



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

EDİRNE İL ÖZEL İDARESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2020



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7.	DENETİM BULGULARI	12
8.	EKLER.....	51

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Teşkilat Yapısı.....	3
Tablo 2: Personel Dağılımı	3
Tablo 3: Personel Sayısının Seyri	4
Tablo 4: Edirne İl Özel İdaresinin Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler	4
Tablo 5: 2019 Yılı Gider ve Gelir Bütçeleri İle Gerçekleşen Tutarlar	6
Tablo 6: 2017 – 2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri ..	6
Tablo 7: 2017 – 2019 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri ...	7
Tablo 8: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı Yerine Giderler Hesabında İzlenmesi Gereken Tutarlar	14
Tablo 9 : Mülkiyeti Edirne İl Özel İdaresine Ait Tahsisli Taşınmazlar	15
Tablo 10: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yapılan Aktarmalar	20
Tablo 11: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yapılan Aktarmalar	22
Tablo 12: Eksik Nakit Tablosu	23
Tablo 13: Hakedişi Bulunmayan Hizmet Alımları ve Yapım İşleri.....	29
Tablo 14: İl Özel İdaresi 2f/f ve 22/d Doğrudan Temin Limitleri	31
Tablo 15: Pazarlık Usulü İle Kiraya Verilen Taşınmazlar	39
Tablo 16: İhale Yapılmaksızın Kiraya Verilen Taşınmazlar	40
Tablo 17: Teknik Personel Çalıştırma Şartı Aranmamış Olan İhaleler	43
Tablo 18 : Yasaklılık Kontrolü Yapılmayan İşler	47
Tablo 19: Alt Yüklenicileri Kapsamayan All Risk Sigortalarının Bulunduğu Yapım İşleri	48

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Gider Kaydı Yapılması Gereken Harcamaların Maddi Duran Varlık Hesaplarında İzlenmesi
2. Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Olup Tahsisli Kullandığı Taşınmazların Yardımcı Hesap Kodlarında İzlenmemesi
3. Bankalardaki Vadeli Mevduat Hesaplarına İşletilen Faiz Tutarlarına Ait Tahakkuk Kayıtlarının Hatalı Hesapta İzlenmesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Kiraya Verilen Taşınmazların Kayıtlı Değerleri Üzerinden İlgili Hesaplarda Takip Edilmemesi
2. Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Mevzuata Uygun Olmayan Ödenek Aktarmalarının Yapılması
3. Yatırımlar İçin Aktarılan Ödenek Karşılığı Kaynağın Tahsis Amacı Dışında Kullanılması
4. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
5. Taşınmaz Kültür Varlıkları Üzerinden Alınması Gereken Katkı Payının Eksik Tahsil Edilmesi
6. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanun'un Öngördüğü Şekilde Kullanılmaması
7. Doğrudan Temin Suretiyle Gerçekleştirilen Hizmet Alımı ve Yapım İşi Ödemeleri İçin Hakediş Raporlarının Düzenlenmemesi
8. Doğrudan Temin Usulüyle Piyasa Araştırması Yapılmadan Tek Firmadan Alım Yapılması
9. Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarının Kanunda Öngörülen % 10'luk Sınırı Aşması ve Kamu İhale Kurumunun Uygun Görüşünün Alınmaması
10. Doğrudan Temin Ödemelerinde Hak Sahiplerinin Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Borçlarının Sorgulanmaması
11. Parasal Sınırların Altında Kalmak Amacıyla Bazı Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım

İşlerinin Kısımlara Bölünmesi

12. Kurumun Mülkiyetindeki Bazı Taşınmazların Şartları Uygun Olmadığı Halde Pazarlık Usulüyle, Bazı Taşınmazların da İhale Yapılmaksızın Kiraya Verilmesi
13. Yapım İşİ İhalelerinde İhaleye Katılan Aday veya İsteklilerin Yasaklılık Teyitlerinin Yapılmaması
14. Yapım İşlerinde Teknik Personel Çalıştırılmaması
15. Anahtar Teslim Götürü Bedel Sözleşme Yaptırılması Gereken Yapım İşlerinin Birim Fiyat Sözleşme ile Yaptırılması
16. Alt Yüklenici Çalıştırılmasına Onay Verilen İhalelerde, Alt Yükleniciler İçin Yasaklılık Teyidi Yapılmaması ve İhale İşlem Dosyalarında Yüklenici Başvurularının ve İdare Onaylarının Bulunmaması
17. All Risk (Bütün Riskler) Poliçelerinin Alt Yüklenicileri Kapsamaması
18. Stratejik Planla İlgili Eylem Planının ve Stratejik Plan İzleme Raporunun Hazırlanmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Edirne 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 mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organı olan il genel meclisi seçimle oluşturulan, idarî ve malî 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, mahallî 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,

yapmakla görevli ve yetkilidir.

Ayrıca bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kendi görev alanına giren sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, 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.

10.07.2018 tarih 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 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 ve Şehircilik 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 Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır.

Çevre ve Şehircilik 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 "İl Genel Meclisi" başlıklı 9'uncu maddesi gereğince, İl Genel Meclisi İl Özel İdaresinin karar organıdır ve ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. İl Genel Meclisi başkan dâhil 28 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 İl Özel İdaresi Kanunu'nun 30'ncü maddesinde sayılan Vali, il özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmektedir. İl özel idaresi personeli vali tarafından atanır.

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

İl özel idaresi teşkilatı; Genel Sekter, Genel Sekreter Yardımcıları ile Destek Hizmetleri Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, İmar ve

Kentsel İyileştirme Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Plan ve Proje Müdürlüğü, Tarımsal Hizmetler Müdürlüğü, Sağlık İşleri Müdürlüğü, Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü ile Vali'ye bağlı olarak görev yapan birimlerden oluşmaktadır.

İl özel idaresinin teşkilat yapısında, doğrudan valiye bağlı üç adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Genel Sekreterlik, İç Denetim Birimi ve Hukuk Müşavirliğidir. İl özel idaresi, teşkilât yapısına ait hiyerarşik sistem, bünyesindeki birimlere ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Teşkilat Yapısı

Valilik Makamına Bağlı Birimler	Genel Sekreterlik	Genel Sekreter Yardımcısı	Genel Sekreter Yardımcısı
İç Denetim Birimi	Genel Sekreter Yardımcılığı	Destek Hizmetleri Müdürlüğü	İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü
Hukuk Müşavirliği		Mali Hizmetler Müdürlüğü	İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü
Genel Sekreterlik		Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü	Yazı İşleri Müdürlüğü
		Plan ve Proje Müdürlüğü	Tarımsal Hizmetler Müdürlüğü
		Sağlık İşleri Müdürlüğü	Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü

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 Kanun'larına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir. Aşağıdaki tabloda personelin birimler arasında dağılımı gösterilmiştir.

Tablo 2: Personel Dağılımı

	Birimler	Memur	Sözleşmeli	İşçi		Toplam
				Sürekli	Geçici	
1	Genel Sekreter	1	-	-	-	1
2	Genel Sekreter Yard.	1	-	-	-	1
3	İç Denetçi	1	-	-	-	1
4	Hukuk Müşavirliği	-	1	1	-	2
5	Mali Hiz. Müd.	5	1	3	-	9
6	Destek Hiz.Müd.	5	2	9	-	16
7	Plan ve Proje Müd.	8	8	1	-	17
8	Ruhsat ve Denetim Müd.	6	0	1	-	7
9	İnsan Kay. Ve Eğt.Müd.	4	1	2	-	7

10	Yazı İşleri Müd.	4	0	1	-	5
11	Yol ve Ulaşım Hiz.Müd.	11	1	61	-	73
12	Tarımsal Hiz. Müd.	9	1	4	-	14
13	İmar ve Kentsel İyi. Müd.	10	7	1	-	18
14	Çevre ve Koruma Birimi	2	-	-	-	2
15	Dış Kurum Görevlendirme-Valilik	12	-	10	-	22
Genel Toplam		79	22	94	-	195

Yıllar itibariyle personel sayısında oluşan değişikliklere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 3: Personel Sayısının Seyri

	2013 Yılı	2014 Yılı	2015 Yılı	2016 Yılı	2017 Yılı	2018 Yılı	2019 Yılı
Memur	91	97	86	81	80	80	79
Sözleşmeli	3	12	15	21	21	21	22
İşçi	178	162	147	109	95	95	94
Şirket	43	41	54	99	101	101	105

İl Özel İdaresinin kurduğu ve/veya sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 4: Edirne İl Özel İdaresinin Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler

Şirket Adı	Ödenmiş Sermayesi	İl Özel İdaresi Ortaklık Oranı
Edirne İl Özel İdaresi Personel Ltd. Şti.	100.000,00	% 100
ETUR Edirne Turizm Endüstri A.Ş.	1.027.538,28	% 68,50
Uzunköprü Organize Sanayi	800.000,00	% 53,33
Edirne Organize Sanayi	8.213.371,66	% 100

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 malî işlemlerin gerçekleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi kapsamında, harcamalarda ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgeler, bu belgelerin şekil ve türleri 15.08.2007 tarih ve 26614 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği’nde belirlenmiştir.

İlin stratejik plânına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin malî 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 malî 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 denkliliğini 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 malî 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 encümene sunulur. Kesin hesap il genel meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır.

Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır.

Edirne 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 5: 2019 Yılı Gider ve Gelir Bütçeleri İle Gerçekleşen Tutarlar

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Tahmini	Gerçekleşme	Yüzde
(01) Personel Giderleri	14.843.900,00	33.604.628,50	226,38
(02) Sosyal Güv. Kurumlarına Devlet Prim	2.348.600,00	6.298.939,18	268,19
(03) Mal ve Hizmet Alım Gideri	13.835.425,00	24.100.922,10	174,17
(04) Faiz Giderleri	250.000,00	373.545,80	149,41
(05) Cari Transferler	4.075.602,00	4.248.057,66	104,23
(06) Sermaye Giderleri	48.146.472,00	121.228.422,94	251,79
(07) Sermaye Transferi	0,00	176.190,42	100,00
(08) Borç Verme			
(09) Yedek Ödenekler	4.500.001,00		

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Tahmini	Gerçekleşme	Yüzde
(01) Vergi Gelirleri	638.148,00	495.841,75	77,70
(03) Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	5.453.670,00	1.126.682,93	20,66
(04) Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	72.372.970,37	100,00
(05) Diğer Gelirler	81.908.182,00	81.406.421,11	99,39
(06) Sermaye Gelirleri	0,00	52.000,00	100,00

Bütçe giderleri ile bütçe gelirlerinin son üç yıldaki değişimleri aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 6: 2017 – 2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Gider Türü	2017 Yılı (A)	2018 Yılı (B)	2019 Yılı (C)	Değişim Oranı (D=C-B/B) (%)
Personel Giderleri	27.091.983,96	30.397.027,86	33.604.628,50	10,55
S.G.K. Devlet Prim Giderleri	4.030.920,86	4.897.086,67	6.298.939,18	28,63
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	10.406.768,95	16.701.025,38	24.100.922,10	44,31
Faiz Giderleri	429.849,85	295.550,45	373.545,80	26,39
Cari Transferler	1.934.791,93	3.271.255,05	4.248.057,66	29,86
Sermaye Giderleri	120.116.378,97	130.549.286,79	121.228.422,94	-7,14
Sermaye Transferleri	2.901.201,78	592.557,29	176.190,42	-70,27
Borç Verme				

Yedek Ödenekler				
Bütçe Gider Toplamı	166.911.896,30	186.703.789,49	190.030.706,60	1,79

Tablo 7: 2017 – 2019 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Gelir Türü	2017 Yılı (A)	2018 Yılı (B)	2019 Yılı (C)	Değişim Oranı (D=C-B/B) (%)
Vergi Gelirleri	443.879,60	489.916,68	520.037,35	6,15
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.491.604,30	3.289.549,13	1.148.593,16	-65,08
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	72.345.917,06	76.453.798,71	72.372.970,37	-5,34
Diğer Gelirler	70.404.693,19	76.778.551,93	81.411.967,99	6,03
Sermaye Gelirleri	299.614,88	54.857,46	52.000,00	-5,21
Bütçe Gelirleri Toplamı	146.985.709,03	157.066.673,91	155.505.568,87	-0,99
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler	347.565,62	56.934,66	51.652,71	-8,81
Net Bütçe Gelirleri Toplamı	146.638.143,41	157.009.739,25	155.453.916,16	-0,99

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Edirne İl Özel İdaresi mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun’la belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir. 5018 sayılı Kanun’un 49’uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür. Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.” denilmektedir.

Söz konusu 49’uncu maddenin son fıkrasında ise muhasebe işlemlerine, hesap planlarına ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak belgelerin şekil ve türlerine ilişkin düzenlemenin mahalli idareler için İçişleri Bakanlığınca yapılacağı hükmü getirilmiştir. Bu kapsamda il özel idarelerince de uygulanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çıkarılmıştır.

Edirne İl Özel İdaresinde mali işlemlerle ilgili muhasebe kayıtları 27.05.2016 tarih 29724 (M) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde İçişleri Bakanlığının sunduğu e-İçişleri otomasyon sistemi üzerinden yürütülmekte olup, mali nitelikteki hesap ve işlemleri Mali Hizmetler Müdürlüğünce gerçekleştirilmektedir.

2019 yılı denetimi kapsamında Edirne İl Özel İdaresi tarafından “Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar” ın 5’inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup, denetim bunlar ile usul ve esasların 8’inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Kasa sayım tutanağı
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Alınan çekler sayım tutanağı
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları tablosu

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 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

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

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

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Edirne İl Özel İdaresince Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları kapsamında, Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı

hazırlanmamıştır.

Bu çerçevede; İl Özel İdaresinde, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve kurumlara gönderilen Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi de dikkate alınarak etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasının sağlanması çalışmaları yeterli değildir.

Kurumdaki tüm personel, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in Ek 1'inde yer alan Etik Sözleşmesini imzalamış olup özlük dosyalarında yer almaktadır.

Kurum organizasyon yapısı içerisinde personelin ve müdürlüklerin görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde yönerge ile belirlenmiş olup personel görev tanımları kısmen İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü tarafından yapılmıştır. Hassas görevlere ilişkin prosedür belirlenmemiş, kurum çalışanları çoğunlukla uzmanlık alanlarında görevlendirilmemiştir. İç kontrol hususunda eğitim ihtiyacı belirlenmemiş ve personele bu konuda bir eğitim verilmemiştir.

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

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

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

İç Kontrol Birimi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak Mali Hizmetler Müdürlüğü'nün alt birimi olarak kurulmuştur. Bununla birlikte mevzuat gereği İç Denetim Birimi de oluşturulmuş olup iç denetçi kadrolarında gerekli sayıda iç denetçi bulunmamaktadır.

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

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

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

Kurumun sağladığı hizmetlerden yararlananların şikâyet ve önerilerinin alınıp değerlendirilebilmesi için herhangi bir birim kurulmamıştır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. Edirne İl Özel İdaresi Kamu İç Kontrol Standartları Eylem Planı hazırlanmamıştır. Bu nedenle Eylem Planlarına ilişkin yıl içinde herhangi bir değerlendirme raporu düzenlenmemiş ve dolayısıyla da Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne herhangi bir rapor gönderilmemiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen standartların dışında, kurum tarafından iç kontrole ilişkin belirlenmiş ilave politika ve prosedürler bulunmamaktadır.

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Edirne İl Özel İdaresi 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” 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 DAYANAKLARI

BULGU 1: Gider Kaydı Yapılması Gereken Harcamaların Maddi Duran Varlık Hesaplarında İzlenmesi

2019 yılı yatırım programında yer alan, Bakanlık ve Merkezi İdare kuruluşlarına ait projelere ayrılan yatırım ödeneklerinden, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesi hükümleri kapsamında gerçekleştirilmesi için Edirne İl Özel İdaresine aktarılan tutarlardan yapılan yapım işlerinin "Giderler" hesabında muhasebeleştirilmesi gerekirken hatalı olarak "Yapılmakta Olan Yatırımlar" hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

26.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yapılmakta olan yatırımlar" başlıklı 254'üncü maddesinde;

"Bu hesap, 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 aktarıncaya kadar izlenmesi için kullanılır."

"Giderler" başlıklı 373'üncü maddesinde;

"Bu hesap, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenen uluslararası genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre tahakkuk ettirilen her türlü giderin izlenmesi için kullanılır."

hükümleri yer almaktadır.

Maddi Duran Varlıklara ilişkin olan 27.08.2010 tarih ve 27865 sayılı Devlet Muhasebe Standardı 17'de Maddi Duran Varlıklar; "Mal veya hizmet üretimi veya arzında kullanılmak, başkalarına kiraya verilmek veya idari amaçlar çerçevesinde kullanılmak üzere elde tutulan ve bir dönemden daha fazla kullanımı öngörülen fiziksel kalemlerdir." şeklinde tanımlanmıştır.

Bakanlık ve Merkezi İdare kuruluşlarına ait projelere ayrılan yatırım ödeneklerinden ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterilen işler için Edirne İl Özel İdaresine aktarılan tutarlardan yapılan harcamaların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesinde mevzuata uyarlılık olmadığı, idare mali tablolarında toplam 64.060.939,90 TL hata olduğu değerlendirilmektedir.

Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı idarenin mali tablolarında, yapımı süren duran varlıkların yapım aşaması bitene kadar izlenmesi gereken arzi nitelikte bir hesaptır. Yapım

aşaması biten duran varlıklar bu hesaba alacak ilgili duran varlık hesabına borç kaydedilmektedir.

Ancak mezkur şekilde tabi olarak idare tarafından yapılan yatırım işlerinde, yapım işinin tamamlanmasından hemen sonra taşınmaz ilgili Bakanlık ve Merkezi İdare kuruluşlarının mülkiyetine geçmektedir. Yani taşınmaz mülkiyeti hiçbir surette idareye geçmemektedir. Ayrıca uygulamalara yön verici mahiyette düzenleme içeren Devlet Muhasebe Standardı 17'den açıkça anlaşıldığı üzere duran varlık olarak izlenecek yapının hem üretim, kiraya vermek veya idari amaçlarla kullanma hem de bir dönemden daha fazla kullanımı öngörülen mahiyette olma şartlarını birlikte taşımalıdır.

İdare tarafından söz konusu yapım işinin tamamlanmasını müteakip Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak kaydı ve Giderler Hesabına borç kaydı yapılmaktadır. Ancak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının işleyişine bakıldığında Giderler Hesabı sadece duran varlığın yapım aşaması tamamlanmadan önce ve maliyet bedelinin altında bir tutarda elden çıkarıldığında kullanılmaktadır.

Uygulamada idare mali tabloları, işin yapımı ve geçici kabul tarihinin farklı yıllara rastladığı yani yıllara sari yapım işlerinde yapılan iş miktarı kadar hatalı görünmektedir ve mali tablo kullanıcılarına hatalı bilgi sunulmaktadır. İdare mali tablolarının tam ve güvenilir bilgi sunması için aktarma yoluyla gelen tutarlardan yapılan harcamaların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı yerine Giderler hesabında izlenmesinin mevzuata uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Tablo 8: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı Yerine Giderler Hesabında İzlenmesi Gereken Tutarlar

İhale Tarihi-İhale No	İşin Adı	Bütçe Gideri
25.04.2019-2019/165936	İpsala Hacıköy Sağlık Evi Yapım İşİ	212.124,59
03.10.2019-2019/377588	Meliha Cankafı Anaokulu Yapım İşİ	477.442,05
09.07.2019-2019/267517	Uzunköprü 80. Yıl Bakım ve Rehabilitasyon Merkezi Onarım İşİ	407.894,11
14.05.2019-2019/186776	Edirne Kırkpınar İl Halk Kütüphanesi Güçlendirme Bakım ve Onarım İşİ	763.841,46
23.09.2019-2019/440707	500 Evler Polis Lojmanları Çatı Ve Balkon Onarım İşİ	44.855,94
20.11.2017-2017/506187	Yeni Saray Yapıları (Mutfak, Kum Kasrı Hamamı, Adalet Kulesi) Teşhir Tanzim ve Ören Yeri Düzenleme İşİ	10.518.955,88
03.08.2017-2017/340887	Hıdırlık Tabyası Teşhir ve Düzenleme İşİ	29.526.272,93
22.09.2017-2017/462047	Edirne Lisesi (Tekel Binaları) Restorasyon İşİ	22.109.552,94
TOPLAM:		64.060.939,90

BULGU 2: Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Olup Tahsisli Kullandığı Taşınmazların Yardımcı Hesap Kodlarında İzlenmemesi

Edirne İl Özel İdaresinin mülkiyetinde olmakla birlikte diğer kamu kurumlarına tahsis edilen taşınmazların yardımcı hesap kodları itibariyle kayıt altına almadığı tespit edilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 64/d maddesi uyarınca il özel idareleri kendilerine ait taşınmaz malları asli görev ve hizmetlerinde kullanmak ve süresi 25 yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlara tahsis edebilir. Diğer taraftan kamu kurum ve kuruluşlarınca il özel idarelerine de taşınmaz tahsisi yapılabilir. Ancak tahsisli kullanılan veya tahsisli kullanılan tüm taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe sisteminde izlenebilir olması gerekmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 130 ve 132'nci maddeleri ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188-189-190-191-192'nci maddelerinde kamu idarelerince başka bir kamu kurumuna tahsis edilen taşınmazların niteliklerine göre; 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabında izleneceği belirtilmiştir. Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında da yardımcı hesap kodları belirlenerek, varlıkların 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar yardımcı hesap koduna kaydına olanak sağlanmıştır.

Aynı Yönetmeliğin "*Varlıklara İlişkin İlkeler*" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde ise;

"Kamu idareleri tarafından tahsis edilen ya da tahsisli olarak kullanılan taşınmazlara ilişkin bilgiler dipnotlarda gösterilir."

Denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, Edirne İl Özel İdaresine ait olup tahsisli kullanılan 31 adet taşınmazın, yardımcı hesap kodları itibariyle kayda alınıp raporlanmamasının 250, 251 ve 252 Hesaplarının ayrıntılı kesin mizanda yer alan bilgilerinin doğruluğunu etkilediği gibi bilanço dipnotlarında gösterilmesini de engellediği değerlendirilmektedir.

Tablo 9 : Mülkiyeti Edirne İl Özel İdaresine Ait Tahsisli Taşınmazlar

Sıra No	Adı	Tahsis Süresi (Yıl)	Tahsis Edilen Kurum	Başlangıç Tarihi	Bitiş Tarihi
1	Enez İlçe Özel İdare Hizmet Binasının 1. katı	15	Enez Kaymakamlığı	17.06.2010	17.06.2025
2	Havsa Hizmet Binası	10	Havsa Kaymakamlığı	4.01.2011	4.01.2021

3	Lalapaşa Arsa (Spor Tesisi)	25	Gençlik Spor Genel Müdürlüğü	16.03.2012	16.03.2037
4	Uzunköprü (Huzur Evi)	25	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	31.08.2012	31.08.2037
5	Uzunköprü (Huzur Evi)	25	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	27.03.2013	27.03.2038
6	Saray Alanı	25	Kültür ve Turizm Bakanlığı	6.05.2013	6.05.2038
7	Saray Alanı	25	Kültür ve Turizm Bakanlığı	2.07.2013	2.07.2038
8	Karaağaç (Pazarkule Gümrük Kapısı Genişleme Alanı)	25	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	3.09.2013	3.09.2038
9	Eski Bölge İdare Mahkemesi Üstü	10	İl Müftülüğü	6.07.2018	6.07.2028
10	Eski Bölge İdare Mahkemesi	15	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı	16.07.2014	16.07.2029
11	Hasan Sezai Türbesi	25	Vakıflar Genel Müdürlüğü	19.03.2014	19.03.2039
12	Plevne İ.Ö.O. (Ekmekçizade Kervansarayı karşısı)	10	İl Millî Eğitim Müdürlüğü	5.08.2014	5.08.2024
13	Meydan(Yeni Çeri Hamamı) Gazimihal (Şeyh Secaattin Cami)	25	Vakıflar Genel Müdürlüğü	3.09.2014	3.09.2039
14	Saray Alanı	25	Kültür ve Turizm Bakanlığı	4.11.2014	4.11.2039
15	Medrese Ali Bey Mah.	25	Vakıflar Genel Müdürlüğü	2.02.2015	2.02.2040
16	Saray Alanı	25	Kültür ve Turizm Bakanlığı	4.03.2015	4.03.2040
17	Mumcular Mah (İl Özel İdaresine ait (Devlet Konukevi) 46 ada 3 parsel ile (Belediye ile takas edilen yerler) Makedon Kulesi	25	Kültür ve Turizm Bakanlığı	2.06.2015	2.06.2040
18	Mumcular Mah (İl Özel İdaresine ait (Devlet Konukevi) 46 ada 3 parsel ile (Belediye ile takas edilen yerler) (Balkan Şehitliği)	25	Kültür ve Turizm Bakanlığı	2.07.2015	2.07.2040
19	Lalapaşa İlçe Emniyet Amirliği Binası	10	İl Emniyet Müdürlüğü	6.09.2016	6.09.2026
20	Gazi mihal Hamamı çevresi	25	Vakıflar Genel Müdürlüğü	6.06.2017	6.06.2042
21	Kıyak Baba Camii Çevresi	25	Vakıflar Genel Müdürlüğü	2.08.2017	2.08.2042
22	Saray Alanı	25	Kültür ve Turizm Bakanlığı	7.06.2018	7.06.2043
23	Hıdır Baba Türbesi	25	Kültür ve Turizm Bakanlığı	6.08.2018	6.08.2043
24	Saray Alanı	25	Kültür ve Turizm Bakanlığı	3.01.2019	3.01.2044
25	Kavgaz arsa	25	İl Millî Eğitim Müdürlüğü	6.02.2019	6.02.2044
26	Enez Halı saha sosyal tesisi ve çevre düzenleme	25	Enez Köylere Hizmet Götürme Birliği Başkanlığı	16.04.2019	16.04.2044
27	Saray Alanı	25	Kültür ve Turizm Bakanlığı	6.05.2013	6.05.2038
28	Saray Alanı	25	Kültür ve Turizm Bakanlığı	2.07.2013	2.07.2038
29	Saray Alanı	25	Kültür ve Turizm Bakanlığı	4.11.2014	4.11.2039
30	Saray Alanı	25	Kültür ve Turizm Bakanlığı	4.03.2015	4.03.2040
31	Mumcular Mah (İl Özel İdaresine ait (Devlet Konukevi) 46 ada 3 parsel ile (Belediye ile takas edilen yerler) (Balkan Şehitliği)	25	Kültür ve Turizm Bakanlığı	2.07.2015	2.07.2040

BULGU 3: Bankalardaki Vadeli Mevduat Hesaplarına İşletilen Faiz Tutarlarına Ait Tahakkuk Kayıtlarının Hatalı Hesapta İzlenmesi

Edirne İl Özel İdaresinin bankalardaki vadeli mevduat hesaplarına işletilen faiz tutarlarına ait tahakkuk kayıtlarının 181 Gelir Tahakkukları Hesabında izlenmesi gerekirken 120 Gelirden Alacaklar Hesabında izlendiği görülmüştür.

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "181 Gelir Tahakkukları" başlıklı 147'nci maddesinde;

"Gelir tahakkukları hesabı; faaliyet alacakları, kurum alacakları ve diğer alacaklar hesap gruplarında izlenmeyen ve tahakkuk etmekle birlikte, gelecek aylarda istenebilir duruma gelecek olan alacaklar ile duran varlıklar ana hesap grubu içindeki gelir tahakkukları hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi takip eden faaliyet döneminde dolanların izlenmesi için kullanılır."

“Hesaba İlişkin İşlemler” başlıklı 148’inci maddesinde;

“Dönen ve duran varlıklar ana hesap grubu içindeki kurum alacakları hesaplarında kayıtlı alacaklara ilişkin olarak ay sonlarında hesaplanan ve içinde bulunulan faaliyet döneminin gelecek aylarında tahsil edilecek olan işlemiş faiz geliri alacakları bu hesaba kaydedilir.”

Hükümleri yer almaktadır.

Yönetmeliğin “120 Gelirden Alacaklar Hesabı” başlıklı 86’ncı maddesinde ise; “Bu hesap, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile duran varlıklar ana hesap grubu içerisindeki gelirlerden alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenler ve bunlardan yapılan tahsilat ve terkinlerin izlenmesi için kullanılır.” denilmiştir.

Diğer taraftan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun “İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 6’ncı maddesinde;

“ İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, 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, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında,

Yapmakla görevli ve yetkilidir.”

Denilmek suretiyle il özel idarelerinin faaliyet alanları belirlenmiştir.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, il özel idarelerinin bankalar nezdindeki vadeli hesaplarda bulunan mevduatlarına ilişkin tahakkuk eden faiz tutarlarının faaliyet gelirleri kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmadığı görülmektedir. Ancak bankalardaki mevduatlar üzerinden tahakkuk eden faiz gelirleri, 181 Gelir Tahakkukları Hesabı yerine faaliyet alacaklarından kaynaklanan tutarların izlenmesini sağlayan 120 Gelirden Alacaklar Hesabında takip edilmektedir. Dolayısı ile ilgili tutarların 120 Gelirden Alacaklar

Hesabında takip edilmesi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine aykırı olup mali tablolarındaki faaliyet gelirlerinin olduğundan 2.956.874,03 TL tutarında fazla görünmesine sebep olmaktadır.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Kiraya Verilen Taşınmazların Kayıtlı Değerleri Üzerinden İlgili Hesaplarda Takip Edilmemesi

Kiraya verilen taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden ilgili hesaplarda takip edilmemesi nedeniyle 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının hatalı yansıtıldığı tespit edilmiştir.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 26.11.2014 tarih ve 13278 sayılı genel yazılarında, taşınmazlardan kiraya verilenler için 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabının, bu taşınmazlardan elde edilecek toplam kira gelirleri ile irtifak hakkı gelirlerinin yıllar itibarıyla izlenebilmesi amacıyla 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının ihdas edildiği ve bu hesapların yardımcı hesap kayıtlarının yazı Eki 2’de açıklandığı belirtilmiştir.

Söz konusu Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısında;

“1-Kiraya verilen taşınmazlar ile üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ilişkin belgeler muhasebe birimlerine verildiğinde, kayıtlı değerleri üzerinden 990-Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabının ilgili yardımcı hesabına borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak; diğer taraftan toplam kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri (peşin tahsil edilenler hariç) tahsil edileceği yıllara göre 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarına borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilecektir.

2- Dönem sonlarında, 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarında kayıtlı tutarlar sürenin güncellenmesi amacıyla bu hesaba borç ve alacak kaydedilecektir.

3- Kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri tahsil edildiğinde 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç, 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir. Kira sözleşmesi ya da irtifak hakkı tesisi süresi sona erdiğinde

999- Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç, 990-Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabına alacak kaydedilecektir....” denilmekte ve yazı ekinde örnek muhasebe kayıtlarına yer verilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabını açıklayan 475'inci maddesinde; “(1) Bu hesap kurumun, bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılır.” denilmekte, 476'ncı maddede ise hesabın işleyişine açıklık getirilmektedir.

Her ne kadar Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer verilmemiş de olsa Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı hesap kodları arasında sayılmıştır.

Edirne İl Özel İdaresinin mülkiyetinde olan gayrimenkullerden kiraya verilenlerin Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yer alan hesap kodları itibariyle muhasebe kayıtlarında yer alması hem Yönetmeliğin hem de Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün yazıları gereğidir. Ancak bu mülklerin kiralanmasına ilişkin işlemler muhasebe kayıtlarında gösterilmemiştir.

Kiraya verilen duran varlıkların kayıtlı değerleri üzerinden anılan hesaplarda takip edilmemesi nedeniyle Edirne İl Özel İdaresinin mali tablolarında 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı 699.734,16 TL eksik yer almaktadır.

BULGU 2: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Mevzuata Uygun Olmayan Ödenek Aktarmalarının Yapılması

İl özel idaresi bütçesinden köylere hizmet götürme birliklerine yapılan ödenek aktarmalarının somut projeler karşılığı olmadığı ve ayrıca bakanlıklar ile merkezi idare kapsamındaki kuruluşlar tarafından il özel idaresine aktarılmış olan yatırım ödeneklerinin mevzuata aykırı olarak köylere hizmet götürme birliklerine aktarıldığı tespit edilmiştir.

a) Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yatırım Planı, Yıllık Çalışma Programı ve Uygulama Projeleri Olmadan Ödenek Aktarması Yapılması

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. Bu nedenle Köylere Hizmet Götürme Birliklerine bu kapsamda yapılan aktarmaların protokollerinde üst yapı ve alt yapı hizmetlerinde kullanılmak üzere gibi genel ifadelerle aktarma işlemine dayanak oluşturulması yerine, somut projelerin belirtilmesi gerekmektedir.

Edirne İl Özel İdaresi bütçesinden 5355 sayılı Kanun’un 18’inci maddesinin beşinci fıkrası hükmüne uygun olmayan 605.000 TL tutarında aktarma yapılmış olup, bunlar aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 10: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yapılan Aktarmalar

Yevmiye Tarihi	Yevmiye No	Aktarma Gerekçesi	Birliğin Adı	Tutar
01.02.2019	728	Birliğe Köylerin Üst Yapı Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere (Genel Yardım)	Süloğlu	40.000,00 TL
21.02.2019	1241	Üst Yapı Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere	Keşan	15.000,00 TL
21.02.2019	1252	Üst Yapı Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere	Uzunköprü	40.000,00 TL
21.02.2019	1252	Üst Yapı Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere	Uzunköprü	50.000,00 TL
07.08.2019	5487	Üye Köylerin Altyapı ve Üst Yapı Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere	Uzunköprü	210.000,00 TL
06.02.2019	815	Üye Köylerin Üst Yapı Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere	Uzunköprü	75.000,00 TL
07.08.2019	5482	Üye Köylerin Altyapı ve Üst Yapı Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere	Havsa	45.000,00 TL
21.02.2019	1238	Üst Yapı Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere	Lalapaşa	5.000,00 TL
05.02.2019	836	Üst Yapı Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere	Enez	50.000,00 TL
21.02.2019	1240	Üst Yapı Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere	Enez	35.000,00 TL
19.02.2019	1172	Köyün Üst Yapı Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere	Merkez	40.000,00 TL
Toplam				605.000,00 TL

b) Bakanlıklar ve Merkezi İdare Kapsamındaki Kuruluşların Yatırım Ödeneklerinin, İl Özel İdaresi Tarafından Mevzuata Aykırı Olarak Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarılması

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

5302 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinde;“(Ek fıkra: 3/7/2005-5393/85 md.; Değişik ikinci fıkra: 24/7/2008-5793/42 md.) Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. İş, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. İl özel idareleri de bütçe imkanları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilir. Bu fıkraya göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, birinci fıkrada öngörülen görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilir.” hükmü yer almaktadır.

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

2019 yılı yatırım programında yer alan Bakanlık ve Merkezi İdare kuruluşlarına ait projelere ayrılan yatırım ödeneklerinden 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesi hükümleri kapsamında gerçekleştirilmesi için Edirne İl Özel İdaresine aktarılan ve aşağıdaki listede yer alan 955.000,00 TL tutarındaki ödeneğin Edirne İl Özel İdaresince tekrar Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarılmasının mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Tablo 11: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yapılan Aktarmalar

Tarih	Aktarma Yapılan Birlikler	Tutar
08.04.2019	İpsala Köylere Hizmet Götürme Birliği	150.000,00 TL
08.04.2019	Edirne İli Merkez ve Köylere Hizmet Götürme Birliği	75.000,00 TL
08.04.2019	Keşan Köylere Hizmet Götürme Birliği	225.000,00 TL
08.04.2019	Havsa Köylere Hizmet Götürme Birliği	75.000,00 TL
08.04.2019	Enez Köylere Hizmet Götürme Birliği	225.000,00 TL
06.05.2019	Enez Köylere Hizmet Götürme Birliği	75.000,00 TL
13.05.2019	Edirne İli Merkez ve Köylere Hizmet Götürme Birliği	75.000,00 TL
30.05.2019	Uzunköprü Grup Köylere İçme Suyu Birliği	55.000,00 TL
Toplam:		955.000,00 TL

BULGU 3: Yatırımlar İçin Aktarılan Ödenek Karşılığı Kaynağın Tahsis Amacı Dışında Kullanılması

Edirne İl Özel İdaresi tarafından 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesi uyarınca bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarınca aktarılan ve tahsis amacı dışında kullanılmayacak ödenekler ile 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 76'ncı maddesine göre ilköğretim giderleri için ayrılan payların özel idare giderlerinin finansmanı için kullanıldığı tespit edilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 6'ncı maddesinde; " Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. İş, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. İl özel idareleri de bütçe imkânları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilir..."

222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 76'ncı maddesinin (b) bendinde; "Özel idare bütçelerine, bu kanun hükümleri gereğince sağlanacak gelirler hariç ve 1960 mali yılında ilköğretime tahsis edilen miktardan az olmamak üzere, yıllık gelirlerinin en az % 20 si oranında

konulacak ödenekler". 81'nci maddesinde ise; "76 ncı ve 77 nci maddelerde ilköğretime tahsis edilen ödenek veya gelirler 78 inci maddede gösterilen işlerden başka hiçbir yere sarf edilemez, başka fasıllara nakledilemez."

Hükümleri yer almaktadır.

Özel idareler; bakanlık ve merkezi idare kuruluşlarından tahsisli ödenek almakta, ayrıca kendi gelirlerinden de ilköğretim giderleri için ödenek ayırmaktadır. Bahsedilen her iki ödeneğin de tahsis amaçları dışında kullanılması yukarıda bahsedilen kanun hükümleriyle engellenmiştir. Buna rağmen ilgili ödeneklerin tahsis amacı dışında ve özel idarenin finansmanı için kullanıldığı görülmüştür.

Mali yılsonu itibariyle özel idarelerin banka hesaplarında bulunması gereken tutar toplamı en az aşağıda sayılanların toplamına eşit olmalıdır.

1. Henüz kullanılmamış tahsisli ödenekler toplamı; Bütçe giderleri kesin hesap cetvelinde finansal kodu 8 olanların (Şartlı bağış ve Yardımlar) sonraki yıla devredenler sütunu.

2. İlköğretim giderleri için ayrılan paylar toplamı; Bütçe giderleri kesin hesap cetvelinde finansal kodu 5 (Mahalli İdareler) olup fonksiyonel kodu 09 olanların (Eğitim Hizmetleri) sonraki yıla devredenler sütunu.

3. Emanet, depozito veya teminat olarak yapılan tahsilatların alacak kalanları; Genel Mizana Göre 320 – 330 – 360 hesap grupları.

Tablo 12: Eksik Nakit Tablosu

Bakanlık ve Merkezi Kuruluşlardan Gönderilen Tahsisli Ödenekler Toplamı	38.565.207,88 TL
İlköğretim Giderleri İçin Ayrılan Paylar Toplamı	0,00 TL
AFAD Payı	759.401,97 TL
Kültür Varlıkları Payı	2.049.027,71 TL
TOPLAM (A)	41.373.637,56 TL
Emanet Olarak Tutulanların Toplamı (Vergi, Kesinti, Teminat, Emanet vb.) (B)	24.498.314,91 TL
Genel Toplam (Banka Hesabında Görünmesi Gereken En Az Tutar) (C=A+B)	65.871.952,47 TL
Banka Hesabı Toplamı (D)	602.440,30 TL
Eksik Olan Tahsisli Ödenek Tutarı (C-D)	65.269.512,14 TL

2019 yılı sonuna kadar bahsedilen mevzuat hükümlerine aykırı şekilde tahsisli ödeneklerden 65.269.512,14 TL kullanılmak suretiyle kaynağı olmayan taahhütlerin altına girilmiş ve özel idarenin finansmanı bu şekilde karşılanarak nakit eksikliği giderilmeye çalışılmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesi uyarınca bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından özel idareye aktarılan ödenekler ile 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 76'ncı maddesine göre ilköğretim giderleri için ayrılan payların tahsis amaçları dışında özel idare giderlerinin finansmanı için kullanılmaması gerekmektedir.

BULGU 4: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

İl Özel İdaresi giderlerinin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar*" başlıklı 34'üncü maddesinde, "*Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir.*", "*Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları*" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında, "*Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur.*" düzenlemeleri yapılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabına ilişkin 249'uncu maddesinin "*Bütçe emanetlerinden yapılacak ödemeler*" başlıklı (b) fıkrasında da, "*Bütçe emanetine alınan tutarlardan gerek mali yıl içinde, gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için muhasebe işlem fişi düzenlenir. Bütçe emanetlerine alınan tutarlar muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenir. Tutarın emanete alınması sırasında istihkak sahibine verilen veya istihkak sahibine verilemediği için muhasebe biriminde saklanan muhasebeleştirme belgesinin bir nüshası muhasebe işlem fişine bağlanır. Emanete alınan tutar bir defada ödenemediği takdirde, daha sonra yapılacak ödemelere ilişkin fişe, ilk ödemeye ait fişin yevmiye tarih ve numarası yazılır.*" denilmiştir.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde istihkak sahiplerine ödenemeyen tutarların 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilmesi ve nakit durumu uygun olduğunda ödemelerin muhasebe kayıtlarına

alınma sırasına göre gerçekleştirilmesi gerektiği ve bu tutarların ödenmesinin kayda alınma sırasına göre gerçekleştirilmesinden muhasebe yetkilisinin sorumlu olduğu anlaşılmaktadır.

İl Özel İdaresinin mali iş ve işlemlerinin incelemesinde, 320 Bütçe Emanetleri Hesabında kayıtlı tutarlardan yapılan ödemelerin mevzuat hükümlerine aykırı olarak muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı, nakit durumunun uygun olması halinde kayıt sırası gözetilmeksizin ödeme bekleyen tüm alacaklılara %30-%40 arasında belirlenen oranlarda ödeme yapıldığı, belli bir limitin altında alacağı olanlara öncelik verildiği tespit edilmiştir.

İdareden alacaklı olanların alacaklarını zamanında tahsil edemedikleri için açacakları davalar nedeniyle oluşacak mahkeme giderlerinden veya gecikme cezası ve faiz gibi ilave mali külfetlerden, borçları kayıt sırasına göre ödemeyenler ile kontrol etmeyenlerin sorumlu olacağı göz önünde bulundurularak bütçe emanetine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınış sırasına göre ödenmesi sağlanmalıdır.

BULGU 5: Taşınmaz Kültür Varlıkları Üzerinden Alınması Gereken Katkı Payının Eksik Tahsil Edilmesi

Edirne Belediyesi ve ilçe belediyeleri tarafından emlak vergisi mükelleflerinden emlak vergisinin %10'u nispetinde ek tahakkuk yapılarak tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ilişkin katkı paylarının, mevzuatında hüküm altına alınan sürelerde Edirne İl Özel İdaresine ödenmediği, İl Özel İdaresi tarafından bu hususta girişimlerde bulunulmasına rağmen katkı paylarına ilişkin gecikme zamlarının talep edilmediği tespit edilmiştir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "*Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı*" başlıklı 12'nci Maddesinin 6'ncı fıkrasında;

"Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8 inci ve 18 inci maddeleri uyarınca 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." hükmü yer almaktadır.

Aynı maddenin 9'uncu ve 10'uncu fıkralarında ise; "*Yukarıdaki hükümlere göre,*

taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarlar tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenir. Tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı payları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir.

Belediye başkanları, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlüdür. Ödenmeyen paylar, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine ilgili belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderilir.”

Hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde belediye tarafından 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu uyarınca mükellefler hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde hesaplanan katkı payının, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar ilgili özel idareye beyan edilmesi ve aynı süre içinde ödenmesi gerekmektedir. Zamanında ve tam olarak ilgili idareye ödenmesinden Belediye Başkanının sorumlu olduğu katkı payı, 2863 sayılı Kanun'da hükmedilen sürelerde ödenmemesi halinde 6183 sayılı Kanun'a göre tahsil edilebilmektedir.

Edirne İl Özel İdaresi Mali hizmetler birimi tarafından tutulan kayıtlar incelendiğinde söz konusu aktarmaların bazı belediyeler tarafından hiç yapılmadığı hatta bildirimde dahi bulunmadığı, Edirne Belediyesinin ise bir miktar aktarma yaptığı bir miktarın da özel idarenin su giderlerine mahsup edildiği, geri kalan tutarın ise bakiye verdiği görülmüştür.

Edirne İl Özel İdaresi tarafından 22.05.2019 tarih ve 81191947-869-E.7478 sayılı yazı ile Edirne Belediyesi ve toplamda 17 belediyeye kültür payının aktarılması ve beyanda bulunulması hususunu içeren yazı gönderilmiştir. Ayrıca İller Bankasına, katkı payını eksik yatıran veya bildirimde bulunmayan belediyelerin İller Bankası paylarından kesilecek tutarların Edirne İl Özel İdaresi hesabına gönderilmesi gerektiğini içeren yazı yazılmıştır. Ancak bu yazılarda sadece anapara talep edilmiş olup anaparaya ilişkin gecikme zammı talep edilmemiştir. 31.12.2019 tarihi itibarı ile Edirne belediyesi kültür payı hesabının bakiyesi 5.278.883,94 TL'dir.

İl Özel İdaresinin ilgili belediyeler ve İller Bankası nezdinde takip ettiği katkı payı

tutarlarının, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci Maddesinin 9'uncu fıkrasına uygun olarak, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre hesaplanacak gecikme zammını da içermesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanun'un Öngördüğü Şekilde Kullandırılmaması

Edirne İl Özel İdaresinin 2019 yılı incelemelerinde işçilerin yıllık izinlerinin Kanuna uygun şekilde kullandırılmadığı, çalışan 94 işçinin toplam 4093 gün kullanılmamış yıllık izninin 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 ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şeklinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir.

03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanuna paralel bir şekilde yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Ayrıca 4857 sayılı Kanun'un "*Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık*" başlıklı 103'üncü maddesinde 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akitinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen Yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzdoksanbeş Türk Lirası idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

İşçilerin 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 işçinin son ücreti üzerinden hesaplanmaktadır. Bu uygulama işçilerde

yıllık izinlerini kullanmaktan ziyade son ücretleri üzerinden karşılığını almak eğilimine neden olabilmektedir. Ancak yıllık ücretli izin, işçiler açısından yıl boyunca yapılan çalışmalara karşılık fiziksel ve psikolojik sağlıklarının korunması için verilen bir dinlenme hakkı olmakla birlikte, işveren açısından da işçilerin işyerindeki veriminde düşüş yaşanmamasını sağlamak üzere kullandırılması kanunla düzenlenmiş bir yükümlülüktür.

Hem mevzuata uygunluk açısından hem de kullanılmayan izinlere ilişkin izin ücretlerinin sonraki dönemlerde idareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla yıllık izinlerin zamanında kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 7: Doğrudan Temin Suretiyle Gerçekleştirilen Hizmet Alımı ve Yapım İşi Ödemeleri İçin Hakediş Raporlarının Düzenlenmemesi

Doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen bazı hizmet alımlarına ve yapım işlerine ait ödeme dosyalarında hakediş raporlarının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin "*Hakediş raporu*" başlıklı 6'ncı maddesinde,

(1) İhale veya doğrudan temin usulüyle yapılacak yapım işleri ile hizmet alımlarında, sözleşme ve/veya şartname hükümlerine göre yerine getirilen taahhütlerin bedellerinin ödenmesinde aşağıda belirtilen hakediş raporları düzenlenir.

a) Yapım İşleri Hakediş Raporu (Örnek: 4): Bu rapor, yapım işlerinde yükleniciye ödenecek ara ve kesin hakediş tutarının hesaplanmasına esas olan belgelerden oluşur. Yapım türüne göre ilgili sayfaları ve gerekli görülen diğer belgeler düzenlenerek yüklenici ve yapı denetim elemanlarınca imzalanır, yetkili makamca onaylanır.

b) Hizmet İşleri Hakediş Raporu (Örnek: 5): Bu rapor, hizmet işlerinde yükleniciye ödenecek ara ve kesin hakediş tutarının hesaplanmasına esas olan belgelerden oluşur. Hizmet türüne ve işin özelliğine göre yalnızca ilgili sayfaları ve gerekli görülen diğer belgeler düzenlenerek yüklenici ve kontrol elemanlarınca imzalanır, yetkili makamca onaylanır." denilmiştir.

Yönetmelikten anlaşılacağı üzere sözleşme veya şartnamedeki hükümlere göre yerine getirilmesi gereken taahhütlerin bedellerinin ödenmesinde yapım işleri ve hizmet işleri için hakediş raporu düzenlenmesi gerekmektedir. Ancak incelemelerde doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen yapım işleri ve hizmet alımlarına ilişkin hakediş raporları düzenlenmediği

görülmüş olup bu husustaki örneklere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 13: Hakedişi Bulunmayan Hizmet Alımları ve Yapım İşleri

Edirne Merkez Vali Fahri Yücel İlkokulu Fetemm Atölyesi Yapım İşi	29.500,00 TL	Yapım işi
Edirne, İli Havsa İlçesi Necatiye Köyü Şehit Engin Şahin Ortaokulu Fetemm Atölyesi Yapım İşi	29.500,00 TL	Yapım işi
Edirne Merkez Selimiye İmam Hatip Ortaokulu Drama, Dil Ve Eleştirel Düşünce Atölyesi Yapım işi	29.500,00 TL	Yapım işi
Edirne İli Keşan İlçesi Rasim Ergene Ortaokulu Yazılım ve Tasarım Atölyesi Yapım İşi	27.000,00 TL	Yapım işi
Merkez Yüksel Yeşil İlkokulu Ahşap ve Metal Atölyesi Yapım İşi	28.000,00 TL	Yapım işi
Merkez İsmail Güner Ortaokulu Salon Sporları Atölyesi Yapım İşi	29.000,00 TL	Yapım işi
Edirne İli Keşan İlçesi Yekta Baydar Ortaokulu Fetemm Atölyesi Yapım İşi	29.500,00 TL	Yapım işi
Vali Konağı Garaj Zemini Kaplaması Bahçe Kuyusu Çevresine Moloz Taş Duvar Yapım İşi	22.005,55 TL	Yapım işi
Enez Işıklı Köyü İçme Suyu Isale Hattı Yapım İşi	25.594,00 TL	Yapım işi
Merkez Atatürk Ortaokulu Çatı Onarım ve Sürgülü Kapı Yapım İşi	21.400,00 TL	Yapım işi
Edirne Deveci Han Kültür Merkezi Bakım Onarım İşi	36.569,41 TL	Hizmet alımı
İpsala Şehir Er Mustafa Aydın Metal Atatürk Büstü Onarım İşi	14.379,50 TL	Hizmet alımı
23 Nisan Ulusal Egemenlik ve Çocuk Bayramı Nedeniyle Fotoğraf ve Jimm Jeep ve Mirror Kurulumu Yapılması İşi	24.000,00 TL	Hizmet alımı
Emniyet Müdürlüğü İpsala Pts Direk Dikim, Montaj ve Devreye Alma	29.735,00 TL	Hizmet alımı
Edirne Enez Devlet Hastanesi Kanalizasyonu İçin Karayolu Altından Yatay Sondaj Yapılması İşi	25.410,00 TL	Hizmet alımı
Edirne Gazi Osmanpaşa Ortaokulu Elektrik Kompanzasyon Onarım İşi	18.500,00 TL	Yapım işi
Merkez Kadripaşa İlkokulu İnşaat Tesisat Onarım İşi	28.173,24 TL	Yapım işi
Keşan Fatih Sultan Mehmet Ortaokulu Onarım İşi	21.970,00 TL	Yapım işi
Edirne Şehit Asım İlkokulu Elektrik Tesisatı Onarım İşi	20.830,00 TL	Yapım işi
Edirne Merkez Musabeyli Köyü Kanalizasyona 2 Adet Terfi Hattı Yapım İşi	22.400,00 TL	Yapım işi

Doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen hizmet alımları ve yapım işlerine ait ödeme dosyalarında hakediş raporlarının bulunmaması Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne aykırıdır.

BULGU 8: Doğrudan Temin Usulüyle Piyasa Araştırması Yapılmadan Tek Firmadan Alım Yapılması

İdare tarafından bazı mal veya hizmet alımlarının piyasa fiyat araştırması yapılmadan doğrudan temin usulüyle yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendinde, büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin onbeş milyar, diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile (2019 yılı için söz konusu limit tutarı 30.101,00 TL'dir.) temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımların ilan yapılmaksızın, teminat alınmaksızın ve ihale yetkilisince

görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçların doğrudan temin usulü ile giderilebileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede 2019 yılı içerisinde özellikle iki firmadan 658.224,03 TL ve 277.867,12 TL tutarında yoğun şekilde mal veya hizmet alımı yapıldığı ve piyasa fiyat araştırmasının sadece alım yapılan firmaların tekliflerinden oluştuğu tespit edilmiştir.

Doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasa fiyat araştırması yapılacak ve harcama yetkilisince uygun görülen teklif kabul edilecektir. Bu sebeple alım konusu ihtiyacın arz piyasasına göre değerlendirme yapılmalı, arz piyasası geniş olan ihtiyaçlar bakımından yeterli sayıda satıcıdan fiyat alınması piyasa fiyat araştırmasının bir gereği olarak görülmelidir. Piyasa fiyat araştırmasında tek teklif alınması malın rayiç değerinden yükseğe alınmasına ve kamunun zarara uğratılmasına sebep olabilecektir.

Doğrudan temin yoluyla yapılan mal ve hizmet alımlarında işi yapanlardan gerekli tekliflerin alınması suretiyle piyasa fiyat araştırmasının yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 9: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarının Kanunda Öngörülen % 10'luk Sınırı Aşması ve Kamu İhale Kurumunun Uygun Görüşünün Alınmaması

Edirne İl Özel İdaresinin harcama belgeleri üzerinde yapılan incelemede doğrudan temin ya da pazarlık usulüyle yapılan mal ve hizmet alımlarının mevzuatta öngörülen % 10'luk sınırı aşmasına rağmen aşan kısım için Kamu İhale Kurumu'ndan uygun görüş alınmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "*Temel ilkeler*" başlıklı 5'inci maddesi idarelerin ihtiyaçlarını öncelikle açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulüyle karşılamasına, diğer usullere ise ancak kanunda gösterilen özel hallerde başvurulması gerektiğine işaret etmektedir. Madde metninde bahsedilen özel haller Kanununun 21 ve 22 inci maddelerinde sayılmış olup bu şartların ortaya çıkması durumunda dahi idareye takdir yetkisi tanınmakta, açık ihale veya belli istekliler arasında ihale yapılmasının önünde bir engel bulunmamaktadır. Kanun koyucu, bu takdir yetkisine de miktar yönünden sınırlama getirmiş olup 62'nci maddenin 3'üncü fıkrasının (1) bendine göre 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yapılacak harcamaların yıllık toplamı, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu aşamayacaktır. Kamu İhale Genel Tebliğinin 21.2 inci maddesine göre

%10 oranı hesaplanırken kamu kurum ve kuruluşlarının yıllık bütçelerinde belirlenen toplam ödenek miktarı dikkate alınacak ve mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı hesaplanacaktır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21.4 üncü maddesi gereği mahalli idarelerde uygun görüş için kuruma başvurmakla görevli ve yetkili olanlar üst yöneticiler olup bu konuda yetki devredilmiş olsa bile yetki devredilenlerin başvuruları kabul edilmeyecektir.

Yapılan incelemede; Edirne İl Özel İdaresi tarafından 2019 yılı bütçesinde hizmet alımları için toplam 11.463.982,46 TL, mal alımları için 35.832.007,94 TL ödenek ayrıldığı, Kurum tarafından 4724 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında 2.169.512,18 TL tutarında hizmet alımı, 6.324.088,63 TL tutarında mal alımı yapıldığı görülmüştür. Dolayısıyla söz konusu alım bedellerinin, yıllık bütçe ödeneğinin %10'unu aştığı, buna rağmen aşılan kısım için Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 14: İl Özel İdaresi 2f/f ve 22/d Doğrudan Temin Limitleri

	Bütçe Toplamı	Doğrudan Temin Limiti	Harcanan Tutar	Aşılan Miktar
Hizmet Alımı	11.463.982,46 TL	1.146.398,25 TL	2.169.512,18 TL	1.023.113,93 TL
Mal Alımı	35.832.007,94 TL	3.544.852,59 TL	6.324.088,63 TL	2.779.236,04 TL
Yapım İşi	84.301.158,45 TL	8.430.115,85 TL	2.171.417,21 TL	--

Sonuç olarak mal ve hizmet alımları için öngörülen üst sınırın aşılmasına rağmen uygun görüş alınmamasının mevzuata aykırı olduğu, kanunda ve tebliğde emredici hüküm niteliği taşıyan düzenlemelere riayet edilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Doğrudan Temin Ödemelerinde Hak Sahiplerinin Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Borçlarının Sorgulanmaması

İdare tarafından gerçekleştirilen doğrudan temin ödemelerinde, hak sahiplerine ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin aranılmadığı ve işverenlerin Sosyal Güvenlik Kurumuna borçlarının olup olmadığına dair sorgulamanın yapılmadığı görülmüştür.

a) Doğrudan Temin Suretiyle Ödemelerde Vadesi Geçmiş Borç Durumunu Gösterir Belgenin Aranılmaması;

İdare tarafından gerçekleştirilen ödemelerde, hak sahiplerine ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin aranılmadığı görülmüştür.

6183 sayılı Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Amme alacağı

ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları” başlıklı 22/A maddesinde;

“Maliye Bakanı, aşağıdaki ödeme ve işlemlerde, Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge aranılması ve yapılacak ödemelerden istihkak sahiplerinin amme borçlarının kesilerek ilgili tahsil dairesine aktarılması zorunluluğu ile kesintilere asgari tutar ve oran getirmeye, kapsama girecek amme alacaklarını tür, tutar, ödeme ve işlemler itibarıyla topluca veya ayrı ayrı tespit etmeye, zorunluluk getirilen ödeme ve işlemlerde hangi hallerde bu zorunluluğun aranılmayacağını ve uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye yetkilidir.

1. 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na tabi kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermaye işletmelerinin yapacağı her türlü ödemelerde,

2. 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumlar ile kamu tüzel kişiliğini haiz kurum ve kuruluşların (meslekî kuruluşlar ve vakıf yüksek öğretim kurumları hariç) mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle hak sahiplerine yapacakları ödemelerde,

(...)

Bu madde kapsamında zorunluluk getirilen ödemelere ilişkin olarak işçi ücreti alacakları hariç olmak üzere, yapılacak her türlü devir, temlik ve el değiştirme, Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcu karşılayacak kısım ayrıldıktan sonra kalan kısım üzerinde hüküm ifade eder. Şu kadar ki bu hükmün uygulanmasında diğer kamu idarelerinin alacaklarına karşılık kesinti yapılması gereken hallerde kesinti tutarı garameten taksim olunur.

Takibata selahiyetli tahsil dairesince, bu madde kapsamında getirilen zorunluluğa rağmen borcun olmadığına dair belgeyi aramaksızın ödeme yapanlara ve işlem tesis eden kurum ve kuruluşlara dört bin Türk lirası idari para cezası verilir. İdari para cezası, ilgisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. İdari para cezasına karşı tebliğ tarihini takip eden otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabilir.”

Hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu hükme istinaden Tahsilat Genel Tebliği Seri: A Sıra No:1, 30.06.2017 tarih ve 26568 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Anılan Tebliğin 5’inci bölümünde amme alacağı ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları düzenlenmiştir.

İlgili Tebliğ’in 5’inci bölümünün 2’nci maddesinde; 5018 sayılı Kanun’a tabi kamu idarelerine kaynağına bakılmaksızın hak sahiplerine yönelik gerçekleştirecekleri 2.000 TL tutarının üzerindeki ödemeler sırasında hak sahiplerinin Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılması zorunluluğu getirildiği ifade edilmektedir.

Anılan Tebliğ’de, vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge arama zorunluluğu getirilen kurum ve kuruluşlarca yapılacak ödemeler sırasında, tahsil dairelerinin verdiği bilgiye istinaden kapsama giren alacak türlerinin toplamının 2.000 TL tutarını aşmaması halinde, borcun bulunmadığının kabul edilerek ödemenin yapılması; söz konusu alacak türleri toplamının 2.000 TL tutarını aşması halinde ödemenin yapılmaması gerektiği belirtilmiştir.

Ayrıca Kanun’da, söz konusu zorunluluğa rağmen borcun olmadığına dair belgeyi aramaksızın ödeme yapanlara ve işlem tesis eden kurumlara idari para cezasının verileceği düzenlenmiş olup ilgili Tebliğ’de de idari para cezasının her bir ödeme ve işlem için ayrı ayrı olmak üzere tatbik edileceği hüküm altına alınmıştır.

Ancak idare tarafından gerçekleştirilen vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge arama zorunluluğu bulunan ödemelerde, bu belgenin aranmadığı görülmüştür.

Bu itibarla Kanun kapsamında yer alan ödemelerde, vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin aranılmaması halinin mevzuata uyarlı olmadığı ve söz konusu husus uyarınca kurumun idari yaptırıma maruz kalabileceği değerlendirilmektedir.

b) Doğrudan Temin Yoluyla Düzenlenen İşveren Hakedişlerinin Ödenmesinde Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Borç Sorgulamasının Yapılmaması

İdare tarafından gerçekleştirilen hakediş ödemelerinde işverenlerin, Sosyal Güvenlik Kurumuna ilişkin muaccel borçlarının bulunup bulunmadığı hususunda sorgulama yapılmadığı görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun “Prim ve idari para cezası borçlarının hakedişlerden mahsubu, ödenmesi ve ilişiksizlik belgesinin aranması”

başlıklı 90'ıncı maddesinde;

“(...) İşverenlerin hakedişleri, Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödenir. (...) İşverenlerin, kamu idareleri ile döner sermayeli kuruluşlar, bankalar ve kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar nezdindeki her çeşit alacak, teminat ve hakedişleri üzerinde işçi ücreti alacakları hariç olmak üzere yapılacak her türlü devir, temlik ve el değiştirme, Kurum alacaklarını karşılayacak kısım ayrıldıktan sonra, kalan kısım üzerinde hüküm ifade eder. (...)”

Bu maddede belirtilen yükümlülükler yerine getirilmeden hak ediş ödenmesi (...) hallerinde, ilgililer hakkında genel hükümlere göre idarî ve cezaî işlem yapılır. (...)” hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun hükmüne istinaden hazırlanan ve 29.09.2018 tarih ve 27012/2. Mükerrer sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan, Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik’in *“Hakedişten kesinti ve mahsup”* başlıklı 6'ncı maddesinde;

“(1) İdarece işverenlerin hakedişleri, Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödenir. (...)”

(3) İdare, yaptığı ihaleler sonucunda işverene ödeyeceği her hakediş ödemesinden önce işverenin ve varsa alt işverenlerinin Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının bulunup bulunmadığı hususunda sorgulama yapabilmek için Kuruma yetki başvurusunda bulunabilir. Kurumca bu başvurunun uygun görülmesi halinde idarece, işverene yapılacak her hakediş ödemesinden önce elektronik ortamda işverenin ve varsa alt işverenlerinin Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan muaccel borçlarının bulunup bulunmadığı hususunda sorgulama yapılır. İşveren ve varsa alt işverenlerin Kuruma borcu yoksa, ayrıca Kuruma yazı ile sorulmaksızın hakediş ödemesi yapılır.

(5) İdarece, işveren ve varsa alt işverenlerinin Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarına mahsup edilmek üzere yapılan kesinti tutarı, ödeme belgesinde gösterilir. Bu kesinti, ödeme makamınca muhasebe kayıtlarına intikal tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma veya Kurumun

önceden bildirilen banka hesabına yatırılır. Hakediş miktarı, işverenin ve varsa alt işverenlerinin Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borcunu karşılamazsa, bakiye borç daha sonra ödenecek hakedişlerden aynı yöntemle kesilerek Kuruma ödenir.

(6) İşverenin ve varsa alt işverenlerinin, prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden dolayı Kuruma olan sorumluluğu; idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının tamamının hakedişten mahsup edildiği tarihe kadar devam eder.”

Denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde idare tarafından gerçekleştirilen hakediş ödemelerinden önce işverenlerin, SGK'ya borcunun olup olmadığının elektronik ortamda sorgulanması şayet ilgililerin borcu yok ise ödemenin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. İlgili işverenlerin SGK'ya borcu olması halinde ise söz konusu borca mahsup edilmek üzere hakedişten kesinti yapılması ve anılan kesintinin kurumun banka hesabına yatırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Öte yandan söz konusu yükümlülükleri yerine getirmeden hakediş ödemesi yapan ilgililer hakkında genel hükümlere göre idari ve cezai işlem yapılacağı mevzuat ile hüküm altına alınmıştır.

Ancak idare tarafından işveren hakedişlerinin ödenmesi öncesinde ilgililerin SGK'ya borcunun bulunup bulunmadığına ilişkin gerekli sorgulamaların gerçekleştirilmediği görülmüştür.

Bu itibarla işveren hakedişlerinin ödenmesi öncesinde ilgililerin Sosyal Güvenlik Kurumu borçlarına ilişkin sorgulama yapılmamasının mevzuata uygun olmadığı ve söz konusu husus uyarınca kurumun idari yaptırıma maruz kalabileceği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Parasal Sınırların Altında Kalmak Amacıyla Bazı Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünmesi

Aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, tek seferde ihale yoluyla temin edilmesi veya yaptırılması yerine, kısımlara bölmek suretiyle doğrudan temin yöntemi kullanılarak gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Temel İlkeler*" başlıklı 5'nci maddesinde özetle; "*İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir.*" denilmektedir.

Kanun'un 22'nci Maddesinin (d) bendi ile büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin onbeş milyar, diğer idarelerin beş milyar (2019 yılı için söz konusu limit tutarı 30.101,00 TL'dir) Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçlarının ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile karşılanabilmesine imkân tanınmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "*4734 Sayılı Kanun'un 22'nci Maddesinin (d) Bendi Gereğince İhtiyaçların Temini*" başlıklı 5'inci maddesinde;

"Bu bentte belirlenen parasal limitlere bağlı olarak yapılacak ihtiyaç teminlerinde, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılabacağına tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanunun ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, 4734 sayılı Kanun'un 19 uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanunun 22 nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanunun 22 nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir."

Denilmek suretiyle uygulamaya açıklık getirilmiştir.

Edirne İl Özel İdaresi tarafından 2019 yılında doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımların tamamının (648 adet) incelenmesi neticesinde;

1. Edirne İli Havsa İlçesi Necatiye Köyü Şehit Engin Şahin Ortaokulu fetemm atölyesi yapım işi, Edirne Merkez Selimiye İmam Hatip Ortaokulu drama, dil ve eleştirel düşünce atölyesi yapım işi, Edirne İli Keşan İlçesi Rasim Ergene Ortaokulu yazılım ve tasarım atölyesi yapım işi, Merkez Yüksel Yeşil İlkokulu ahşap ve metal atölyesi yapım

işi, Merkez İsmail Güner Ortaokulu salon sporları atölyesi yapım işi, Edirne İli Keşan İlçesi Yekta Baydar Ortaokulu fetemm atölyesi yapım işlerinde tek bir ihale ile yapılması mümkünken işin kısımlara bölünerek tek bir firmaya 202.000,00 TL ödeme yapıldığı,

2. İlköğretim hizmetlerinde kullanılmak üzere yazıcı toner alım işi için tek bir ihale ile yapılması mümkünken tek bir firmaya 59.410,00 TL ödeme yapıldığı
3. İl Kültür Turizm Müdürlüğü ilimizi tanıtım amaçlı broşür basılması işi için tek bir ihale ile yapılması mümkünken tek bir firmaya 47.500 TL ödeme yapıldığı,
4. İdare yol çalışmalarında kullanılmak üzere asfalt serimi için bitüm malzeme nakliye işi tek bir ihale ile yapılması mümkünken, tek bir firmaya 142.593,28 TL ödeme yapıldığı,
5. İsmail Güner Ortaöğretim Okulu spor salonu spor atölyeleri donatım malzeme alımı Rasim Ergene Ortaöğretim Okulu yazılım ve tasarım atölyesi donatım malzeme alım işi, Yekta Baydar Ortaokulu fetemm atölyesi donatım malzeme alım işi, Yüksel Yeşil İlköğretim Okulu ahşap ve metal atölyesi donatım malzeme alım işi, Vali Fahri Yücel İlkokulu fetemm atölyesi donatım malzeme alımı, Şehit Engin Şahin Ortaokulu fetemm atölyesi donatım malzeme alımı, Selimiye İmam Hatip Ortaokulu drama dil ve eleştirel düşünce atölyesine donatım malzeme alım işi için tek bir ihale ile yapılması mümkünken, tek bir firmaya 144.506,00 TL ödeme yapıldığı,
6. Rasim Ergene Ortaöğretim Okulu yazılım ve tasarım atölyesi mobilya alım işi, Yekta Baydar Ortaokulu fetemm atölyesi mobilya alım işi, Şehit Engin Şahin Ortaokulu fetemm atölyesi mobilya alım işi, Selimiye İmam Hatip Ortaokulu drama dil ve eleştirel düşünce atölyesine donatım malzeme alım işi, Yüksel Yeşil İlköğretim Okulu ahşap ve metal atölyesi mobilya malzeme alım işi, İsmail Güner Ortaöğretim Okulu spor salonu spor atölyesi mobilya malzeme alım işi, Ali Fahri Yücel İlkokulu fetemm atölyesi mefruşat alım işi için tek bir ihale ile yapılması mümkünken, tek bir firmaya 147.559,00 TL ödeme yapıldığı
tespit edilmiştir.

Aynı ihale konusu içerisinde yer alabilecek nitelikteki ihtiyaçların, Kanunda öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde kısımlara bölünmek suretiyle doğrudan temin yöntemiyle karşılanması ihalelerde rekabet, saydamlık, eşit muamele, güvenilirlik ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 12: Kurumun Mülkiyetindeki Bazı Taşınmazların Şartları Uygun Olmadığı Halde Pazarlık Usulüyle, Bazı Taşınmazların da İhale Yapılmaksızın Kiraya Verilmesi

İl Özel İdaresi mülkiyetindeki bazı taşınmazların pazarlık usulü ile ya da ihale yapılmaksızın kiraya verildiği tespit edilmiştir.

a) İl Özel İdaresi Mülkiyetindeki Bazı Taşınmazların Pazarlık Usulü İle Kiraya Verilmesi

İl özel idaresi mülkiyetindeki çeşitli mevkilerde bulunan 3 adet taşınmazın, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine göre, pazarlık usulü ile kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun “*Kapsam*” başlıklı 1’inci maddesinde; Genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun’da yazılı hükümlere göre yürütüleceği,

36’ncı maddesinde ise, bu Kanun’un 1’inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, Ancak 44’üncü maddede gösterilen işlerin belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45’inci maddede gösterilen işlerin açık teklif usulüyle, 51’inci maddede sayılan işlerin pazarlık, 52’nci maddede gösterilen işlerin de yarışma usulüyle, yaptırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un “*Pazarlık usulüyle yapılacak işler*” başlıklı bahsi geçen 51’inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde hangi işlerin bu kapsamda ihale edilebileceği şu şekilde belirlenmiştir; “*g) Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,*”

Madde hükmünde belirtildiği üzere taşınmazların kiralanması hususunda bu fıkra kapsamında pazarlık usulünün uygulanabilmesi için şu iki şartın birlikte mevcudiyeti gerekmektedir:

- 1- Taşınmazın, Devletin özel mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki

taşınmazlardan olması,

- 2- İşin özelliği, idareye yararlı olması veya ivediliği gereği kapalı ya da açık teklif yöntemlerinin kullanılamıyor olması.

Dolayısıyla 51/g yöntemine göre pazarlık usulünün; Devlete ait taşınmazlar kavramının karşılığı olan, genel bütçeli kuruluşlara ait taşınmazlar yani tapuda Hazine adına kayıtlı taşınmazlar dışında uygulanmasının mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

Nitekim bu durum idareye ait bir taşınmaza (Hazine taşınmazı olmayan) yönelik olarak Antalya 2'nci İdare Mahkemesi'nce verilen 31.10.2006 tarih ve 2006/1861 sayılı Kararı onayan Danıştay 13'üncü Dairesinin vermiş olduğu 21.10.2008 tarih ve 2008/6874 sayılı Kararda da şu şekilde açıkça ifade edilmiştir:

"Mülkiyeti belediyelere ait taşınmazların "Devletin özel mülkü" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer"lerden (kayalar, tepeler, dağlar, kaynaklar, sahihsiz şeyler, akarsular, kıyılar vb.) olmadığıнын tartışmasız olduğu, bu nedenle belediyelere ait taşınmazların 2886 sayılı Yasa'nın 51. maddesinin (g) bendi kapsamında kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin olanaklı olmadığı ... na oy çokluğuyla karar verildi."

Yukarıda ayrıntılı olarak açıklanan gerekçelerle, idarenin mülkiyetlerinde bulunan taşınmazların kiralama işlemlerinin, 2886 sayılı Kanun'un 51/g bendine göre ihale edilmesi mümkün olmayıp mevzuata aykırı bir işlem tesis edildiği değerlendirilmektedir.

Tablo 15: Pazarlık Usulü İle Kiraya Verilen Taşınmazlar

İhale Türü	Kira Yeri	Cinsi	Kiracı Adı	Aylık / Yıllık	Kira Tutarı	Kira Başlangıç Tarihi	Kira Bitiş Tarihi
2886 D.İ.K. 51/G Pazarlık	Merkez 22 Parsel	Çay Ocağı	İbrahim Kabakçı	Aylık	480,00 TL	21.02.2019	20.02.2022
2886 D.İ.K. 51/G Pazarlık	Meriç 23 Ada 9 Parsel	2d Nolu İşyeri	Seçil Sert	Aylık	250,00 TL	24.04.2019	23.04.2022
2886 D.İ.K. 51/G Pazarlık	Meriç 23 Ada 9 Parsel	4 Nolu İşyeri	Esnaf Sanatkarlar Odası	Aylık	440,00 TL	20.08.2019	19.08.2022

b) İl Özel İdaresi Mülkiyetindeki Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Kiraya Verilmesi

İl özel idaresi mülkiyetindeki çeşitli mevkilerde bulunan 2 adet taşınmazın, ihale yapılmaksızın kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesine göre; "... özel idarelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür." denilmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "İl Meclisinin Görev ve Yetkileri" başlıklı 10'inci maddesinde; "Taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın akar haline getirilmesine izin; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmibeş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek." hükmü yer almaktadır.

5302 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine göre, taşınmazların 3 yılı aşan kiralamalarında İl Genel Meclisi kararıyla ihale edilerek kiraya verilmesi mümkündür. Kira süresi biten taşınmazlar için yeniden kiralama ihalesine çıkılması gerekmektedir.

Söz konusu mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; Kanun koyucu, İl özel idaresi taşınmazlarının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre kiraya verilmesi gerektiği noktasında iradesini ortaya koymuştur. Bu itibarla Kurum mülkiyetindeki taşınmaz malları kiraya verme işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndaki ihale usullerine göre yapılmalıdır. Ancak idare tarafından aşağıdaki tabloda belirtilen taşınmaz kiralamalarının ihale yapılmaksızın sadece il genel meclisi kararıyla kira sözleşmesi yapılarak gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Tablo 16: İhale Yapılmaksızın Kiraya Verilen Taşınmazlar

İhale Türü	Kira Yeri	Cinsi	Kiracı Adı	Aylık / Yıllık	Kira Tutarı	Kira Başlangıç Tarihi	Kira Bitiş Tarihi
İl Genel Meclisi Kararı	Uzunköprü 132 Ada 3 Parsel	43-50 Nolu Bağımsız Bölümler	Uzunköprü Kadastro Md.lüğü	Aylık	2.717,52 TL	02.03.2017	02.03.2022
İl Genel Meclisi Kararı	Havsa 103 Ada 21 Parsel	Atm Yeri	Havsa Ziraat	Yıllık	2.343,78 TL	28.11.2011	28.11.2021

BULGU 13: Yapım İşi İhalelerinde İhaleye Katılan Aday veya İsteklilerin Yasaklılık Teyitlerinin Yapılmaması

Yapım işi ihalelerinde tüzel kişi aday veya isteklilerin %50'den fazla hissesine sahip ortakları ile başvuru veya teklifi imzalayan yetkililerinin yasaklılık teyitlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan, 22.08.2009 tarih ve

27327 sayılı Kamu İhale Genel Tebliği'nin "*İhaleye katılan aday veya isteklilerin ihale kontrol sisteminden kontrol edilmesi*" başlıklı 28'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında;

"İhale üzerinde kalan isteklilerin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının İhale Kontrol Sisteminden teyit ettirilmesi esasları çerçevesinde, haklarında kamu davası açılması nedeniyle ihalelere katılamayacak olanlar için de teyit işlemi gerçekleştirilecektir. Bütün aday veya isteklilerin ve bu kapsamda tüzel kişi aday veya isteklilerin % 50'den fazla hissesine sahip ortakları ile başvuru veya teklifi imzalayan yetkililerinin de 4734 sayılı Kanun'un 11 inci maddesine göre İhale Kontrol Sisteminden kontrol edilmesi gerekmektedir."

Edirne İl Özel İdaresinin ihaleleri incelendiğinde; yapılan ihalelerin tamamında tüzel kişi aday veya isteklilerin %50'den fazla hissesine sahip ortakları ile başvuru veya teklifi imzalayan yetkililerinin yasaklılık teyitlerinin yapılmadığı sadece başvuruda bulunan tüzel kişi için kontrol yapıldığı tespit edilmiştir. Mezkûr mevzuattan açıkça anlaşıldığı üzere kontrollerin tüzel kişilikler ile birlikte tüzel kişiliklerin %50'den fazlasına sahip hissedarları ile başvuru veya teklifi imza edenler için de yapılması gerekmekte olup teyitlerin yapılmaması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 14: Yapım İşlerinde Teknik Personel Çalıştırılmaması

Yapım işlerinde teknik personel çalıştırılmadığı tespit edilmiştir.

04.03.2009 tarih ve 27159 sayılı Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "*İsteklinin organizasyon yapısı ve personel durumuna ilişkin belgeler*" başlıklı 40'ıncı maddesinde;

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

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "*Sözleşmenin yürütülmesinde çalıştırılacak teknik*

personel” başlıklı 48’inci maddesinde;

“İhale konusu işte çalıştırılması öngörülen teknik personelin nitelik ve sayısının sözleşme tasarısında belirtilmesi gerekmektedir. Ancak, Uygulama Yönetmeliği’nin “İstenecek belgeler” başlıklı 30 uncu maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde yer alan “Aday veya isteklilerden ihale ve ön yeterliğe katılım için taahhütname istenemez” hükmü gereğince aday veya isteklilerden söz konusu teknik personele ilişkin taahhütname istenmeyecektir. İhale üzerinde kalan isteklinin, teknik personelin idarece öngörülen nitelik ve sayıda olduğuna dair belgeleri, (Değişik ibare:RG-8/8/2019-30856) Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan süreler içinde idareye sunması gerekmektedir.”,

04.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İhaleye katılımda yeterlilik kuralları” başlıklı 10’uncu maddesinin 5’inci fıkrasında;

“İhale konusu hizmet veya yapım işlerinde isteklinin yönetici kadrosu ile işi yürütecek teknik personelinin eğitimi ve mesleki niteliklerini gösteren belgeler”,

Aynı maddenin 7’nci fıkrasında; *“İstekliye doğrudan bağlı olsun veya olmasın, kalite kontrolden sorumlu olan ilgili teknik personel veya teknik kuruluşlara ilişkin belgeler”,*

“Tekliflerin değerlendirilmesi ve ihalenin yapılması” başlıklı 52’nci maddesinin 4’üncü fıkrasında;“Bu ihalelerde teknik değerlendirme kriterleri, 10 uncu Maddede belirtilen kriterlere uygun olarak belirlenir. İhale dokümanı ve davet mektubunda belirtilen bu kriterlerin belirlenmesinde; benzer nitelik ve ölçekteki sözleşmeleri yerine getirme deneyimi, iş için önerilen yöntem, organizasyon yapısı, yönetici kadrosu ile işi yürütecek teknik personelinin eğitimi ve mesleki nitelikleri esas alınır.”

Hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde ihale mevzuatı kapsamına dahil idareler tarafından yapılacak yapım işi ihalelerinde, idareler tarafından işin fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmasını teminen yüklenicilerden işin mahiyetine uygun olarak, hazırlanan sözleşmelerde teknik personel çalıştırılması zorunluluğunun aranması gerekliliği açıkça anlaşılmaktadır. İdarelerin yapacakları yapım işlerine ait ihale dokümanlarında, yüklenicilerin taahhütte buldukları işlere uygun nitelikte ve sayıda teknik personel belirlemeleri ve işin yapılması aşamasında ilgili personelin çalıştırılıp çalıştırılmadığını kontrol etmesi, çalıştırılmaması durumunda sözleşmelerde belirlenen cezaları kesmesi gerekmektedir. Ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterilen yapım işi ihalelerinde teknik personelin belirlenmediği tespit edilmiş olup mevzuata aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Tablo 17: Teknik Personel Çalıştırma Şartı Aranmamış Olan İhaleler

Sıra No	İkn	İhale Tarihi	İşin Adı	Sözleşme Tutarı
1	2019/323069	11/07/2019	Edirne Merkez ve İlçe Okulları Akıl ve Zeka Oyunları Atölyeleri Yapım işi	2.251.335,00 TL
2	2019/374297	02/08/2019	Merkez İlhami Ertem Anadolu Lisesi Onarım İşİ	275.889,00 TL
3	2019/370806	02/08/2019	Merkez Cumhuriyet İlkokulu Onarım işi	160.850,00 TL
4	2019/369931	31/07/2019	Edirne Trafik Çocuk Eğitim Parkı Yapım İşİ	5.521.248,94 TL
5	2019/364611	31/07/2019	Merkez Mimar Sinan Ortaokulu Onarım işi	230.998,00 TL
6	2019/364611	31/07/2019	Meriç Çok Programlı Anadolu Lisesi Onarım İşİ	270.949,00 TL
7	2019/364605	31/07/2019	Merkez Hüseyin Hüsnü Tekışık Rehberlik ve Araştırma Merkezi Onarım İşİ	764.589,00 TL
8	2019/364441	30/07/2019	İpsala İmam Hatip Lisesi Onarım İşİ	721.000,00 TL
9	2019/352096	23/07/2019	Edirne Kapıkule Gurbetçi Otopark Plaka Okuma ve Sayaç Sistemi Yapılması İşİ	182.260,00 TL
10	2019/343419	18/07/2019	Edirne İl Millî eğitim Müdürlüğü Tasarım ve Beceri Atölyeleri Mobilya Malzeme ve Materyal Alım İşİ	3.706.067,28 TL
11	2019/341557	17/07/2019	Temel Eğitim Okulları Grup 1 Onarım İşİ	3.216.827,81 TL
12	2019/341826	17/07/2019	Temel Eğitim Okulları Grup 2 Onarım İşİ	2.815.654,08 TL
13	2019/341822	18/07/2019	Temel Eğitim Okulları Grup 3 Onarım İşİ	1.192.752,88 TL
14	2019/340809	17/07/2019	Temel Eğitim Okulları Grup 4 Onarım İşİ	1.198.346,15 TL
15	2019/331003	11/07/2019	Edirne İl Millî Eğitim Müdürlüğü Tasarım Beceri Atölyeleri Yapım İşİ	2.469.050,64 TL

BULGU 15: Anahtar Teslim Götürü Bedel Sözleşme Yaptırılması Gereken Yapım İşlerinin Birim Fiyat Sözleşme ile Yaptırılması

İl Özel İdaresinin mahiyeti itibariyle uygulama projesi hazırlanması gereken yapım işlerini anahtar teslim götürü bedel yerine teklif birim fiyat almak suretiyle ihale ettiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 4'üncü maddesinde;

“Kesin proje: Belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği projeyi,

Uygulama projesi: Belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği projeyi, ... ifade eder” şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Kanun'un “İdarenin uyması gereken diğer kurallar” başlıklı 62'inci maddesinin ilk fıkrasının (c) bendinde;

“Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz...

Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabilir. ...” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, yapım işlerinde esas olan ihaleye çıkılmadan önce yapımın bütün ayrıntılarının gösterildiği uygulama projelerinin hazırlanmasıdır. Madde metninde tahdidi olarak sayılan hallerde, uygulama projesi hazırlanması zorunluluğuna istisnalar getirilmiştir. Fakat istisnai hallerde dahi bina işleri için uygulama projesi hazırlanması şartı korunmuştur. Uygulama projesi hazırlanan yapım işlerinin ise anahtar teslim götürü bedel teklif alınarak ihale edilmesi mecbur kılınmıştır.

Bir yapım işinin Kanun’da sayılan sebeplerden götürü uygulama projesi yapılamayan kısımlarının, ancak karma sözleşmeler marifetiyle birim fiyat teklif alınarak ihale edilebileceği açıklanmıştır. Kamu İhale Kurulu da, uygulama projesine dayalı anahtar teslim götürü bedel yerine birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerinin iptal edilmesi gerektiğine dair birçok emsal karar almıştır. (2005/UY. Z-1240 sayılı karar, 2004/UY. Z-1335 sayılı karar)

Bir yapım işinde, sözleşme imzalandıktan sonra taraflar arasında çıkabilecek hukuki ihtilafları engellemek ve işin her türlü ayrıntısının şüpheye mahal bırakmayacak netlikte olmasını sağlamak için uygulama projesi hazırlanmalıdır. Dolayısıyla bu projelere ilişkin çalışmalar ayrıntılı, bilimsel ölçütlere dayalı ve ihtiyaca uygun şekilde itina ile yapılmalıdır.

İl Özel İdaresi tarafından ihale edilen yapım işleri incelendiğinde, anahtar teslim götürü bedel sözleşme imzalanması gereken işlerde birim fiyat sözleşme imzalandığı görülmüştür. İdare yetkilileri bu duruma gerekçe olarak söz konusu işlerin uygulama projelerinin olmamasını ve muhtemel proje değişikliklerini göstermişlerdir.

İl Özel İdaresinin 2019 yılında 77 adet yapım işi için, birim fiyat sözleşme imzalandığı tespit edilmiştir. Anahtar teslim götürü bedelle ihale ettiği hiçbir yapım işi bulunmamaktadır. Başka bir ifadeyle, yapılacak işler ayrıntılı olarak tasarlanmadan ön veya kesin proje üzerinden

ihaleye çıkılmakta dolayısıyla iş mecburen birim fiyat teklif alınarak ihale edilmektedir. Teklif alınan iş kalemleri ve miktarlarının bir kısmı tahmini olarak belirlenmekte ve bu da proje değişikliklerine ve süre uzatımlarına sebep olmaktadır.

İl Özel İdaresinin kanun ve düzenleyici kurul kararları doğrultusunda hareket etmesi ve itirazlar üzerine iptal edilmesi muhtemel olan bu uygulamaya son vermesi zorunludur. Zira sözleşmelerin etkin olarak uygulanabilmesi için ihale öncesi ve sonrası süreçlerin; idari, mali ve teknik yönleriyle koordineli bir şekilde yürütülmesi ve istisnalar dışındaki yapım işlerinin, uygulama projesine dayanan anahtar teslim götürü bedelle ihale edilmesi gerekir.

BULGU 16: Alt Yüklenici Çalıştırılmasına Onay Verilen İhalelerde, Alt Yükleniciler İçin Yasaklılık Teyidi Yapılmaması ve İhale İşlem Dosyalarında Yüklenici Başvurularının ve İdare Onaylarının Bulunmaması

Alt yüklenici çalıştırılmasına onay verilen ihalelerde, alt yükleniciler için yasaklılık teyidi yapılmadığı ve ihale işlem dosyalarında yüklenici başvurularının ve idare onaylarının bulunmadığı hususları tespit edilmiştir.

04.02.2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*İhaleye Katılmayacak Olanlar*" başlıklı 11 inci maddesinde;

"Aşağıda sayılanlar doğrudan veya dolaylı veya alt yüklenici olarak, kendileri veya başkaları adına hiçbir şekilde ihalelere katılamazlar:

a) *(Değişik: 20/11/2008-5812/4 md.) Bu Kanun ve diğer kanunlardaki hükümler gereğince geçici veya sürekli olarak idarelerce veya mahkeme kararıyla kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanlar ile 12/4/1991 tarihli ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu kapsamına giren suçlardan veya örgütlü suçlardan veyahut kendi ülkesinde ya da yabancı bir ülkede kamu görevlilerine rüşvet verme suçundan dolayı hükümlü bulunanlar.*

b) *İlgili mercilerce hileli iflas ettiğine karar verilenler.*

c) *İhaleyi yapan idarenin ihale yetkilisi kişileri ile bu yetkiye sahip kurullarda görevli kişiler.*

d) *İhaleyi yapan idarenin ihale konusu işle ilgili her türlü ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve onaylamakla görevli olanlar.*

e) *(c) ve (d) bentlerinde belirtilen şahısların eşleri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıkları ve evlat edinenleri.*

f) (c), (d) ve (e) bentlerinde belirtilenlerin ortakları ile şirketleri (bu kişilerin yönetim kurullarında görevli bulunmadıkları veya sermayesinin % 10'undan fazlasına sahip olmadıkları anonim şirketler hariç).

g) (Ek: 31/10/2016-KHK-678/30 md.; Değiştirilerek kabul: 1/2/2018-7071/29 md.) Terör örgütlerine iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından bildirilen gerçek ve tüzel kişiler ile bu kapsamda olduğu Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından bildirilen yurt dışı bağlantılı gerçek ve tüzel kişiler.”

Hükmü yer almaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları” başlıklı 20’nci maddesinde;

“4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 10 uncu maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca ihale dışı bırakılacak olanlar, 11 inci maddesi uyarınca ihaleye katılamayacak olanlar, 58 inci maddesi uyarınca ihalelere katılmaktan yasaklı olanlar ve 53 üncü maddesinin (b) bendinin 8 inci alt bendi gereğince alınacak Cumhurbaşkanlığı Kararında belirtilen yabancı istekliler ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 26 ncı maddesi uyarınca yasaklı olanlar alt yüklenici olamazlar. Ayrıca ön yeterlik/yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterli bulunanlar ile işin ihalesine teklif veren istekliler bu işte alt yüklenici olamazlar. Yüklenicinin ortak girişim olması halinde ortak girişimin ortakları da alt yüklenici olarak çalıştırılmazlar.”

Hükmü yer almaktadır.

04.03.2009 tarih 27159 sayılı Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’ nin “İhale İşlem Dosyası” başlıklı 21’inci maddesinde ise;

“(1) İdare, ihalesi yapılacak her iş için bir ihale işlem dosyası düzenler. Bu dosyada ihale sürecinin bulunduğu aşamaya göre EKAP üzerinden hazırlanarak çıktısı alınanlar dahil aşağıdaki belgeler yer alır:

...

i) İhale süreci ile ilgili diğer belgeler.

...”

Hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde alt yüklenicilerin de ihaleye katılanlar gibi ihaleye katılabilme ve yasaklı olmama şartlarını taşımak zorunda

oldukları ortadadır. Sözleşme imzalandıktan sonra yüklenici tarafından idareye alt yüklenici çalıştırmak için başvurulduğu durumlarda idare tarafından alt yüklenici ile ilgili yasaklılık kontrollerinin yapılması ve ihalelere katılabilme şartlarının gözetilmesi gerekmektedir.

Ancak Edirne İl Özel İdaresi tarafından yapılan yapım işi ihalelerinden aşağıdaki tabloda gösterilen 4 adedinde alt yüklenici çalıştırıldığı ve bu ihalelerde idare tarafından alt yüklenici çalıştırılmasına onay verildiği halde başvuruda bulunan alt yüklenicilerin hiçbiri için yasaklılık teyidi yapılmadığı görülmüştür.

Yine yukardaki mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere ihale sürecine ilişkin olan ve ihale sürecine ilişkin belgelerin tamamının ihale işlem dosyasında yer alması gerekmektedir. Ancak idare tarafından sunulan dosyalarda alt yüklenici çalıştırma talep başvurusu ve onay belgesi görülmemiş ayrıca istenmesi üzerine idare tarafından sunulmuştur.

Alt yüklenici çalıştırılan ihalelerde yasaklılık teyidinin yapılmaması ve süreç ile ilgili belgelerin ihale işlem dosyasında yer almamasının mevzuata aykırı olduğu düşünülmektedir.

Tablo 18 : Yasaklılık Kontrolü Yapılmayan İşler

İşin Adı
Edirne İl Milli Eğitim Müdürlüğü Tasarım Beceri Atölyeleri Yapım İşİ
Edirne Merkez ve İlçe Okulları Akıl ve Zeka Oyunları Atölyeleri Yapım İşİ
Merkez İlhami Ertem Anadolu Lisesi Güvenlik Kamera Sistemi Kurulması
Merkez Cumhuriyet İlkokulu Onarım İşİ

BULGU 17: All Risk (Bütün Riskler) Poliçelerinin Alt Yüklenicileri Kapsamaması

Yapım İşleri İçin düzenlenmesi gereken All Risk (Bütün Riskler) poliçelerinin alt yüklenicilerin eylem ve işlemlerini kapsamadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “İş ve İş Yerlerinin Korunması ve Sigortalanması” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 9 uncu maddesi hükümleri

dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı “inşaat sigortası (bütün riskler)”, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

...

Sigorta poliçesinde; idare işveren sıfatıyla, yüklenici işi gerçekleştiren sıfatıyla yer almalı, alt yüklenicilerin vereceği zararların da teminat kapsamı dahilinde olduğu belirtilmelidir. Kıymetlerin sigortalanmasında aşağıda belirtilen hususlar dikkate alınarak muafiyet ve koasürans uygulamalarına yer verilebilir: ”

Hükmü yer almaktadır.

Mevzuat hükmünden açıkça anlaşıldığı üzere yapılan yapının güvence altına alınması için yükleniciden All Risk (Bütün Riskler) sigortası istenmektedir. Güvence karşılığı olarak alınan sigortada yapım aşamasında yer alan, yüklenicinin birincil düzeyde idareye karşı sorumlu olduğu ayrıca alt yüklenicinin vereceği zararların da kapsama dahil edilip teminata bağlanması gerektiği mezkur mevzuattan açıkça anlaşılmaktadır. Ancak aşağıdaki tabloda gösterilen ihalelerde bulunan All Risk (Bütün Riskler) sigortalarında sadece yüklenicilerin adının geçtiği alt yüklenicilerin yer almadığı tespit edilmiştir, uygulamanın mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Tablo 19: Alt Yüklenicileri Kapsamayan All Risk Sigortalarının Bulunduğu Yapım İşleri

İşin Adı
Edirne İl Milli Eğitim Müdürlüğü Tasarım Beceri Atölyeleri Yapım İşİ
Edirne Merkez ve İlçe Okulları Akıl ve Zeka Oyunları Atölyeleri Yapım İşİ
Merkez İlhami Ertem Anadolu Lisesi Güvenlik Kamera Sistemi Kurulması Yapım İşİ
Merkez Cumhuriyet İlkokulu Onarım İşİ

BULGU 18: Stratejik Planla İlgili Eylem Planının ve Stratejik Plan İzleme Raporunun Hazırlanmaması

Edirne İl Özel İdaresince, stratejik planının uygulama araçlarından birisi olan eylem planının ve her mali yılın ilk altı aylık stratejik plan uygulamalarını değerlendiren stratejik plan

izleme raporunun hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "*Tanımlar*" başlıklı 4'üncü maddesinde; eylem planı, stratejik planın uygulanabilirliğini artırmaya yönelik faaliyetleri, bu faaliyetlerden sorumlu ve ilgili birimler ile bu faaliyetlerin başlangıç ve bitiş tarihlerini içeren plan şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmelik'in "*Stratejik Planların Uygulanması*" başlıklı 15'inci maddesinde ise;

"Stratejik planın uygulama araçları; performans programı, yatırım programı ve idare bütçesi ile hazırlanması halinde eylem planlarıdır."

Hükmü yer almaktadır.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "*Tanımlar*" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"Stratejik plan izleme raporu: Stratejik plan döneminin her bir uygulama yılının Ocak-Haziran dönemi gerçekleşmelerinin izlenmesini sağlayan raporu,"

"Stratejik planların izlenmesi ve değerlendirilmesi ile uygulama sonuçları" başlıklı 16'ncı maddesinde;

"Kamu idareleri Temmuz ayının sonuna kadar stratejik plan izleme raporunu, takip eden yılın Şubat ayının sonuna kadar ise stratejik plan değerlendirme raporunu hazırlar."

Hükümlerine yer verilmiştir.

Kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi reformları çerçevesinde kamu idarelerinde uygulanmakta olan stratejik yönetim süreci; orta ve uzun vadede odaklanmak istenen önceliklerin belirlenmesi, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin kullanılıp kullanılmadığının izlenmesi ile bunun üzerine kurulu bir hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesine temel teşkil etmektedir. Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yasal olarak idarelerin ve yöneticilerin uygulama sonuçlarını izleme ve kamuoyuna açıklama görevleri bulunmaktadır.

Edirne İl Özel İdaresi tarafından Stratejik Plana ait Eylem Planının ve Stratejik Plan İzleme Raporunun hazırlanmamasının mevzuata aykırılık teşkil ettiği, planlama ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile amaçlanan hedeflere ulaşılmasına engel olacağı değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Bankalarca Tahakkuk Ettirilerek Banka Hesabına Aktarılan Faizlere İlişkin Tevkifat Tutarlarının Giderler Hesabında Görünmemesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu hususunda gerekli düzeltmeler yapılmıştır.
5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 18'inci Maddesinin Üçüncü Fıkrasında Sayılan Köye Yönelik Hizmetlere İlişkin Yapım, Bakım ve Onarım İşleri, Bölünmüş Yol, Elektrifikasyon, Köy Yolu, İçme Suyu, Sulama Suyu ve Kanalizasyon Yatırımları Dışındaki İşler İçin Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarmalar Yapılması	2016	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2019 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bulgu:2
3213 Sayılı Maden Kanunu'na Göre Hesaplanan Devlet Hakkı ve Özel İdare Payının İl Özel İdaresi Tarafından Maden İşleri Genel Müdürlüğü Nezdinde Takip Edilmemesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu hususunda gerekli düzeltmeler yapılmıştır.
Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı İle Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabının	2016	Tam Olarak Yerine	Bulgu hususunda gerekli

Bilançoda Birlikte Yer Alması		Getirildi	düzeltilmeler yapılmıştır.
Kiraya Verilen Taşınmazların Kayıtlı Değerlerinin Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabında, Kira Bedellerinin de Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında İzlenmemesi	2016	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2019 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bulgu: 1