



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

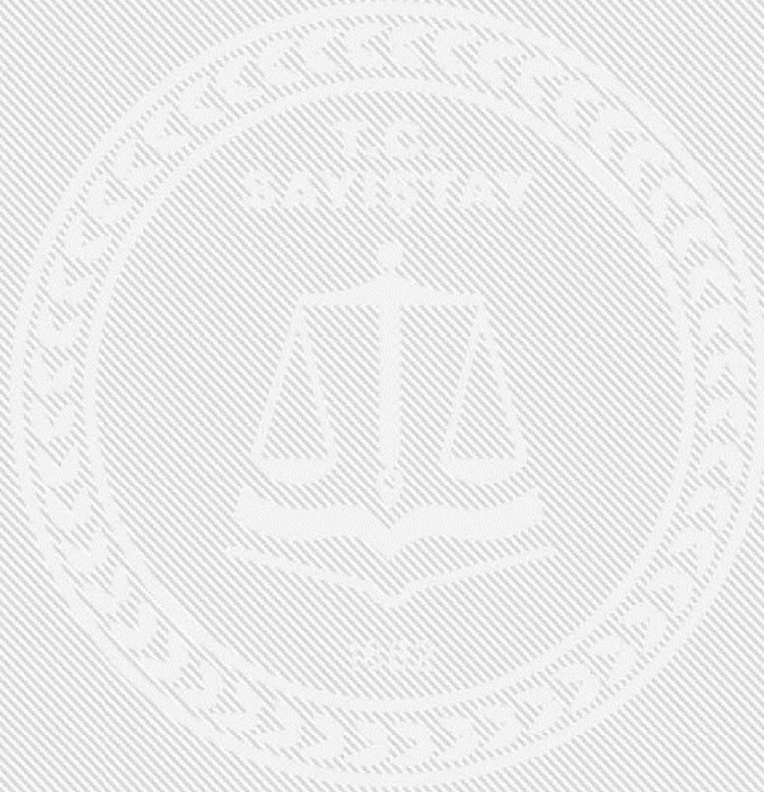
ÇANAKKALE İL ÖZEL İDARESİ
2015 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2016

İÇERİK

ÇANAKKALE İL ÖZEL İDARESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ÇANAKKALE İL ÖZEL İDARESİ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	61

ÇANAKKALE İL ÖZEL İDARESİ
2015 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	15
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	16
8.	EKLER.....	55

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Çanakkale 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 2015 yılı bütçesi ile verilen ödenekler ve ilgili kanunlarla merkezi idareden aktarılan diğer kaynaklarla yürütmektedir.

Bu kapsamda Çanakkale İl Özel İdaresinin 2015 yılı bütçesiyle 49.000.000,00 TL gelir ve ödenek öngörülmüş olup, 82.669.156,50 TL 2014 yılından devreden ödenek, Merkezi İdare Bütçesinden kullanım amacı belirlenmiş yatırımlar için aktarılan toplam 168.977.433,69 TL ödenek ile birlikte yılı ödenekleri 300.646.590,19 TL'ye ulaşmıştır.

Çanakkale İl Özel İdaresinin sunulan mali tablolarına göre 2015 yılı Gelir ve Gider durumu aşağıda gösterilmiştir.

2015 YILI BÜTÇE GELİRLERİ TABLOSU		
	Tahmini	Gerçekleşen
Vergi Gelirleri	0,00	417.472,50
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.200.000,00	4.022.520,94
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Diğer Gelirler (Tahsisli)	0,00	124.680.614,62
Diğer Gelirler	47.800.000,00	79.000.913,71
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00
TOPLAM Öz Gelir	49.000.000,00	82.811.216,92
TOPLAM Genel Gelir	49.000.000,00	208.121.521,77

2015 YILI ÖDENEKLER TABLOSU

Bütçe ile Verilen Ödenek	Önceki Yılda Devreden Ödenekler	Merkezi İdareden Aktarılan Ödenekler	Ek Ödenek	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	Sonraki Yıla Devreden Ödenek
49.000.000,00	82.669.156,50	143.977.433,69	25.000.000,00	300.646.590,19	160.878.097,94	132.466.872,78

Merkezi yönetim kapsamındaki idareler tarafından ödenek gönderilmek suretiyle bir takım hizmetlerin il özel idareleri eliyle gerçekleştirilmesi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesine eklenen ek fıkra ile mümkün kılınmıştır. Bu fıkra hükmünce aktarılan ödenekler nedeniyle öngörülen bütçe büyüklüğü ile gerçekleşen bütçe büyüklükleri arasında çok büyük farklılıklar oluşmaktadır. Bütçe hazırlık aşamasında merkezi yönetim kapsamındaki idarelerden yatırım projeleri karşılığında ne kadar ödenek gönderileceği bilinmediğinden bütçe rakamları gerçekçi olmamaktadır. Aktarma yoluyla gelen nakit gelir ve ödenek kaydedilmek suretiyle bütçeleştirilmektedir. Dolayısıyla il özel idarelerinin yılı bütçeleriyle öngörülen rakamlarla bütçe gerçekleştirmeleri arasında fark bulunmaktadır.

2015 YILI BÜTÇE GİDERLERİ CETVELİ

	Bütçe Tahmini	Gerçekleşen Gider
Personel Giderleri	13.165.000,00	30.384.104,15
Sosyal Güv. Kurumlarına Devlet Prim Gideri	1.980.000,00	3.966.271,61
Mal ve Hizmet Alım Gideri	13.253.348,18	22.134.181,50
Faiz Giderleri	1.700.000,00	257.263,87
Cari Transferler	1.701.000,00	1.487.266,00
Sermaye Giderleri	11.678.839,49	85.269.628,33
Sermaye Transferi	3.021.812,33	17.379.382,48
Yedek Ödenekler	2.500.000,00	0,00
TOPLAM	49.000.00,00	160.878.097,94

Kurumun 2015 yılı Faaliyet Gideri 137.788.203,90 TL, Faaliyet Geliri 209.704.164,50 TL olup gelir fazlası 71.915.960,60 TL olarak gerçekleşmiştir.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Çanakkale 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.

Çanakkale İl Özel İdaresinde mali işlemlerle ilgili muhasebe kayıtları 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.

2015 yılı denetimi kapsamında Çanakkale 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 Esaslar’ın 8’inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan

- Bilanço
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Alınan çekler sayım tutanağı
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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 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, genel kabul görmüş 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. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Çanakkale İl Özel İdaresinin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Göre Kayıt İşlemlerinin Yapılmaması ve Mali Tablolarda Taşınmazlarla İlgili Hesapların Doğru Yansıtılmaması

13.9.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmış ve 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin amacı genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

Yönetmeliğin 5. maddesinde kayıt ve kontrol işlemlerinin amacı ise kamu idarelerine ait mevcut taşınmazların ve içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar olarak takip edilmesi amacıyla kayıt alınması olarak belirlenmiştir. Görüldüğü gibi kayıtlarda taşınmazların miktar olarak gösterilmesi esas alınmaktadır. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 24. maddesinde ise maddi duran varlıkların muhasebe kayıtlarına maliyet bedeliyle, herhangi bir maliyet yüklenilmeksizin edinilenlerin de rayiç bedeliyle geçirileceği şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Ancak 2006 yılından 2014 yılına kadar geçen sürede kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların miktar olarak dahi kayıt altına alınması ile ilgili işlemler tamamlanamamıştır. Ayrıca sözkonusu taşınmazların sadece bir kısmı muhasebe kayıtlarına alındığından kamu idarelerinin mali tablolarının taşınmazlar hakkında tam ve doğru bilgi sunması sağlanamamıştır.

Bu durum nedeniyle Maliye Bakanlığınca Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin bazı maddeleri 03.06.2014 tarih 2014/6455 sayılı BKK ile yürürlüğe giren Yönetmelikle değiştirilerek belirtilen sorunların çözümü yoluna gidilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin bu çerçevede değiştirilen 5. maddesinin birinci fıkrasında; *“taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.”* hükmü yer almaktadır.

Aynı Yönetmelikle 5. maddeye getirilen ek ikinci fıkrada ise kayıt işlemlerinde esas alınacak değerlendirme kriterleri belirlenmiştir. Buna göre tapuda kayıtlı taşınmazlardan maliyeti belirli olanların maliyet bedeli, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin rayiç değeri, bu iki değeri belli olmayanlar ile fıkrada sayılan diğer taşınmazların ise iz bedeli üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

Öte yandan aynı Yönetmeliğin “Cins Tashihihlerinin Yapılması” başlıklı 10. maddesinin 1. fıkrasında aynen “*Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır.*” hükmüne yer verilmiştir. Bu hükümle cins tashihi işlemleri tapu kayıtlarından bağımsız hale getirilmiş ve taşınmazların muhasebe birimlerince mevcut kullanım şekliyle kaydının yapılarak mali tablolarda gösterilmesine öncelik verilmiştir. Bu şekilde kamu idarelerinin tapu kayıtları bakımından cins tashihi ile ilgili işlemleri daha sonra yapmalarına olanak sağlanmıştır.

Kamu taşınmazlarının kayda alınmasında esas değerlendirme kriterleri bu şekilde olmakla birlikte sözkonusu Yönetmeliğin “Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler” başlıklı Geçici 1. maddesi ile mevcut taşınmazların kaydında esas alınacak değerlerle ilgili geçici düzenlemeler yapılmıştır. Düzenlemeye göre;

“ (1) Yönetmeliğin 5 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve aşağıdaki şekilde kayıtlara alınır:

a) Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30/9/2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir.

b) Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 1/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar.

(2)Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2016 tarihine kadar tamamlanır”

Yukarıya alınan Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Çanakkale İl Özel İdaresinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ve emlak vergisi değerleri üzerinden fiili envanterinin yapılması, en geç

30.09.2014 tarihi itibariyle ilgili form ve cetvellere geçirilmesi ve bu bilgilerin muhasebe birimlerine verilerek en geç 01.10.2014 tarihine kadar muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir. Bu işlemlere bağlı olarak da 31.12.2014 tarihinde de tespit edilen değerler üzerinden Amortisman Hesaplarına kayıt yapılacaktır. Tüm taşınmazların bu şekilde muhasebe kayıtlarına alınarak mali tablolarında gösterilmesi sağlandıktan sonra anılan Yönetmeliğin geçici 1 inci maddesinin 2 nci fıkrası gereğince 31.12.2016 tarihine kadar tüm taşınmazların emlak vergisi değeri yerine maliyet bedeli veya rayiç değeri üzerinden kayıtlara geçirilmesi tamamlanacaktır.

Ancak bu kayıtların yapılmasına temel oluşturmak üzere öncelikle mevcut hesaplarda kayıtlı bulunan taşınmazların 01.10.2014 tarihi itibariyle 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabında kayıtlı tutarların alacak kaydı ile çıkarılması, toplam tutarın da 500 Net Değer Hesabına borç yazılması gerekmektedir. Aynı şekilde söz konusu taşınmazlara ilişkin amortisman tutarları da 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500 Net Değer Hesabına alacak kaydedilerek hesaplardan çıkarılacaktır.

Esasen sözkonusu Yönetmelik değişikliğinin muhasebe işlemleri açısından uygulanmasına yönelik işlemlerle ilgili ayrıntılı açıklamaya Muhasebat Genel Müdürlüğünün 25.07.2014 ve 16.09.2014 tarihinde yayınlanan Taşınmaz Envanteri konulu genel yazılarında yer verilmiştir.

Ancak Çanakkale İl Özel İdaresince 2014 yılında taşınmazlarla ilgili bu işlemler yapılmamış olup, 2015 yılında yönetmelikte yer alan tespit, değerlendirme ve kayıt işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

Yukarıya açıklanan Yönetmelik hükümleri ile Muhasebat Genel Müdürlüğünün Genel Yazıları çerçevesinde; Çanakkale İl Özel İdaresinin taşınmaz kayıtları incelendiğinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

- Taşınmazlara ilişkin envanter çalışmaları yapılmış ancak cins tashihleri yapılmamıştır. Envanteri çıkarılan bu taşınmazlardan 2008 yılında Kurumun envanterinde bulunanların muhasebeye rayiç değerleri üzerinden kaydı yapılmıştır. 2008 yılından sonra çeşitli yollarla edinilen taşınmazların muhasebeye kaydı yapılmamıştır. Söz konusu taşınmazların değer tespit çalışmaları devam etmektedir.
- Ancak Yönetmelik hükmü gereğince 2014 yılı içinde tamamlanması gereken kayıt, kontrol ve muhasebe işlemlerinin henüz sonuçlandırılmadığı anlaşılmaktadır.
- 2014 yılında gerçekleştirilen denetim bağlamında; Çanakkale Tapu Müdürlüğü kayıtları ile Kurumun envanterinde bulunan taşınmazlar arasında miktar, değer ve cins

yönünden yapılan karşılaştırmalar sonucunda tespit edilen farklılıkların giderilmesi için çalışmalar 2015 yılı sonu itibariyle tamamlanamamıştır.

Bu tespitler ışığında Çanakkale İl Özel İdaresine ait taşınmazların kaydının yukarıda belirtilen Yönetmelik ve Genel Yazılarda açıklanan esaslara uygun hale getirilme işlemlerinin devam ettiği ancak 2015 yılı sonu itibariyle tamamlanmadığı anlaşılmaktadır. Bu durumda Kurumun 2014 yılı kesin mizan ve bilançosunda yer alan 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 500 Net Değer Hesabı ile 257 Birikmiş Amortismanlar Hesaplarında kayıtlı tutarların gerçek durumu yansıtmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Kamu taşınmazlarının kayda alınmasına ait Yönetmeliğe göre İl özel idareye ait taşınmazların 2014 ve 2015 yıllarında envanter çalışmaları tamamlanarak sisteme girilmiştir.

Çalışmalar yapılır iken tapu kayıtları güncellenmiştir. Taşınmazlar belediyesinden alınanlar rayiç bedelleri , tarım dışı alanlarda ise iz bedeli üzerinden kayıt altına alınmıştır. Daha sonra yeni alınan taşınmazlar sisteme kaydedilmiş,satılan,takas edilen taşınmazlar ise sistemden düşülmüştür.

Taşınmazlarımız kamulaştırma alanı içinde kalanların resen ifrazının tapu müdürlüklerince yapılması vb. durumlarda İdaremize bilgi verilmemesinden dolayı sıkıntılar yaşanmakta olduğundan, İlçe Müdürlüklerine yazı yazılarak 2016 yılı itibarı ile tapu kayıtlarının ve rayiç bedellerinin temin edilerek gönderilmesi istenmiştir. Henüz 2 ilçemizden cevap gelmiş olup geldiğinde sisteme girilmekte, taşınmazlarımız güncelleme işlemleri devam etmektedir.

Şuanda sistemde 916 adet taşınmazımız kayıtlı olup, Terzialan göleti içinde kalan ve tapuları yeni alınmış olan toplam 60 adet tapudan 55 adedinin sisteme giriş işlemleri devam etmektedir. Sisteme girildiğinde tapu adedimiz 971 adet olacaktır.

Yönetmeliğin geçici 1 inci maddesinin 2 nci fıkrası gereğince 31.12.2016 tarihine kadar tüm taşınmazların, emlak vergisi değeri yerine maliyet bedeli veya rayiç değeri üzerinden kayıtlara geçirilmesi tamamlanacak, böylece fiili durumun sistem içinde mizan ve bilançolara da yansıtılması hızla sağlanacaktır." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından 31.12.2016 tarihine kadar tüm taşınmazların, emlak vergisi değeri yerine maliyet bedeli veya rayiç değeri üzerinden kayıtlara geçirilmesi tamamlanacağı belirtilmiştir. Ancak bu durum kamu idaresinin 2015 yılı mali raporlarını etkilememekte olup dolayısıyla 2015 yılı mali tablolarında 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 500 Net Değer Hesabı ile 257 Birikmiş Amortismanlar Hesapları gerçek durumu yansıtmamaktadır.

BULGU 2: Çanakkale İl Özel İdaresi Taşınır Kesin Hesabı ile Mali Tablolarda Yer Alan 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı, 253 Tesis Makine ve Cihazlar Hesabı ve 255 Demirbaşlar Hesabı Arasında Tutarsızlık Bulunması,

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 12 nci maddesine göre; Kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınması esastır. Taşınır kayıtları, yönetim hesabı verilmesine esas olacak şekilde tutulur ve her bir kaydın belgeye dayanması şarttır. 13 üncü maddesi gereği de; taşınırlar, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş kaydı yapılması gerekmektedir. Giriş ve çıkış kayıtları Taşınır İşlem Fişine dayanılarak yapılır ve satın alma suretiyle edinme ve değer artırıcı değişiklik hallerinde maliyet bedeli esas alınır. Ayrıca, satın alınan taşınırlar için, teslim alındıktan sonra, Taşınır Kod Listesindeki hesap kodları itibarıyla üçer nüsha Taşınır İşlem Fişi düzenlenir.

Yönetmeliğin 8 inci maddesi gereği; taşınır işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtları, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine dayanılarak çıkarılmış ilgili muhasebe düzenlemeleri ve bu Yönetmelik hükümleri çerçevesinde muhasebe yetkilileri tarafından yapılacaktır. Muhasebe yetkilileri, harcama birimlerinde hazırlanan Harcama Birimi Taşınır Yönetim Hesabı Cetvelinde gösterilen tutarların muhasebe kayıtlarıyla uygunluğunu kontrol ederek onayladıktan sonra, harcama yetkilisine göndermekle görevli ve sorumludurlar. Yönetmeliğin 30 uncu maddesine göre, taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri tarafından, kamu idarelerinin muhasebe kayıtlarında ilgili stok ve maddî duran varlık hesaplarında izlenen taşınırlardan; satın alma suretiyle edinilenlerin giriş işlemleri ile değer artırıcı harcamalar için düzenlenen Taşınır İşlem Fişlerinin bir nüshası ödeme emri belgesi ekinde, muhasebe birimine gönderilir.

Çanakkale İl Özel İdaresi'nin 31.12.2015 tarihi itibarıyla mali tablolarında yer alan 150 İlk Madde ve Malzeme hesabında 624.934,22-TL, 253 Tesis Makine ve Cihazlar

hesabında 3.835.939,73-TL ve 255 Demirbaşlar hesabında 2.678.297,87-TL olmak üzere toplam 13.358.074,39-TL tutarında taşınırın bulunmaktadır. Ancak Taşınır Kesin Hesabına bakıldığında; 150 İlk Madde ve Malzeme hesabında 533.906,93-TL, 253 Tesis Makine ve Cihazlar hesabında 3.816.737,63-TL ve 255 Demirbaşlar hesabında 1.777.578,78-TL olmak üzere toplam 12.347.125,91-TL taşınırın yer aldığı görülmüştür. Dolayısıyla taşınır hesabı ile mizan arasında 1.010.948,48-TL tutarında bir fark bulunmaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri gereğince Taşınır Kesin Hesabı ile İdare'nin mali tablolarında 150 İlk Madde ve Malzeme, 253 Tesis Makine ve Cihazlar ve 255 Demirbaşlar Hesaplarında aynı tutarda mal ve malzemenin bulunması ve birbiri ile uyumlu olması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bilindiği üzere İçişleri Bakanlığınca hazırlanan e-İçişleri sisteminde taşınır modülü 2013 sonu itibariyle kullanıma başlanılmıştır. Çanakkale İl Özel İdaresine ait 2013 yılsonu cetvellerinde 2014 yılına devreden taşınır kayıtları E-İçişleri taşınır modülü içerisinde veri aktarım dosyasına aktarılmak suretiyle taşınır modülüne geçilmesi sağlanmış, taşınır kayıtları veri aktarım şablonuna KDV dahil fiyatlarla girilmiştir. 2014 yılından itibaren kurumumuz taşınır kayıtları E-İçişleri taşınır modülü üzerinden yapılmaktadır.

Taşınır modülünün etkin kullanılması-kullandırılması sürecinde veri aktarım şablonunda KDV dahil girilen taşınır kayıtlarına sistem tarafından mükerrer olarak tekrar KDV tutarı eklediğinden Taşınır Kesin Hesap Cetvelleri ve Kurum Yılsonu mizanlarının tutmadığı tespit edilmiş ve bu durum Bakanlığın Yardım yerel masasına belirli tarihlerde bildirilmiştir. Bahse konu sorun İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Daire Başkanlığına 27.01.2016 tarih ve 92482617-809.99-E.1186 sayılı yazımız ile bildirilmiştir. Bilgi İşlem Daire Başkanlığı Yardım Yerel Masası ile gerek mail gerekse telefon ile yapılan görüşmelerde bahse konu sorunun birçok ilde olduğu ve sorun ile ilgilenildiği düzenleme aşamasında olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca 2015 Yılı Yılsonu Taşınır Hesapları ve Taşınır kesin Hesap Cetvellerinin 150.01.-150.04-150.06-150.13-253.02-253.03-255.01-255.02-255.03-255.07-255.10 birinci düzeylerinde farklılık olduğuna dair tutanak konsolide yetkilimiz tarafından düzenlenerek 2015 Yılı Taşınır Kesin Hesap Cetvelleri ekinde Sayıştay Başkanlığına gönderilmiş ve bu farklılığın düzeltilmesi için de Yardım Yerel Masasına mail ile bildirilmiştir. Sonuç olarak

Taşınır Kesin Hesabı ile Mali tablolarında yer alan taşınır tutarları arasındaki (genelde devirden gelen taşınırların KDV tutarları kadar) farklılıklar Bakanlığın programından kaynaklanmakta olup, Bakanlıktan tarafımıza konu ile ilgili sorunun giderileceği yönünde bilgilendirme yapılmıştır. En kısa sürede tutarların eşit hale getirilmesi sağlanacaktır." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi, Taşınır Kesin Hesabı ile Mali tablolarında yer alan taşınır tutarları arasındaki (genelde devirden gelen taşınırların KDV tutarları kadar) farklılıklar Bakanlığın programından kaynaklandığını ve Bakanlıktan konu ile ilgili sorunun giderileceği yönünde bilgilendirme yapıldığını, en kısa sürede tutarların eşit hale getirilmesinin sağlanacağını belirtmiştir. Ancak söz konusu durum 2015 yılı mali tablolarını etkilememekte olup, 2015 yılı mali tablolarında 150 İlk Madde ve Malzeme, 253 Tesis Makine ve Cihazlar ve 255 Demirbaşlar Hesapları gerçek durumu yansıtmamaktadır.

BULGU 3: İdari Para Cezalarının Bir Kısımının Tahakkukunun Hiç Yapılmamış Olması, Bir Kısımının İse Tahsiline Bağlı Olarak Tahakkuk Ettirilmesi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 120 Gelirlerden Alacaklar hesabının işleyişine ilişkin 84'üncü maddesine göre; ilgili servislerince tahakkuk bordroları ile ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen alacak tahakkuklarının, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç, 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Alacak tahsil edilemeyip hukuki süreç başlatıldığında, 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına borç, 120 Gelirlerden Alacaklar hesabına alacak kaydı yapılacaktır. İlgili alacak tahsil edildiğinde ise 120 Gelirlerden Alacaklar, takipli ise 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına alacak ve ilgisine göre bankalar ya da kasa hesabına borç kaydı yapılacaktır.

a) İmar Müdürlüğünün, Mali Hizmetler Müdürlüğüne gönderdiği bazı idari para cezalarının 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı,

b) Ruhsat ve İmar Müdürlüklerinin gönderdiği bazı idari para cezalarının ise tahakkuk kaydının tahsiline bağlı olarak yapıldığı, görülmüştür.

Mali tabloların gerçek durumu yansıtmama işlevi nedeniyle, faaliyet dönemine ait İdare alacaklarının muhasebe sisteminde 120 Gelirlerden Alacaklar hesabına önce gelir tahakkuk kaydının yapılarak tahsilatının takip edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Mali tabloların gerçek durumu yansıtma işlevi nedeniyle, faaliyet dönemine ait İdare alacaklarının muhasebe sisteminde 120 Gelirlerden Alacaklar hesabına önce gelir tahakkuk kaydının yapılarak tahsilatının takip edilmesi uygulamalarına başlanılmıştır." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi, faaliyet dönemine ait İdare alacaklarının muhasebe sisteminde 120 Gelirlerden Alacaklar hesabına önce gelir tahakkuk kaydının yapılarak tahsilatının takip edilmesi uygulamalarına başlanıldığını bildirmiştir. Ancak söz konusu uygulama 2015 yılı mali tablolarını etkilememekte olup, idarenin 2015 yılı mali tablolarında 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı gerçek durumu yansıtmamaktadır.

BULGU 4: 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ile 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabının Bilançoda Birlikte Yer Alması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin "Dönem Faaliyet Sonuçları" başlıklı 323'üncü maddesinde; "*Bu hesap grubu dönem olumlu veya olumsuz faaliyet sonuçlarının izlenmesi için kullanılır.*" denilerek dönem sonunda faaliyet sonuçlarının olumlu veya olumsuz olabileceğini buna bağlı olarak aynı dönem faaliyet sonucunda olumlu ve olumsuz hesapların bir arada olamayacağını ve bu hesapların mahsup edilerek olumlu veya olumsuz olma durumuna göre ilgili hesaba kaydının yapılacağı hükme bağlamıştır.

Aynı Yönetmeliğin 323'üncü maddesinin 2'inci fıkrasında; "*Dönem faaliyet sonuçları sonucun olumlu veya olumsuz olmasına göre bu grup içinde açılacak aşağıdaki hesaplardan oluşur.*"

590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı

591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-)" denilmektedir.

Ancak Çanakkale İl Özel İdaresi 2015 yılı Bilançosu incelendiğinde; mahsup işlemi yapılmadığı ve mali tabloda 590-Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ve 591-Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesaplarının birlikte kullanıldığı görülmektedir. Bu durumun hem muhasebenin en temel ilkelerinden olan Dönemsellik ilkesine hem de yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümlerine aykırı olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bilindiği üzere Çanakkale İl Özel İdaresinde İçişleri Bakanlığınca hazırlanmış olan ve e-İçişleri sistemi üzerinden çalışan Bütçe ve Muhasebe programı kullanılmaktadır. Sisteme veriler Yönetmeliklerde öngörüldüğü şekilde girildiğinde

İlçe Özel İdarelerinin harcamaları gelirlerinin çok üzerinde olduğundan 590-Dönem Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı ve 591-Dönem Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı otomatik olarak birlikte yer almaktadır. Sene sonu işlemleri yapılırken, sistem, devredilmesi veya kapatılması gereken hesapların devir ve kapanışlarını otomatik olarak yapmaktadır. Bulguda söz edilen konunun düzeltilmesi hususunda İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığına bilgi verilerek bilançolarda bu hesaplardan sadece birinin yer alması konusunda gerekli girişimlerde bulunulacaktır." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresince verilen cevapta; İçişleri Bakanlığı Bütçe ve Muhasebe modülünde il özel idarelerin Merkez ve ilçe özel idare müdürlüklerinin Faaliyet sonuçları ayrı işlem olarak görüldüğünden, programda birleştirme işlemi yapılamadığı, konunun İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığına iletildiği ve programda yapılacak düzenlemeden sonra gerekli güncellemelerin yapılabileceği belirtilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 49'uncu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 48'inci maddeleri uyarınca mahalli idarelerde hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerin 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 hazırlanmasına temel olacak şekilde çıkarılması amacıyla Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği İçişleri Bakanlığınca çıkarılmıştır. Bu yönetmelik kapsamında yapılacak işlem ve kayıtlar bilgi teknolojilerinden yararlanarak hazırlanan programlar ile yapılmaktadır. İl özel idarelerinin kullanması amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan e-içişleri sistemi Bütçe ve Muhasebe Modülü ile kayıt ve işlemler yapılmaktadır. Ancak sistem devreye girdiği 2009 yılından bu yana ihtiyaçları karşılayacak ölçüde geliştirilememiştir.

Bulgu konusu hususla birlikte raporun diğer maddelerinde yer alan mali tablolarla ilgili hataların bu sistemden kaynaklandığı idarelerce belirtilmekle birlikte sorun aktarma ve giderme konusunda il özel idarelerinin vesayet kuruluşu olan İçişleri Bakanlığınca yeteri kadar dikkate alınmadığı anlaşılmaktadır. İl özel idarelerinin herhangi bir tasarruf yetkisi bulunmaması göz önüne alındığında denetim görüşünü etkileyen bu sistem hatalarının söz konusu Bakanlıkça düzeltilmesi gerekmektedir. Sonuç olarak; konu üzerinde idare ile mutabakat sağlanmakla birlikte 2015 yılı mali tablolarında 590 Dönem Olumlu Faaliyet

Sonuçları Hesabı ve 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı ile ilgili olarak hatalı durum devam etmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çanakkale İl Özel İdaresi 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı, 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı, 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 253 Tesis Makine ve Cihazlar Hesabı, 255 Demirbaşlar Hesabı , 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı , 500 Net Değer Hesabı , 590-Dönem Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı ve 591-Dönem Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı, hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: T.C. Ziraat Bankası Tarafından Çanakkale İl Özel İdaresi'ne Tahsis Edilen Aracın İlgili Mevzuatına Göre Değerlemeye Tabi Tutularak Kayıtlara Alınmaması ve Protokol Kapsamında Satın Alınan Aracın GESTAŞ A.Ş.' ye Verilmesi,

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun; 3 üncü maddesinde, Kamu gelirin tanımı yapılmıştır. Kanun'un 8 inci maddesine göre de, *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”* Bağış ve yardımlar başlıklı 40 ıncı maddesinde; *“Herhangi bir gerçek veya tüzel kişi tarafından, kamu hizmetinin karşılığı olarak veya kamu hizmetleriyle ilişkilendirilerek bağış veya yardım toplanamaz, benzeri adlar altında tahsilat yapılamaz. Kamu idarelerine yapılan her türlü bağış ve yardımlar gelir kaydedilir. Nakdi olmayan bağış ve yardımlar, ilgili mevzuatına göre değerlemeye tâbi tutularak kayıtlara alınır.”*

Denilmektedir.

Kanun'un 49 uncu maddesinde, kamu hesaplarının, 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 tutulacağı hükme bağlanmıştır.

Çanakkale İl Özel İdaresi'nin taşınır kayıtlarına bakıldığında; İl Özel İdaresi Genel Sekreterinin makam aracının, T.C. Ziraat Bankası tarafından kiralanmış araç olduğu ve yakıt giderlerinin ise GESTAŞ A.Ş. tarafından karşılandığı görülmüştür. T.C. Ziraat Bankası'ndan alınan 18.06.2015 tarihli yazıda, *“Çanakkale İl Özel İdaresi'ne ait Organize Sanayi Bölgesinde bulunan arsada uygun bulunacak bir alanda T.C. Ziraat Bankası amblem ve logosuna üç yıl yer verilerek Bankanın reklamının yapılması koşulluyla bir adet aracın üç yıllık kiralama ve diğer giderleri bedeli yasal kesintiler hariç 125.000.-TL'nin (aracın kiralandığı) firmaya ödeneceği ayrıca İdare ile sözleşme imzalanacağı”* belirtilmiştir. Ancak

İl Özel İdare kayıtlarında buradan sağlanan menfaatlere ilişkin bir kaydın ve sözleşmenin bulunmadığı ve aracın yakıt ödemelerinin gelir olarak kaydedilmediği anlaşılmıştır.

Yine, T.C. Ziraat Bankası'ndan alınan 09.06.2011 ve 09.08.2011 tarihli yazılarda; Çanakkale İl Özel İdaresi ile Ziraat Bankası Kordon şubesi arasında imzalanan Bankacılık Hizmet Protokolünün sona erdiği ve yeni dönemde İl Özel İdaresinin iş ve işlemlerinin Bankaca yürütülmesi kapsamında azami 350.000-TL nakdi katkı yapılması ile kendilerine tahsis edilen aracın tahsisine devam edilmesine ayrıca kurumun alacağı Mercedes Viyano marka aracın faturasının Bankaca karşılanmasına karar verildiği belirtilmiştir. Yapılan incelemelerde, yeni alınan araç için Banka tarafından 135.611,83-TL bedel ödendiği ve aracın GESTAŞ A.Ş.'ye teslim edildiği görülmüştür. Ancak söz konusu araç GESTAŞ A.Ş. envanterine de alınmamış olup, teslim tarihinden itibaren Valilik Makamı için kullanılmaktadır.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Kamu Kurumlarının her türlü gelir ve varlıklarının muhasebe kayıtlarının yapılarak mali tablolarında yer alması gerekmektedir. Öte yandan İl Özel İdaresi'nin gelir kaynakları ve elde usulleri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda belirtilmiştir. Bu kapsamda İl Özel İdaresi'nin Banka ile Reklam ya da başkaca edimler karşılığında yazılı veya sözlü anlaşma yaparak menfaat temin etmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Söz konusu protokol 2011 tarihli olup sadece ilgili yılı kapsamakta, 2011 yılından bu yana bankalarla maaş protokolü hariç herhangi bir promosyon protokolü yapılmamaktadır. Konu ile ilgili gerekli çalışmalar başlatılmıştır. Gestaş A.Ş.ne verilen araç ile ilgili İdaremize devri çalışmalarına başlanılmış bulunmaktadır. Devir ve tahsis ile ilgili muhasebe işlemleri ayrıca yapılacaktır." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında; Gestaş A.Ş.ne verilen araç ile ilgili İdaremize devri çalışmalarına başlanıldığını ve T.C. Ziraat Bankası ile aralarında herhangi bir protokol olmadığını belirtmişlerdir. Kamu Kurumlarının her türlü gelir ve varlıklarının muhasebe kayıtlarının yapılarak mali tablolarında yer alması gerekmektedir. Kirası Banka tarafından ödenen ve İl Özel İdaresi Genel Sekreterinin kullanımında olan araç için İl Özel İdaresi bütçesinden bir bedel çıkmamakla birlikte, Kurumun giderlerinde bir azalma meydana gelmekte ve dışarıdan bir fayda sağlamaktadır. Dolayısıyla kirası Banka tarafından ödenen

aracın da yakıt giderleri dahil olmak üzere İl Özel İdaresi muhasebe kayıtlarında yer alması ve mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünden Gönderilen Ödeneklerin İl Genel Meclisi Kararı Alınmadan Mevzuta Aykırı Olarak, Belirlenen İş ve Hizmetlerde Kullanılmak Üzere Valilik Oluru İle Ek Ödenek Kaydedilmesi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 9'uncu maddesine göre İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır. 10'uncu maddesine göre bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak ve şartlı bağışları kabul etmek İl Genel Meclisinin görevleri arasında sayılmıştır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 37'inci maddesine göre de ek ödenek verilmesi ancak meclis kararı ile yapılabilmektedir.

6583 sayılı 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 5'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre Maliye Bakanlığı Bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.06 tertibinde yer alan ödenekten Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bütçesine Şubat Ayı içerisinde 502.000.000,00 TL ve Ekim Ayı içerisinde 259.000.000,00 TL olmak üzere toplam 762.000.000,00 TL ödenek aktarıldığı; bu ödeneklerin tamamının ilgili aylar içinde İçişleri Bakanlığı oluru ile 51 il özel idaresi emrine il özel idaresinin görev alanına giren hizmetlerde kullanılmak üzere gönderildiği, bu kapsamda Çanakkale İl Özel İdaresine iki seferde toplam 9.000.000 + 6.500.000 =15.500.000,00 TL ödenek geldiği ancak yukarıda bahsedilen Kanun ve Yönetmelik hükümleri gereğince söz konusu ödeneğin İl Genel Meclisi Kararı ile ek bütçe yapıldıktan sonra harcanması gerekirken sadece Valilik oluru ile aynı ödeneğin bir taraftan 2015 yılı Gelir Bütçesinin Yatırım Kurumlarından ve Kişilerden Alınan Bağış ve Yardımlar maddesine irad; diğer taraftan 2015 yılı gider bütçesinin muhtelif tertiplerine ek ödenek kaydı yapılmak suretiyle belirlenen iş ve hizmetlerde kullanılmak üzere 9.000.000 +3.700.000 =12.700.000 TL'nin harcanmasına izin verildiği kalan 2.800.000,00 TL 333 Emanetler hesabında bekletildiği anlaşılmıştır.

Söz konusu ödenek, projeye bağlı tahsisi mahiyette bir ödenek değildir. Özel İdarenin görev alanına giren hizmetlerde kullanılmak üzere gönderildiğinden bağış ve yardım niteliğinde bir ödenektir. Bu nedenle gelen ödenek bir taraftan gelir bütçesine bağış ve yardım olarak kaydedilirken diğer taraftan gider bütçesine de ek ödenek kaydedilmesi gerekmektedir.

Bu şekilde ek bütçe yapılmasında karar organı, başlangıç bütçesini de yapan ve özel idarenin de karar organı olan il genel meclisidir.

Ek ödenek(ek bütçe) yapma yetkisi yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri uyarınca sadece İl Genel Meclisine ait olduğundan 15.500.000,00 Liralık ödeneğin İl Genel Meclisi kararı olmaksızın kullanılması hatalı bir işlem olarak değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2015 Mali yılı içinde İçişleri Bakanlığı oluru ile İl Özel İdaresinin görev alanına giren hizmetlerde kullanılmak üzere toplam 15.500.000,-TL ödenek gönderilmiştir. Çanakkale İl Özel İdaresinin 2015 yılı Bütçe Kararnamesinin 10. maddesinde "Genel Bütçe Kanunlarında yer alan Bakanlıklar ve diğer kamu kuruluşlarının ildeki yatırımlarına harcanmak üzere İl Özel İdaresi bütçesine aktarılan ödenekler, İta Amiri onaylarıyla gelir bütçesinde açılacak tertiplere gelir, diğer yandan gider bütçesinde ilgili projelere ödenek kaydedilir" hükmü bulunmaktadır. Bilindiği üzere Bütçe Kararnamesi bir meclis kararıdır. Söz konusu meclis kararına dayanılarak söz konusu ödenekler Vali Oluruyla ilgili projelere Ek Ödenek kaydedilmiştir. Bulguda Ek Ödenek verilebilmesinin ancak meclis kararı ile yapılabildiğine değinilmiştir. Burada yeni bulunan bir gelir kaynağı ve İl Özel İdaresinin öz gelirleri kastedilmektedir. Oysa Bakanlıktan gelen bu ödenek İl Özel İdaresinin öz geliri değildir. Ve finans kodu (08) olarak işlenmektedir. Şu anda İl Özel İdaresinde kullanılmakta olan İçişleri Bakanlığınca hazırlanan sistemde (08) finans kodu ile ek ödenek verilmesi mümkün olmamaktadır.

Yukarıda da değinildiği gibi Meclis, bütçe kararnamesinin 10. maddesi ile Bakanlıklar ve diğer kuruluşlarca İl Özel İdaresine gönderilen ödeneklerin Vali Onayı ile ek ödenek kaydedilmesi hususuna onay ve yetki vermiş bulunmaktadır.

Bunların yanı sıra; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu:

Valinin görev ve yetkileri

Madde 30-

i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği:

Bağış ve yardımlar

MADDE 17 - (1) Herhangi bir gerçek veya tüzel kişi tarafından kamu hizmetinin karşılığı olarak veya kamu hizmetleri ile ilişkilendirilerek bağış ve yardım toplanamaz, benzeri adlar altında tahsilat yapılamaz.

(2) Yapılan her türlü bağış ve yardımlar (**Mülga ibare:RG-11/9/2011-28051**) (...) gelir kaydedilir. Nakdi olmayan bağış ve yardımlar ilgili mevzuatına göre değerlendirmeye tabi tutulur ve kayıt altına alınır.

(3) Yapılan şartlı bağış ve yardımlar, üst yöneticinin onayı ile gelir bütçesinde bağış ve yardımlar bölümüne gelir yazılır ve gider bütçesinde bu hizmetin ödeneği varsa bu ödeneye eklenir; yoksa, bütçede öngörülen tertibe ödenek yazılarak tahsis amacına harcanır. Bu ödenekten amaç dışında başka bir tertibe aktarma yapılamaz.

(4) Bu ödeneklerden malî yıl sonuna kadar harcanmamış olan tutarlar, bağış ve yardımın amacı gerçekleşinceye kadar ertesi yıl bütçesine devir olunarak ödenek kaydedilir. Ancak, bu ödeneklerden tahsis amacı gerçekleştirilmiş olanlardan kalan tutarlara ilişkin ödenekleri iptal etmeye üst yönetici yetkilidir.

(5) Bağış ve yardımlar, kullanılmadığı veya amaç dışı kullanıldığı için geri istenildiği takdirde, bütçeye gider kaydıyla ilgisine geri verilir. Şartlı bağış ve yardımın zamanında kullanılmaması nedeniyle doğacak zararlar ile amaç dışı kullanım nedeniyle yapılan harcamalar sorumluluğu tespit edilenlere ödettirilir.

Hükümlerine istinaden 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 30/i fıkrası, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 17'nci ve İl Özel İdaresi 2015 Yılı Bütçe Kararnamesi'nin 10'ncu maddesi gereğince idaremiz gelir bütçesine gelir, gider bütçesine ödenek kaydedilmiştir." Denilmektedir.

Sonuç olarak İçişleri Bakanlığı'nca İl Özel İdaresinin ihtiyaçlarında kullanılmak üzere gönderilen paraların İl Genel Meclisi kararı ile bütçeye ek ödenek kaydedilmeksizin kullanılmaması gerektiğine işaret eden denetim bulgumuza ilişkin kurum görüşünde; özetle 5302 sayılı Kanun 30/i, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği 17/3, ve Bütçe Kararnamesinin 10. Maddelerinde yer alan "şartlı bağış ve yardımların üst yönetici onayı ile gelir bütçesinin bağış ve yardımlar bölümüne gelir ve ilgili tertibine gider kaydedilerek harcanacağı" yönündeki düzenlemeler dayanak gösterilerek işlemlerinde bir uygunsuzluk olmadığını belirtmektedirler.

Öncelikle belirtilmesi gereken husus şudur ki, söz konusu hukuki düzenlemelerde yer alan “üst yönetici onayı” gerekliliği, denetim bulgumuzda işaret edilen İl Genel Meclisi Kararı gerekliliği ile çelişen yada birbirinin alternatifi prosedürleri değil birbirini tamamlayan yasal gereklilikleri göstermektedir. Nitekim, 5302 sayılı Kanun 30/i, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği 17/3, ve Bütçe Kararnamesinin 10. Maddelerinde yer alan “şartlı bağış ve yardımların üst yönetici onayı ile gelir bütçesinin bağış ve yardımlar bölümüne gelir ve ilgili tertibine gider kaydedilerek harcanacağı” yolundaki mevzuat hükümleri yanında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun “İl Genel Meclisinin Görev ve Yetkileri” başlıklı 10. Maddesi (g) fıkrasında “şartlı bağışları kabul etmek” sayılmaktadır. Aslında merkezi idare tarafından yardım mahiyetinde gönderilen paraların şartlı bağış ve yardımlar kapsamına alınması teknik zorunluluktan kaynaklanmaktadır. Elbette özel yada tüzel kişilerden gelen yardımlar bakımından kamu otoritesinin seçici davranarak bir onay sürecine tabi tutulması gereklidir. Ancak merkezi idareden gönderilen böyle yardımlar için bu onay süreci sadece bir prosedürün yerine getirilmesidir. Belirtilen mevzuat hükümleri bir çelişkiyi değil bir uygulamanın farklı yönleriyle ve birbirini tamamlayan yetkili mercilerini göstermektedir. Bulgu konusu olan, İçişleri Bakanlığınca İl Özel İdaresinin ihtiyaçlarında kullanılmak üzere gönderilen paraların muhasebeleştirilmesi “şartlı bağış ve yardımlar” gelir kaleminde gerçekleştirilecek olması gelirlerin ekonomik sınıflandırılmasında bu kodla (04 alınan bağış ve yardımlar) adlandırılmasından kaynaklanmakla birlikte İl Özel İdaresi için ek bir ödenektir. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Ek Ödenek” başlıklı 37. Maddesinde de ek ödeneğin Meclis kararıyla verileceği belirtilmektedir. Sonuç olarak, bu şekilde gönderilen paralar 5302 sayılı Kanun 30/i, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği 17/3, ve Bütçe Kararnamesinin 10. Maddeleri hükümleri çerçevesinde üst yönetici onayı ile gelir bütçesinin bağış ve yardımlar bölümüne gelir kaydedilirken Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği 37. Maddesi hükmü çerçevesinde İl Genel Meclisince kararlaştırılan tertiplere “ek ödenek” kaydedilecektir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri değerlendirmesi yanında, konuya “bütçe hakkı” yönüyle yaklaşılması da berraklaşmayı sağlamaktadır. Bilindiği üzere parlamenter demokrasinin temelini oluşturan bütçe hakkı, yani gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılmasına ilişkin belirleyici irade kamu kaynağının asıl sahibi olan vatandaş temsilcileridir. İl Özel İdareleri bağlamında ise bu hak İl Genel Meclislerindedir ve 5302 sayılı Kanunun 10/b maddesi gereğince “Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek” olarak İl Genel Meclisinin en temel

görevleri arasında sayılmaktadır. Bu yetki/görev, hesapverme sorumluluğu mekanizmasının İl Özel İdarelerindeki işleyişini somutlaştırmaktadır. Kamu kaynağının asıl sahibi olan vatandaşın temsilcileri (İl Genel Meclisi) bütçeyi yapmakta ve uygulanması için bürokratlara yetki devretmektedir. Yıl tamamlandığında ise İl Genel Meclisinin yürütme organını temsil eden üst yönetim, bütçe uygulamasını İl Genel Meclisinin belirlediği sınırlar ve koşullar çerçevesinde yaptığını göstermek için kesin hesabı kendisine yetki devreden Meclisinin onayına sunmakta, yani mali hesapverme sorumluluğunun gereğini yerine getirmektedir. Konuya yerel demokrasinin ve hesapverme sorumluluğunun işleyişini sergileyen bu bağlamda yaklaşıldığında yıl başı ödeneklerinden nitelik itibarıyla farkı olmayan ek ödeneğin kullanımına ilişkin tercih ve karar hakkının/bütçe hakkının İl Genel Meclisinde olduğu açıktır. Bütçe hakkı devredilemez. Devredilen bütçe hakkı değil uygulamasıdır. Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri de bu ilkeler ve işleyiş paralelindedir ve bütçe hakkı ile bütçe uygulamasını gösteren, birbirini tamamlayan hükümleri içermektedirler.

Dolayısıyla, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bütçesinden yardım olarak gönderilen 15.500.000,00 TL nin ek ödenek kaydedilmesi ve ek bütçe yapılması için İl Genel Meclisi onayına sunulması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 3: İl Genel Meclisinde, Mevzuatta Öngörülmediği Halde İhtisas Komisyonları İle Birlikte Karar Alan Karma Komisyon Adı Altında Bir Komisyon Kurulması Ve Bu Komisyon Üyelerinin İhtisas Komisyonlarında Oylamaya Katılması,

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 5393 sayılı Kanunla değişik "*İhtisas komisyonları*" başlıklı 16'ncı maddesi ile, 09.10.2005 tarih ve 25961 sayılı Resmi Gazete de yayımlanan İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliğinin ihtisas komisyonlarının oluşumunu düzenleyen 20'nci maddesinde hangi komisyonların kaç üyeden kurulacağı belirtilmiştir.

5302 sayılı Kanunun 16'nci maddesinde;

"İl genel meclisi, bir yıl görev yapmak üzere üyeleri arasından en az üç, en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Plân ve Bütçe ile İmar ve Bayındırlık komisyonları en çok yedi kişiden meydana gelir. "

Hükmü yer almaktadır.

İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin "*İhtisas komisyonlarının oluşumu*" başlıklı 20'inci maddesinde de;

“Madde 20 — Meclis, bir yıl görev yapmak üzere, nisbî çoğunlukla en az üç, en çok beş üyeden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Plan ve bütçe komisyonu ile imar ve bayındırlık komisyonu en çok yedi üyeden oluşur. Meclis, komisyonlara üye seçiminden önce kurulacak komisyonu ve üye sayısını belirler. Plan ve bütçe komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu ile çevre ve sağlık komisyonunun kurulması zorunludur.

Komisyonlar, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. İhtisas komisyonlarına siyasi parti grupları aday gösterebileceği gibi, üyeler de o partiden aday olabilir. Birden fazla komisyonda görev almak mümkündür. (Ek cümle:RG-27/11/2014-29188) (Mülga cümle:RG-8/1/2015-29230)

Komisyonların toplam üye sayısının meclis üye tam sayısından fazla olduğu durumlarda komisyona üye veremeyen siyasi partilerin üyeleri ile bağımsız üyeler meclis kararıyla komisyonlarda görev alabilirler.

Komisyon üyeliklerinde eksilme olduğu takdirde süreyi tamamlamak üzere yeni üye seçilir. Komisyon toplantılarına üst üste üç defa mazeretsiz olarak katılmayan üyenin üyeliği meclis kararı ile düşürülebilir. (Ek cümleler:RG-27/11/2014-29188) Bağlı olduğu partiden istifa eden komisyon üyesinin komisyon üyeliği de sona erer. Süreyi tamamlamak üzere ilk toplantıda aynı partiden yeni üye seçimi yapılır.

İmar ve bütçeye ilişkin konular hakkında meclis tarafından karar alınmadan önce ilgili komisyonlarda görüşülmesi zorunludur.

İhtisas komisyonları toplantılarını, meclisin toplantı süresinde veya müteakip günlerde yapar. İmar ve bayındırlık komisyonu en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü toplanarak kendisine havale edilen işleri sonuçlandırır ve raporunu meclise sunar. Rapor Kanunda öngörülen sürenin sonunda meclise sunulmadığı takdirde, konu meclis başkanı tarafından doğrudan gündeme alınır.

İhtisas komisyonları toplantılarına Kanunda belirtilen kişi, kurum ve kuruluşların katılımına ilişkin usul ve esaslar hakkında meclis önceden genel bir karar alabileceği gibi herhangi bir komisyon toplantısı için ayrıca bir karar da alabilir. Meclisin bir karar almadığı durumlarda komisyon uygun görüldüğü takdirde katılım için gerekli tedbirleri alır.

Komisyonlar üyeleri arasından bir başkan ve bir başkan vekili seçer. İhtisas komisyonları üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar alır. Komisyonlar çalışmalarında uzman kişilerden de yararlanabilir.

Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere il genel meclisi tarafından belirlenecek bedel karşılığında verilir. ⁽¹⁾

Gerektiğinde bir konu meclis başkanınca birden fazla komisyona havale edilebilir.”

Denilmektedir.

34 üyeli Çanakkale İl Genel Meclisi'nde; Kanun hükmü gereği Plan ve Bütçe Komisyonu ile İmar ve Bayındırlık komisyonları 7'şer üyeden, diğer 14 komisyon 5'er üyeden kurulmuş olup, her üye 2 komisyonda görev almaktadır.

Hal böyle iken ayrıca ücret ödenmemekle birlikte, 5302 sayılı Kanun ve İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği'ne aykırı olarak ihtisas komisyonlarının kendi üyeleri ile birlikte, diğer komisyon başkanlarının da katıldığı 21- 22 üyeli “Karma Komisyon” adı altında farklı bir komisyon oluşturulduğu ve ihtisas komisyonuna incelenmek üzere gönderilen konularda diğer komisyon başkanlarının da oylamaya katıldıkları, dolayısıyla İl Genel Meclisini oluşturan Başkan dahil 34 üyenin 2/3 ünün karma komisyon adı altında nisbi oranda karar oluşturarak konunun İl Genel Meclisinde tartışılma olanağının kısıtlandığı görülmüştür.

Örneğin , Bulgu konusu yapılan Biga İlçesi Kalafat Köyü Uzunsu Mevkii 156 Ada, 1 numaralı parselin EMSAL=1,00 HMax=9,50 metreden EMSAL=1,60 HMax=12,50 metreye çıkarılarak kaçak yapının yasal hale getirildiği 06.03.2015 tarih 25 nolu İl Genel Meclisi Kararında da “İmar ve Bayındırlık ve Karma Komisyonun raporları okundu ve görüşmeye açıldı;” denilmektedir.

İmar ve Bayındırlık Komisyonu Başkan ve 5 üyesi ile birlikte 15 ihtisas komisyonu başkanlarının da dahil olduğu Karma Komisyon, toplam 21 üye ile toplanarak 1/1000 ölçekli İmar Planı değişikliğinin kabulü yönünde görüş bildirmiş olup, İl Genel Meclisi Kararında 20 kabul , 11 red, 2 çekimser oy ile oy çokluğu ile kabul edilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nde, ihtisas komisyonları ile birlikte toplanarak görüş bildirilirken oy kullanan “karma komisyon”

adı altında başka bir komisyon düzenlenmemiştir. Bu komisyonun yasaya aykırı olarak çalışma ve karar alma sürecine dahil edilmesiyle, İhtisas komisyonlarının Kanun'da belirtilen temsil esasına dayalı oluşum ve çalışma sisteminin bozulduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İl Genel Meclisinde, mevzuatta öngörülmediği halde ihtisas komisyonları ile birlikte karar alan Karma Komisyon adı altında bir komisyon kurulması ve bu komisyon üyelerinin ihtisas komisyonlarında oylamaya katılması bulguya konu edilmiştir.

Çanakkale İl Genel Meclisince, 2015 yılı içinde kurulan komisyonlar listesinde Karma Komisyon ismi ile herhangi bir komisyon yer almamaktadır. Gündemdeki konuların komisyonlara havalesi sırasında tüm komisyonları ilgilendiren konular "Komisyonların tamamına" tabiri yerine "Karma Komisyona" denilmek suretiyle havale edilmiştir. Bir başka deyişle Karma Komisyondan kasıt, meclisteki tüm komisyonları ilgilendiren konuların komisyonların tamamına havalesini anlatmaktır. Bundan böyle "Karma Komisyon" tabirinin kullanılmaması, gündemdeki konu hangi komisyonları ilgilendiriyor ise, o komisyonların adı söylenmek suretiyle havalesinin yapılması, bütün komisyonları ilgilendirmeyen konuların, bütün komisyonlara birden havale edilmemesi, uygulamada bulguda bahsedilen konuların dikkate alınması gerektiği Meclis Başkanlığına bildirilmiştir." Denilmektedir.

Sonuç olarak Bulgu'da ayrı bir Karma Komisyon kurulması, ücret ödenmesi değil 5302 sayılı Kanun ve İl Genel Meclis Çalışma Yönetmeliğinde oluşumu yer almayan diğer ihtisas komisyonları ile birlikte karar alan ve bu kararları imzalayan "Karma Komisyon" oluşumu belirtilmektedir.

Kamu İdaresi cevabında; "Gündemdeki konuların komisyonlara havalesi sırasında tüm komisyonları ilgilendiren konular "Komisyonların tamamına" tabiri yerine "Karma Komisyona" denilmek suretiyle havale edilmiştir. Bir başka deyişle Karma Komisyondan kasıt, meclisteki tüm komisyonları ilgilendiren konuların komisyonların tamamına havalesini anlatmaktır." Denilmektedir.

Eğer cevapta belirtildiği gibi "Karma Komisyon" ile "meclisteki tüm komisyonları ilgilendiren konuların komisyonların tamamına havalesi" kastedilmiş olsa idi Karma Komisyona havale edilen bir konu da İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği'ne göre her Komisyonun görüşünü bildiren ayrı ayrı Komisyon Kararlarının olması gerekmektedir. Kaldı ki istenilen bu Kararlar İdare tarafından ibraz edilememiştir.

Oysa Bulgu metninde belirtildiği gibi bir konuda örneğin “*İmar ve Bayındırlık ve Karma Komisyon Kararı*” başlığı ile Karar yazılmış, bu Karar ihtisas komisyonunun üyeleri ile diğer komisyon başkanları tarafından birlikte imzalanmıştır.

Yasal dayanağı bulunmayan bu uygulama oylamada azınlık hakkını korumamaktadır.

BULGU 4: İl Özel İdaresi Genel Sekreter Yardımcılarının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Ticaret ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağı” Kapsamına Giren GESTAŞ A.Ş.’de Görev Alması,

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “*Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı*” başlıklı 28.maddesine göre; memurlar Türk Ticaret Kanununa göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç) Memurlar, mesleki faaliyette veya serbest meslek icrasında bulunmak üzere ofis, büro, muayenehane ve benzeri yerler açamaz; gerçek kişilere, özel hukuk tüzel kişilerine veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ait herhangi bir iş yerinde veya vakıf yükseköğretim kurumlarında çalışamazlar.

GESTAŞ A.Ş. İl Özel İdaresinin iştiraki olması nedeniyle ilgili mevzuat gereği İl Özel İdaresi Genel Sekreteri Yönetim Kurulu üyesi, Vali ise Yönetim Kurulu başkanıdır. Bu kişilere “Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler” kapsamında huzur hakkı ödemesi yapılmaktadır. Yönetim kurulu üyelerinin seçilmesi şirket Genel Kurulu tarafından yapılmaktadır.

Ancak Çanakkale İl Özel İdaresi Genel Sekreter Yardımcıları, İl Özel İdarenin de herhangi bir görevlendirmesi olmadan GESTAŞ Deniz Ulaşım Tur. Tic. A.Ş.’de görev aldıkları ve bunun karşılığında ise firma tarafından Mart 2013 tarihinden Nisan 2015 tarihine kadar aylık net 750-TL ücret ödendiği görülmüştür. Söz konusu Şirket’teki görevleri ise “*Şirketimizin faaliyet göstermiş olduğu alanlarda ve konularda resmi ve özel kuruluşlarla yaşadığı sorunların ve uyuşmazlıkların giderilmesine yönelik izlenecek yolların tespit edilmesi, çözüm alternatiflerinin belirlenmesi*” olarak belirlenmiştir. Bu kişilerden birisi aynı dönemde İl Encümeninde görevli olmasından dolayı, diğeri ise Çanakkale Organize Sanayi Bölgesi Müteşebbis Heyette görev aldığı için huzur hakkı almıştır. Dolayısıyla bu durum hem

657 sayılı Kanun hem de 631 sayılı KHK nin 12.maddesinde yer alan “Memurlar ve diğer kamu görevlilerinden (...) (1) , kurum ve kuruluşların yönetim kurulu, denetim kurulu, tasfiye kurulu, danışma kurulu üyelikleri ve komisyon, heyet, komite ile benzeri organlarda görev alanlara, kurum içi ve kurum dışı ayrımı yapılmaksızın bu görevlerinden sadece biri için ücret ödenebilir”

Hükmüne de aykırı olup, kaldı ki söz konusu kişiler için resmi bir görevlendirme de bulunmamaktadır.

Özetle; söz konusu şirkette bir kamu görevlisine Yönetim Kurulu üyeliği dışında herhangi bir görevlendirme ve/veya ödeme yapılması mümkün olmayıp 657 sayılı Kanunu'nun öngördüğü ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağına da aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İl Özel İdaresi Genel Sekreter Yardımcılarının 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “Ticaret ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağı” kapsamına giren Gestaş A.Ş.'de görev alması bulguda belirtilmiştir.

Maddede belirtilen görevlendirme Nisan 2015 tarihinde sona ermiş olup halen devam etmemektedir. Görevlendirme dönemi Gestaş A.Ş. nin faaliyet göstermiş olduğu alanlarda ve konularda yaşadığı sorunların ve uyuşmazlıkların acilen giderilmesine yönelik olağanüstü bir durumdan kaynaklanmaktadır. Bu durum Nisan 2015 tarihinde sona ermiş olup uygulama devam etmemektedir. Bundan sonra da bulgu doğrultusunda hareket edilmesi konusunda hassasiyet gösterilecektir." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında söz konusu uygulamanın Gestaş A.Ş. nin faaliyet göstermiş olduğu alanlarda ve konularda yaşadığı sorunların ve uyuşmazlıkların acilen giderilmesine yönelik olağanüstü bir durumdan kaynaklandığını ve sona erdiğini belirtmiştir. Ancak sebep ne olursa olsun 657 sayılı Kanunu'nun öngördüğü ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağına aykırı hareket edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 5: Çanakkale İl Özel İdaresi Mülkiyetinde Bulunan 80.Yıl İş Merkezindeki Bir Bağımsız Bölümün Bedelsiz Olarak İl Genel Meclisi Üyeleri Derneğine Tahsis Edilmesi ve Başka Bir Bölümünün İse 2015 Yılında Kiraya Verilmeyip Boş Tutulması

Mülkiyeti Çanakkale İl Özel İdaresine ait 80.Yıl İş Merkezindeki işyerinin 04.04.2008 tarihli İl Genel Meclisi kararı ile herhangi bir bedel alınmadan Çanakkale İl Genel Meclisi Üyeleri Derneğine tahsis edildiği ve söz konusu binanın 3.katındaki 5 ve 6 numaralı işyerlerinin 2015 yılında kiraya verilmeyerek boş olarak bekletildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Üst yöneticiler" başlıklı 11.maddesinde "... *Üst yöneticiler, ...sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.*" Hükmü yer alır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1 inci maddesine göre; *Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür....*" Denilmektedir.

"Görevlilerin Sorumluluğu" başlıklı 86 ncı maddesinde; ise "*İhale, muayene ve kabul komisyon veya heyetlerinin başkan ve üyeleri ile diğer ilgililer, görevlerini kanuni gereklere göre tarafsızlıkla yapmadıkları ve taraflardan birinin zararına yol açacak ihmal ve kusurlu hareketlerde bulduklarının tespiti halinde haklarında disiplin cezası uygulanacağı gibi, fiil ve davranışlarının özelliğine göre ceza kovuşturması da yapılır. Ayrıca, tarafların bu yüzden uğradıkları zarar ve ziyan da kendilerine ödettilir.*" Hükmü yer almaktadır.

Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 64.maddesinde, İl özel idaresi, il genel meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmaz malları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak ve süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir denilerek sadece kamu kurumlarına tahsis yapılabileceği ifade edilmiştir.

Mülkiyeti Çanakkale İl Özel İdaresine ait 80. yıl İş Merkezinde bulunan 29,25 m2 taşınmaz, İl Genel Meclisi'nin 04.04.2008 tarihli ve 2008/30 sayılı karar ile herhangi bir bedel alınmadan Çanakkale İl Genel Meclisi Üyeleri Derneğine tahsis edilmiştir. İl Encümeninin ise tahsis kararının uygulanmasına yönelik herhangi bir kararına rastlanmamıştır. İlgili taşınmaz Çanakkale Merkezinde bulunmakta olup, binadaki diğer ofislerden aynı katta bulunan 41,40

m2 taşınmaz 1.491,00-TL bedelle, alt katındaki 70,65 m2 taşınmaz 2.543,00-TL bedel ile çeşitli firma ve kurumlar tarafından kiralık olarak kullanılmaktadır. Aynı Binanın 3.katında yer alan 5 ve 6 nolu işyerleri ise 2015 yılında boş olarak tutulmuş ve kiraya verilmemiştir. Söz konusu işyerlerine ilişkin genel bina giderleri İl Özel İdaresi bütçesinden karşılanmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere taşınmazın İl Genel Meclisi kararı ile herhangi bir bedel alınmadan Çanakkale İl Genel Meclisi Üyeleri Derneğine tahsis edilmesi mümkün olmayıp 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale edilerek kiralanmasının sağlanması gerekmektedir. Ayrıca İl Özel İdaresi kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ve gelir kaybının önlenmesi için boş olarak tutulan söz konusu işyerlerinin ihale yolu ile kiraya verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Çanakkale İl Özel İdaresi mülkiyetinde bulunan 80. Yıl iş merkezindeki bir bağımsız bölümün bedelsiz olarak İl Genel Meclisi Üyeleri Derneğine tahsis edilmesi ve başka bir bölümünün ise 2015 yılında kiraya verilmeyip boş tutulması bulguda belirtilmiştir.

Mülkiyeti İdaremize ait taşınmaz malların değerlendirilmesinde, kat planındaki mevcut oturan kamu kuruluşu biriminin hassasiyeti sebebiyle öncelikle kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarının karşılanmasına çalışılmaktadır. Bu amaçla ilimizde yeni teşkilatlanan Gelibolu Yarımadası Tarihi Milli Parkı Alan Başkanlığı da sözlü olarak ihtiyaç bildirmiştir. Bu maksatla kendilerine boş durumda bulunan 80. Yıl İş Merkezi 3. katında bulunan 5 ve 6 numaralı daireler gösterilmiştir. Yaptıkları çalışmalar neticesinde gösterilen yerlerin yetersiz olduğunu düşündüklerinden tahsissen kiralama işlemi gerçekleştirilmemiştir. Yine akabinde ilimizde yeni teşkilatlanan Basın Yayın Enformasyon Müdürlüğü İdaremizden sözlü olarak yer talebinde bulunmuş, kendilerine söz konusu daireler gösterilmiştir. Çeşitli kurumlardan gelen taleplerin değerlendirilebilmesi amacıyla kamu ihtiyaçlarına öncelik verildiğinden ihaleye henüz çıkmamıştır. Söz konusu kurumun da tahsissen kiralama yapmaması durumunda ivedilikle ihale işlemi yapılacaktır.

İdaremize ait 80. Yıl İş Merkezi 4. katta yer alan 8 numaralı daire boş durumda iken 21.08.2007 tarihinde kira ihalesine çıkılmış, ihaleye başvuran olmamıştır. Gerek İl Özel İdaresi gerekse diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlik ve beraberlik içinde hareket ederek ortak projeler üretmek, ilin mahalli ve müşterek nitelikli hizmetlerine katkı sağlamak amacıyla kurs, toplantı ve seminerlerde kullanılmak üzere, ihaleye çıktığı halde başvuru

olmayıp boş durumda bulunan sözü edilen taşınmaz İl Genel Meclis Üyeleri Derneğine tahsis edilmiş olup, taşınmazın dernek merkezi olarak tahsisi kararının iptal edilmesi ve sözü edilen taşınmazın yeniden ihale edilmesi ile ilgili iş ve işlemlere başlanılacaktır." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi İl Genel Meclis Üyeleri Derneğine tahsis edilen taşınmazın dernek merkezi olarak tahsisi kararının iptal edilmesi ve sözü edilen taşınmazın yeniden ihale edilmesi ile ilgili iş ve işlemlere başlanılacağını belirtmiştir. Ayrıca Mülkiyeti Çanakkale İl Özel İdaresine ait 80.Yıl İş Merkezindeki boş tutulan 5 ve 6 numaralı işyerlerinin ise Kamu kurumuna tahsisen kiralama yapmaması durumunda ivedilikle ihale işlemi yapılacağını belirtmiştir. Dolayısıyla izleyen dönemde söz konusu işlemlerin yapılıp yapılmadığı konusunda izleme faaliyeti gerçekleştirilecektir.

BULGU 6: Mülkiyeti Çanakkale İl Özel İdaresine Ait Taşınmazların 112 Acil ve Merkez İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği'ne İl Genel Meclisinin Tahsis Kararı Olmaksızın, İl Özel İdaresinin Şirketi GESTAŞ A.Ş.'ye İse Bedelsiz Olarak Kullandırılması

Mülkiyeti İl Özel İdaresine ait olan önceki hizmet binasının: giriş katı KÖYKOOP'a, 3. Katı Güney Marmara Kalkınma Ajansına 2011 yılında satılmıştır. 1. ve 2. katlarının İl Özel İdaresi'nin iştiraki GESTAŞ A.Ş.'ye 2010 yılından itibaren 25 yıllığına kiraya verildiği 4., 5. ve 6. katların ise bina yönetim katkı payları İl Özel İdaresi tarafından ödenirken Valiliğin tasarrufunda olduğu, 4. Katın 112 Acil, Merkez İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği ile GESTAŞ A.Ş.'ye bu kapsamda kullandırıldığı görülmüştür. Ayrıca Kurumun mülkiyetindeki Bayramiç İlçesinde bulunan Alabalık Üretim Tesislerinin herhangi bir tahsis kararı ya da kiralama sözleşmesi bulunmadan bedelsiz olarak 1983 yılından bu yana İl Özel İdaresi'nin iştiraki ... Anonim Şirket'in kullanımında olduğu anlaşılmıştır.

Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun'un 33 ncü maddesi ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un 28 nci maddesine eklenen fıkrada; "Tüm acil çağrılarını karşılamak üzere büyükşehirlerde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı bünyesinde, diğer illerde ise valilikler bünyesinde 112 acil çağrı merkezleri kurulur..." hükmü yer almaktadır.

Ayrı tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip olan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ise 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun değişik 18 nci maddesine göre kurulmuştur.

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

"Madde 64- İl özel idaresi, il genel meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

...

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

Bu durumda 4.katın bölümlerinin, kamu kurum veya kuruluşu olarak 112 Acil ve Merkez İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliğine tahsisinin yapılabilmesi için İl Genel Meclisinin kararı gerekmektedir.

Şirket'e ise, İl Özel İdaresi en büyük ortağı olmakla birlikte kamu kurum ve kuruluşu niteliğinde olmayıp özel hukuk hükümlerine tabi olduğundan gerek idare binasındaki 4.katın fiilen kullanılan bölümü gerekse Bayramiç İlçesindeki Alabalık Üretim Tesisinin bedelsiz ve protokol ile kullandırılması mümkün değildir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8 nci maddesine göre; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Kamu idaresi cevabında; "Mülkiyeti Çanakkale İl Özel İdaresine ait taşınmazların 112 Acil ve Merkez İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliğine İl Genel Meclisinin tahsis kararı olmaksızın, İl Özel İdaresinin şirketi Gestaş A.Ş.' ne ise bedelsiz olarak kullandırılması.

İl Özel İdaresinin boşaltılan eski hizmet binasının 4., 5. ve 6. katları Valiliğin fiziki mekan ihtiyacını karşılamak üzere değerlendirilecektir. İlimiz Vilayet binası ihtiyacı karşılamamaktadır. Bu nedenle Geçici olarak hizmetin aksamaması için köylere hizmet

götürme birliği ve 112 acil çağrı merkezine kullandırılan bölümlerle ilgili olarak söz konusu kurumların daha uygun bir mekan bulamaması halinde gerekli tahsis işlemi 5302 sayılı yasa hükümlerine göre gerçekleştirilecektir. Gestaş A.Ş. nin yönetim kurulu başkanı olan Valinin 4. katın bir bölümünü bu maksatlı işler için kullanımındadır. Bu maksatlarla Özel İdare görev alanına giren resmi kullanıma uygun tahsis kararları alınmak üzere İl Genel Meclisi'ne gereken çalışmalar yapılacaktır.

İlimiz Bayramiç İlçesi Evciler Köyünde bulunan tapunun 9 pafta, 2921 parsel numarasında kayıtlı 13432 m2 yüzölçümlü taşınmaz malın mülkiyeti İl Özel İdaresine aittir. Söz konusu arazi Alabalık tesisi yapmak üzere İdaremize bağışlanmıştır. Üzerinde 19 adet değişik boy ve ebatta alabalık üretme havuzu, laboratuvar, yem deposu, yavru balık üretme yeri, işçi koğuşu ve işletme binası bulunmaktadır.

Gestaş A.Ş. 26.06.2021 tarihine kadar su kiralaması yapmış olup tesisin su ihtiyacı bu şekilde karşılanmaktadır. Söz konusu tesis 1982 yılından bu yana Gestaş tarafından Evciler Köyü Kalkınma Kooperatifine kiralanmaktadır.

Tesis 1982 yılında alabalık yetiştiriciliğinde örnek olmak, yörenin kalkınmasına katkıda bulunmak amacıyla Gestaş Aş. tarafından yapılmış olup, yapıldığı günden bu yana kooperatif eliyle işletilmektedir. Tesisin işletmeye açılmasından sonra yörede başkaca alabalık üretim tesisleri de özel girişimciler tarafından kurulmuş olup İdaremizce hedeflenen amaca ulaşılmıştır. Alabalık yetiştiriciliği Evciler köyünde istihdam yaratan işkollarından biri haline gelmiştir. Ayrıca söz konusu tesis kurulduğu günden bu yana idaremize bir mali yük getirmemiştir. Bu nedenle yöre halkı tarafından alabalık yetiştiriciliği amacıyla idaremize bağışlanan ve yine yöre halkına ait kooperatif eliyle işletilen tesisin 2021 yıla kadar su tahsisi özleşmesi de kooperatif adına yapılmıştır. Su tahsis sözleşmesinin bitmesine müteakip tesisin yeniden ihale yoluyla kiralanması mümkün hale gelecektir." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında "İl Özel İdaresinin boşaltılan eski hizmet binasının 4., 5. ve 6. katları Valiliğin fiziki mekan ihtiyacını karşılamak üzere değerlendirilecektir." Denilmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa göre ise İl Özel İdaresinin mülkiyetindeki taşınmazların Kamu kurum ve kuruluşlarına tahsisi ancak İl Genel Meclisi'nin kararı ile mümkün olmaktadır.

Yönetim katkı payı İl Özel İdaresi tarafından ödenen binanın 4. katında yerleşik olan, ayrı tüzel kişiliklere ve mali yapılara sahip gerek Merkez İlçelere Hizmet Götürme Birliği gerekse 112 Acil Çağrı Merkezi ile ilgili de İl Genel Meclisi'nin alınmış bir tahsis kararı bulunmamaktadır.

Yine cevapta; "Gestaş A.Ş. nin yönetim kurulu başkanı olan Valinin 4. katın bir bölümünü bu maksatlı işler için kullanımındadır." Denilmektedir. Valilik Makamı için fiilen 6. Kat tefriş edilmiş olup, Bulgu'da söz edilen 4.kattaki bir diğer bölüm de kira bedeline ve yönetim katkı payına dahil edilmeden GESTAŞ A.Ş. tarafından idari büro olarak kullanılmaktadır.

Bütçelerin ayrılığı prensibi nedeniyle ayrı tüzel kişiliğe sahip her kamu kurumu bütçesini faaliyet alanı ile ilgili fayda ve maliyet unsurlarını göz önünde tutarak hazırlamak, uygulamak, sahip olduğu kaynaklarını etkili, ekonomik verimli ve hukuka uygun olarak kullanmak durumundadır.

BULGU 7: Şartlı Olarak Tahsis Edilen Taşınmazın Süresi Bitmesine Rağmen İşgaline Devam Edilmesi

Mülkiyeti Çanakkale İl Özel İdaresi'ne ait taşınmaz, içerisinde yer alan depo ile birlikte, 01.03.2005 tarihinde İl Encümeninin kararı ile Belediye imar düzenlemesi yapılıncaya kadar veya istenildiğinde derhal boşaltılması kayıt ve şartıyla kiraya verilmiştir. Şart oluştuğu halde taşınmazın tahliyesi için gerekli işlemlerin yapılmadığı ve kiracı tarafından cüzi bir bedel ile taşınmazın halen işgal edildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesine göre; *Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür....*" Denilmektedir.

Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 64.maddesinde, İl özel idaresi, il genel meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmaz malları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak ve süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir denilerek sadece kamu kurumlarına tahsis yapılabileceği ifade edilmiştir.

Mülkiyeti Çanakkale İl Özel İdaresine ait taşınmaz, içerisinde yer alan depo ile birlikte İl Encümeninin 01.03.2005 tarih ve 80 sayılı kararı ile Belediye imar düzenlemesi yapıncaya kadar veya istenildiğinde derhal boşaltılması kayıt ve şartıyla ve taahhütnamesinde belirtildiği faaliyette kullanılmak kaydıyla kiraya verilmiştir. Söz konusu taşınmaz 15.02.2010 tarihinde belediyece imar plan tadilatına tabi tutulmuş 1.525,12 m2 ve 2.104,21 m2 olmak üzere iki parsele ifraz edilerek imar planı düzenlenmiştir. Valilik tarafından İl Genel Meclisi Başkanlığına yazılan yazıda da belirtildiği üzere bu taşınmazın kiralanması veya satılması için idareye muhtelif tarihlerde başvurular yapılmıştır. İl Genel Meclisi herhangi bir gerekçe belirtmeden 08.02.2013 tarihinde bu taşınmazın satışının uygun olmadığına karar vermiştir. 03.04.2014 tarihinde ise Çanakkale İl Özel İdaresi yazılı olarak Kiracıdan, işyerinin yol çalışmaları için yıkılacağı ve taşınmazı derhal boşaltmasını istemiştir. Ancak Kiracı taşınmazı boşaltmamış, İl Özel İdaresi de bu konuda herhangi bir işlem yapmamıştır. 17.10.2014 tarihinde ise İl Genel Meclisi taşınmazın satılması ile ilgili olarak İl Encümenine yetki verilmesine karar vermiştir. 16.06.2015 tarihinde satış için ihaleye çıkılmış ancak herhangi bir müracaat olmadığından ihalenin iptal edilmesine karar verilmiştir. 15.04.2015 tarihli Muhammen Bedel Tespit Komisyonunun raporuna göre bu taşınmazın rayiç bedeli 1.510.166,00-TL olmasına karşın 31.12.2015 tarihi itibarıyla kiracı aylık olarak 207-TL kira ödemekte olup bu kira bedeli piyasa rayicinin çok altındadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere taşınmazın belediyece imar plan tadilatına tabi tutulduğu 15.02.2010 tarihinde taşınmazın boşaltılması gerekirken, idare tarafından 4 yıl boyunca herhangi bir işlem yapılmamış, 03.04.2014 tarihinde taşınmazın boşaltılması istenilmiştir. Ancak bu tebligattan sonra da taşınmaz boşaltılmamış, idare ise taşınmazın tahliyesine yönelik hukuki süreci başlatmamıştır. Söz konusu kiracının aylık cüzi bir bedel ile taşınmazı işgal etmesi mümkün olmayıp sanayi bölgesinde yer alan taşınmazın durumu imar geçtikten sonra değişmiş ve yeni bir ihale yapılması ihtiyacı doğmuştur. Ayrıca bu durum İdare'nin gelirlerinde de olası bir azalmaya neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "İlimiz merkez İlçe, Sanayi Sitesinde yer alan, mülkiyeti İdaremize ait taşınmaz, 01.03.2005 tarih ve 80 sayılı İl Encümeni kararı ile, Belediye imar düzenlemesi yapıncaya kadar veya istenildiğinde derhal boşaltılması kayıt ve şartıyla kiraya verilmiştir. Söz konusu taşınmaz 15.02.2010 tarihinde Belediyece imar plan tadilatına tabi tutulmuş, 1525.12 m2 ve 2104.21 m2 olmak üzere iki parsele ifraz edilerek imar planı düzenlenmiştir. Söz konusu taşınmazların satışına yönelik talepler İl Genel Meclisinin

08.02.2013 tarih ve 14 sayılı kararıyla uygun görülmemiştir. Belediyenin yol çalışması yapacağını bildirmesi üzerine, 03.04.2014 tarih ve 3677 sayılı yazımızla arazinin boşaltılması kiracıdan talep edilmiştir. Ancak henüz yol çalışmasına başlanmadığından, fiili işgal durumu devam etmektedir.

Arazilerin satışının yeniden gündeme gelmesi üzerine İl Genel Meclisi konuyu görüşmüş, 17.10.2014 tarih ve 91 sayılı kararı ile İl Encümenine satış için yetki vermiştir. Encümenince 20.04.2015 tarihinde yapılan ihaleye katılım olmadığından satış yapılamamıştır. Ayrıca arazi her ne kadar imar planlarında sanayi alanında kalsa da, intikalinden bu yana üzerlerine İdaremizce değer arttırıcı herhangi bir yatırım yapılmamıştır. Sanayi yatırımı yapılması halinde değer kazanacak olmakla birlikte, boş arsa olarak kullanım çeşitliliği bulunmadığından, talep görmemektedir. Bu nedenle mezkûr parsellerin yeniden ihalesi süreci halen yürütülmekte olup öncelikle konu parsellerin satış işlemleri başlatılmıştır." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında; 03.04.2014 tarihinde arazinin boşaltılmasının kiracıdan talep edildiği, ancak yol çalışmasına başlanılmadığından, fiili işgal durumunun devam etmekte olduğunu belirtmişlerdir. Ayrıca mezkûr parsellerin yeniden ihalesi süreci halen yürütülmekte olup öncelikle konu parsellerin satış işlemlerinin başlatıldığını ifade etmişlerdir. Ancak bu tebligattan sonra da taşınmaz boşaltılmamış, idare ise taşınmazın tahliyesine yönelik hukuki süreci başlatmamıştır.

Valilik tarafından İl Genel Meclisine gönderilen yazıda da belirtildiği üzere bu taşınmazın kiralanması veya satılması için idareye muhtelif tarihlerde başvurular yapılmıştır. 15.04.2015 tarihli Muhammen Bedel Tespit Komisyonunun raporuna göre bu taşınmazın rayiç bedeli 1.510.166,00-TL olmasına karşın 31.12.2015 tarihi itibarıyla kiracı aylık olarak 207-TL kira ödemekte olup bu kira bedeli piyasa rayicinin altındadır. Söz konusu kiracının aylık cüzi bir bedel ile taşınmazı işgal etmesi mümkün olmayıp sanayi bölgesinde yer alan taşınmazın durumu imar geçtikten sonra değişmiş ve yeni bir ihale yapılması ihtiyacı doğmuştur. Ayrıca bu durumun İdare'nin gelirlerinde de olası bir azalmaya neden olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Vali Konağında Çalışan Personelin "Hizmet Tahsisli Kamu Konutu" Niteliği Bulunmayan Lojmanlarda Bedelsiz Olarak Oturması

2946 Sayılı Kamu Konutları Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2 nci maddesi gereği İl Özel İdareleri Kanun kapsamında olup, Kanun'un 3 üncü maddesi "d" bendi uyarınca hizmet tahsisli konutlar; hudut karakolu, istasyon, haberleşme, gözlem, araştırma, inşaat mahalli gibi, meskün yerlerden uzak, sosyal ve ekonomik zorlukları olan, ulaşım ve iskan imkanları kısıtlı yerlerde, normal çalışma saatleriyle sınırlandırılması kabil olmadan görev başında bulundurulması gerekli olan personel ve koruma görevlisi, makam şoförü, kapıcı, kaloriferci gibi personel için inşa veya tefrik edilerek tahsis edilen bina, baraka, prefabrik yapı, şantiye eklentisi, tadil edilmiş veya edilmemiş karavan, kulübe ve benzeri konutlardır.

Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili usul ve esaslar 23.9.1984 tarihli Kamu Konutları Yönetmeliğinde düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 25 inci maddesi hükmü gereğince hizmet tahsisli konutlardan kira bedeli alınmayacaktır.

Çanakkale İl Özel İdaresi'nin mülkiyetinde bulunan kamu konutlarında; Anonim Şirket olarak ticari faaliyet gösteren GESTAŞ A.Ş. personeli 4 kişi ile İl Özel İdaresi'nde işçi kadrosunda buluna 2 kişi olmak üzere toplam 6 kişiye Vali Konağında çalışmalarını nedeniyle herhangi bir bedel alınmaksızın lojman tahsis edildiği görülmüştür.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; hizmet tahsisli konutlar, meskün yerlerden uzak, ulaşım imkanları sınırlı yerlerde veya normal çalışma saatleriyle sınırlandırılması olmadan görev başında bulundurulması gerekli olan personel için münhasıran inşa veya tefrik edilerek bina, baraka, prefabrik yapı, şantiye eklentisi, kulübe ve benzeri konutlardır. Dolayısıyla Kanun'un amacı, Vali Konağı gibi özel tahsisli konutların içerisinde yer alan müstemilat gibi yerlerde oturacak ve çalışma saatleriyle sınırlandırılması olmadan hizmet edebilecek personelin mağdur olmasını önlemektir.

Ancak, Çanakkale İl Özel İdaresi lojmanları Vali Konağı ile aynı mahalde olmayıp şehrin değişik yerlerinde bulunmaktadır. Tahsis edilen lojmanlar ise söz konusu personel için inşa edilen nitelikte yerler olmayıp, tüm personelin yararlanması için yapılmış kamu konutlarıdır. Kaldı ki bu kişilerin bir kısmının şirket personeli olması nedeni ile hiçbir şekilde kamu konutlarının tahsis edilmesi imkânı bulunmamaktadır. Vali Konağında çalışan personelin "hizmet tahsisli kamu konutu" niteliği bulunmayan lojmanlarda bedelsiz olarak oturması mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında; "Gestaş personeline tahsis edilen 5 adet lojman 08.03.2007 tarih ve 2007/28 sayılı İl Genel Meclisi kararı ile kabul edilen İl Özel İdaresi Konut Yönetmeliğinin 9 maddesinin 4. bendindeki “*Konutlar işçi, geçici işçi veya İl Özel İdaresi iştirakler ile sermayesinin %51’rinden fazlasına sahip olduğu şirketlerde görev yapanlar ile İl Özel İdaresi hizmetlerinde görevlendirilen diğer kamu personeline şartlı olarak tahsis olunur*” ile (3) Sayılı Cetveldeki “*Yaptığı Hizmet Gereği Ücretsiz Konut Tahsisi Yapılacak Personel 1)Vali Koruma Polisi 2)Vali Makam Şoförü 3)Kamu Konutlarında görevli kaloriferci,kapıcı gibi personel*” hükümleri gereği Valilik oluru alınarak tahsis işlemleri yapılmıştır. Bulguya konu personeller hakkında gerekli işlemler başlatılmıştır." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında söz konusu tahsislerin 08.03.2007 tarih ve 2007/28 sayılı İl Genel Meclisi kararı ile kabul edilen İl Özel İdaresi Konut Yönetmeliğinin ilgili hükümleri doğrultusunda Valilik oluru ile yapıldığını belirtmişlerdir. Ancak söz konusu Yönetmelik ile 2946 Sayılı Kamu Konutları Kanunu ve Kamu Konutları Yönetmeliğine aykırı hüküm tesis edilemez. Dolayısıyla hizmet tahsisli konutlar, meskun yerlerden uzak, ulaşım imkanları sınırlı yerlerde veya normal çalışma saatleriyle sınırlandırılması olmadan görev başında bulundurulması gerekli olan personel için münhasıran inşa veya tefrik edilerek bina, baraka, prefabrik yapı, şantiye eklentisi, kulübe ve benzeri konutlardır. Dolayısıyla Kanun’un amacı, Vali Konağı gibi özel tahsisli konutların içerisinde yer alan müstemilat gibi yerlerde oturacak ve çalışma saatleriyle sınırlandırılması olmadan hizmet edebilecek personelin mağdur olmasını önlemektir.

Kamu idaresi tarafından bulguya konu personeller hakkında gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmiş olup, gelecek dönemde söz konusu hususa ilişkin izleme faaliyeti gerçekleştirilecektir.

BULGU 9: 2946 Sayılı Kamu Konutları Kanunu ve Kamu Konutları Yönetmeliği’nde Kamu Konutlarından Faydalanması Öngörülmemen İl Özel İdaresinin Ortağı Olduğu GESTAŞ A.Ş. Personeline Lojman Tahsis Edilmesi

2946 Sayılı Kamu Konutları Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 2 nci maddesi hükmü gereği İl Özel İdareleri Kanun kapsamında olup, 3 üncü maddesine göre de Kamu konutları, tahsis esasına göre aşağıda aynen belirtilen dört grupta tanımlanmıştır.

“a) *Özel tahsisli konutlar; yönetmelikte belirlenecek temsil özelliği olan makam ve*

rütbe sahiplerine tahsis edilen özel nitelikli konutlardır.

b) Görev tahsisli konutlar; yönetmelikte belirlenecek makam ve rütbe sahiplerine, görevlerinin önemi ve özelliği, yetki ve sorumlulukları gereğince tahsis edilen konutlardır.

c) Sıra tahsisli konutlar; hizmet süresi, daha önce kamu konutlarından yararlanma durumu ve süresi, çocuklarının ve bakmakla mükellef olduğu aile fertlerinin sayısı, aile fertlerinin gelir durumu, konuttan yararlanma için bekleme süresi, eşinin de bu Kanun kapsamına giren kurum ve kuruluşlarda çalışan personel olması gibi hususlar dikkate alınarak yönetmelikte belirlenecek puanlama esasına göre tahsis edilen konutlardır.

d) Hizmet tahsisli konutlar; hudut karakolu, istasyon, haberleşme, gözlem, araştırma, inşaat mahalli gibi, meskün yerlerden uzak, sosyal ve ekonomik zorlukları olan, ulaşım ve iskan imkanları kısıtlı yerlerde, normal çalışma saatleriyle sınırlandırılması kabil olmadan görev başında bulundurulması gerekli olan personel ve koruma görevlisi, makam şoförü, kapıcı, kaloriferci gibi personel için inşa veya tefrik edilerek tahsis edilen bina, baraka, prefabrik yapı, şantiye eklentisi, tadil edilmiş veya edilmemiş karavan, kulübe ve benzeri konutlardır. “

Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili usul ve esaslar ise 23.9.1984 tarihli Kamu Konutları Yönetmeliğinde düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 8 ve 9 uncu maddeleri hükmünce; Görev tahsisli konutlar, Yönetmeliğe ekli (2) sayılı cetvelde belirtilenlere, cetveldeki sıraya göre, yetkili konut dağıtım komisyonu tarafından tahsis edilecektir. Sıra tahsisli konutlar ise, Yönetmeliğe ekli (4) sayılı puanlama cetveli esas alınarak konut dağıtım komisyonunca hak sahiplerine tahsis edilirken, hak sahiplerinin puanlarının eşit olması halinde, hizmet süresi fazla olana, hizmet süresi de eşit ise, yetkili ev dağıtım komisyonunca ad çekme yoluyla, konut tahsis edilecektir.

Çanakkale İl Özel İdaresi'nin mülkiyetinde bulunan kamu konutlarında ise; İl Özel İdaresi'nin ortağı olduğu, Anonim Şirket olarak ticari faaliyet gösteren GESTAŞ A.Ş. personeli 5 kişiye lojman tahsis edildiği görülmüştür. Söz konusu 5 kişiden birisi lojman kira bedelini öderken, diğerleri “hizmet konutu” tanımında herhangi bir bedel ödememektedir. Söz konusu tahsisler 2002, 2007, 2011, 2012 ve 2014 yıllarında yapılmıştır. 2015 yılı lojman talep beyannamelerinde ise İl Özel İdaresi personeli 7 kişi lojman talebinde bulunmuştur.

Dolayısıyla, Şirket personeline tahsis edilen konutlar nedeniyle, kurum personeline lojman tahsis edilememektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; kamu konutlarından ancak konut maliki İdarenin personeli yararlanacağından İl Özel İdaresi'nin hissesi bulunsa dahi İdare lojmanlarının şirket personeline tahsisi mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında; "Gestaş personeline tahsis edilen 5 adet lojman 08.03.2007 tarih ve 2007/28 sayılı İl Genel Meclisi kararı ile kabul edilen İl Özel İdaresi Konut Yönetmeliğinin 9 maddesinin 4. bendindeki “ *Konutlar işçi, geçici işçi veya İl Özel İdaresi iştirakler ile sermayesinin %51’rinden fazlasına sahip olduğu şirketlerde görev yapanlar ile İl Özel İdaresi hizmetlerinde görevlendirilen diğer kamu personeline şartlı olarak tahsis olunur*” ile (3) Sayılı Cetveldeki “*Yaptığı Hizmet Gereği Ücretsiz Konut Tahsisi Yapılacak Personel 1)Vali Koruma Polisi 2)Vali Makam Şoförü 3)Kamu Konutlarında görevli kaloriferci,kapıcı gibi personel*” hükümleri gereği Valilik oluru alınarak tahsis işlemleri yapılmıştır. Bulguya konu personeller hakkında gerekli işlemler başlatılmıştır." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında söz konusu tahsislerin 08.03.2007 tarih ve 2007/28 sayılı İl Genel Meclisi kararı ile kabul edilen İl Özel İdaresi Konut Yönetmeliğinin ilgili hükümleri doğrultusunda Valilik oluru ile yapıldığını belirtmişlerdir. Ancak söz konusu Yönetmelik ile 2946 Sayılı Kamu Konutları Kanunu ve Kamu Konutları Yönetmeliğine aykırı hüküm tesis edilemez. Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili usul ve esaslar ise 23.9.1984 tarihli Kamu Konutları Yönetmeliğinde düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 8 ve 9 uncu maddeleri hükmünce; Görev tahsisli konutlar, Yönetmeliğe ekli (2) sayılı cetvelde belirtilenlere, cetveldeki sıraya göre, yetkili konut dağıtım komisyonu tarafından tahsis edilecektir. Sıra tahsisli konutlar ise, Yönetmeliğe ekli (4) sayılı puanlama cetveli esas alınarak konut dağıtım komisyonunca hak sahiplerine tahsis edilirken, hak sahiplerinin puanlarının eşit olması halinde, hizmet süresi fazla olana, hizmet süresi de eşit ise, yetkili ev dağıtım komisyonunca ad çekme yoluyla, konut tahsis edilecektir.

2015 yılı lojman talep beyannamelerine bakıldığında İl Özel İdaresi personeli 7 kişi lojman talebinde bulunmuş, ancak tahsis yapılamamıştır. Dolayısıyla, Şirket personeline tahsis edilen konutlar nedeniyle, kurum personeline lojman tahsis edilememektedir. Kamu konutlarından ancak konut maliki İdarenin personeli yararlanacağından İl Özel İdaresi'nin

hissesi bulunsa dahi İdare lojmanlarının şirket personeline tahsisi mümkün değildir. Kamu idaresi tarafından bulguya konu personeller hakkında gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmiş olup, gelecek dönemde söz konusu hususa ilişkin izleme faaliyeti gerçekleştirilecektir.

BULGU 10: Mali Hizmetler Müdürlüğünde Ön Mali Kontrol Görevini Yürüten Personelin, Aynı Zamanda Üst Yönetim Temsil Ağırhlama Ödeneklerinde Ve Sağlık Müdürlüğü Ödeneklerinde Gerçekleştirme Görevliliği Yapması İle Satınalmalarda Onay Belgesi Hazırlaması

Ön Mali Kontrol 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun değişik 58 inci maddesinde aynen;

“Ön malî kontrol, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsar.

Ön malî kontrol süreci, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girişilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur.

Kamu idarelerinde ön malî kontrol görevi, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür.

Harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgarî kontroller, malî hizmetler birimi tarafından ön malî kontrole tâbi tutulacak malî karar ve işlemlerin usûl ve esasları ile ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığınca belirlenir. Kamu idareleri, bu standart ve yöntemlere aykırı olmamak şartıyla bu konuda düzenleme yapabilir.” Hükmü ile düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 55, 56, 57 ve 58 inci maddelerine dayanılarak hazırlanan İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 15 inci maddesinde de görevler ayrılığı getirilerek;

“Madde 15- Harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi görevi aynı kişide birleşemez. Mali hizmetler biriminde ön mali kontrol görevini yürütenler, onay belgesi ve ekleri ile şartname ve sözleşme tasarılarının hazırlanması, mali karar ve işlemlerin belgelendirilmesi, mal ve hizmetlerin teslim alınması gibi mali karar ve işlemlerin hazırlanması ve uygulanması aşamalarında görevlendirilemezler ve ihale komisyonu ile muayene ve kabul komisyonunda başkan ve üye olamazlar.” Denilmektedir.

Buna göre; Üst Yönetici (Vali a. Gen.Sek.Yrd.) tarafından 11.05.2007 tarihli olur ile Ön Mali Kontrol bürosunda görevlendirilen Mali Hizmetler Müdürlüğündeki personelin Özel Kalem ve Sağlık Müdürlüğü harcamalarında Gerçekleştirme Görevlisi olması ve satın almalarda Onay Belgesi hazırlaması mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında; "Mali Hizmetler Müdürlüğünde Ön Mali Kontrol Görevini yürüten personelin, aynı zamanda üst yönetim temsil ağırlama ödeneklerinde ve Sağlık Müdürlüğü ödeneklerinde gerçekleştirme görevliliği yapması ile satın almalarda onay belgesi hazırlaması.

İdaremizde Özel Kalem ve Sağlık Müdürlüğünün harcamalarında yeni gerçekleştirme görevlilerinin görevlendirilerek bundan böyle Mali Hizmetler Müdürlüğünde Ön Mali Kontrol bürosunda görevlendirilen personelin diğer birimlerin gerçekleştirme görevlisi olması ve satın almalarda onay belgesi hazırlaması engellenmiş olacaktır." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi ile kurumda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Ön Mali Kontrole ilişkin madde hükümleri ile İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun görevlendirmeler hususunda mutabakat sağlanmıştır. Takip eden mali yılda konunun izlenmesi uygun olacaktır.

BULGU 11: İç Denetçi Kadrosu İhdas Edilmesine Rağmen İç Denetçi Atanmadığından İç Denetimin Yapılamaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11, 55, 57, 63 ve 65'inci maddelerine göre özetlenecek olursa;

İç denetim, kamu idarelerinin iç kontrol sisteminin ayrılmaz bir unsurudur. İç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenmektedir

Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşmaktadır.

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî

işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.

Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler. İl özel idarelerinde vali üst yöneticidir.

İç denetçiler, bakanlıklar ve bağlı idarelerde, üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan, diğer idarelerde üst yöneticiler tarafından sertifikalı adaylar arasından atanır ve aynı usûlle görevden alınır. İç denetçilerin kamu idareleri itibarıyla sayıları, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar İç Denetim Koordinasyon Kurulunca hazırlanarak, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir

İl Özel idarelerini de kapsayan 5018 sayılı Kanun'un yukarıda bahsedilen maddeleri birlikte değerlendirildiğinde iç denetimin dolayısı ile de iç denetçinin idarenin malî yönetim ve kontrol sisteminde ne derece önemli bir yer tuttuğu anlaşılmaktadır.

Bakanlar Kurulu'nun 2013/4747 sayılı Karar eki incelendiğinde Çanakkale İl Özel İdaresi için 3 adet iç denetçi kadrosu ihdas edildiği görülmektedir.

Ancak kurum tarafından henüz iç denetçi ataması yapılmadığından mali kontrolün önemli bir ayağının eksik kaldığı ve bunun sonucunda da idarenin, önemli kontrol zayıflıklarını tespitite ve zamanında tedbir almakta zorluklarla karşılaştığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İç Denetçi kadrosu ihdas edilmesine rağmen iç denetçi atanmadığından iç denetimin yapılamaması.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre iç denetim kamu idarelerinin iç kontrol sisteminin ayrılmaz bir unsurudur. İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel, güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir.

Kurumumuzda da faaliyetlerimizin ekonomik, etkin ve verimli yönetilip yönetilmediğinin belirlenmesi için kadrosu bulunan iç denetçinin atanması çalışmaları yapılmakta olup en kısa zamanda iç denetçi atanacaktır." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi ile kurumda iç kontrol sisteminin ayrılmaz bir unsuru olan iç denetimin etkinleştirilmesi hususunda mutabakat sağlanmıştır. Takip eden mali yılda izlenmesi uygun olacaktır.

BULGU 12: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Hakkında Kanununun 18'inci Maddesinde Öngörülmeven Şekilde Aktarmalar Yapılması

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun, "Köylere hizmet götürme birlikleri" başlıklı 18'inci Maddesinin 5793 sayılı Kanunun 44'üncü maddesi ile değişik üçüncü fıkrasında;

"Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri; köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımlarını, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri köylere hizmet götürme birliklerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilirler. Aktarma işlemi merkezi idare kuruluşlarında ilgili bakanın, il özel idarelerinde valinin onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. Bu takdirde iş, birliğin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. Köylere hizmet götürme birlikleri de bütçe imkânları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçelerinden ödenek aktarabilirler. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri tarafından aktarılacak ödeneklerle gerçekleştirilecek yatırımlar, birliğin hizmet ve görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın yapılabilir."

denilmek suretiyle söz konusu birliklere yapılacak aktarmalarla ilgili esaslara dair bir düzenleme yapılmıştır.

Bu hükümden hareketle birliklere bu nitelikte kaynak aktarımı yapılabilmesi için gereken şartlar şöyledir:

1- Köye yönelik hizmetlere ilişkin olarak sayılan, yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, kullanma suyu ve kanalizasyon yatırımları için aktarma yapılabilecektir.

2- Merkezi İdare Kuruluşları ve İl Özel İdareleri bu hizmetler için kendi bütçelerinde ödenek ayırmış olacaktırlar.

3- Bu aktarmalar merkezi idare kuruluşlarında ilgili bakan, İl özel idarelerinde valinin onayıyla yapılacaktır.

4-Bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamayacaktır.

Ancak yapılan denetimlerde köye yönelik olmayan hizmetlerle ilgili yatırımlar için de aktarmalar yapıldığı belirlenmiştir.

Kanun koyucunun amaçları bu şekilde düzenlenmekle birlikte bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşlarınca il özel idaresine aktarılan ödeneklerin tekrar KHGBlere aktarıldığı da gözlemlenmiştir.

5302 sayılı Kanununun 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 hüküm gereğince merkezi idare kuruluşları tarafından il özel idarelerine aktarılan ödeneklerin ikinci kez de il özel idarelerince Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarılmasını bu kapsamda kabul etmek mümkün değildir. Çünkü merkezi idare kuruluşlarının 6'ncı madde kapsamında yapacakları kaynak aktarımı, bizzat bu kuruluşların köye yönelik hizmetlerden olma şartı da bulunmayan her türlü yatırımlarına ait ödeneklerin aktarılmasını mümkün kılmaktadır. Oysa 5355 sayılı Kanunun 18'inci maddesi kapsamında sayılan işlerle ilgili olarak yapılacak ödenek aktarımlarının il özel idaresi aracılığı olmadan ve doğrudan doğruya birliğin kendisine yapılması gerekmektedir

Ancak Çanakkale İl Özel İdaresine merkezi idare tarafından 5302 sayılı Kanunun 6'ncı maddesi kapsamında sadece il özel idaresi eliyle gerçekleştirilecek yatırımlar için 4.635.876,36-TL tutarında aktarma yapılmıştır. Bu ödeneklerin ikinci bir kez il özel idaresince KHGB aktarılması mümkün görünmemektedir. Bunlar arasında Milli Eğitim Bakanlığı yatırımlarına ait ödenekler örnek verilebilir.

KHGB'nin gerek personel donanımı ve sayısı, gerek makine ekipman ve donanımı gerekse deneyimi itibariyle bu yatırımları il özel idaresinden daha iyi bir şekilde gerçekleştirmesi de söz konusu olmadığından, uygulamayla yatırımlar, 4734, 4735 ve 6085 sayılı kanunlar dışında bırakılmaktadır.

İl Özel İdareleri bütçesinden KHGB'ne ödenek aktarılabilmesi ile ilgili olarak farklı bir düzenleme daha bulunmaktadır. 5355 sayılı Kanunun 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 husus diğer düzenlemeden tamamen farklıdır. KHGB'ne yapılacak yardım niteliğindeki bu ödenek aktarımları 5302 sayılı Kanunun 43'üncü maddesinde il özel idaresinin giderleri açıklanırken (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 genel şartı da 5355 sayılı Kanunun 18'inci maddesi hükümleri gereğince KHGB'lerince. İl özel idaresine yatırım planı,

yıllık çalışma programı ve uygulama projelerinin sunulması ve buna göre proje bazında ödenek aktarımı yapılmasıdır. Bu nedenle KHGB ile yapılan protokollere konulan genel ifadeler ve “ihtiyaç” ve sair gerekçelerle projesi olmayan işler için birliklere ödenek aktarımı yapmak 5355 sayılı Kanununun 18’inci maddesinin özüne aykırıdır.

Çanakkale İl Özel İdaresince 2007 yılında “Çanakkale İl Özel İdaresi Bütçesinin Köylere Yardım Tertibine Konulan Ödeneklerin Dağıtım ve Sarf Şeklini Gösterir Yönetmelik” çıkarılmıştır. Yönetmelikte bu kapsamda ödeneklerin tahsis ve sarf usulleri belirlenmiştir. Buna göre, yardım yapılacak işler sayılmış ve tahsisi projeye ve diğer şartlara bağlanmıştır. Dolayısıyla genel ifadelerle aktarma yapmak yerine proje bazında ve her projeye tahsis edilen ödenek belirtilmek suretiyle aktarma yapılması gerekmektedir. Ancak Çanakkale İl Özel İdaresince KHGB’ne yardım niteliğinde yapılan ödenek aktarmalarında Yönetmelikte yer alan şartlar dikkate alınmadan toplu olarak ödenek aktarılmıştır.

Sonuç olarak Çanakkale İl Özel İdaresince 2015 yılında KHGB’ye yapılan aktarmalarla ilgili olarak aşağıda yer alan tespitler yapılmıştır.

A) Çanakkale İl Özel İdaresine Bakanlık ve diğer merkezi yönetim kuruluşları tarafından 5302 sayılı Kanununun 6’ncı maddesine göre kendi bütçelerinde yer alan ödeneklerden aktarılarak, bizzat il özel idaresince gerçekleştirilmesi gereken işlerle ilgili olarak Çanakkale İl Özel İdaresi bütçesine 8 finansman kodunda ödenek kaydedilen aşağıdaki listede ayrıntıları gösterilen ödeneklerin Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarılmıştır.

Aktarılan Birlik	Açıklama	Finans Kodu	Miktar (TL)
Gelibolu KHGB	Gelibolu Diyaliz Merkezi İkmal İşi için.	8	365.687,24
Lapseki KHGB	SİT alanı içerisinde bulunan okul arsasında yapılacak kazı çalışmalarında kullanılmak üzere	8	25.000,00
Lapseki KHGB	Yenice Hükümet Konağı'nın etüt proje giderlerinin karşılanması için	8	100.000,00

B) Çanakkale İl Özel İdaresince, birlik tarafından sunulan bir yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projesi bulunmayan iş ve hizmetler için Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aşağıdaki listede ayrıntıları gösterilen ödenek aktarılmıştır

Aktarılan Birlik	Açıklama	Finans Kodu	Miktar (TL)
MERKEZ KHGB	“İl Özel İdare Bütçesinin Köylere Yardım Tertibine Konulan Ödeneğin Dağıtım Ve Sarf Şeklini Gösterir Yönetmelik” hükümleri uyarınca harcanmak üzere KÖYLERE YARDIM bölümünden Birlik emrine ödenek gönderme	5	113.000,00
AYVACIK KHGB	“İl Özel İdare Bütçesinin Köylere Yardım Tertibine Konulan Ödeneğin Dağıtım Ve Sarf Şeklini Gösterir Yönetmelik” hükümleri uyarınca harcanmak üzere KÖYLERE YARDIM bölümünden Birlik emrine ödenek gönderme	5	112.000,00
BAYRAMİÇ KHGB	“İl Özel İdare Bütçesinin Köylere Yardım Tertibine Konulan Ödeneğin Dağıtım Ve Sarf Şeklini Gösterir Yönetmelik” hükümleri uyarınca harcanmak üzere KÖYLERE YARDIM bölümünden Birlik emrine ödenek gönderme	5	51.500,00
BİGA KHGB	Ata sporumuz Okçuluk ve Atlı Okçuluğun Ulusal ve Uluslararası alanda tanıtımı ve özellikle M.Ö. 334 yılında Büyük İskender ile Pers İmparatorluğu arasında gerçekleşen GRANİKOS Savaşının tanıtımı ve öneminin vurgulanması bakımından önemli olan Biga Sancak Beyi Osman Bey anısına yapılan etkinliğe ait Projeye destek için.	5	30.000,00
	“İl Özel İdare Bütçesinin Köylere Yardım Tertibine Konulan Ödeneğin Dağıtım Ve Sarf Şeklini Gösterir Yönetmelik” hükümleri uyarınca harcanmak üzere KÖYLERE YARDIM bölümünden Birlik emrine ödenek gönderme	5	254.000,00

ÇAN KHGB	“İl Özel İdare Bütçesinin Köylere Yardım Tertibine Konulan Ödeneğin Dağıtım Ve Sarf Şeklini Gösterir Yönetmelik” hükümleri uyarınca harcanmak üzere KÖYLERE YARDIM bölümünden Birlik emrine ödenek gönderme	5	134.000,00
ECEABAT KHGB	“İl Özel İdare Bütçesinin Köylere Yardım Tertibine Konulan Ödeneğin Dağıtım Ve Sarf Şeklini Gösterir Yönetmelik” hükümleri uyarınca harcanmak üzere KÖYLERE YARDIM bölümünden Birlik emrine ödenek gönderme	5	27.000,00
EZİNE KHGB	“İl Özel İdare Bütçesinin Köylere Yardım Tertibine Konulan Ödeneğin Dağıtım Ve Sarf Şeklini Gösterir Yönetmelik” hükümleri uyarınca harcanmak üzere KÖYLERE YARDIM bölümünden Birlik emrine ödenek gönderme	5	114.000,00
GELİBOLU KHGB	“İl Özel İdare Bütçesinin Köylere Yardım Tertibine Konulan Ödeneğin Dağıtım Ve Sarf Şeklini Gösterir Yönetmelik” hükümleri uyarınca harcanmak üzere KÖYLERE YARDIM bölümünden Birlik emrine ödenek gönderme	5	82.000,00
LAPSEKİ KHGB	“İl Özel İdare Bütçesinin Köylere Yardım Tertibine Konulan Ödeneğin Dağıtım Ve Sarf Şeklini Gösterir Yönetmelik” hükümleri uyarınca harcanmak üzere KÖYLERE YARDIM bölümünden Birlik emrine ödenek gönderme	5	66.000,00
YENİCE KHGB	“İl Özel İdare Bütçesinin Köylere Yardım Tertibine Konulan Ödeneğin Dağıtım Ve Sarf Şeklini Gösterir Yönetmelik” hükümleri uyarınca harcanmak üzere KÖYLERE YARDIM bölümünden Birlik emrine ödenek gönderme	5	180.000,00
TOPLAM			1.163.500,00

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu metninde merkezi idare kuruluşları tarafından İl Özel İdarelerine aktarılan ödeneklerin ikinci kez de İl Özel İdarelerince Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarılmasının, örneğin Milli Eğitim Bakanlığı yatırımlarına ait ödeneklerin aktarılmasının uygun olmadığı belirtilmektedir. 5355 sayılı kanununun 18 nci maddesi kapsamında sayılan işlemlerle ilgili olarak yapılacak ödenek aktarımlarının İl Özel İdaresi aracılığı olmadan ve doğrudan doğruya birliğin kendisine yapılması gerekmektedir denilmektedir.

Bakanlıklar ve diğer kuruluşlardan İl Özel İdaresine herhangi bir yatırım için gönderilen ödenekler İl Özel İdaresi bütçesine gelir ve gider kaydedildiği andan itibaren tahsis amacına uygun kullanılmak kaydıyla artık İl Özel İdaresinin tasarrufuna girmiş ve özel idare bütçesinin bir parçası haline gelmiş bulunmaktadır.

5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ile ilgili 18. Maddesi ilk paragrafında;

Köylere hizmet götürme birlikleri

Madde 18- (*Değişik birinci cümle: 29/12/2005 - 5445/1 md.*) İlçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir.

5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ile ilgili 18. maddesi üçüncü paragrafında ise;

(*Değişik üçüncü fıkra: 27/4/2008-5793/44 md.*) Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri; köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımlarını, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri köylere hizmet götürme birliklerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilirler. Aktarma işlemi merkezi idare kuruluşlarında ilgili bakanın, il özel idarelerinde valinin onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. Bu takdirde iş, birliğin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. Köylere hizmet götürme birlikleri de bütçe imkânları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçelerinden ödenek aktarabilirler. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il

özel idareleri tarafından aktarılabilecek ödeneklerle gerçekleştirilecek yatırımlar, birliğin hizmet ve görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın yapılabilir.” denilmektedir.

Kanunu 18. madde ilk fırcası ilçelerdeki yol, su kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile kastedilen tüm ilçenin kırsal kalkınmasın perspektifine de uygun bir bakış ile tüm ilçe kalkınma altyapı alanlarının çalışmalarının daha hızlı etkin ve aktif kullanımına yönelik olarak ilçelerde KHGB kurulum amacı ve yetkileri tanımlanmıştır.

Kanun 18. madde 3. fırcasındaki İl Özel İdareleri kavramı, İl Özel İdaresi bütçesine mal edilmiş, tahsisli veya öz kaynak ayrımı olmaksızın Bakanlık ve diğer merkezi idare kuruluşları da dahil İl Özel İdaresindeki tüm köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımları ödeneklerini kapsamaktadır. Zira yukarıda da belirtildiği gibi gelir ve gider ek ödenek kaydı yapılan ödeneklerin İl Özel İdaresindeki diğer ödeneklerden herhangi bir farkı kalmamaktadır. Yasanın ilgili maddesinde Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile İl Özel İdareleri de sayıldığı için, nereden gönderilmiş olursa olsun İl Özel İdaresinde bulunan herhangi bir köye yönelik yatırım ödeneğinin Vali onayı alınarak tahsis konusu işi gerçekleştirmesi için Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarılmasının yasaya aykırı olmadığı düşünülmektedir.

Bulgu maddeleriyle ilgili olarak;

A) Köylere Hizmet Götürme Birliklerine 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Hakkında Kanununun 18'inci Maddesinde Öngörülme Şekilde Aktarmalar Yapılması konularında aksaklıklar olduğundan bahsedilmektedir.

Bahse konu yazıdaki “Gelibolu Diyaliz Merkezi İkmal İşi” için yapılan aktarım; hizmetin acilen ve gerekli olduğundan yapılmıştır. Diyaliz Merkezi Yapım İşi, aktarım öncesinde yüklenici firma tarafından tamamlanamadığından fesih olmuştur. Tesisin bu halde kullanılamayacak halde bulunması ve bölgede ihtiyaca cevap verebilecek başka bir tesis bulunmaması nedeniyle çok acil ikmal işi olarak yaptırılması gerekmiştir. Bilindiği üzere natamam bir binanın uzun süre hırsızlık ve diğer etkenlere karşı zarara uğramadan uzun süre korunabilmesi oldukça güçtür. Ayrıca ilçe halkının diyaliz için boğazı geçerek sürekli kent merkezi veya diğer diyaliz merkezlerine ulaşması ilçede büyük sıkıntı yaşatmakta idi. Sağlık yönünden kamu hizmetlerinin aksamaması ve natamam bir binanın korunabilmesi yönünden

kamunun zarara uğratılmasını önlemek amacıyla anılan iş birliğe ödenek aktarılarak yaptırılmıştır.

Lapseki Köylere Hizmet Götürme Birliğine SİT alanı içinde bulunan okul arsasında yapılacak kazı çalışmalarında kullanılmak üzere yapılan ödenek aktarımı: Okul inşaatının zemin etüd ön çalışmaları sırasında arkeolojik bulgular çıkması nedeniyle çok acil kurtarma kazısı yapılmasına ihtiyaç duyulmuş, arkeolojik kalıntıların talan edilmemesi ve yerin muhafazası için işin derhal Kaymakamlıkça yaptırılması uygun görülmüştür. Söz konusu okul bölgenin yazlık bölgedeki okul haricindeki tek ortaokuludur. Bu nedenle arkeolojik çalışmaların mahallinde en kısa sürede bitirilerek okul inşaatının devam etmesi ve böylece ilçedeki öğrencilerin mağdur olmaması amacıyla iş birliğe aktarılan ödenek ile yaptırılmıştır.

Yenice Hükümet Konağının Etüt ve Proje Giderlerinin Karşılanması için yapılan ödenek aktarımı: Yenice Kaymakamı tarafından Kaymakamlık hizmetlerinin aksamadan yürütülebilmesi için hükümet konağı proje ve etütlerinin hızlandırılması talep edilmiş ve yöreye uygun süratli bir proje temininin sağlanması maksadıyla iş birliğe ödenek aktarılarak yaptırılmıştır.

Yukarıda belirtildiği gibi Köylere Hizmet Götürme Birliklerine ödenek aktarılarak yaptırılan bu işlerde kamu menfaatlerinin ön plana çıkarılabilmesi, sürecin hızlandırılıp kaynağında daha iyi yönetilmesi amaçlanmış olup ödenek aktarımları bu yöndeki Vali emri ile gerçekleştirilmiştir. Uygulama sadece yukarıda bahsedilen üç işe münhasır olup mükerrerlik arz etmemekte, bu tür işlerin ihale ve yapımları genelde idaremiz tarafından yapılmaktadır. Bundan böyle ödenek aktarımları bulguda bahsedilen yasanın ilgili amir hükümlerine göre yapılacaktır.

B) Çanakkale İl Özel İdaresince, birlik tarafından sunulan bir yatırım planı, yıllık çalışma ve uygulama projesi bulunmayan iş ve hizmetler için Köylere Hizmet Götürme Birliklerine ödenek aktarıldığına değinilmiştir.

Söz konusu ödenekler İl Özel İdaresi Bütçesinin Köylere Yardım Giderleri bölümüne konulan ödenekten gönderilmiştir. İl Özel İdaresi bütçesinin hazırlanması sırasında köylerimizin ihtiyaçları tek tek irdelenmiş, “İl Özel İdare Bütçesinin Köylere Yardım Tertibine Konulan Ödenegin Dağıtım ve Sarf Şeklini Gösterir Yönetmelikte” belirtilen köye yönelik işler ve hizmetler için 1.000.000,-TL ödenek konulması öngörülmüş ve bütçe meclis

çalışmaları sırasında, bütçe komisyonunca her bir köyümüzde yapılacak işler tek tek ele alınarak incelenmiş ve bu ödeneğin yetersiz geleceği anlaşıldığından, ödenek miktarı 1.500.000,-TL'ya çıkarılmıştır.

Bilindiği üzere 2015-2017 Bütçe Hazırlama Rehberinde Cari Giderlerin tarifinde “Sermaye Gideri niteliğinde olmakla birlikte aşağıda yer alan her bir alım için ihtiyacın nereden ve hangi usulle temin edileceğine bakılmaksızın vergiler dahil olmak üzere;

- Menkul mal alımlarında 21.000,- Türk Lirasına,
- Gayrimaddi hak alımlarında 17.000,- Türk Lirasına,
- Menkul malların bakım ve onarımlarında 21.000,- Türk Lirasına,
- Gayrimenkullerin bakım ve onarımlarında 51.000,- Türk Lirasına kadar olan ödenek ihtiyaçları Mal ve Hizmet Alımları altında teklif edilecektir” denilmektedir.

Böylece yukarıda sayılan miktarlara kadar olan harcamalar yıllık yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projesi bulunmayan iş ve hizmetlere ait olması nedeniyle Köylere Yardım Yönetmeliği ile ilişkilendirilmiş, ayrıca bir meclis kararı olan Bütçe Kararnamesinin 10. maddesinde “Köylere Yardım Giderleri bölümüne konulan ödenekler talepte bulunan köylerden uygun görülenlerin hesabına, uygun görülecek miktarlarda Vali Onayı ile transfer edilebilir. Birlik hesabına ve İlçe Özel İdare hesabına aktarılabilir” hükmü ile bu tür hizmetler Meclis onayından da geçmiş olmaktadır.

“İl Özel İdare Bütçesinin Köylere Yardım Tertibine Konulan Ödeneğin Dağıtım ve Sarf Şeklini Gösterir Yönetmelik”in 3. maddesinde bu ödeneklerin hangi projeler için kullanılacağı madde madde belirtilmiş ve gönderilen ödenekler de bu projelere kullanılmıştır. Yani genel ifadeler, ihtiyaç ve sair gerekçelerle KHGB'ne tamamen yardım olarak bir ödenek aktarımı söz konusu olmayıp, yasada belirtilen köye yönelik yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu ve kanalizasyon gibi hizmetler için ödenek aktarımında bulunulmuş, bu hizmetlerin neler olduğu da Köylere Yardım Yönetmeliğinin 3. maddesinde sıralanmıştır. Yapılan işler sermaye gideri niteliğinde olmakla beraber, tek tek köyler bazında incelendiğinde Bütçe Hazırlama Rehberinin 5.1.1 maddesinde belirtilen limitlerin altında kaldığından cari gider olarak telakki edilmiş, bu nedenle ayrıca uygulama projeleri hazırlanmamış, 5355 sayılı Kanununun 18. maddesinde tarif edilen

hükümlere uygun olarak ödenek aktarımları yapılmıştır. Bundan böyle bulguda değinildiği şekli ile aktarımların yapılması sağlanacaktır." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum görüşünde dayanak olarak gösterilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 64/a maddesi ödeneğin aktarıldığı kamu kurum ve kuruluşunun görev ve sorumluluk alanına giren konulardaki yapım, bakım, onarım ve taşıma işleri için il özel idare bütçesinden kaynak aktarılabilmesi, dolayısıyla işin bu kuruluşun mevzuatına göre sonuçlandırılması ile ilgilidir. Burada esas olan yapılan aktarmanın, aktarmanın yapıldığı kuruluşun görev ve sorumluluk alanındaki yapım, bakım, onarım ve taşıma işi olması zorunluluğudur. Yani il özel idaresinden köylere hizmet götürme birliklerinin görev ve sorumluluk alanına giren konulardaki yapım, bakım, onarım ve taşıma işleri için yapılacak kaynak aktarımları hususundadır. Bu kapsamda 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 18'inci maddesi kapsamında; "... *tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak ...*" kapsamındaki yapım, bakım, onarım ve taşıma işleri için il özel idaresince kaynak aktarımı yapılabilir. Oysa listede görüleceği üzere yapılan aktarmalar merkezi idare kuruluşlarının görev alanındaki işler için bu kuruluşlarca il özel idaresine gerçekleştirmesi amacıyla gönderilen hastane yapımı gibi işlere aittir. Dolayısıyla idarenin bu konudaki yorumu mevzuatla örtüşmemektedir.

Kurum görüşünde belirtilen diğer husus ise; Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce il özel idarelerinin görev alanına giren işlerde kullanılmak üzere gönderilen ödeneklerin il özel idaresince projesi hazırlanmış ve yatırım programına alınmış işler için köylere hizmet götürme birliklerine gönderilmesinin Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliğinin 17.maddesi ile 2015 yılı Bütçe kararnamesinin 10'uncu maddesi uyarınca gerçekleştirildiğine ilişkindir.

Söz konusu Yönetmelik ve Bütçe Kararnamesi hükümleri İl Özel İdaresine yapılacak bağış ve yardımlara ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Denetim bulgumuzda belirtildiği üzere İl Özel İdareleri bütçesinden KHGB'ne yapılabilecek aktarmalar 5355 sayılı Kanunun 18'inci maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin 5'inci fıkrasında "*İl özel idaresi bütçe gelirlerinin ne kadarının köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacağı, köylere hizmet götürme birliklerinin sunacağı yatırım plâni, yıllık çalışma programı ve uygulama*

projelerine göre il genel meclisince kararlaştırılır” hükmü yer almaktadır. Kurum görüşünde KHGB’ne aktarımın hukuki dayanağı isabetli gösterilmemiş olmakla birlikte köylere hizmet götürme birliklerince hazırlanıp sunulan bir yatırım plânı, yıllık çalışma programı ve uygulama projesinin de olmadığı ortaya konulmaktadır. Ayrıca, 18. Madde 5. Fıkrası uyarınca yapılacak yardımların en ayırd edici özelliği bu yardımların yıl içerisinde, çeşitli zamanlardaki birlik münferit taleplerine değil birliklerin yıllık yatırım ve çalışma programları, uygulama projeleri göz önüne alınarak İl Genel Meclisi kararıyla bütçe ölçeğinde gerçekleştirecekleri bir tahsise dayanmasıdır.

Sonuç olarak, KHGB ile yapılan protokollere konulan genel ifadeler ve “ihtiyaç” ve sair gerekçelerle birliklere ödenek aktarımı yapmanın 5355 sayılı Kanunun 18’inci maddesinin özüne aykırı olduğu ve birliklere yapılan bu tarz usulsüz aktarmaların ihale mevzuatı ve denetim dışında kalınmasıyla sonuçlandığı kanısındayız.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

ÇANAKKALE İL ÖZEL İDARESİ 2015 Yılı BİLANÇOSU

AKTİF	Cari Yıl 2015	PASİF	Cari Yıl 2015
	TL		TL
1 DÖNEN VARLIKLAR	199.062.811,90	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	69.494.314,98
10 HAZIR DEĞERLER	195.729.832,97	30 KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	2.676.391,52
102 BANKA HESABI	195.729.832,97	300 BANKA KREDİLERİ HESABI	2.676.391,52
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI(-)	0,00	32 FAALİYET BORÇLARI	1.992.122,89
		320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	668.777,95
12 FAALİYET ALACAKLARI	2.281.693,97	322 BÜTÇELEŞTİRİLECEK BORÇLAR HESABI	1.323.344,94
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	0,00	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	62.641.114,05
121 GELİRLERDEN TAKIPLI ALACAKLAR HESABI	2.212.084,90	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	3.362.812,30
122 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	0,00	333 EMANETLER HESABI	59.278.301,75
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	69.609,07	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	1.161.686,52
		360 ÖDENECEKVERGİ VE FONLAR HESABI	911.343,23
14 DİĞERALACAKLAR	34.545,90	361 ÖDENECEKSOSYALGÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	230.929,82
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	34.545,90	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	19.413,47
15 STOKLAR	648.469,54	37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	1.023.000,00
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	648.469,54	372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	1.023.000,00
16 ON ÖDEMELER	368.269,52	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	20.929.652,60
160 İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI	0,00	40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	21.952.652,60
161 PERSONEL AVANSLARI HESABI	0,00	400 BANKA KREDİLERİ HESABI	21.952.652,60
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	368.269,52	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	-1.023.000,00
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI	0,00	472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	-1.023.000,00
2 DURAN VARLIKLAR	88.940.884,03	5 ÖZ KAYNAKLAR	197.579.728,35
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	25.857.450,00	50 NET DEĞER	-108.369.805,68
240 MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	390.300,00	500 NET DEĞER HESABI	-108.369.805,68
241 MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	25.467.150,00	51 DEĞERHAREKETLERİ	0,00
		511 MUHASEBE BİRİMLERİ ARASI İŞLEMLER HESABI	0,00
		519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	0,00
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	62.507.723,90	52 YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI	3.848.927,58

250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	1.903.182,57		
251 YERALTI VEYERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	19.445.195,74	522 YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI HESABI	3.848.927,58
252 BİNALAR HESABI	14.318.425,01	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	306.172.823,44
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	3.835.939,73	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	306.172.823,44
254 TAŞITLAR HESABI	6.218.902,57	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-63.004.139,73
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	2.678.297,87	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-63.004.139,73
256 DİĞER MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	0,00		
257 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-546.391,03	59 DONEM FAALİYET SONUÇLARI	58.931.922,74
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	14.654.171,44		
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	575.710,13	590 DONEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	71.915.960,60
260 HAKLAR HESABI	575.710,13	591 DÖNEMOLUMSUZ FAALİYETSONUCU HESABI (-)	-12.984.037,86
268 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	0,00		
AKTİF TOPLAMI	288.003.695,93	PASİF TOPLAMI	288.003.695,93
NAZİM HESAPLAR	97.578.212,52	NAZİM HESAPLAR	97.578.212,52
905 ÖDENEKLİ GİDERLER HESABI	14.676.252,62	903 KULLANILACAK ÖDENEKLER HESABI	14.676.252,62
910 TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	22.284.369,42	911 TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	22.284.369,42
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	12.517.590,48	921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	12.517.590,48
971 BORÇLANMA KARŞILIĞI HESABI	48.100.000,00	921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	12.517.590,48
		970 BORÇLANMA	48.100.000,00
GENEL TOPLAM	385.581.908,45		385.581.908,45

ÇANAKKALE İL ÖZEL İDARESİ 2015 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Kod	GİDERİN TÜRÜ	2013 Yılı	2014 Yılı	Cari Yıl (2015)
630	1	Personel Giderleri	22.120.436,36	25.855.083,55	24.000.649,48
630	2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Giderleri	3.823.115,48	4.249.146,28	3.966.271,61
630	3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	7.974.292,90	11.657.681,49	12.252.184,40
630	4	Faiz Giderleri	778.895,82	1.302.234,18	257.263,87
630	5	Cari Transferler	667.660,58	871.669,97	1.246.766,00
630	7	Sermaye Transferleri	27.050.035,08	26.047.916,54	17.326.882,48
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	0	0	1.294.522,70
630	12	Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	268.547,66	235.402,64	0
630	13	Amortisman Giderleri	0	0	1.517,19
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	9.327.936,34	20.926.941,09	10.997.596,27
630	99	Diğer Giderler	0	0	66.444.549,90
GİDERLER TOPLAMI :			72.010.920,22	91.146.075,74	137.788.203,90
Hesap Kodu	Kod	GELİRİN TÜRÜ Gelirin Turu	2013 Yılı	2014 Yılı	Cari Yıl (2015)
600	1	Vergi Gelirleri	0	53.125,55	417.442,50
600	3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.055.799,01	5.765.133,67	3.853.832,29
600	4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	101.556.692,38	92.844.764,70	126.152.969,36
600	5	Diğer Gelirler	39.786.976,12	58.978.162,14	79.279.920,35
GELİRLER TOPLAMI:			143.399.467,51	157.641.186,06	209.704.164,50
FAALİYET SONUCU (+ / -)					58.931.922,74

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>

ÇANAKKALE İL ÖZEL İDARESİ
2015 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	61
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	62
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	62
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	63
5. GENEL DEĞERLENDİRME.....	64
6. DENETİM BULGULARI	68

1. ÖZET

Bu rapor, Çanakkale İl Özel İdaresi'nin performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanununun 36 ncı maddesi uyarınca, Sayıştay “*hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim*” olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Çanakkale İl Özel İdaresi'nin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2015- 2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2015 yılı Performans Programı,
- 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Çanakkale İl Özel İdaresi 2015 yılı performans denetimi kapsamında yapılan denetim sonucunda:

- Stratejik Planda Yer Alan Bazı Göstergelerin Ölçülebilir Nitelikte Olmamasından Dolayı Hedefin Gerçekleştirilmesinde Ulaşılan Noktayı Gösterecek Özellikte Olmadığı,
- Performans Programında Ölçme, İzleme ve Değerlendirme İşlemlerinde Kullanılacak Göstergelere Yer Verilmemesi,
- Performans Programının Stratejik Plan İle Uyumsuz Oduđu,
- 2015 yılı Faaliyet Raporu ile Performans Programı Arasında Tutarsızlık Bulunması ve “Performans Sonuçları” Tablosunda Yer Alan Bazı Hedef ve Göstergelerin Öngörülen ve Gerçekleşen Değerleri Arasındaki Sapmalara İlişkin Açıklamaların Yapılmamış Olması

- Faaliyet Sonuçlarını Ölçen Veri Kayıt Sistemlerinin Etkin Şekilde Çalışmadığı ,tespit edilmiştir.

Bu itibarla; Stratejik Plan, Performans Programı, Faaliyet Raporu sürecinin mevzuatın öngördüğü doğrultuda katılımcı yöntemlerle sürdürülmesi, Stratejik Amaç- Hedef , Performans Hedef ve Gösterge sayısının daha az sayıda, niteliğinin ise daha sade anlaşılabilir, ölçülebilir şekilde belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bilgisini ölçmek adına daha güvenilir veri kayıt sistemleri tasarlanması, geliştirilmesi, sorumlu personelin süreçle ilgili bilgilendirilmesi - eğitilmesinin; sürecin daha sağlıklı işlemesine, sürdürülmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Çanakkale İl Özel İdaresi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında Çanakkale İl Özel İdaresi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Yapılan denetim sonucunda; kurumun 2015-2019 dönemine ait Stratejik Planının mevzuata uygun olarak yenilendiği görülmüştür. Söz konusu planda toplam 9 amacın bulunduğu amaçların gerçekleştirilmesine yönelik 28 hedefin belirlendiği saptanmıştır. Amaçların aynı zamanda kurumun misyon ve vizyonu ile uyumlu olduğu ancak gerçekçi ve ulaşılabilir nitelikte olmadığı düşünülmektedir. Çanakkale İl Özel İdaresi denetimimize esas teşkil eden performans ölçüm sürecine ilişkin dokümanları yasal süreler içinde hazırlamıştır. Sürecin daha sağlıklı işleyişine katkı vermek amacıyla, kritik önemdeki bazı değerlendirmelerimize aşağıda yer verilmiştir.

Raporumuzda ayrıntıları belirtildiği üzere raporlama gereklilikleri tam olarak yerine getirilmiştir. Ancak, performans bilgisinin içeriğine ilişkin kriterler açısından geliştirilmesi gereken yönler bulunmaktadır. Sistem sorumlularının stratejik planlama döngüsünü daha iyi özümsemesi bu alanda mesafe alınmasını sağlayacaktır. Stratejik plan ve performans ölçümünün yasal bir zorunluluk ve amaç olarak değil kurumun daha aydınlık bir yolda faaliyetlerini yürütmesinde, problemlerini teşhis etmede ve çözümede destek sağlayan bir iyi yönetim aracı olarak görülmesi, başta yönetim kademesi olmak üzere tüm çalışanlarca anlaşılması ve sahiplenilmesi sistemin başarısı için zorunludur. Performans bilgisinin toplanmasına ve değerlendirilmesine yönelik süreç ve sorumluları tanımlayan bir sistem oluşturulması da sağlıklı sonuçlar elde etme açısından önemli bir aşamadır.

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi için veri kayıt sistemleri olarak; e-İşleri bütçe ve muhasebe kayıt sistemi kullanılmakta, yapılan harcamalar burada görülebilmekte fakat gösterge ile ilgili veri kayıt sisteminde direkt bir ölçüm bulunmamaktadır. Yapılan iş miktarı (göstergelere ilişkin ölçümler) harcama birimlerinin kendi evrakları üzerinden ya da ilgili kurum kayıtlarından kontrol edilebilmektedir. Bunun dışında performans hedeflerinin ilgili olduğu kurumlar belirlenmiş, yapılan görev tanımları ile sorumlular tespit edilmiştir. 3'er aylık dilimler halinde yatırımcı kuruluşlardan izleme ve kuruluş dönem raporları alınmaktadır.

Mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkesi gereğince Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporunda yer alan bilgilerin açık, anlaşılır, detaylı ve yeterli bir şekilde raporlanması, bu belgelerin birbirine olan uyumunun tam olarak sağlanması, belirlenen performans hedef ve göstergelerinin iyi tanımlanması gerekmektedir.

Çanakkale İl Özel İdaresi 2015 yılı Performans Programı parçalı yapıya sahiptir. Kurumun kendi müdürlükleri bazında hazırlanan programa merkezi idarenin Çanakkale il müdürlüklerine ait stratejik planlarının eklenmesi ile oluşturulmuştur. Stratejik planlamanın özünü bir kurumun görev, yetki ve sorumluluk alanında orta ve uzun vadede ulaşmak istediği konumu gerçekleştirmek üzere gerekli stratejik atılımların planlanması oluşturmaktadır. Bu yönüyle plan bütünlüklü, tutarlı ve Kuruma özel olmalıdır. Bu nedenle kurumun görev, yetki ve sorumluluk alanında işbirliği halinde olduğu diğer kurumlara paydaş olarak Stratejik Planda yer vermekle birlikte o kurumlara ait planların doğrudan stratejik plana dâhil edilmesi uygun değildir. Oysa Çanakkale İl Özel İdaresi 2015 yılı Performans Programı, Kurumun bazı müdürlükleri bazında yapılan planlamanın devamına merkezi idarenin Çanakkale il müdürlükleri stratejik planlarının eklenmesi suretiyle oluşturulmuştur. Bu durum planın bütünlüğünü, tutarlılığının bozduğu gibi yönetilebilirliğini ve uygulanabilirliğini azaltmıştır.

Kurumların kendi kontrolleri dışındaki mali kaynaklara dayalı stratejik amaç oluşturmaları planlama realitesiyle örtüşmemektedir. İl Özel İdareleri yerel yönetim birimleri olarak kurulu bulunduğu ilin kalkınmasından ve yerel halkın yaşam kalitesinin yükseltilmesinden sorumludur. Bu sorumluluğunun gereği olarak Kanunla spesifik olarak sadece kendilerine verilmiş görevlerin dışında sağlık, eğitim, kültür vb. alanlara kendi bütçesinden kaynak ayırmak durumundadır. Ancak bu alanlar aynı zamanda bazı merkezi idare kuruluşlarının (Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı vb.) asli faaliyet alanı durumundadır. Bu Bakanlıkların o ilde kullanmak üzere ayırdıkları kaynaklar ödenek aktarımı yoluyla il özel idarelerine gelmekte ve harcanmaktadır.

Öte yandan merkezi idare kuruluşlarının ve Bakanlıkların kendi asli faaliyetleri için belirledikleri stratejiler vardır ve bunları gerçekleştirmekten her anlamda bu kuruluşlar sorumludur. Bu çerçevede özel idare eliyle harcanan söz konusu kaynaklar Bakanlığın stratejik amaçlarının gerçekleştirilmesine yöneliktir. Yani bütçe-strateji-faaliyet sarmalının aynı kurumsal bütünlük çerçevesi içinde gerçekleştirmesi beklenmelidir. İl Özel İdaresinin insiyatifinde olmayan kaynak ile asli olarak yetki ve sorumluluk sahibi olmadığı bir alan için

stratejik amaç ve hedef belirlemesi oldukça zorlama bir uygulama olarak görünmektedir. Düşük bir olasılıkla Kurumun kendi bütçesinden ayıracağı kaynağın çok yüksek olması durumunda bu alanlarla ilgili stratejik amaç ve hedef belirlemesi mümkündür.

Hiç kuşkusuz okuma-yazma oranına ilişkin hedef ve stratejileri belirlemek, bu standarda kaç yılda hangi faaliyetlerle ulaşılabileceğini planlamak, hedef gerçekleştirmelerine ilişkin performans bilgisini toplamak ve değerlendirmek, yıl içinde elde edilen performans bilgisi ışığında gereken önlemleri almak tamamen ilgili Bakanlığın sorumluluğunda olmalıdır. İl Özel İdareleri genel olarak ne uzmanlık, ne görev alanı, nede yetki yönüyle bu belirlemeleri yapma konumundadır. Bakanlıkların transfer ettiği ödenekleri kullanma, ihaleleri yapma, yapım sürecinin kontrollüğü eğitim alanına ilişkin standart ve hedefler belirlemeyi gerektirmemektedir. Eğitim, sağlık, emniyet, kültür hizmetlerine ilişkin strateji, amaç ve hedefleri belirlemek İl Özel İdarelerinin konusu olmadığı gibi bu çerçevede elde edilen başarı ve başarısızlıkların sorumlusu da değildir.

Stratejik planlama-Performans Programı-Bütçe ilişkisinin sağlıklı biçimde kurulması sistemin önemli unsurlarından biridir. Stratejik planlama sürecinin önemli bir ayağı da maliyetlendirme konusudur. Planlama ve bütçeleme süreçlerinin uyumlu ve dengeli biçimde yürütülmesi hem planlamanın hem de bütçenin daha rasyonel biçimde oluşturulmasını sağlayacaktır. Stratejik plan ve performans programlarının hazırlanıp daha sonra total bütçe rakamlarının faaliyet alanlarına yine faaliyetler bazında ayrıştırılmadan ilişkilendirilmesinin ne stratejik planlama sürecine ne de sağlıklı bir bütçe yapım sürecine katkısı bulunmayacağı açıktır.

Bu nedenle daha stratejik plan aşamasında plan dönemini kapsayan toplam tahmini maliyetlerin hedef bazında belirlenmesi gerekmektedir. Bu belirlemeler çok yıllık bütçelemede bir girdi unsuru olarak ele alınıp bütçe sürecine yansıtılacak, İl Genel Meclisince uygun görülmemiş maliyetler ve stratejik tercihler stratejik plan yapımı sırasında revize edilebilecektir. Bu karşılıklı geri bildirimler, vatandaş temsilcileri olarak kaynak/yetki kullanma yetkisi devreden Meclis'in bu dokümanlara iradesini paralel bir şekilde yansıtabilmesini sağlayacaktır. Bu etkileşim çerçevesinde gözden kaçırılmaması gereken husus stratejik plan-bütçe ilişkisi içerisinde asli belirleyici rolün stratejik plana ait olduğu gerçeğidir.

“Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” 2. Bölümünde de belirtildiği üzere stratejik planlama ve performans programı süreci sadece bütçeye dönük değildir. Stratejik planlama sürecinde kaynak kısıtları dikkate alınmakla beraber, yıllık bütçe ve kaynak taleplerinin stratejik planları şekillendirmemesi; stratejik planın, bütçeyi yönlendirmesi gerekir. Performans programlarının hazırlanmasında da bu defa stratejik plan saptamalarına uygun olarak ilgili yıl performans hedefleri plan dönemine dağıtılacak, yıllık bütçe çalışmaları ile de hedef-kaynak bağlantısı kurulacaktır.

Sonuç olarak; Çanakkale İl Özel İdaresi, stratejik plan ve performans ölçüm sürecine ilişkin temel raporlama gerekliliklerini, varlık ve zamanlılık kriterleri yönünden yerine getirmektedir. Ancak sunum kriteri açısından ciddi zaafı bulunmaktadır. Süreç sorumlularının konuya samimiyetle yaklaştığı ve özverili çalışmalara yatkın olduğu tespit edilmiş olsa da sistemin hem “planlama mantığı” hem de “performans ölçümü” açısından geliştirilmeye muhtaç olduğu açıktır. Bu açığın Kurumda gerçekleştirilecek özgün çabaların yanı sıra performans yönetimi kültürüne ilişkin teori ve uygulama birikimine koşturarak giderilmesi beklenmelidir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Stratejik Planda Yer Alan Bazı Göstergelerin Ölçülebilir Nitelikte Olmamasından Dolayı Hedefin Gerçekleştirilmesinde Ulaşılan Noktayı Gösterecek Özellikte Olmaması

Çanakkale Özel İdare Stratejik Planının belirlenmiş stratejik amaçları gerçekleştirmek için öngörülmuş bazı hedef ve faaliyetler söz konusu amaçların gerçekleştirilmesine katkı sağlamayacak şekilde oluşturulmuştur.

Örneğin; Kurumsal Yapının Gerçekleştirilmesi başlıklı faaliyet alanında Stratejik Amaç: “Kurumumuzun sahip olduğu mevcut kaynakların (para, malzeme vb.) en uygun ve en verimli şekilde kullanılmasını sağlayarak hizmet ve faaliyetleri ekonomik ve etkin bir şekilde yerine getirmek.” Olarak belirlenmiştir. Ancak Hedef olarak “Satın alma işlemlerini ve Yazılım işlerini kurumumuzun faaliyetlerini aksatmayacak şekilde yapmak ve İdareye ait her türlü kırtasiye, büro malzemesi, demirbaş ve temizlik malzemesi ile diğer tüketim malzemelerinin alımını ihale mevzuatına uygun olarak belirlenen kanuni süreler içinde temin etmek,” öngörülmuştür. Bu hedefi gerçekleştirmek için ise iki faaliyet belirlenmiştir; “Faaliyet 1 Doğrudan Temin yoluyla yapılacak alımlarda, talep yazısı ve dosyasının müdürlüğümüze ulaşmasına müteakip alımı 7 iş günü içinde sonuçlandırılacaktır. İhale yoluyla yapılacak alımlarda talep yazısı ve dosyasının müdürlüğümüze ulaşmasına müteakip 4734 sayılı KİK'de belirlenen süreler içerisinde gerçekleştirilecektir. Faaliyet 2 İl Milli Müdürlüğü'ne yapılacak alımlarda Doğrudan Temin yoluyla yapılacak alımlarda, talep yazısı ve dosyasının müdürlüğümüze ulaşmasına müteakip alımı 9 iş günü içinde, İhale yoluyla yapılacak alımlarda talep yazısı ve dosyasının müdürlüğümüze ulaşmasına müteakip 4734 sayılı KİK'de belirlenen süreler içerisinde gerçekleştirilecektir.” Görüldüğü üzere söz konusu hedef ve faaliyetler stratejik amacın gerçekleştirilmesi mümkün değildir.

Oysa sistem, stratejik amaçlar ile bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak somut, ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi, hedeflerden ölçülebilir olmayanlar için ise bu hedeflere ne denli ulaşılabildiğinin değerlendirilmesine yardımcı olacak ölçütlerin (performans göstergelerinin) geliştirilmesi, yıl sonunda bu ölçütlere dayalı olarak performans ölçüm ve değerlendirmesi yapılması üzerine kuruludur. Çanakkale İl Özel İdaresi Stratejik Planı bu yönden ele

alındığında; ölçülebilir olarak ifade edilmeyen bazı hedeflerle ilgili ölçülebilir nitelikte performans göstergelerinin belirlenmediği görülmüştür. Örnek olarak “Sağlık, Sosyal ve Kültürel Gelişim” başlığı altında belirlenen “*Hedef 8.1: Sağlığa yönelik risklerden birey ve toplumu korumak ve sağlıklı hayat tarzını teşvik etmek*” hedefine yönelik olarak tespit edilen “*Bireylerin kendi sağlığı üzerindeki sorumluluğunu artırmak için sağlık okuryazarlığını geliştirmek*” faaliyeti herhangi bir ölçülebilir değer içermemektedir. Bu haliyle hedefin gerçekleşme durumunu gösterme yeteneğinden yoksun olduğu ortaya çıkmaktadır.

Hedeflerin somut, ölçülebilir nitelikte belirlenmemesi, bunun mümkün olmadığı durumlarda ölçüme yardımcı olacak performans göstergelerinin tespit edilmemesi, yukarıda belirtildiği üzere sistemin kurgusunun yeterince anlaşılmadığının diğer bir işareti olarak değerlendirilmektedir. Keza 2015 yılı Performans Programı ile Kurum Faaliyet Raporunun niteliği de bu değerlendirmemizle paralellik taşımaktadır. Performans Programı program dönemine ilişkin performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programdır. Aynı şekilde Faaliyet Raporunun temel işlevi performans programında yer alan hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiği ve sapmaların nedenlerine ilişkin değerlendirmelerin ortaya konulmasıdır. Oysa Performans Programında kaynak ihtiyacı dışında herhangi bir ölçülebilir performans hedefi veya performans göstergesine yer verilmemiştir. Buna bağlı olarak Faaliyet Raporu da hedeflerin gerçekleşmelerine ilişkin bilgiyi içermeksizin, 2015 yılında gerçekleştirilen faaliyetlerin sergilendiği bir doküman olarak üretilmiştir.

Performans göstergeleri niteliği itibarıyla ölçülebilir olmayan hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiğini değerlendirebilmek amacıyla kullanılan dolaylı ölçütlerdir. Bu özelliği ile performans ölçüm sisteminin önemli bir unsuru olup bu amacı gerçekleştirmeye uygun şekilde sisteme dahil edilmeleri gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Stratejik Planda yer alan göstergelerin ölçülebilir nitelikte olmasına ve belirlenmiş stratejik amaçları gerçekleştirmek için öngörülmuş hedef ve faaliyetlerin söz konusu amaçların gerçekleştirilmesine katkı sağlayacak şekilde oluşturulmasına özen gösterilecektir." Denilmektedir.

Sonuç olarak Stratejik Planda yer alan göstergelerin ölçülebilir nitelikte olmasına ve belirlenmiş stratejik amaçları gerçekleştirmek için öngörülmuş hedef ve faaliyetlerin söz konusu amaçların gerçekleştirilmesine katkı sağlayacak şekilde oluşturulması gerektiği

hususunda idare ile görüş birliğine varılmıştır. Konunun gelecek dönemlerdeki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 2: Performans Programında Ölçme, İzleme ve Değerlendirme İşlemlerinde Kullanılacak Göstergelere Yer Verilmemesi

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin ‘Tanımlar’ başlıklı 3’üncü maddesinde;

“Performans Programı; Bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programı”

“Performans Göstergesi; Kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçları” ifade eder denilmiştir.

Performans Programı Hazırlama Rehberinin ‘Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerinin Belirlenmesi’ başlıklı 2’nci bölümünde Performans Göstergeleri;

- Performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını ölçebilmelidir
- Ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri sunacak nitelikte olmalıdır.

Denilmiştir.

Yönetmelik ve Rehber hükümleri açıkça Performans Programlarında Performans Hedeflerini ölçecek göstergelere yer verilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Ancak Çanakkale İl Özel İdaresinin 2015 yılı Performans Programında hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını ölçebilecek göstergelere yer verilmeyip ‘birim performans hedefi’ başlığı altında genel ifadelere yer verilmiştir. Dolayısıyla Yönetmelik ve Rehber hükümlerine aykırı durum olduğu görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; "Bundan sonraki performans programlarında hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını ölçebilecek göstergelere yer verilmesi, birim performans hedefi başlığı altında genel ifadelere yer verilmemesi, Performans Göstergelerinin, performans

hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılacak ve sayısal olarak ifade edilebilecek araçlardan oluşmasına dikkat edilecektir." Denilmektedir.

Sonuç olarak Performans programlarında hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını ölçebilecek göstergelere yer verilmesi, ve Performans Göstergelerinin, performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılacak ve sayısal olarak ifade edilebilecek araçlardan oluşmasına gerektiği hususunda idare ile görüş birliğine varılmıştır. Konunun gelecek dönemlerdeki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

BULGU 3: Performans Programının Stratejik Plan İle Uyumsuz Olması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin 'Performans Programlarının Hazırlanması' başlıklı 4'üncü maddesinde; "...*(3) Kamu idareleri performans programı hazırlıklarında Kalkınma Planı, Hükümet Programı, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Yıllık Program ile stratejik planlarını esas alırlar...*" Denilmektedir.

Özel İdare Müdürlükleri kuruluş ve işleyişleri itibarıyla bizzat kendilerince yürütülen faaliyetler dışında ödenek aktarımı yoluyla bazı merkezi kuruluşların (Tarım, Milli Eğitim Bakanlıkları vb.) ihalelerini gerçekleştirmekte, faaliyetlerine destek olmaktadır. Ancak bu Bakanlıkların kendi asli faaliyetleri için belirledikleri stratejiler vardır ve bunları gerçekleştirmekten her anlamda bu ilgili kuruluşlar sorumludur. Bütçe-strateji-faaliyet sarmalı aynı kurumsal bütünlük çerçevesi içinde gerçekleştirmelidir. Örneğin; İdarenin Performans Programında Performans Hedefi olarak "*Hizmet binasının iç ve dış bahçe temizliği ve evrak dağıtım hizmetlerini yapmak.*" denilmiş ve hedefe yönelik olarak harcama birimi Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlüğü gösterilmiş, faaliyet olarak da "diğer hizmet alımları" ifadesi kullanılmıştır. Böyle bir hedefin Stratejik Plan ile ilgisi bulunmayıp, söz konusu bina Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının sorumluluğundadır. Ayrıca, "hizmet binası temizliği" nin bir performans hedefi olarak gösterilmesi mümkün değildir. Söz konusu rutin faaliyetler her işyerinde yapılması gereken ve verilen hizmetin doğal bir gereğidir. İl Özel İdaresinin insiyatifinde olmayan, kaynak, yetki ve sorumluluk sahibi olmadığı bir alan için stratejik amaç ve hedef belirlemesi oldukça zorlama bir uygulama olarak görünmektedir.

Başka bir örnek de “İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü” alanında belirlenen hedeflerden 1.1. “*Spor Tesislerinin daha iyi hizmet verebilmesi ve yeni spor tesislerinin kazandırılması hedeflenmektedir.*” hedefidir. Performans Hedefi ise “*Spor Tesislerinin uzun yıllar kullanılması ve sporun geliştirilmesi planlanmaktadır.*” olarak belirlenmiştir. Hedefe yönelik olarak harcama birimi Gençlik Hizmetleri ve Spor İl Müdürlüğü gösterilmiştir. Söz konusu amacın İl Özel İdaresinin Stratejik Planı ile ilgisi olmayıp, hedef gerçekleştirmelerine ilişkin performans bilgisini toplamak ve değerlendirmek ve yıl içinde elde edilen performans bilgisi ışığında gereken önlemleri almak tamamen ilgili Bakanlığın sorumluluğundadır.

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu ve Performans Programı Hazırlama Rehberine göre idarelerce belirlenen performans hedeflerinin stratejik plandaki hedeflerle ilgili olması gerekmektedir. Hedefler stratejik planda yer alan amaçları gerçekleştirmeye, performans hedefleri de stratejik hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmiş olmalıdır. Performans programı hazırlanması ile ilgili olarak Performans Programı Hazırlama Rehberi, “Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerin Belirlenmesi” bölümünde performans hedeflerinin belirlenmesine ilişkin olarak: “*Bu kapsamda idare performans hedefleri; Belirlenen öncelikli amaç ve hedeflerle ilişkili olmalıdır...*” demektedir. Ancak yukarıda yer alan örneklerde görüleceği üzere, Çanakkale İl Özel Performans Denetimi kapsamında yapılan incelemelerde performans hedeflerinin stratejik hedeflerle ilgili olmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Bundan böyle İdaremizce belirlenen performans hedeflerinin stratejik plandaki hedeflerle ilgili olması sağlanacak, hedeflerin stratejik planda yer alan amaçları gerçekleştirmeye, performans hedeflerinin de stratejik hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmiş olmasına özen gösterilecektir. İdarenin performans hedeflerinin, stratejik planda belirlenen öncelikli amaç ve hedeflerle ilişkili olması sağlanacaktır." Denilmektedir.

Sonuç olarak Performans Programı ile Stratejik Planın uyumlu olması gerektiği hususunda idare ile görüş birliğine varılmıştır. Konunun gelecek dönemlerdeki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 4: 2015 yılı Faaliyet Raporu ile Performans Programı Arasında Tutarsızlık Bulunması ve “Performans Sonuçları” Tablosunda Yer Alan Bazı Hedef ve Göstergelerin Öngörülen ve Gerçekleşen Değerleri Arasındaki Sapmalara İlişkin Açıklamaların Yapılmamış Olması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41’inci maddesinde;

“İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.”

denilmektedir. Yine Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18’inci maddesinde;

1) *Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.*

2) *Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.”*

denilmekle öngörülen hedef ve göstergelere ilişkin gerçekleştirmelerin ve meydana gelen sapmaların açıklanması hususu hükme bağlanmıştır.

5018 sayılı Kanun ve söz konusu Yönetmeliğin ilgili hükümlerine rağmen Çanakkale İl Özel İdaresinin 2015 yılı Faaliyet Raporunda, Performans Programında belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda yapılan faaliyetler değil, kurumun yıl içinde gerçekleştirdiği tüm faaliyetler amaç ve hedeflerle ilinti kurulmaksızın yer almaktadır. Ayrıca Faaliyet raporunda, bazı performans hedeflerine ilişkin gerçekleştirme sonuçlarında meydana gelen sapmalara yönelik açıklama yapılmadığı anlaşılmıştır. Faaliyet raporlarının temel fonksiyonu performans

programında belirlenen ilgili yıl hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiğinin ve sapma nedenlerinin ortaya konulmasıdır. Performans Programında belirlenen hedeflerin dikkate alınmaması, bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ve ulaşılamamışsa bunun nedenlerinin fiziki ve mali kaynaklar çerçevesinde açıklanmaması, faaliyet raporunun işlevini yerine getirememesine, başka bir ifadeyle performans ölçümünün gerçekleşmemesine neden olmuştur. Dolayısıyla, Stratejik Planlama, Performans Programı ve Faaliyet Raporu sürecine ilişkin mantıksal tutarlılık da kaybolmuştur.

Kamu idaresi cevabında; "Bundan sonraki faaliyet raporlarında, belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda yapılan faaliyetlere yer verilecek olup, gerçekleştirilen faaliyetlerle kurumun amaç ve hedefleri ilinti kurularak ve performans hedeflerine ilişkin gerçekleşme sonuçlarında meydana gelen saptamalara yönelik açıklamalar yapılarak Stratejik Planlama, Performans Programı ve Faaliyet Raporu sürecine ilişkin mantıksal tutarlılık sağlanacaktır." Denilmektedir.

Sonuç olarak Faaliyet Raporu ile Performans Programı arasındaki tutarsızlığın giderilmesi ve "Performans Sonuçları" Tablosunda yer alan Hedef ve Göstergelerin öngörülen ve gerçekleşen değerleri arasındaki saptamalara ilişkin açıklama yapılması gerektiği hususunda idare ile görüş birliğine varılmıştır. Konunun gelecek dönemlerdeki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 5: Faaliyet Sonuçlarını Ölçen Veri Kayıt Sistemlerinin Etkin Şekilde Çalışmaması,

Kurum, verilerin toplanması, analiz edilmesi ve raporlanması süreçlerinden oluşan etkin bir veri kayıt sistemine sahiptir. Ancak elde edilen bilgiler doğrultusunda, veri sistemine ilişkin hataları azaltıcı veya önleyici kurum içi kontroller ile fiili/fiziki iş miktarının kayıtlara alınması hususlarında bazı noksanlıklar tespit edilmiştir.

Kurum faaliyet sonuçlarına ilişkin, e-İçişleri bütçe ve muhasebe kayıt sisteminden kesin veriler alınabilmektedir. Kurum içi harcamalar ile Özel İdare bütçesinden kaynak aktarılarak yapılan kurum dışı harcamaların kontrolü; İl Özel İdaresi harcama yetkililerince ve Mali Hizmetler Müdürlüğü Muhasebe servisinde yapılmaktadır. e-İçişleri bütçe ve muhasebe kayıt sisteminden üçer aylık faaliyet gerçekleştirmeleri alınabilmektedir. Yıllonunda, faaliyet

raporu döneminde, performans değerlendirmesi yapılmaktadır. Bu döneme ilişkin raporlama süreci belirlenmiştir.

Çanakkale İl Özel İdaresinin Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporu incelendiğinde; performans hedeflerinin ilgili olduğu kurumlar belirlendiği, yapılan görev tanımları ile sorumluların tespit edildiği görülmüştür. Gösterge ile ilgili veri kayıt sisteminde direkt bir ölçüm bulunmamaktadır. İlgili kurum kayıtlarından göstergelere ilişkin ölçümler yapılmaktadır. Veri kayıt sistemi olarak e-İçişleri bütçe ve muhasebe kayıt sistemi kullanılmakta, yapılan harcamalar burada görülebilmekte fakat yapılan işle ilgili olarak fiili/fiziki kayıt yer almamaktadır. Yapılan iş miktarı harcama birimlerinin kendi evrakları üzerinden kontrol edilebilmektedir.

Kurumun mevcut veri kayıt sistemiyle harcamalar gerek harcama yetkilileri gerekse muhasebe servisinde kontrol edilebilirken, bununla eşanlı olarak yapılan fiziki iş durumunun aynı sistem üzerinden görülememesi kontrol riskini ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca Risk belirleme kurulu ve risk belirleme ekipleri oluşturulmamıştır. Bu durum performans göstergesinin gerçekleşmesine yönelik kontrol riskinden kaynaklı hatalı veri girişine neden olabilir. İdarenin riskleri önleyici etkin bir iç kontrol mekanizması kurması, sistemden kaynaklı risklerin en aza indirilmesi için gereklidir.

Kamu idaresi cevabında; "İdaremizde etkin olarak kullanılan diğer sistemlerin yanında performans göstergelerinin gerçekleşmesine yönelik kontrol riskinden kaynaklı hatalı veri girişinin olabirliğinin ortadan kaldırılması için idarede riskleri önleyici etkin bir iç kontrol mekanizması kurulmasına ve sistemden kaynaklı risklerin en aza indirilmesine çalışılacaktır." Denilmektedir.

Sonuç olarak Faaliyet sonuçlarını ölçen Veri Kayıt Sistemlerinin etkin şekilde çalışması ve kontrol riskinden kaynaklı hatalı veri girişinin olabirliğinin ortadan kaldırılması için idarede riskleri önleyici etkin bir iç kontrol mekanizması kurulması gerektiği hususunda idare ile görüş birliğine varılmıştır. Konunun gelecek dönemlerdeki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

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