü bozacak şekilde her bir parçası için ayrı ihale yapılması mümkün bulunmamaktadır. Örneğin; belli bir projesi olan ve bu kapsamda teknik ve idari şartnamesi bütünlük arz eden bir bina veya bina kompleksi yapım işi bütün olarak ihale edilecek olup, söz konusu iş parçalara ayrılarak kısmi teklif yoluyla parça parça ihale edilemeyecektir...*" açıklaması yer almaktadır.

Bir binanın temel ve üst yapısı bir yapım işinin toplamı olduğu halde temel imalatları 4 kısım şeklinde ve yine temel üstü imalatlarının da dört kısım şeklinde yaptırıldığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, yürütülen iş ve işlemlerine parasal limitlerin altında kalmak için parçalara bölünme amacı ile hareket edilmediği, Cumhurbaşkanlığı'nın 2021/14 Sayılı Tasarruf Tedbirleri Hakkında Genelge Hükümleri kapsamında kısıtlı idare imkanlarının etkin ve verimli kullanılmasının amaçlandığı bildirilmiştir.

Ancak, söz konusu işlerin mevzuata uygun olarak tek bir ihale ile yaptırılması durumunda kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmış olacağı açıktır.

Bina inşaatı işi bir bütündür ve proje bütünlüğü içerisinde yaptırılması gereken bütün işlerin aynı projeye dahil edilerek tek bir ihale ile yaptırılması gerekmektedir.

#### **E- Kısımlar Şeklinde Yapılacak Olan Eczane Temel Üstü Yapılarının İhale**

---

---

## Süreci Açısından İncelenmesi

### **a) Kısımlar Şeklinde Yapılacak Olan Eczane Temel Üstü Yapılarının 1. ve 2. Kısımının Yapımı Başladıktan Sonra İhale Sürecinin Tamamlanması**

İl Özel İdarece Pelitözü Mahallesi 220 ada 53 parsele 2 ayrı blok ve her bir blokta iki eczane olacak şekilde projelendirilen eczane yapım işinin bir bloğunun 1. ve 2. kısım diye adlandırılan kısmının henüz hiçbir bloğun ihalesi yapılmadan yapımına başlandığı daha sonra söz konusu işler için ihale düzenlendiği görülmüştür.

Belgeler üzerinde yapılan incelemede eczane binaları için ilk ihale 3. ve 4. kısım için 04.07.2023 tarihinde sırasıyla saat 15.30 ve 16.00'da ihale yapılmış ve her birinin yaklaşık maliyeti 1.363.666,67 TL olan işler için yüklenicisi şirkete ayrı ayrı 1.420.000,00 TL bedel ile ihale edilmiştir. İhale kararları ise 06.07.2023 tarihinde sırasıyla saat 15.30 ve 16.00'da onaylanmıştır. Sözleşmeler 20.07.2023 tarihinde imzalanmış ve işyeri teslimleri de sözleşmelerin imzalandığı tarihte yapılmıştır. Ancak kamuoyuna yansıyan bazı bilgiler üzerine idarenin teknik personelinin 05.07.2023 tarihinde 1. ve 2. kısım denilen bloğun yaklaşık %40'ının tamamlandığına ilişkin tutanak tuttuğu görülmüştür. Eczane binasıyla ilgili ilk ihale olan 3. ve 4. kısım denilen bloğun ihale kararı onaylanmadan, sözleşme imzalanmadan ve yer teslimi yapılmadan 3. ve 4. kısmın ihalesini alan firma tarafından 1. ve 2. kısmın yüzde kırkı tamamlanmıştır. Başka bir ifade ile ihale yapılmadan firmaya yer teslimi yapılmış ve firma işin yaklaşık %40'ını tamamlamıştır.

Kamu İdaresi cevabında bulguda belirtilen hususlardan ayrı olarak İdarenin Emlak ve İstimlak Müdürlüğü tarafından söz konusu parsel üzerinde yapılan 03.07.2023 tarihli incelemesinde 2 adet temel betonunun döküldüğü, bir adet in üzerinde 2 katlı prefabrik yapı inşaatına başlanılmış olduğu bildirilmiştir.

Sonuç olarak, İhale süreçleri tamamlanmadan ve yer teslimi yapılmadan 1. ve 2. kısmın yüzde kırkı tamamlanmıştır.

### **b) Eczane Temel Üstü Yapılarının Kısımlar Halinde Yapılan 21 (f) İhalelerinde Davet Gönderilen Firmaların Seçiminin Mevzuata Aykırı Olması**

4734 sayılı sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21 (f) bendinde belirtilen pazarlık usulüyle yapılmasının belli şartları bulunmaktadır. Mezkur maddede (f) bendine göre ihale yapılmasının zorunlu olmadığı ancak ilan yapılmayan hallerde en az üç isteklinin davet edileceği ve yeterlilik

belgeleri ile fiyat tekliflerinin birlikte vermelerinin isteneceği belirtilmiştir.

Eczane temel üstü yapım işinin 3. ve 4. kısmı için üç ayrı kişiye davet gönderildiği, davet gönderilen üç kişiden sadece bir tanesinin bu işi yapmaya yeterli olduğu bu sebeple de sadece bir firmanın teklif verdiği ve ihalenin de bu kişi üzerinde kaldığı, 1. ve 2. kısmın kalan kısımları için de üç ayrı firmaya davet gönderildiği, davet gönderilen üç firmadan ikisinin aynı kişiye ait olduğu, aynı kişiye ait olan iki firmadan sadece birisinin teklif verdiği ve ihalenin de bu firma üzerinde kaldığı başka bir ifade ile 1. ve 2. kısmın ihalesini, bu kısmın yaklaşık %40'ını ihalesiz yapan, 3. ve 4. kısmın ihalesini alan firmanın doğrudan/dolaylı ortağı olan şirketin aldığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında özetle, ihale tarih ve saatinden önce ihale komisyonunun şirket ortaklarına ve ortaklık yapısı bilgisine sahip olmasının mümkün olmadığı bildirilmiştir.

Söz konusu pazarlık usulünde istekliler mevzuat gereği İdarece davet edilmiştir. Ticaret Sicil Gazetesi tüm kullanıcılara açık bir platform olmasından hareketle, kamu İdaresinin davet gönderdiği isteklilerin ortaklık durumu basit bir inceleme ile ihale tarih ve saatinden önce öğrenilebilme imkanı bulunmaktadır.

Aynı Kanun'un '*Temel İlkeler*' başlıklı 5 inci maddesinde; İdarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu hükmü yer almaktadır.

"Yasak Fiil ve Davranışlar" Başlıklı 17'nci maddesinde ise hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikap, rüşvet suretiyle veya başka yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmanın veya buna teşebbüs etmenin, isteklileri tereddüde düşürme, katılımı engelleme, isteklilere anlaşma teklifinde bulunmak veya teşvik etme, rekabeti veya ihale kararını etkileyecek davranışlarda bulunmanın, alternatif teklif verebilme halleri dışında, ihalelerde bir istekli tarafından kendisi veya başkaları adına doğrudan veya dolaylı olarak, asaleten ya da vekaleten birden fazla teklif vermenin yasak olduğu, bu yasak fiil veya davranışlarda bulunanlar hakkında bu Kanun'un dördüncü kısmında belirtilen hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Kanun'un "Yasaklar ve Ceza Sorumluluğu" başlıklı dördüncü kısmının "İhalelere Katılmaktan Yasaklama" başlıklı 58'inci maddesinde 17'nci maddede belirtilen fiil veya

davranışlarda buldukları tespit edilenler hakkında fiil veya davranışlarının özelliğine göre, bir yıldan az olmamak üzere iki yıla kadar ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı verileceği,

“İsteklilerin ceza sorumluluğu” başlıklı 59’uncu maddesinde taahhüt tamamlandıktan ve kabul işlemi yapıldıktan sonra tespit edilmiş olsa dahi, 17’nci maddede belirtilen fiil veya davranışlardan Türk Ceza Kanunu’na göre suç teşkil eden fiil veya davranışlarda bulunan gerçek veya tüzel kişiler ile o işteki ortak veya vekilleri hakkında Türk Ceza Kanunu hükümlerine göre ceza kovuşturması yapılmak üzere yetkili Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulacağı,

“Görevlilerin ceza sorumluluğu” başlıklı 60’ıncı maddesinde ihale yetkilisi ile ihale komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihale işlemlerinden sözleşme yapılmasına kadar ihale sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin; 17’nci maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulduklarının, görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanacağı, ayrıca, fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılacağı ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyanın genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirileceği, 5’inci maddede belirtilen ilkelere ve 62’nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da yukarıda belirtilen müeyyidelerin uygulanacağı,

“Bilgi ve Belgeleri Açıklama Yasağı” başlıklı 61’inci maddesinde bu Kanun’un uygulanmasında görevli olanların; ihale süreci ile ilgili bütün işlemlere, isteklilerin iş ve işlemleri ile tekliflerin teknik ve malî yönlerine ilişkin olarak gizli kalması gereken bilgi ve belgelerle işin yaklaşık maliyetini ifşa edemeyecekleri, kendilerinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamayacakları, aksine hareket edenler hakkında ilgisine göre 58 ve 60’ıncı maddelerde belirtilen müeyyidelerin uygulanacağı açıklanmıştır.

Kamu İdaresince Sayıştay raporunda belirtilen hususlar çerçevesinde; İdarenin yapacağı ihalelerde; 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun temel ilkelerine ve diğer ihale mevzuatı ile yasak fiil ve davranışları düzenleyen mevzuat hükümlerine uygun hareket edilmesi ve ihale işlemleri ile ilgili olarak yasak fiil veya davranışlarda bulunulmaması hususlarına özenle riayet edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, tüm bu hükümler bir arada değerlendirildiğinde ihalesi yapılan işlerde

temel ilkelere aykırı hareket edilerek yasak fiil ve davranışlarda bulunulduğu görülmüştür. İdarenin yapacağı ihalelerde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine ve diğer ihale mevzuatına uygun hareket edilmesi ve ihale işlemleri ile ilgili olarak yasak fiil veya davranışlarda bulunulmaması gerekmektedir.

### **BULGU 5: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yatırım Planı, Yıllık Çalışma Programı ve Uygulama Projeleri Olmadan Ödenek Aktarması Yapılması**

İl Özel İdare bütçesinden köylere hizmet götürme birliklerine plan, program ve projeleri olmadan ödenek aktarımında bulunulduğu görülmüştür.

5355 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin 5'inci 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. Ancak 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.

Yapılan incelemede 2023 yılı için köylere hizmet götürme birliklerince hazırlanıp İl Genel Meclisine sunulan yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projesi bulunmadan birliklere ödenek aktarıldığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, köylere hizmet götürme birlikleri tarafından İl Özel İdaresine yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerinin sunulması hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği bildirilmiştir.

Bilecik İl Özel İdaresi bütçesinden 5355 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin beşinci fıkrası hükmüne göre köylere hizmet götürme birliklerince yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerinin hazırlanıp İl Genel Meclisine sunulmadan birliklere 8.858.428,62 TL tutarında aktarma yapılmış olup bunlar aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 6: İl Özel İdare Bütçesinden Köylere Hizmet Götürme Birliklerine 2023 Yılında Yapılan Aktarmalar Tablosu**

Tarih	Yevmiye No	Aktarma Gerekçesi	Birliğin Adı	Tutar (TL) (5 Finans)
23.02.2023	658	Nazıfpaşa-Bahçesultan Köyleri İçmesuyu Tesisi İnşaatı Yapımı İşi İçin Aktarılan	Pazaryeri İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği	320.000,00
09.03.2023	873	Birliklerin Muhtelif İhtiyaçları İçin Aktarılan	Merkez, Bozüyük, Gölpazarı, İnhisar, Osmaneli, Pazaryeri, Söğüt, Yenipazar İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği	600.000,00
03.04.2023	1187	Bozüyük Hacı Bektaş Veli Kültür ve Cemevi Yapımı İşi İçin Aktarılan	Bozüyük İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği	1.000.000,00
07.07.2023	2347	Köylerin Muhtelif İhtiyaçları İçin Aktarılan	Gölpazarı İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği	100.000,00
07.07.2023	2346	Köylerin Muhtelif İhtiyaçları İçin Aktarılan	Yenipazar İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği	100.000,00
14.07.2023	2471	Bozüyük Hacı Bektaş Veli Kültür ve Cemevi Yapımı İşi İçin Aktarılan	Bozüyük İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği	2.603.531,15
28.07.2023	2729	Köylerin Altyapı, Sosyal Tesis Yapım, Bakım ve Onarım İhtiyaçları İçin Aktarılan	Merkez, Bozüyük, Gölpazarı, İnhisar, Osmaneli, Pazaryeri, Söğüt, Yenipazar İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği	1.200.000,00
28.09.2023	3663	Yenipazar Atatürk İlkokulu Çatı Onarım İşi İçin Aktarılan	Yenipazar İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği	427.387,06
06.10.2023	3791	Bilecik İl Milli Eğitim Müdürlüğü Binası Ve Ek Binası Onarım İşi İçin Aktarılan	Merkez İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği	274.753,01
16.11.2023	4438	Altyapı, Sosyal Tesis Yapım, Bakım ve Onarım Hizmetleri İçin Aktarılan	İnhisar İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği	100.000,00
22.11.2023	4542	Köylerin Altyapı, Sosyal Tesis Yapım, Bakım ve Onarım İhtiyaçları İçin Aktarılan	Merkez, Bozüyük, Gölpazarı, İnhisar, Osmaneli, Pazaryeri, Söğüt, Yenipazar İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği	1.200.000,00
07.12.2023	4801	Selektör Makinelerinin Bakım, Onarım ve Tamir İşleri İçin Aktarılan	Merkez İlçe köylere Hizmet Götürme Birliği	365.400,00
07.12.2023	4802	Selektör Makinelerinin Bakım, Onarım ve Tamir İşleri İçin Aktarılan	Bozüyük İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği	74.400,00
07.12.2023	4800	Selektör Makinelerinin Bakım, Onarım ve Tamir İşleri İçin Aktarılan	Pazaryeri İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği	100.200,00
15.12.2023	4981	Bilecik İl Milli Eğitim Müdürlüğüne Ait Binaların Tadilat Onarım İşi	Merkez İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği	142.757,40
19.12.2023	5032	Hükümet Binası Doğalgaz Dönüşümü Giderleri İçin Aktarılan	Yenipazar İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği	250.000,00
<b>TOPLAM</b>				<b>8.858.428,62</b>

---

---

## **BULGU 6: İlköğretim Kurumlarının Büyük Çoğunluğunun İl Özel İdaresi Adına Tapuya Tescil Ettirilmemesi**

Bilecik il sınırları içerisinde ve köy sınırları dışında kalan yerlerdeki ilköğretim kurumlarından önemli bir kısmı idare adına tapuya tescil ettirilmemiştir.

222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 65'inci maddesine göre; okullar için tahsis, satın alma veya kamulaştırma yoluyla sağlanan topraklar ile bu topraklar üzerinde yapılacak bina veya tesisler, buldukları yerlere göre köy veya özel idareler adına tapuya tescil edilecektir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun il özel idaresinin görev ve sorumluluklarının sayıldığı 6'ncı maddesinde il özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde yapmakla görevli ve yetkili kılınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, il özel idarelerin il sınırları içerisindeki ilk ve orta öğretim kurumlarının binalarının yapımı, bakımı, onarımı gibi görevlerinin ve yetkilerinin olduğu, köy tüzel kişiliğinin sınırları dışındaki yerlere yapılan ilköğretim kurumları denilen anaokul, ilkokul ve ortaokul binaları ve tesisleri ile bu binaların yapılması maksadıyla ayrılan arazi ve arsaların tamamının tapuya tescilinin il özel idareleri adına yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede Bilecik il sınırı içerisinde köy sınırları dışında 19 tanesi anaokul, 52 tanesi ilkokul ve 42 tanesi de ortaokul olmak üzere toplam 113 adet ilköğretim kurumunun olduğu, fakat İdarenin kendi adına tapuda kayıtlı sadece 46 adet ilköğretim kurumunun olduğu, kalan 67 adet ilköğretim kurumunun tapuya tescilinin Özel İdaresi adına yapılmadığı görülmüştür.

İdarece verilen cevapta ilköğretim kurumları ile bu maksatla ayrılan arsaların tapu bilgileri 30/04/2024 tarih ve 46793 sayılı yazı ile Bilecik İl Milli Eğitim Müdürlüğü'nden talep edildiği, yazıya verilecek cevap sonrasında bu taşınmazların İdare adına tescilinin yapılmasının sağlanacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından, köy sınırları dışındaki ilköğretim kurumları ile bu maksatla ayrılan arsaların mülkiyetinin İl Özel İdaresinde olması gerektiğinden İl Milli Eğitim Müdürlüğü'ne yazılan yazının takibi yapılarak, bu taşınmazların tapuya tescilinin sağlanması

gerekmektedir.

### **BULGU 7: Madencilik Faaliyetleri Kapsamındaki İşyeri Açma İzni Harcının İlgili İdarelere Mevzuatta Belirtildiği Şekliyle Aktarılmaması**

İdare tarafından madencilik kapsamında tahsil edilmesi ve ilgili idarelere aktarılması gereken işyeri ve çalışma ruhsatlarına ilişkin harçların %50 sinin ilgili ilçe veya köylere hizmet götürme birlikleri ile belediye hesabına mevzuatta belirtildiği şekliyle aktarılmadığı görülmüştür.

3213 sayılı Maden Kanunu'nun "Madencilik faaliyetlerinde izinler" başlıklı 7'nci maddesinin dokuzuncu fıkrasında maden üretim faaliyetleri ile bu faaliyetlere dayalı ruhsat sahasındaki tesisler için işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının il özel idareleri veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından verileceği, bu ruhsatların verilmesi sırasında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu hükümleri esas alınarak hesaplanan işyeri açma izni harcının büyükşehir belediyesi olan illerde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, büyükşehir belediyesi olmayan illerde il özel idaresi tarafından tahsil edileceği, bu bedelin %50'sinin ruhsatın bulunduğu bölgeyle sınırlı olarak altyapı yatırımlarında kullanılmak üzere, doğrudan ilgili ilçe veya ilçelerin köylere hizmet götürme birlikleri hesabına aktarılacağı, bu alanların belediyelerin mücavir alanı içerisinde kalması durumunda tahsil edilen harcın %50'sinin ilgili belediyenin hesabına aktarılacağı hüküm altına alınmıştır.

Maden üretim faaliyeti kapsamında il özel idaresi tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmekte ve bu maksatla harç tahsil edilmektedir. Ancak İdarece sadece kendi payı olan %50'lik kısım tahsil edilmekte olup ilçe veya köylere hizmet götürme birlikleri ile belediye paylarına ilişkin tahsilatın yapılmayarak bu payların ruhsat alan kişi tarafından o İdarelere gönderilmesinin sağlandığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, Maden Kanunu'nun hükümleri doğrultusunda; İdare tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenmesi durumunda işyeri açma izni harcının tümünün İdare tarafından tahsil edileceği, tahsil edilen bu harcın %50'sinin ilçe veya birlik ya da yerin durumuna göre belediyenin hesabına aktarılmasının sağlanacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak yukarıdaki hükümler çerçevesinde il özel idaresi tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenmesi durumunda işyeri açma izni harcının tümünün İdare tarafından tahsil edilmesi, tahsil edilen bu harcın %50'sinin ilçe veya birlik ya da yerin durumuna göre belediyenin hesabına aktarılması gerekmektedir. Bu şekilde ilçe, birlik ve belediye tarafından



bu gelirin takibinin yapılması, aktarılan bu paranın ilçe, birlik ve belediye tarafından ruhsatın bulunduğu bölgeyle sınırlı olarak altyapı yatırımlarında kullanılması sağlanmış olacaktır.

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

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

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Bilecik İl Özel İdaresince Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen veya Diğer Kamu İdarelerince Tahsisli Kullandırılan Taşınmazlarla İlgili Tahsis İşlemlerinin Muhasebeleştirilmemesi	2016	Yerine Getirilmedi	İlgili husus, raporun Denetim Görüşünün Dayanağı başlıklı bölümünde yer alan 2 nolu bulguda "Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması" başlığı ile rapora alınmıştır.