



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

EDİRNE İL ÖZEL İDARESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7.	DENETİM BULGULARI.....	14
8.	EKLER.....	31

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	4
Tablo 2: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	6
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	6
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	7
Tablo 5: İl Özel İdaresinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler.....	8
Tablo 6: Doğrudan Teminle Satın Alınan Aynı Nitelikteki Mal ve Hizmetler.....	18
Tablo 7: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yapılan Ödenek Aktarımları	23
Tablo 8: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Mevzuata Uygun Olmayan Ödenek Aktarımları	25

KISALTMALAR

AŞ

Anonim Şirket

EKAP

Elektronik Kamu Alımları Platformu

KHGB

Köylere Hizmet Götürme Birliği

Ltd.Şti.

Limitet Şirket

OSB

Organize Sanayi Bölgesi

TL

Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
2. Kamu İhale Kurumundan Uygun Görüş Alınmaksızın Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Alımlara İlişkin Yasal Limitlerin Aşılması
3. Doğrudan Teminle Yapılan Alımların Elektronik Kamu Alımları Platformunda Kayıt Altına Alınmaması
4. İhtiyaçların Parasal Limitlerin Altında Kalma Amacıyla Parçalara Bölünerek Doğrudan Teminle Karşılanması
5. Yapım İşlerinde Uygulama Projesi Hazırlama Zorunluluğuna Uyulmaksızın Ön Proje Üzerinden Birim Fiyat Alınmak Suretiyle İhaleye Çıkılması
6. Bütün Riskler (All Risk) Sigortasının Alt Yüklenicileri Kapsamaması
7. Organize Sanayi Bölgesi Kanunu'na Göre İl Özel İdaresine Gönderilmesi Gereken İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Harcıyla İlgili Gerekli Takip İşlemlerinin Yapılmaması
8. Bakanlıklar ve Merkezi İdare Kapsamındaki Kuruluşların Yatırım Ödeneklerinin, İdarece Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarılması
9. Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yatırım Planı, Yıllık Çalışma Programı ve Uygulama Projeleri Olmadan Ödenek Aktarılması
10. Yatırımlar İçin Aktarılan Ödenek Karşılığı Kaynağın Tahsis Amacı Dışında Kullanılması
11. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması
12. İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması

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 mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organı olan il genel meclisi seçimle oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğidir. İl özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi validir.

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

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

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

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

yapmakla görevli ve yetkilidir.

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

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97'nci maddesinde mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının görevleri arasında sayılmıştır. Bu amaçla İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kaldırılarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına yerel yönetimler hakkında verilen yetki ve görevlerin yanında, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İçişleri Bakanlığına verilen il özel idaresinin teşkilatı ve işleyişi üzerinde düzenleme, izin ve onay verme görev ve yetkileri halen devam etmektedir. Bu itibarla 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu uyarınca, il özel idarelerinin organlarının çalışma usulleri, norm kadrolarının belirlenmesi, üst yönetici olarak vali ve genel sekreterin atanması, idari denetimi, bütçe ve muhasebe sisteminin oluşturulması, borçlanma izni, işletme ve şirket kurulması ile yurtdışı ilişkilerin yürütülmesi konuları da İçişleri Bakanlığının vesayet denetimi altındadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

İl özel idaresinin organları; il genel meclisi, il encümeni ve validir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 9'uncu maddesi gereğince; İl Genel Meclisi, İl Özel İdaresinin karar organıdır ve ildeki seçmenler tarafından seçilmiş 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 Kanun'un 30'ncü maddesinde sayılan Vali, il özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmektedir. İl özel idaresi personeli vali tarafından atanır.

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

İl özel idaresi teşkilatı; Genel Sekreter, 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 3 birim belirlenmiştir. Bunlar; Genel Sekreterlik, İç Denetim Birimi ve Hukuk Müşavirliğidir.

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

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

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	256	70
Sözleşmeli Personel	-	22
Kadrolu İşçi	128	72
Geçici İşçi	-	-
Toplam	384	164
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	118

Ayrıca İl Özel İdaresinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 6 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, il özel idarelerinin gelir ve gider bütçelerinin hazırlanması, kesin hesabın çıkarılması, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesi amaçlarına göre faaliyet göstermelerini öngörmektedir.

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

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

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

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

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

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

Her yıl bütçesinin kesin hesabı, vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen Mart ayı içinde encümenine 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 2: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Çeşidi	Önceki Yılda Devreden Ödenekler (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenekler (TL)	Ek Bütçe (TL)	Kurum Dışı Ek/ Özel Ödenek (TL)	Aktarmayla Eklene/Düşülen Ödenekler (TL)	Net Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Giderleri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenekler (TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenekler (TL)
01-Personel Giderleri	4.023,44	24.735.000,00	6.003.761,71	31.110.707,15	5.103.581,54	66.957.073,84	66.957.073,84	0,00	0,00
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	3.720.000,00	1.210.000,00	6.466.953,15	120.814,57	11.517.767,72	11.459.736,62	58.031,10	0,00
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.680.233,27	22.222.882,00	44.416.030,85	4.301.761,40	5.794.319,94	68.826.587,58	65.556.804,26	31.811,34	3.237.971,98
04-Faiz Giderleri	0,00	3.500.000,00	0,00	0,00	-193.486,00	3.306.514,00	3.306.514,00	0,00	0,00
05-Cari Transferler	0,00	3.198.166,00	1.522.347,00	0,00	54.163,83	4.774.676,83	4.774.676,83	0,00	0,00
06-Sermaye Giderleri	52.211.070	29.073.952,00	110.525.388,54	144.528.799,73	4.249.390,39	340.588.600,66	238.687.162,41	500.304,76	101.401.133,49
07-Sermaye Transferleri	0,00	0,00	5.176.011,00	0,00	1.009.855,61	6.185.866,61	6.185.866,61	0,00	0,00
08-Borç Verme	0,00	0,00	100.000,00	0,00	0,00	100.000,00	100.000,00	0,00	0,00
09-Yedek Ödenek	0,00	4.550.000,00	0,00	0,00	4.550.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	55.895.326,71	91.000.000,00	168.953.539,10	186.408.221,43	0,00	502.257.087,24	397.027.834,57	590.147,20	104.639.105,47

İl Özel İdaresinin 2022 yılı bütçesi ile 91.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 55.895.326,71 TL yıl içinde eklene ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 502.257.087,24 TL olmuştur. Yıl içinde 397.027.834,57 TL bütçe gideri yapılmış, 590.147,20 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 104.639.105,47 TL ödenek ise 2023 yılına devretmiştir.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Ek Bütçe (TL)	Toplam Gelir Bütçesi (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Vergi Gelirleri	386.000,00	367.000,00	753.000,00	981.860,97	0,00	981.860,97	130,39
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	951.000,00	20.715.418,25	21.666.418,25	21.786.519,99	9.469,80	21.777.050,19	100,51
04-Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	-	-	186.408.221,43	0,00	186.408.221,43	-
05-Diğer Gelirler	89.663.000,00	147.871.120,85	237.534.120,85	256.729.161,34	58.333,57	256.670.827,77	108,06
06-Sermaye Gelirleri	0,00	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09-Red ve İadeler	0,00	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	91.000.000,00	168.953.539,10	259.953.539,10	465.905.763,73	67.803,37	465.837.960,36	179,20

Buna göre 2022 yılı net bütçe geliri %179,20 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %130,39, diğer gelirler %108,06 ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %100,51 ile beklenenin üstünde gerçekleşmiştir. Bütçede alınan bağış ve yardım kaleminden gelir elde edilmesi öngörülmemesine karşın yıl içerisinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarından, İdarenin 5302 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesine binaen yapmakta olduğu yatırımlar için ödenek gönderilmiştir.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderlerinin Ekonomik Kodu	Bütçe (TL)	2022 Yılı Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	30.738.761,71	66.957.073,84	217,83
02-S.G.K. Devlet Prim Giderleri	4.930.000,00	11.459.736,62	232,45
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	66.638.912,85	65.556.804,26	98,38
04-Faiz Giderleri	3.500.000,00	3.306.514,00	94,47
05-Cari Transferler	4.720.513,00	4.774.676,83	101,15
06-Sermaye Giderleri	139.599.340,54	238.687.162,41	170,98
07-Sermaye Transferleri	5.176.011,00	6.185.866,61	119,51
08- Borç Verme	100.000,00	100.000,00	100
09- Yedek Ödenek	4.550.000,00	0,00	-
Toplam	259.953.539,10	397.027.834,27	152,73

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri %152,73 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri %217,83, S.G.K. devlet prim giderleri %232,45, Cari transferler %101,15, Sermaye transferleri %119,51, Sermaye giderleri %170,98 ile beklenenin üstünde gerçekleşmiştir. Faiz giderleri %94,47, Mal ve hizmet alım giderleri ise %98,38 ile beklenenin altında gerçekleşmiştir. Personel giderleri ve SGK devlet prim giderleri kalemlerinde yaşanan beklenmedik artışın sebebi personel ödemelerinde gerçekleşen ücret artışlarından kaynaklanmaktadır. Diğer taraftan, sermaye giderlerinde gerçekleşen beklenmedik artışın nedeni 5302 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi kapsamında gerçekleştirilen yatırımların ödeneklerinin ilgili merkezi idare kuruluşu tarafından İl Özel İdaresine gönderilmesi ve bu yatırımlara ilişkin ödemelerin özel idarece yapılmasından kaynaklanmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın İl Özel İdaresinin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 450.824.666,40 TL,

Faaliyet Geliri 731.413.519,21 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 280.588.852,81 TL olarak gerçekleşmiştir.

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

Tablo 5: İl Özel İdaresinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	İl Özel İdaresinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	ETUR-Edirne Turizm ve Endüstri AŞ	1.500.000,00	1.415.442,34	94,36
2	Edirne İl Özel İdaresi Personel Ltd. Şti.	100.000,00	100.000,00	100
3	Edirne OSB	8.213.371,66	8.213.371,66	100
4	Uzunköprü OSB	1.500.000,00	700.000,00	46,67
5	Keşan OSB	2.604.225,00	1.215.305,00	46,67
6	İpsalaKarma OSB	3.870.075,00	1.806.035,00	46,67

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve

standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
 - 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
 - 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde yapılan inceleme sonucunda aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır:

5018 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde tanımlandığı üzere mali kontrol, kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuatla belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçleri ifade etmektedir.

Mali kontrolün bir parçası olan iç kontrol sisteminin ne olduğu, amacı, yapısı ve işleyişi 5018 sayılı Kanun'un beşinci kısmında, 55 ile 67'inci maddeler arasında belirlenmiştir. Buna göre, kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin yapısını aşağıda belirten unsurlar

oluşturmaktadır:

- Harcama birimleri,
- Muhasebe ve malî hizmetler
- Ön malî kontrol
- İç denetim

Temel unsurları bu olan iç kontrolün işleyişi ile ilgili ayrıntılı hükümler, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan rehberlerle belirlenmiştir.

2022 yılı denetimi kapsamında, mezkur mevzuat çerçevesinde, Kurum iç kontrol sistemi, iç kontrol bileşenleri bazında aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir:

Kontrol Ortamı Standartları

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

İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası İdare tarafından hazırlanan yönetmeliklerle düzenlenmiş ve belirlenmiştir.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmamış ancak içerik açısından mevzuata uygundur.

İdare performans programı içerik açısından mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

İdare hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

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

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeyine indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.

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

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, İç Kontrol Uyum Eylem Planı olmaması nedeniyle değerlendirilememektedir.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 3 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 1’i doludur.

İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

Yapılan tüm açıklamalar doğrultusunda; İç kontrol sistemi yapılandırma çalışmaları belirli ölçülerde tamamlanmış olup halen İdarede yukarıda da belirtilen eksikliklerin mevcut olduğu sonucuna varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Edirne İl Özel İdaresinin 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından bir kısmının cins tashihinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde cins tashihi;

“Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi” şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiğinden bahsedilmekte olup;

“(1)Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda,

tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

(2)Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin mali yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.” denilmiştir.

Yapılan incelemeler sonucunda, İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekilleri ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan taşınmazların bulunduğu görülmüştür. Örnek olarak; yeni mahalle 72 ada 26 parseldeki taşınmazın, büyük doğanca mahallesi 234 ada 1 parseldeki taşınmazın, kavgaz mahallesi 1751 ada 1 parseldeki taşınmazın, yancıkışahin mahallesi 650 ada 16 parseldeki taşınmazın ve mescid mahallesi 453 ada 49 parseldeki taşınmazın tapu kaydı ile fiili kullanım hali uyuşmamaktadır.

Mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Kamu İhale Kurumundan Uygun Görüş Alınmaksızın Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Alımlara İlişkin Yasal Limitlerin Aşılması

Doğrudan teminle yapılan mal alımlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda öngörülen %10 sınırı aşılmış olmasına rağmen bunun için Kamu İhale Kurumu’ndan uygun görüş alınmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 21’inci maddesinde satın alma usullerinden pazarlık usulü ve türleri açıklanmış, birinci fıkranın (f) bendinde 2022 yılı için yaklaşık maliyeti 728.072 TL’ye kadar olan mal alımlarının bu usulle gerçekleştirilebileceği hüküm altına alınmıştır

Kanun’un 22’nci maddesinde ise ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile ilan yapılabileceği açıklanmış ve ilgili maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunmayan idarelerin 72.752 TL’ye kadar ihtiyaçlarını bu kapsamında temin edebileceği belirtilmiştir.

Yine Kanun’un 62’nci maddesinde idarelerce uyulması gereken diğer kurallar belirtilmiştir. İlgili maddenin birinci fıkrasının (ı) bendinde, yukarıda bahsedilen 21 ve 22’nci maddeler için bahsedilen limitler kapsamında yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10’unu Kamu İhale Kurulu’nun

uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı belirtilmiştir.

Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesi ile de Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendinin nasıl uygulanacağı düzenlenmiştir. Tebliğ' in 22'nci maddesinde idarelerin;

Mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranını hesaplamaları,

İhale ve harcama yapmaya yetkili birimlerinin 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptıkları harcamalarının, toplam ödeneklerinin %10 oranını aşım aşmadıklarını takip etmeleri,

21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yapacakları harcamaların yıllık bütçelerinde mal ve hizmet alımı ile yapım işleri için ayrılan ödenekleri toplamının %10 oranını aşacağını anlaşılmaması halinde, mahalli idarelerde üst yönetici tarafından 62'nci maddenin (1) bendi uyarınca uygun görüş için Kamu İhale Kurumuna başvuruda bulunmaları hususlarına riayet etmeleri gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde ihale ve harcamaya yetkili birimlerin mal alımlarında toplam 15.277.203,57 TL gider yaptığı, ödenek miktarının 55.331.105,92 TL olduğu ve uygun görüş limit tutarının 5.533.110,59 TL olduğu görülmüştür. Mezkur mevzuat hükümleri gereğince, % 10'luk limiti aşan harcamalarla ilgili olarak Kamu İhale Kurulu görüşü alınması gerekmektedir.

BULGU 3: Doğrudan Teminle Yapılan Alımların Elektronik Kamu Alımları Platformunda Kayıt Altına Alınmaması

Doğrudan teminle yapılan alımların EKAP üzerinden kayıt altına alınmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Elektronik kamu alımları platformu" başlıklı Ek 1'inci maddesinde; bu platformun kurulması ve işletilmesi ile ihale sürecinde elektronik araçların kullanımına ilişkin esas ve usullerin Kamu İhale Kurumu tarafından belirleneceği hususu düzenlenmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temin kayıt formu" başlıklı 30'uncu maddesinin dokuzuncu fıkrasının ikinci bendi gereğince doğrudan teminle yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan temin kayıt formu" doldurularak EKAP

üzerinde kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin doğrudan teminle muhtelif alımlar yaptığı ancak bu alımlarla ilgili olarak doğrudan temin kayıt formunun doldurmadığı görülmüştür. Dolayısıyla EKAP kayıtları yapılmamıştır.

Söz konusu formun doldurulmaması, 4734 sayılı Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak alımlar için aynı Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendi gereği Kamu İhale Kurulundan alınması gereken uygun görüşün alınmamasına sebebiyet verebilecektir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereği, doğrudan teminle yapılan alımlar için "Doğrudan temin kayıt formunun" doldurularak EKAP üzerinden kayıt altına alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: İhtiyaçların Parasal Limitlerin Altında Kalma Amacıyla Parçalara Bölünerek Doğrudan Teminle Karşılanması

İhale usulleri ile yapılması gereken bazı mal ve hizmet alımlarının, parasal limitin altında kalacak şekilde kısımlara bölünerek doğrudan teminle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde idarelerin, Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu, ayrıca yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün "temel usuller" olduğu düzenlenmiştir.

Ayrıca bütün ihale uygulama yönetmeliklerinin (Mal, hizmet ve yapım ihalelerinin) "Temel ilkeler" başlıklı maddeleri ile benzer hükümler içeren düzenlemelerinde; eşik değerlerin veya parasal limitlerin altında kalmak amacıyla alımların kısımlara bölünemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkur mevzuat hükümlerinden, idarelerin parasal limitin altında kalmak, ihale yoluyla temini gereken bir ihtiyacı doğrudan teminle karşılamak amacıyla mal ve hizmet alımlarını kısımlara bölemeyecekleri anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Destek Hizmetleri Müdürlüğü ile Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nün benzer nitelikteki bazı mal ve hizmet alımlarının parasal limitin altında kalmak amacıyla kısımlara bölerek, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendine göre doğrudan temin yoluyla gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Aşağıda yer alan tabloda İdarenin 2022 yılı içerisinde, bu kapsamda doğrudan temin ile yapmış olduğu bazı alımlara ilişkin örneklere yer verilmiştir.

Tablo 6: Doğrudan Teminle Satın Alınan Aynı Nitelikteki Mal ve Hizmetler

Sıra No	Tarih	Yevmiye No	İşin Nevi	KDV'siz Tutar (TL)
1	23.05.2022	3297	Çöp Konteynırı Alım İşİ	70.350,00
2	23.05.2022	3299	Çöp Konteynırı Alım İşİ	67.000,00
3	23.05.2022	3304	Çöp Konteynırı Alım İşİ	67.000,00
4	08.09.2022	5930	Bitüm Malzemesi Nakliye İşİ	68.901,40
5	08.09.2022	5931	Bitüm Malzemesi Nakliye İşİ	71.072,00
6	20.05.2022	3259	Çadır Alımı	70.000,00
7	23.05.2022	3303	Çadır Alımı	53.400,00
8	23.05.2022	3298	Çadır Alımı	30.000,00

*2022 yılında büyükşehir belediyesi dahilinde bulunmayan idareler için doğrudan temin limiti 72.752,00 TL'dir.

Sonuç olarak, İdarenin benzer nitelikteki mal ve hizmet alımlarını kısımlara bölerek doğrudan teminle karşılaması mevzuata aykırıdır.

BULGU 5: Yapım İşlerinde Uygulama Projesi Hazırlama Zorunluluğuna Uyulmaksızın Ön Proje Üzerinden Birim Fiyat Alınmak Suretiyle İhaleye Çıkılması

İdare tarafından ihale edilerek gerçekleştirilen yapım işi alımlarından bazılarının ihale mevzuatına aykırı olarak uygulama projesi hazırlanmadan ön proje üzerinden birim fiyat alınmak suretiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlık 4'üncü maddesinde ön proje, kesin proje ve uygulama projesi aşağıda yer verildiği şekilde tanımlanmıştır.

"...

Ön proje: Belli bir yapının kesin ihtiyaç programına göre; gerekli arazi ve zemin araştırmaları yapılmadan, bilgilerin halihazır haritalardan alındığı, çevresel etki değerlendirme ve fizibilite raporları dahil elde edilen verilere dayanılarak hazırlanan plân, kesit, görünüş ve profillerin belirtildiği bir veya birkaç çözümü içeren projeyi,

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.”

Mezkur Kanun’un “İdarece uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62’inci maddesinde de Kanun kapsamındaki idareler tarafından mal veya hizmet alımları ile yapım işi alımları için ihaleye çıkılmadan önce zorunlu olarak dikkate alınması gereken hususlar belirtilmiştir. Maddenin (c) bendinde ihale edilerek gerçekleştirilecek yapım işleri açısından idarelerin uyması gereken hususlar ele alınmıştır. (c) bendinde aynen;

“Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. 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. Arsa temini, mülkiyet ve kamulaştırma işlemlerinin tamamlanması şartı, baraj ve büyük sulama, içmesuyu isale hattı, enerji nakil hattı, trafo, trafo merkezleri, şalt tesisleri, kaptajlar, su depoları, karayolu, liman ve havaalanı, demiryolu, petrol ve doğalgaz boru hattı projelerinde aranmaz.” hükümleri yer almaktadır.

Mezkur madde hükmünden anlaşıldığı üzere, ihale mevzuatı kapsamına dahil olan idareler, yapım işlerinde kural olarak uygulama projesi olmadan ihaleye çıkamayacaklardır.

Uygulama projesi bulunan yapım işi alımlarında da anahtar teslim götürü bedel teklif alınması gerekmektedir. Bu halin istisnalarını ise;

-İhale konusu yapım işi özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özellikleri gerekli olan netlikte belirlenemiyorsa ön veya kesin proje üzerinden,

-Doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmuyorsa 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 yapılacak yapım işleri oluşturur.

Sayılan durumlar ya da işler kapsamında bulunmayan yapım işleri dışındaki gerçekleştirilecek alımların uygulama projesi olmadan ihale edilemeyeceği açıktır.

Diğer taraftan, Yine mezkur Kanun'un 60'ncı maddesinde "Görevlilerin ceza sorumluluğu" düzenlenmiş olup;

"İhale yetkilisi ile ihale komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihale işlemlerinden sözleşme yapılmasına kadar ihale sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin; 17 nci maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulduklarının, görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanır. Ayrıca, fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılır ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilir. (Değişik son cümle: 30/7/2003-4964/36 md.) Bu Kanuna aykırı fiil veya davranışlardan dolayı hüküm giyen idare görevlileri, bu Kanun kapsamına giren işlerde görevlendirilemezler." denilmiş, maddenin son fıkrasında da, "... 62'nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da yukarıda belirtilen müeyyideler uygulanır." denilmiştir. Kurallara uygun hareket edilmemesi halinde sorumluların karşılaşacakları müeyyideler açıklanmıştır.

Ancak, idarenin yapım işi alımlarının incelenmesi sonucunda, Edirne ilinde muhtelif yerlere su deposu, halı saha ve çok amaçlı salon yaptırılması işlerinin uygulama projesi olmadan ön proje üzerinden birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihale edildiği tespit edilmiştir. Açıklanan

nedenler ve yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince, adı geçen yapım işlerinin, onaylanacak kesin projeleri üzerinden yapıların her türlü ayrıntısının gösterildiği uygulama projeleri hazırlanarak anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale edilmelidir.

Sonuç olarak, ihale mevzuatının amir hükümleri gereğince İdarenin gerçekleştireceği tüm yapım işi alımları öncesinde, Kanun'da belirtilen istisnalar dışında, yapının uygulama projesinin hazırlanması gerekmekte olup anahtar teslim götürü bedel teklif olarak ihale edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Bütün Riskler (All Risk) Sigortasının Alt Yüklenicileri Kapsamaması

Yapım işleri için düzenlenen bütün riskler (All risk) sigortasının alt yüklenicileri kapsamadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin 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 Kanununun 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.

(...)

(3) Sigorta poliçesinde; idare işveren sıfatıyla, yüklenici işi gerçekleştiren sıfatıyla yer almalı, alt yüklenicilerin vereceği zararların da teminat kapsamı dahilinde olduğu belirtilmelidir." hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine gereğince, ihale konusu yapının güvence altına alınmasını teminen yüklenici bütün riskler sigortası yaptırmalıdır. Ayrıca alt yükleniciden

kaynaklanan zararların da kapsama dahil edilmesi ve teminata bağlanması gerektiği açıkça anlaşılmaktadır.

Ancak yapılan incelemede, İdare tarafından ihale edilen “ Edirne Merkez Mesleki ve Teknik Anadolu Lisesi Onarım İşi’nde” alt yüklenici çalıştırıldığı halde sigorta poliçesinin alt yükleniciyi kapsamadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, iş ve işyerinin korunması amacıyla yapılan bütün riskler sigortalarının alt yüklenicileri de kapsayacak şekilde genişletilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Organize Sanayi Bölgesi Kanunu’na Göre İl Özel İdaresine Gönderilmesi Gereken İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Harcıyla İlgili Gerekli Takip İşlemlerinin Yapılmaması

Edirne Organize Sanayi Bölgesinde yer alan firmalardan tahsil edilen işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcıyla ilgili olarak İdareye herhangi bir pay aktarımının gerçekleştirilmediği görülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 7'nci maddesinin (a) ve (f) bendinde kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek ile özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak özel idarelerin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu’nun 4’üncü maddesinde, yürürlüğe giren imar plânına göre arazi kullanımı, yapı ve tesislerinin projelendirilmesi, inşası ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinler ile işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının organize sanayi bölgeleri tarafından verileceği ve denetleneceği, işyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesi sırasında işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin harçların organize sanayi bölgeleri tarafından tahsil edilerek ilgili belediye veya il özel idaresi hesabına yatırılacağı ifade edilmektedir.

Edirne Belediyesi mücavir alanının dışında yer alan ve Edirne İl Özel İdaresinin sorumluluğunda bulunan Organize Sanayi Bölgesindeki iş yeri açma ve çalışma ruhsatları ile ilgili olarak herhangi bir bildirim ve aktarımın bulunmadığı görülmüştür.

İş yeri açma ve çalışma ruhsatları ile ilgili olarak bildirim ve harçlarının Organize Sanayi Bölgesi nezdinde takip edilmesi ve tahsil edilen harçlarından İl Özel İdaresine pay aktarımının takibinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Bakanlıklar ve Merkezi İdare Kapsamındaki Kuruluşların Yatırım Ödeneklerinin, İdarece Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarılması

Bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşları tarafından İl Özel İdaresine aktarılan ödeneklerin mevzuata aykırı olarak köylere hizmet götürme birliklerine aktarıldığı görülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'un 6'ncı maddesinde;

“Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, 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 gerçekleştirebileceği, aktarma işleminin ilgili bakanın onayıyla yapılacağı ve ödeneklerin tahsis amacı dışında kullanılmayacağı, işin il özel idaresinin tabi olduğu esaslara göre sonuçlandırılacağı” hüküm altına alınmıştır.

Mezkur madde hükmüne göre bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşlarının, 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 ihale edilerek yerine getirilmektedir. Meri mevzuatta aktarılan bu ödeneklerin tekrar köylere hizmet götürme birliklerine aktarılabileceğine ilişkin bir hüküm ise bulunmamaktadır. Dolayısıyla aktarma yoluyla gelen ve yatırım karşılığı olan ödeneğin tekrar aktarılmasında yasal dayanak bulunmamaktadır.

Edirne İl Özel İdaresinin hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda, bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşlarına ait yatırımların gerçekleştirilmesi amacıyla İdareye ödenek aktarımında bulunulduğu, ancak bu ödeneklerden bir kısmının köylere hizmet götürme birliklerine aktarıldığı tespit edilmiştir. Aşağıdaki tabloda, İdarenin 2022 yılında mevzuata aykırı olarak köylere hizmet götürme birliklerine yaptığı ödenek aktarımları yer almaktadır.

Tablo 7: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yapılan Ödenek Aktarımları

Yevmiye Tarihi	Yevmiye Numarası	Birliğin Adı	Tutar(TL)
23.09.2022	6349	MERKEZ KHGB	50.000,00
29.07.2022	4890	UZUNKÖPRÜ KHGB	759.963,00
22.09.2022	6320	UZUNKÖPRÜ KHGB	135.700,00
Toplam			945.663,00

*KHBG: Köylere Hizmet Götürme Birliği

Sonuç olarak, İl Özel İdaresi tarafından bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşlarınca gönderilen yatırım ödeneklerinin tekrar köylere hizmet götürme birliklerine aktarılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yatırım Planı, Yıllık Çalışma Programı ve Uygulama Projeleri Olmadan Ödenek Aktarılması

Köylere hizmet götürme birlikleri tarafından hazırlanan yatırım plânı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerinin il genel meclisine sunulmadan köylere hizmet götürme birliklerine ödenek aktarımı yapıldığı görülmüştür.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanun'un "Köylere hizmet götürme birlikleri" başlıklı 18'inci maddesinin beşinci 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.

Ödenek aktarımları, 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "İl özel idaresinin giderleri" başlıklı 43'üncü maddesinin (e) fıkrasında belirtildiği üzere, *"İl Genel Meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar"* olarak yer alan ve İl Özel İdaresi bütçelerinden yapılan aktarmalardır.

İdare bütçesinden 5355 sayılı Kanun uyarınca köylere hizmet götürme birliklerine ödenek aktarılması için birlikler tarafından İl Özel İdaresine yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerinin sunulması ve sunulan projelerin il genel meclisi tarafından uygun bulunarak karara bağlanması gerekmektedir. Proje bazında ödenek aktarımı yapılması için açıkça anlaşıldığı üzere il genel meclisinin karar alması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerinin İl Genel Meclisine sunulmadan dolayısıyla karar alınmadan, köylere hizmet götürme birliklerine ödenek aktarıldığı tespit edilmiştir. Aşağıdaki tabloda, İdarenin 2022 yılında bu kapsamda köylere hizmet götürme birliklerine yaptığı ödenek aktarımları yer almaktadır.

Tablo 8: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Mevzuata Uygun Olmayan Ödenek Aktarımları

Birliğin Adı	Ödeneğin Aktarılma Gerekçesi	Tutar (TL)
Merkez	Merkez Demirhanlı Köyü Çok Amaçlı Salon Genişletme İşi.	150.000,00
Merkez	Mezar ve Şehitlik Yapım, Bakım ve Onarım Giderleri.	50.000,00
Merkez	Motokros Alanında Malzeme Alımı.	110.000,00
Merkez	Köşençiftliği Köyü Cemevi Onarım Giderleri.	50.000,00
Meriç	Meriç İlçesi Alibeyköy Çeltik Sahası Sulama Kanallarının Tamir ve Onarımları 400 M2 Hazır Beton Alımı.	462.560,00
Meriç	Paşayenice Köyü Tarımsal Amaçlı Sulama Göletine Beton Savak Yapılması 63M3 Beton ve 25 Adet Çesan Demir Alımı.	109.109,00
Meriç	Meriç İlçesi Alibeyköy Çeltik Sahası Sulama Kanallarının Tamir ve Onarımları.	462.560,00
Enez	Sıvı Klor Alımı.	32.450,00
Enez	Enez Deniz Hudut Kapısı Rıhtım Yapım İşi.	3.369.975,33
Süloğlu	Süloğlu 5 Yataklı Entegre Devlet Hastanesi Çevre Düzenleme İşi.	46.907,00
Süloğlu	Süloğlu Köyleri İçme Suyu Depo Temizliği.	34.220,00
Süloğlu	Sıvı Klor Alımı.	27.140,00
Uzunköprü	Muhtelif Köyler P.Taşı Nakliyesi İşi.	250.000,00
Uzunköprü	Üye Köylerin İçme Suyu Depo Temizliği.	49.855,00
Uzunköprü	Uzunköprü Eski Meslek Yüksek Okulu Yaşlı Bakım Rehabilitasyon Merkezi Mutfak Bölümü Malzeme Temini Elektrik Tesisatı İşi.	100.000,00
Uzunköprü	Gazi Mehmet Köyü Sulama Hattı Onarım İşi.	1.000,00
Keşan	Sazlıdere ve Gökçetepe Köyleri İçme Suyu Temin İşi.	1.738.480,00
Lalapaşa	Sıvı Klor Alımı.	12.980,00
Havsa	Sıvı Klor Alımı.	15.033,20
Toplam		7.072.269,53

Sonuç olarak, köylere hizmet götürme birliklerine İl Genel Meclisi Kararı alınmadan ödenek aktarımı yapılmasında mevzuata uyarlılık bulunmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Yatırımlar İçin Aktarılan Ödenek Karşılığı Kaynağın Tahsis Amacı Dışında Kullanılması

Edirne İl Özel İdaresi tarafından, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılan ve tahsis amacı dışında kullanılmayacak ödeneklerin İdarenin cari giderleri için kullanıldığı görülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'un 6'ncı maddesinde;

“Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, 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 gerçekleştirebileceği, aktarma işleminin ilgili bakanın onayıyla yapılacağı ve ödeneklerin tahsis amacı dışında kullanılamayacağı, işin il özel idaresinin tabi olduğu esaslara göre sonuçlandırılacağı” hüküm altına alınmıştır.

Mevzuat hükmünden, özel idarelere bakanlık ve merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılan tahsisli ödeneklerin tahsis amacı dışında kullanılamayacağı anlaşılmaktadır

Ancak yapılan incelemede, İdareye bakanlık ve merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılan yatırım ödeneklerinin tahsis amacı dışında kullanıldığı tespit edilmiştir. 2022 yılı sonunda bakanlık ve merkezi idare kuruluşlardan aktarılan ve kullanılmayan tahsisli ödeneklerin toplamı 94.225.759,45 TL’dir. Ancak yılsonu mizanına göre İdarenin muhtelif banka hesaplarında toplam 86.607.181,91 TL nakdi bulunmaktadır. Dolayısıyla, İdarenin tahsisli olarak gönderilen ödeneklerden İdare giderleri için harcama yaptığı görülmüştür.

Sonuç olarak, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6’ncı maddesine istinaden bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılan ve belirli amaçlarla İdareye tahsis edilen ödeneklerin tahsis amaçları dışında kullanılmaması gerekmektedir.

BULGU 11: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

İdare ile Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası (BEM-BİR-SEN) arasında akdedilen ve 01.01.2022 tarihinden itibaren geçerli olan sosyal denge tazminatı sözleşmesinde, mevzuatında yer almayan ve sözleşmenin konusu olmayan, İdarenin çeşitli imkanlarından yararlanma, sendikanın Kurum araç ve gereçlerinden ücretsiz yararlandırılması vb. gibi konularda düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun 32’nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK’nın Ek 15’inci maddesi hükümleri gereğince sosyal denge tazminatının ödenmesine il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisin tarafından karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile il özel idaresinde vali arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel yönetim hizmet koluna ilişkin toplu sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında ise;

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'sidir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir." denilmektedir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına açıkça aykırı olacaktır.

Ancak, İdare ile yetkili sendika Bem-Bir-Sen arasında akdedilen ve yürürlük tarihi 01.01.2022-31.12.2023 olan sosyal denge sözleşmesinin incelenmesi neticesinde; İdarenin çeşitli imkanlarından yararlanma, sendikaya Kurum araç ve gereçlerinden ücretsiz faydalandırılma vb. konularda mevzuatına aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki ilgili sözleşmenin "Sosyal haklar ve eğitim" başlıklı 10'uncu maddesinde;

-İdarenin kuruluş ve tesisleri ile düzenlediği sürekli/süreksiz etkinliklerden (spor salonu, eğitim kursları, sinema, tiyatro, düğün/nikah salonu vb.) çalışanların kendileri ile bakmakla yükümlü oldukları eş ve çocuklarının ücretsiz veya indirimli yararlandırılması için görüşme

yapılarak çözüme ulaşılabacağı,

-İdarenin, sendikanın düzenleyeceği toplantı, seminer, gezi gibi faaliyetlerin, çalışma düzenini aksatmayacak şekilde olmak üzere mesai saatlerinde izin vereceği,

-Sendikanın iş veriminin yükseltilmesi amacıyla düzenleyeceği eğitim, kurs, seminer veya konferans gibi faaliyetler salon, ekip, araç ve gereçleri ücretsiz tahsis edeceği,

hükümlerine yer verilmiştir.

Sosyal denge sözleşmesi yeni bir sendikal hakkın kullanımını içermediği ve hukuk sistemimizde toplu iş sözleşmesi ya da toplu sözleşme statüsünde olmadığı için, dönemler itibarıyla akdedilen Toplu Sözleşmeler ile kendisine çizilen sınırın dışında bir düzenlemenin taşıyıcısı olma hüviyetine sahip değildir.

Sonuç olarak, sosyal denge sözleşmelerinde, mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 12: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması

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

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

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

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise, yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için iki yüz yirmi Türk Lirası (2022 yılında 755 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

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

Yapılan incelemede, 30 işçisinin toplam 1910 gün birikmiş izinlerinin bulunduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, İdarede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin idareye ek mali külfet getirmemesini de teminen zamanında ve düzenli olarak kullandırılması gerekmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Bakanlıklar ve Merkezi İdare Kapsamındaki Kuruluşların Yatırım Ödeneklerinin, İdarece Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarılması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2019 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 8 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Yatırımlar İçin Aktarılan Ödenek Karşılığı Kaynağın Tahsis Amacı Dışında Kullanılması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2019 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 10 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2019 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 12 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

Kamu İhale Kurumundan Uygun Görüş Alınmaksızın Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Alımlara İlişkin Yasal Limitlerin Aşılması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2019 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 2 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İhtiyaçların Parasal Limitlerin Altında Kalma Amacıyla Parçalara Bölünerek Doğrudan Teminle Karşılanması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2019 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 4 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Yapım İşlerinde Uygulama Projesi Hazırlama Zorunluluğuna Uyulmaksızın Ön Proje Üzerinden Birim Fiyat Alınmak Suretiyle İhaleye Çıkılması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2019 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 5 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Bütün Riskler (All Risk) Sigortasının Alt Yüklenicileri Kapsamaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2019 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 6 numaralı bulgu

			olarak düzenlenmiştir.
--	--	--	---------------------------