



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANKARA VALİLİĞİ YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI

2023 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	8
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7. DENETİM BULGULARI	12

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
BES	Bireysel Emeklilik Sistemi
EBYS	Elektronik Belge Yönetim Sistemi
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
İKN	İhale Kayıt Numarası
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MİDAS	Mülki İdari Sınırların Güncellenmesi ve Sayısallaştırılması
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TL	Türk Lirası
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Kayıtlı Olan Tutarlardan Geçici Kabulü Yapılanların İlgili Varlık Hesabına Aktarılmaması
2. Organize Sanayi Bölgesi Tüzel Kişiliklerindeki Katılım Payı ile Ortak Olunan Şirketteki Sermaye Payının Muhasebe Kayıtlarına Yansıtılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Yapım İşlerinde İş Artışlarına İlişkin Gerekçelerin Usulüne Uygun Olmaması
2. 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü Teknik Personel Hizmeti Alımı Kapsamında Alınan Personelin İdarenin Diğer Birimlerinde Çalıştırılması
3. Hizmet Alım İşinin Sözleşmesinde Belirtilen Sürenin Bitmiş ve Yaklaşık 1 Yıl Geçmiş Olmasına Rağmen Herhangi Bir İşlem Yapılmaması
4. İdarenin Kuruluş Amacı ve Mevzuatında Öngörülen Görevleri Kapsamında Olmayan Hizmet Alım İhaleleri Gerçekleştirmesi
5. Yapım İşi Sözleşmelerine Hüküm Konulmak Suretiyle İdarede Personel Çalıştırılması
6. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Onüç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulmasına İlişkin Kanun ile il özel idarelerinin kaldırılması üzerine, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 28'inci maddesine eklenen bir hüküm ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, İçişleri Bakanlığına bağlı bir genel bütçeli idare olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK) 35'inci maddesiyle 3152 sayılı Kanun'un 28'nci maddesinde yapılan değişiklikle de 01.09.2016 tarihinden itibaren Genel Bütçe kapsamında bir idare olmaktan çıkarılarak, ilde valiye bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli idareye dönüştürülmüştür.

2018 yılında yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 273'üncü maddesiyle de görevleri ve teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiştir.

Kararname'de Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının görev ve yetkileri, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak; acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi düzenlemek; ilin tanıtımını gerçekleştirmek; gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi; temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi gibi faaliyetleri yürütmek; ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve bunları denetlenmek olarak açıklanmıştır.

Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardım ve desteğin koordinasyonu, denetimi, izlenmesi ve acil durumlarda bizzat yerine getirilmesi Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından sağlanmaktadır. Ayrıca, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini Başkanlık aracılığıyla yapabilmektedir. Diğer taraftan, ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapmak, ortak projeler yürütmek, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının 237 sayılı Taşit Kanunu kapsamındaki araçlarının alımı, işletilmesi, bakım ve onarımı ile bürolarının ihtiyaçlarını sağlamak, valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım, işletme ve onarımı ile emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamaları karşılamak ta Başkanlığın görevleri arasında bulunmaktadır.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili rapor hazırlanmaktadır. Bu rapor valinin değerlendirmesiyle birlikte Cumhurbaşkanlığına ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilmektedir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının görev, yetki, sorumluluk ve teşkilat yapısı ile bünyesinde kurulan acil çağrı merkezlerinin işleyişine dair usul ve esaslar İçişleri Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikler ile düzenlenmiştir. Muhasebe ve raporlama işlemlerinde Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümleri; taşınır mallarına ilişkin işlemlerinde, Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri; mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin işlemlerinde, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri; yapılan harcamalara ilişkin belge düzenleme işlemlerinde Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği hükümleri uygulanmaktadır.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu eki cetvellerde yer almayan kuruluş için ayrı olarak Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çıkarılmış, bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile 5018 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat hükümleri kıyasen uygulanmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Büyükşehir belediyesi bulunan illerde kurulan, özel bütçeli ve tüzel kişiliği haiz kamu kuruluşları olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları illerde valiye bağlı olarak çalışmakta, genel bütçeli İçişleri Bakanlığı teşkilat yapısı içinde yer almaktadır. Kurumun yönetiminden sorumlu başkanlık görevi, vali veya valinin görevlendirdiği vali yardımcısı tarafından yerine getirilmektedir.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının teşkilat yapısı, Görev, Yetki ve Sorumluluklar ile Çalışma Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'te düzenlenmiştir. Buna göre Başkanlık teşkilat yapısı yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon, 112 acil çağrı merkezi, idari ve mali işler, hukuk işleri, doğal kaynaklar ile ruhsat ve kültür varlıkları müdürlüklerinden oluşmakta olup, valinin onayıyla geçici birimler kurulması da mümkün bulunmaktadır.

Kurumda hizmetler 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi memurlar ve 4857

sayılı İş Kanununa tabi işçiler eliyle yürütülmektedir. Başkanlığın personel ihtiyacı İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personelden karşılanmakta, atamaları da bu Bakanlık tarafından yapılmaktadır. Personelin özlük hakları da genel bütçeden karşılanmaktadır.

Teşkilat yapısı içinde yer alan müdürlüklerde ve geçici birimlerinde görev yapmak üzere başka kurumlardan uzman, sözleşmeli personel ve memurların kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın görevlendirilmesine vali yetkilidir. Kurumda 262 memur, 4 sözleşmeli personel, 57 geçici görevli personel, 6 geçici işçi ve 66 sürekli işçiyle beraber 395 çalışan bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında ve eki cetvellerde yer alan bir kamu idaresi olmayıp bütçelerinin hazırlanması, malî kaynaklarının yönetilmesi ve kontrolü, hesap ve kayıtların tutulması ve raporlanmasında kullanılacak muhasebe standartlarına ilişkin usul ve esaslar çıkarılan kendi Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde düzenlenmiştir.

Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde ise 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ve diğer ilgili mevzuat hükümleri kıyasen uygulanmaktadır.

Bütçenin hazırlanmasında hedef ve planlar, birimlerin ödenek talepleri, bir önceki yıl gelir gerçekleştirmeleri çerçevesinde öngörülen gelirler ve devredecek nakit imkânları dikkate alınmaktadır.

İçişleri Bakanlığı ile Başkanlık yetkilileri arasında yapılan görüşmeler ile hazırlanan ve Hazine yardımı taleplerini de içeren bütçe taslakları valinin imzası ile İçişleri Bakanlığına gönderilmektedir. Merkezi Yönetim Bütçesiyle beraber Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) sunulan İçişleri Bakanlığı bütçesi içinde yer alan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları bütçeleri, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun TBMM Genel Kurulunda kabulünü müteakiben vali tarafından imzalanarak yürürlüğe konulmaktadır.

Bu şekilde hazırlanarak uygulanan bütçe dışında kurumun kullandığı özel bir kaynak bulunmamaktadır.

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları aracılığıyla yapabilme imkanı bulunduğundan bu kapsamda gönderilen kaynaklar da gönderilme amacına yönelik olarak Başkanlığın kendi mevzuatı çerçevesinde

kullanılmaktadır.

Bütçe ve muhasebe işlemlerine ait kayıtlar ile bu kayıtlar esas alınarak dönem sonunda düzenlenen mali tablo ve raporlar, Başkanlık Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmektedir. Muhasebe işlemleri ise İçişleri Bakanlığının e-Bakanlık otomasyon sistemi üzerinden yürütülmektedir. Başkanlığın 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Çeşidi	Önceki Yılandan Devreden Ödenekler (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenekler (TL)	Kurum Dışı Ek/ Özel Ödenek (TL)	Aktarmayla Eklenen/ Düşülen Ödenekler (TL)	Net Bütçe Ödenegi (TL)	Bütçe Giderleri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenekler (TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenekler (TL)
Personel Giderleri	0,00	13.000.000,00	183.536.760,49	5.854,00	196.542.614,49	196.540.556,35	2.058,14	0,00
Sosyal Güvenlik Kuramlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	3.800.000,00	26.071.751,09	0,00	29.871.751,09	29.855.532,77	16.218,32	0,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	53.400.000,00	205.332.909,92	25.362.847,50	284.095.757,42	283.120.829,97	974.927,45	0,00
Cari Transferler	0,00	1.100.000,00	330.000,00	0,00	1.430.000,00	1.423.393,00	6.607,00	0,00
Sermaye Giderleri	1.653.151,76	59.100.000,00	1.833.982.791,54	26.449.251,10	1.868.286.692,20	1.865.388.648,98	435.940,17	2.462.103,05
Sermaye Transferleri	0,00	600.000,00	252.523.277,02	7.307.576,66	260.430.853,68	260.430.853,19	0,49	0,00
Borç Verme	0,00	9.000.000,00	0,00	-6.227.027,06	2.772.972,94	2.100.000,00	672.972,94	0,00
Yedek Ödenek	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	1.653.151,76	140.000.000,00	2.501.777.490,06	0,00	2.643.430.641,82	2.638.859.814,26	2.108.724,51	2.462.103,05

Başkanlığın 2023 mali yılı bütçesinde 140.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden ödenekler ve kurum dışı ek/özel ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 2.643.430.641,82 TL olmuştur. Yıl içinde 2.638.859.814,26 TL bütçe gideri yapılmış, 2.108.724,51 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 2.462.103,50 TL ödenek ise 2024 mali yılına devretmiştir.

Tablo 2: 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					
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.400.000,00	1.649.395,79	1.279,55	1.648.116,24	117,72
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	29.500.000,00	257.766.369,14	0,00	257.766.369,14	873,78

05- Diğer Gelirler	51.600.000,00	2.422.104.604,15	44.507.656,98	2.377.596.947,17	4.607,75
06- Sermaye Gelirleri	57.500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08-Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve iadeler					
Toplam	140.000.000,00	2.681.520.369,08	44.508.936,53	2.637.011.432,55	1.883,58

Başkanlığın 2023 yılı bütçe gelir kalemlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki dağılımına bakıldığında, gelirlerin %90'ı YİKOB'lar tarafından yürütülecek hizmetler karşılığı elde edilen gelirler kalemini içeren diğer gelirler, %9,8'ini alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, %02'sini teşebbüs ve mülkiyet gelirleri oluşturmaktadır.

Tablo 3:2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderlerinin Ekonomik Kodu	2023 Yılı Gider Bütçesi (TL)	2023 Yılı	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
		Gerçekleşen (TL)	
01-Personel Giderleri	196.542.614,49	196.540.556,35	100,00
02-S.G.K. Devlet Prim Giderleri	29.871.751,09	29.755.532,77	99,61
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	284.095.757,42	283.120.829,97	99,66
04-Faiz Giderleri	0,00	0,00	0,00
05-Cari Transferler	1.430.000,00	1.423.393,00	99,54
06-Sermaye Giderleri	1.868.286.692,20	1.865.388.648,98	99,84
07-Sermaye Transferleri	260.430.853,68	260.430.853,19	100,00
08- Borç Verme	2.772.972,94	2.100.000,00	75,73
Toplam	2.643.430.641,82	2.638.859.814,26	99,83

Başkanlığın bütçe giderlerinin %70,7'si sermaye giderleri, %9,9'u cari transferler ve sermaye transferleri, %10,8'i mal ve hizmet alım giderleri, %7,4'ü personel giderleri ve %1,2'si işçilerin SGK prim giderlerinden oluşmaktadır. Sermaye giderlerinin çok yüksek gerçekleşmesinin sebebi, eğitim hizmetleri ve sermaye nitelikli diğer işler için yapılan giderlerden kaynaklanmaktadır.

Faaliyet sonuçları tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Başkanlığın faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı faaliyet gideri 1.350.493.591,30 TL, faaliyet geliri 2.911.331.965,56 TL olup dönem olumlu faaliyet sonucu ise 1.560.838.374,26 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 15'inci maddesi uyarınca; Başkanlıkların muhasebe işlemleri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili hükümleri ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan hesap planı ve bu hesap planına göre oluşturulan detaylı hesap planını göre yapılmaktadır.

Hesap planında yer almamakla birlikte Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Çerçeve Hesap Planında yer alan her hangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelikteki hesap planına hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine İçişleri ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlıkları yetkilidir.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Başkanlıkların raporlama işlemleri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümlerine göre yapılmaktadır.

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile İl Özel İdarelerinin kaldırılması üzerine 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 28'inci maddesine eklenen bir hüküm ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tabi olmayan ve eki cetvellerde yer almayan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları için Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çıkarılmış, bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan haller için 5018 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin kıyasen uygulanacağı da aynı Yönetmelikte belirtilmiştir. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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

Maliye ve Hazine Bakanlığınca yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği açıklanmış olup, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile de kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla standartlar ve genel şartlar belirlenmiştir.

Bu kapsamda olmak üzere Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının iç kontrol ortamı değerlendirilmiştir:

Kontrol Ortamı

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında kamu iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmalarını bağlı birimi olduğu İçişleri Bakanlığınca yürütülmektedir. Bu kapsamda olmak üzere Başkanlıklardan katılan ilgili personellerle birlikte Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

Kurumun misyonu, misyonun gerçekleşmesini sağlamak üzere tüm birimlerce yürütülecek görevler yazılı olarak belirlenmiş, tüm birimlere duyurularak personelin

bilgilenmesi sağlanmıştır. İş akış süreçleri oluşturulmuş, yetki devirleri, üst yönetici tarafından belirlenen esaslar çerçevesinde devredilen yetkinin sınırlarını gösterecek şekilde yazılı olarak yapılmış ve ilgililere bildirilmiştir.

İş akış süreçleri ve yetki devirlerine ilişkin esaslar belirlenirken görevler ayrılığı ilkesine uyulmuştur. İdarede Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri konusunda ve diğer alanlarda eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmaktadır. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde dikkate alınması gereken hassas görevlerin neler olduğu belirlenmiş, her düzeydeki yöneticilere verilen görevlerin sonucunu izlemeye yönelik mekanizmaların da oluşturulduğu görülmüştür.

Risk Değerlendirme

Kurumun bağlı olduğu Bakanlık düzeyinde stratejik plan, paydaş görüşleri alınarak birimlerinin ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmış, idarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı oluşturulmuştur.

Stratejik plan hazırlanırken riskler değerlendirilmiş ve plan içerisinde yer verilmiştir. Misyon, vizyon, stratejik amaç, performans hedef ve faaliyetlerinin gerçekleşmesini engelleyecek riskler kurum personelinin katkılarıyla belirlenmiş, olası etkileri hesaplanmış ve alınacak önlemler, sorumluları açıklanmıştır.

Kontrol Faaliyetleri

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuştur. Yetki devirleri mevzuatına uygun yapılmış, görevler ayrılığı prensibine uyulmuştur.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak bir ön mali kontrol sistemi kurulmamıştır.

Kurumda faaliyet veya mali karar ve işlemin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrol edilmesi görevleri için farklı personel belirlenmesinin mümkün olmaması durumunda karşılaşılabilecek risklerin azaltılmasına yönelik olarak birim amirleri tarafından gerekli tedbirler alınmaktadır.

İçişleri Bakanlığının birimi olan kurumda Bakanlıktan ayrı olarak bir İç Kontrol İzleme

ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmamıştır. Ancak gerekli olan bilgileri, raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sağlayacak şekilde bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır.

Bilgi ve iletişim

Bilgi ve iletişim, raporlama, kayıt ve dosyalama sistemi, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak; Bakanlık, İdareyi de kapsayacak şekilde, hedeflerini, stratejilerini, varlıklarını ve yükümlülükleri gösteren performans programlarını web sayfasında yayımlayarak kamuoyuna açıklamaktadır. Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler idare faaliyet raporunda gösterilerek kamuoyuna duyurulmaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, Kurumda ayrı olarak bulunmasa da, ilgili Bakanlıkta üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır. E-içişleri programı ile ihtiyaç duyulan raporlar üretilmekte, analizler yapılmaktadır.

Kayıt ve dosyalamanın yapılabilmesi için; Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) kullanılmaktadır. EBYS sisteminin, gelen ve giden her türlü evrak dahil iş ve işlemlerin kaydedildiği, sınıflandırıldığı ve dosyalandığı, elektronik ortamdaki dahil olmak üzere idare içi haberleşmeyi kapsadığı, bu anlamda sistemin yönetici ve personel tarafından ulaşılabilir ve izlenebilir durumda olduğu anlaşılmaktadır.

Başkanlığın iş ve işlemlerinin denetimi, diğer kurumlardan görevlendirilen personel tarafından her yıl yapılarak sonuçları üst yöneticiye raporlanmaktadır.

İzleme

Bu kapsamda iç kontrol faaliyetleri uygun şekilde belirlenen araçlar ile izlenir ve belirli aralıklarla değerlendirmeler yapılır. Söz konusu değerlendirme sonucunda tespit edilen eksiklikler belirlenerek ilgililere iletilir.

Kurumda, iç kontrolün değerlendirilmesi ve iç denetim standartlarının sağlanmasına yönelik çalışmalar da yapılmıştır. Kurumun bağlı olduğu Bakanlık düzeyinde İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. İç kontrol sistemi, idarenin tüm birimlerince yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlama yapılmaktadır. Oluşturulan iç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetimi üst yönetim ve kurum personeli tarafından sahiplenilmiştir.

Kurumda iç denetçi ataması yapılmamıştır. Ancak Kurum periyodik olarak İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Bunun yanısıra kurumda etkili bir ön mali kontrol birimi oluşturulmuş olup faaliyetini sürdürmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ankara Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2023 yılı denetimine 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: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Kayıtlı Olan Tutarlardan Geçici Kabulü Yapılanların İlgili Varlık Hesabına Aktarılmaması

258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabında takip edilen yapım işlerinden geçici kabulü yapılanların ilgili duran varlık hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 204'üncü maddesinde; bu hesabın, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı,

“Hesabın İşleyişi” başlıklı 205’inci maddesinin (b) bendinde ise; tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği,

düzenlemeleri yer almaktadır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere yeni bir yatırıma başlandıktan sonra, ilk hakediştten başlamak üzere söz konusu yatırıma ait tüm hakediş tutarlarının, 258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabına borç kaydedilmesi; ilgili yatırım tamamlanıp geçici kabulünün yapılması ile birlikte bu hesaba alacak kaydı yapılmak suretiyle ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, geçici kabulü yapılarak tamamlanan işlere ilişkin tutarların 258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenmeye devam edildiği, ilgili maddi duran varlık hesaplarına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, geçici kabulü yapılarak tamamlanan işlere ilişkin tutarların ilgili duran varlık hesabına kayıtlarının yapılmaya başlandığı ve bundan sonraki süreçte geçici kabulü yapılan işlerin ilgili duran varlık hesabına kaydedileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından geçici kabulü yapılan işlerin ilgili duran varlık hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

BULGU 2: Organize Sanayi Bölgesi Tüzel Kişiliklerindeki Katılım Payı ile Ortak Olunan Şirketteki Sermaye Payının Muhasebe Kayıtlarına Yansıtılmaması

İdarenin organize sanayi bölgeleri tüzel kişiliklerindeki katılım payları ile ortak olunan anonim şirketteki sermaye payının muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 241 Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı başlıklı 181’inci maddesinde, bu hesabın mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zarar ile bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir. Aynı Yönetmelik’in 182’nci maddesinde, mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedileceği belirtilmektedir.

İdarenin 6 ayrı Organize Sanayi Bölgesi tüzel kişiliğinde %10 ile %60 arasında kpayı, 1 anonim şirkette %10 oranında sermaye payı bulunmasına rağmen 241 Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabına bu ortaklık payları ile ilgili herhangi bir kayıt bulunmadığı görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında, Organize Sanayi Bölgesi tüzel kişiliklerine aktarılan katılım paylarının, ilgili hesap kodlarına alınarak gerekli muhasebe kayıtlarının yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğindeki ortaklık hisseleri ile anonim şirketteki payın muhasebe kayıtlarına alınarak mali tablolarda tutarlılığın sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Yapım İşlerinde İş Artışlarına İlişkin Gerekçelerin Usulüne Uygun Olmaması

İdare tarafından gerçekleştirilen yapım işlerindeki iş artış gerekçe raporlarının yetersiz olduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, İdarelerin 4734 sayılı Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 24'üncü maddesinde ise, mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin; sözleşmeye esas proje içinde kalması, idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin %10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri

sözleşmelerinde ise %20' sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilceği, hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, ilave işlerin aynı sözleşme kapsamında aynı yükleniciye yaptırılabilmesi için, iş artışının başlangıçta öngörülemeyen nedenlere dayalı olarak ortaya çıkması, artışa konu işlerin yapılmasında zorunluluk bulunması, ilave işlerin idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması ve yasal sınırlar dâhilindeki iş artışlarının işin tamamlanması amacıyla yaptırılması gerekmektedir. Ayrıca artışa konu imalatların gerçek miktarının belirlenmesi için ataşmanlarının olması zorunludur.

İş artış kararlarında, artışa konu olan işin yürürlükteki mevzuatta belirtilen kriterlere göre değerlendirilmesi, gerekçe raporlarının yeterli nitelikte açıklayıcı hazırlanarak mevzuat dışı değişikliklere gidilmemesi, yapım işinin sözleşmeye esas uygulama projeleri ve mahal listelerine göre gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

Açıklanan yasal düzenlemelere göre, sözleşme kapsamında yaptırılabilcek ilave işler söz konusu olduğunda, ön şart olarak "başlangıçta öngörülemeyen durumların ortaya çıkmış olması" ve bu durumların da gerekçe raporunda açıkça ve dayanaklarıyla birlikte açıklanması zaruridir. Zira vazgeçilen imalatların, yerine yapılacak imalatların ya da tamamen yeni imalatların hangi ihtiyaca binaen gerçekleştirileceğinin gerekçeli rapor ile izah edilmemesi, keyfi proje değişikliklerine yol açabileceği gibi kaynakların verimli kullanılması ilkesine de aykırılık oluşturabilecektir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından gerçekleştirilen iş artış gerekçe raporlarının yeterli nitelikte ve açıklayıcı düzeyde olmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bundan sonra iş artışı ya da eksilişi yapılması durumunda, düzenlenecek olan iş artış gerekçe raporlarının mevzuatın belirlediği şartlara uygun olarak, detaylı, açık ve anlaşılabilir şekilde düzenlenmesine dikkat edileceği ve ilgili personelin bilgilendirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, iş artışına başvurulduğu durumlarda düzenlenecek gerekçe raporlarının mevzuatın belirlediği şartlara uygun olarak, detaylı, açık ve anlaşılabilir şekilde düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü Teknik Personel Hizmeti Alımı Kapsamında Alınan Personelin İdarenin Diğer Birimlerinde Çalıştırılması

İdarenin teknik personel ihtiyacının 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü teknik personel hizmet alımı kapsamında alınan personelden karşılandığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı, 2 no.lu bendinde ise danışmanlık hizmetleri, hastane bilgi yönetim sistemi hizmetleri ve çağrı merkezi hizmetlerine ilişkin alımların personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmeyeceği düzenlemesine yer verilmiştir.

Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Uygun Görüş Alınması, Görevlilerin Sorumlulukları İle Yaptırımlar Hakkında Yönetmeliğin "Sorumluluk ve Yaptırımlar" başlıklı 6'ncı maddesi (3) no.lu fıkrasında ise 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihaleleri çerçevesinde çalıştırılan personelin ihale ve sözleşme konusu iş dışında başka bir işte çalıştıramayacağı ve görevlendirilemeyeceği, (6) no.lu fıkrasında da birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarda belirtilen kurallara aykırı olarak işlem ve eylem yapılması nedeniyle idare aleyhine zarar ortaya çıkması hâlinde, oluşan bu zararların, bu zarara neden olduğu tespit edilenlere rücu edilmek suretiyle tahsil edileceği, ayrıca, bu kişiler hakkında uygulanacak ceza ve disiplin hükümleri saklı kalmak üzere, bu kişilere idarelerce, her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemelerin beş katı tutarında idari para cezası uygulanacağı düzenlemesine yer verilmiştir.

112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü teknik personel ve temizlik personeli hizmet alımı ihalesi sonucunda yüklenici ile 10.02.2021 tarihinde sözleşme imzalanmıştır.

Sözleşmenin iş tanımı başlıklı 5'inci maddesinde, Sözleşme konusu işin Ankara Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğünde görevlendirilmek üzere 3 yıl süreli 10 kişilik temizlik personeli ve 15 kişilik teknik personeli hizmet alımı olduğu,

Teknik personel hizmet alımı teknik şartnamesinin amaç başlıklı 1'inci maddesinde; bu teknik şartnamenin amacının Ankara Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 112

Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü'nün ihtiyacı olan Teknik Personel Hizmeti alımı şartlarını belirlemek olduğu,

6'ncı maddesinde teknik personellerin 11 inşaat mühendisi, 2 elektrik elektronik mühendisi, 2 makine mühendisi olarak sayısının ve özelliklerinin belirlendiği,

Görölmüştür.

Sözleşme konusu teknik personel hizmet alımının içeriği ve alımı yapılacak personellerin nitelikleri göz önüne alındığında, 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü'nün ihtiyaçlarından çok Ankara YİKOB'un teknik personel ihtiyacının giderilmesine yönelik olarak bir hizmet alımı yapıldığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, 112 Acil Çağrı Merkezlerinin görev ve sorumluluklarından bahsedilerek, hizmetin önemi ve yoğunluğundan dolayı sevk ve idaresinin 112 Acil Çağrı Müdürlüğünden ziyade Başkanlık tarafından uygun görölen bir birim tarafından yapılarak 112 Acil Çağrı Merkezinin tüm ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla hizmet alımı yoluyla personel temin etme yoluna gidildiği, bu doğrultuda hizmet alımı yapılan teknik personellerin diğer birimlerde görevlendirilerek sevk ve idaresinin etkin ve verimli kullanıldığı ifade edilmiştir.

Her ne kadar yapılan hizmet alımı 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğünün çağrı merkezi hizmetlerine yönelik olarak personel hizmet alımı olarak gerçekleştirilse de, alımı yapılan teknik personelin YİKOB'un diğer birimlerinde çalıştırılması dolaylı olarak YİKOB'ta personel çalıştırılması hizmet alımı niteliğini doğurmaktadır. Dolayısıyla yapılan uygulama 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesi hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Çünkü yapılan hizmet alımının sadece çağrı merkezi hizmetlerine ilişkin alımlar olması gerekmekte olup kurumun diğer birimlerinde çalıştırılmasının bahsedilen Kanun hükmüne uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, yapılan alımın çağrı merkezi hizmetlerine ilişkin olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Hizmet Alım İşinin Sözleşmesinde Belirtilen Sürenin Bitmiş ve Yaklaşık 1 Yıl Geçmiş Olmasına Rağmen Herhangi Bir İşlem Yapılmaması

İdarenin, iş bitim tarihi üzerinden yaklaşık olarak 1 yıl geçmiş olmasına ve herhangi bir hakediş düzenlenmemesine rağmen Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Merkezi Kart Kişiselleştirme Sistemi Hizmeti Alım işinde sözleşme hükümlerini uygulamadığı görölmüştür.

4735 sayılı Kanun'un "İdarenin sözleşmeyi feshetmesi" başlıklı 20'nci maddesinde, yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi veya işi süresinde bitirmemesi üzerine, ihale dokümanında belirlenen oranda gecikme cezası uygulanmak üzere, idarenin en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedilerek hesabın genel hükümlere göre tasfiye edileceği düzenlenmiştir.

Hizmet alımına ilişkin sözleşmenin "Sözleşmeye aykırılık halleri, cezalar ve sözleşmenin feshi" başlıklı 16'ncı maddesinde, teknik şartnamedeki cezai hükümler dışında kalan durumlarda en az 10 gün süreli yazılı ihtar yapılarak gecikilen her takvim günü için sözleşme bedelinin onbinde biri tutarında ceza uygulanacağı, söz konusu aykırılığın işin niteliği gereği giderilmesinin mümkün olmadığı hallerde 4735 sayılı Kanun'un 20'nci maddesinin (b) bendine göre protesto çekmeye gerek kalmaksızın sözleşmenin idarece feshedilebileceği, sözleşmenin feshedilmemesi halinde onbinde bir oranında ceza uygulanacağı, kesilecek cezanın toplam tutarının sözleşme bedelinin %30'unu geçemeyeceği, geçmesi durumunda 4735 sayılı Kanun'un 20'nci maddesinin (b) bendine göre protesto çekmeye gerek kalmaksızın feshedileceği, ihtarında belirtilen sürenin bitmesine rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminat ve ek kesin teminatın gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedilerek hesabın genel hükümlere göre tasfiye edileceği düzenlenmiştir.

İçişleri Bakanlığının talebine istinaden Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Merkezi Kart Kişiselleştirme Sistemi Hizmeti Alım işinin 4734 sayılı Kanunun 3'üncü maddesi (b) bendi kapsamında 25.01.2022 tarihinde alımının yapılarak 26.750.000 TL bedel üzerinden yüklenici firmayla 02.02.2022 tarihinde sözleşme imzalandığı görülmüştür. Sözleşmeye göre yüklenicinin 10 ay içerisinde teknik şartnamedeki bütün işlemleri tamamlaması ve 02.12.2022 tarihinde muayene kabule hazır hale getirmesi gerekmektedir.

Yüklenici firma 05.12.2022 tarihli dilekçesiyle sözleşmedeki süre uzatım gerekçelerine dayanmayan, yüklenicinin 29.09.2022 tarihli toplantı tutanağını gerekçe göstererek 30.05.2023 tarihine kadar süre uzatım talebinde bulunmuş, 15.12.2022 tarihli dilekçesiyle de 05.12.2022 tarihinin sehven yazıldığını belirtmek suretiyle 02.12.2022 tarihli aynı konulu dilekçeyi göndermiştir. Her ne kadar yüklenici 05.12.2022 tarihinin sehven yazıldığını iddia etmiş olsa da, söz konusu dilekçenin kurum kayıtlarına iş bitim tarihinden sonra 05.12.2022'de alındığı görülmüştür.

İdare 03.01.2023 tarihli yazısıyla Merkezi Kart Kişiselleştirme Sistemi Hizmeti Alım işine ait sözleşmenin teslim süresinin 02.12.2022 tarihinde sona erdiğini, yüklenici firmanın teslim tarihi içinde süre uzatım talebinde bulunmadığı için sözleşmenin 17'nci maddesi gereğince süre uzatımı verilemeyeceğini ve sözleşmenin 16'ncı maddesi gereğince cezalı işlem tesis edilmesi yönünde karar alınarak gereği için Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğüne, bilgi için ilgili yüklenici firmaya bildirilmiştir.

İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğüne İdareye muhatap 21.03.2023 tarihli Merkezi Kart Kişiselleştirme Sistemi Hizmeti Alımı İş Süre Uzatımı Talebi konulu yazıyla 30.05.2023 tarihine kadar süre uzatımı verilmesi hususu İdareye bildirilmiştir.

Söz konusu Olurda süre uzatımına gerekçe olarak belirtilen hususların işin kapsamında olduğu ve 29.09.2022 tarihli yüklenicinin toplantı tutanağında belirtilen hususların iş bitim tarihinden sonra 05.12.2022 tarihinde süre uzatımına gerekçe olarak yaklaşık 67 gün sonra İdareye sunulduğu, mücbir sebep olarak belirtilen hususların kabul edilebilmesi için sözleşmenin 17'nci maddesinde belirtilen mücbir sebebin meydana geldiği tarihten itibaren 20 gün içerisinde İdareye yazılı olarak bildirilmesi şartının yerine getirilmediği, her ne kadar şevhen 05.12.2022 olarak yazıldığı belirtilen tarihin 02.12.2022 olarak değiştirilmesinin de söz konusu şartları sağlamadığı anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilerek bulguda belirtilen hususların yerine getirileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, İdare ile yüklenici arasında 02.02.2022 tarihinde sözleşmesi imzalanan ve 02.12.2022 tarihinde süresi sona eren hizmet alım işinde denetim tarihi (Aralık 2023) itibarıyla herhangi bir hakediş yapılmamış olup sözleşmenin "Sözleşmeye aykırılık halleri, cezalar ve sözleşmenin feshi" başlıklı 16'ncı maddesi doğrultusunda işlem yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: İdarenin Kuruluş Amacı ve Mevzuatında Öngörülen Görevleri Kapsamında Olmayan Hizmet Alım İhaleleri Gerçekleştirilmesi

İdarenin görev alanı içerisinde olmayan İçişleri Bakanlığı hizmet alım ihalelerini gerçekleştirdiği görülmüştür.

12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeyle yeni büyükşehir belediyeleri kurularak büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkmış ve büyükşehir belediyesi sınırları

il mülki sınırları olarak değiştirilmiştir. Bu değişiklikle birlikte büyükşehirlerde görev ve yetki ayrımları yeniden düzenlenmiş, halkın ortak gereksinimlerini karşılamada belediyelerin yetkisi artırılmış, il özel idareleri kapatılmış, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 28'inci maddesinin (a) fıkrası ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları kurulmuş; Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının, illerde her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini YİKOB aracılığıyla yapabilecekleri hükme bağlanmıştır.

3152 sayılı Kanun'a dayalı olarak çıkarılan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 5'inci maddesinde YİKOB'un görevleri belirtilmiş olup görevleri kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımları yapmak ve koordine etmek olarak ifade edilmiştir.

YİKOB'lar büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere kurulmuştur.

Ankara YİKOB ilgili mevzuatı göz önüne alındığında ülke sınırlarını kapsayan görevleri olmayıp, ana görevinin Ankara ili sınırları içindeki kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu olduğu anlaşılmaktadır. Kurumun başlıca gelirleri İçişleri Bakanlığı bütçesinden yapılacak hazine yardımları ve kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetleri için aktardıkları tutarların oluşturduğu hususları açıktır.

YİKOB'un merkezi idare adına taşradaki yatırımları yapması temel görevleri arasındadır ve bu kapsamda Ankara ili sınırları içerisinde çok sayıda okul inşaatı, hükümet konakları ve hizmet binaları yapım işleri yerine getirilmektedir. Ancak İdarenin görev alanının

Ankara ili sınırları olması nedeniyle ihalesi yapılan bazı hizmet alımlarının bu sınırlamaları aştığı görülmektedir. İlgili kurum tarafından ihale öncesi ve sonrası bütün çalışmalarının (Yaklaşık maliyet, teknik şartname, fiyat araştırması, muayene kabul komisyonu kurulması vb.) yapılmasına rağmen sadece ihale yapılması ve sözleşme imzalanması aşaması YİKOB tarafından yerine getirilmektedir. Ayrıca İdare bünyesinde özellikli hizmet alımı işlerinin takibini yapacak yeterli personelde bulunmamaktadır.

Bu kapsamda yapılan hizmet alımlarından;

1) İçişleri Bakanlığı tarafından 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (b) bendi ile ek 11'inci Maddesi Hükümlerine Göre Yapılacak İhalelere İlişkin Esasların Yürürlüğe Konulması Hakkında Kararın 14/ç maddesi doğrultusunda doğrudan temin usulü ile alınmasına karar verilen, Yeni Nesil Gamer ve İvme Yazılımları Bakım, Onarım ve Teknik Destek Hizmet alımı işinin yaklaşık maliyet çalışması, muayene kabul işlemleri ve işle ilgili diğer hususların İçişleri Bakanlığı Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü tarafından yapıldığı, sadece sözleşme imzalanması aşamasının YİKOB tarafından yerine getirildiği ve 13.06.2023 tarihinde yüklenici ile sözleşme imzalandığı görülmüştür. İşin tanımında Gamer Yazılımında yapılacak bakım ve onarım çalışmaları, mevcut sistemlerin iyileştirilmesi, WEB servislerin entegre edilmesi amacıyla iş alımı yapıldığı belirtilmektedir.

2) İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından teknik şartnamesi, yaklaşık maliyet cetveli, kontrol teşkilatı, ihale komisyonunda görevlendirilecek üyeleri belirlenen Mülki İdari Sınırların Güncellenmesi ve Sayısallaştırılması (MİDAS) Projesi kapsamında sadece ihale sürecinin 26.09.2022 tarihinde açık ihale yöntemiyle İdare tarafından yerine getirildiği ve 01.11.2022 tarihinde 13.495.000 TL bedel üzerinden sözleşme imzalandığı görülmüştür.

İller İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan teknik şartnamede, işin konusu ve kapsamı coğrafi bilgi sistemleri tabanlı standart veri tabanında; ülke sınırı, kıyı kenar çizgisi, il sınırı, ilçe sınırı, belediye, köy ve mahalle sınırlarının öznitelik değerleri girilerek üretilmesi, farklı sınır verileri ile sağlıklı analizler yapılmasının ve yetki karmaşasının önüne geçilmesinin hedeflendiği; mülki idare sınırlarının sayısallaştırılmasına yönelik mevzuata uygun olarak standardize edilmesi ve sağlıklı sayısal mülki idari bölümler haritası oluşturulmasının hedeflendiği anlaşılmaktadır.

3) İçişleri Bakanlığı Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü tarafından e-Belediye Bilgi Sistemi Projesi Hizmet Alımı işine ilişkin komisyon oluru, tek kaynak formu, teknik şartname ve yaklaşık maliyet bilgileri YİKOB'a gönderilerek 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (b) bendi kapsamında doğrudan temin yöntemiyle hizmet alımı talep edildiği, idare tarafından hizmet alımı kapsamında 04.05.2023 tarihinde 237.999.956 TL bedel üzerinden yüklenici ile sözleşme imzalandığı görülmüştür.

Sözleşme kapsamında halen belediyelerin kullanımında olan e-Belediye Bilgi Sisteminin bütün belediyelerde kullanılmasının zorunlu olduğu ve proje veri tabanında ve altyapısında standart yazılım çalışmaları, tüm belediyeler için bilgi güvenliği standartları çalışması, siber tehditler karşı tedbirler alınması ve kişisel verilerin korunması kapsamında hizmet alımının yapılacağı belirtilmektedir.

4) İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü tarafından ihale yöntemi onayı, teknik şartname, idari şartname, sözleşme tasarısı ve yaklaşık maliyet cetveli gönderilen Merkezi Kart Kişiselleştirme Sistemi Hizmeti Alımı 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi (b) bendi kapsamında 25.01.2022 tarihinde yapılmış ve 26.750.000 TL bedel üzerinden yüklenici firmayla 02.02.2022 tarihinde sözleşme imzalandığı görülmüştür.

İşin teknik şartnamesinde konusu, T.C. Kimlik kartı, pasaport, sürücü belgeleri ve kurum tarafından kişiselleştirilen ID1 formatındaki kartların basım süreçlerinin gerçekleştirilmesi, dağıtıcıya teslim süreci entegrasyonunu tek bir sistem altında toplanması için geliştirilecek uygulama yazılımının teknik özelliklerinin belirlenmesi, geliştirilmesi, kurulması, diğer sistemlerle entegrasyonunun sağlanması, kontrol ve muayene metodlarının belirlenmesi ve eğitimin verilmesi ve diğer hususları kapsayacağı şeklinde düzenlenmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususun yerine getirileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen hizmet alımlarının nitelikleri göz önüne alındığında, sadece ihale yapılması ve hakediş ödeme işlemlerinin, ana görevi Ankara İli sınırları içindeki kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu olan Ankara YİKOB tarafından yapılmasının herhangi bir gerekçesi bulunmamakta olup İdarenin görev alanı içerisinde olmayan söz konusu işlerin yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 5: Yapım İşi Sözleşmelerine Hüküm Konulmak Suretiyle İdarede Personel Çalıştırılması

Yapım işlerine ilişkin olarak imzalanan sözleşmelerin “Diğer Hususlar” bölümünde yapılan düzenlemelerle, Başkanlığın ihale konusu işle ilgisi olmayan personel ihtiyacının söz konusu ihaleler kapsamında karşılandığı görülmüştür.

T.C. Anayasası'nın 128'inci maddesinde, Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirileceği,

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinde kamu hizmetlerinin; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürüleceği ve 5'inci maddesinde bu Kanuna tabi kurumların, dördüncü maddede yazılı dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramayacağı düzenlenmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Teşkilatı başlıklı 4'üncü maddesinde, Başkanlığın personel ihtiyacının İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personelden karşılanacağı, Valinin, bu maddede belirtilen müdürlüklerde ve geçici birimlerde görev yapmak üzere uzman, sözleşmeli personel ve memurları kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın Başkanlıkta görevlendirmeye yetkili olduğu düzenlemesine yer verilmiştir.

Diğer taraftan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Temel İlkeler” başlıklı 5'inci maddesinde, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 18'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; idarenin, tip sözleşmede düzenlenmeyen ve fakat işin özelliğine göre düzenlenmesine ihtiyaç duyulan hususların, 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar ve diğer mevzuat hükümlerine aykırı olmamak koşuluyla, maddeler halinde düzenleyerek “Diğer Hususlar” bölümüne ekleyebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceğini ve bu amacı sağlamaya yönelik hükümlerin herhangi bir şekilde sözleşmede yer alamayacağını açıkça ifade etmektedir.

Yapılan incelemede, yapım işine ait sözleşmelerin “Diğer Hususlar” başlıklı bölümüne farklı hükümler eklemek suretiyle, işin geçici kabul onay tarihi veya kesin kabul onay tarihine kadar çalıştırılmak üzere teknik personel ihtiyacının bu sözleşmeler üzerinden giderilmeye çalışıldığı tespit edilmiştir.

Bu kapsamda 16 farklı yapım işinin sözleşmelerine hüküm konulmak suretiyle 33 personelin kurumda farklı birimler ve görevlerde (Büro görevlisi, harita teknikeri, inşaat mühendisi, peyzaj mimarı, çay ocağı personeli, bilgisayar programcısı, temizlik personeli, inşaat teknikeri, şoför, mimar, elektrik elektronik mühendisi, makine mühendisi, ziraat mühendisi, arşiv görevlisi, sekreter) çalıştırıldığı görülmektedir.

Diğer taraftan bu şekilde personel çalıştırılması uygulamasının İdareyi hukuksal açıdan sıkıntıya yol açacak sonuçlar doğurması da mümkündür. Zira her ne kadar sözleşme kapsamında çalıştırılsa da yapılan iş ve işlemlerin kurum amirlerinin direktif ve yönlendirmeleri doğrultusunda yerine getirileceği açıktır.

Kamu idaresi cevabında, iş yükünün önemli bir kısmının yapım işleri ihaleleri ve sözleşmelerinden kaynaklandığı, faaliyetlerin verimli ve etkin bir şekilde sürdürülebilmesi için dönemseller olarak meydana gelen personel ihtiyacının ivedi olarak karşılanması amacıyla yapım işi sözleşmelerinin diğer hususlar maddesinde düzenleme yapılarak, söz konusu sözleşmeye dayalı iş nedeniyle dönemseller olarak ortaya çıkan personel ihtiyacının karşılanması yoluna gidildiği, ancak bundan sonraki süreçte yapılan tespit doğrultusunda işlem tesis edileceği ve mevzuat hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin personel ihtiyacının nasıl temin edileceği ilgili mevzuatında düzenlenmiş olup yapım işi sözleşmelerinin bu düzenlemeleri ikame edecek veya etkisiz hale getirecek şekilde kullanılmasının hukuken mümkün olmadığı düşünülmektedir.

BULGU 6: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

İdarede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullanılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

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

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin 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 Resmî Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2023 yılında 1.683,00 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmî 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.

Yapılan incelemede, İdarede çalışan bazı işçilerin kullanmadığı birikmiş izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Kamu idaresi cevabında, işçilerin yıllık izinleriyle ilgili gerekli planlamanın yapılacağı ve izinlerin kullanılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

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 kullandırılması sağlanmalıdır.

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>