



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

DÜZCE İL ÖZEL İDARESİ

2023 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7.	DENETİM BULGULARI	13
8.	EKLER.....	48

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2:Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	5
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	6
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	6
Tablo 5: İl Özel İdaresinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 6: KHGB'lere Belirlenen İşler Dışında Yaptırılan Aktarımlara İlişkin Tablo	32
Tablo 7: Birlik Üzerinden Yapılan Protokol Kapsamında Çalıştırılanlar Dahil Personel Giderleri Tablosu.....	36
Tablo 8: 21(f) ile 22(d) Kapsamında Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Alımlarda Limit Aşımaları Tablosu	45

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
BEM-BİR-SEN	Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KHGB	Köylere Hizmet Götürme Birlikleri
TL	Türk Lirası
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi
2. Tahsisli Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
3. Bütçe İçi İşletmenin İşleyişine İlişkin Eksikliklerin ve Hataların Bulunması

B. Diğer Bulgular

1. İdarece Ödenmesi Gereken Su Tahlil ve Analiz Ücretlerinin Ödenmemesi ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
2. İdare Taşınmazlarının Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Süre Belirtilmeksizin Tahsis Edilmesi
3. Derneklere Taşınmaz Tahsisi Yapılması
4. Kiraya Verilen Taşınmazların Teminat Tutarlarının Güncellenmemesi
5. Tahsis Edilen Taşınmazların Tahsis Amacı Dışında Kullanılması
6. Taşınmazların Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi
7. Muhasebe Sisteminin Geçmişe Dönük İşlem Yapılmasına İzin Vermesi
8. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması
9. İl Özel İdaresince Gerçekleştirilmek Üzere Aktarılan Yatırım Ödeneklerinin Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarılması
10. Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Amacı Dışında Ödenek Aktarılması
11. Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yatırım Planı, Yıllık Çalışma Programı ve Uygulama Projeleri Olmadan Ödenek Aktarılması

12. Merkez İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği Üzerinden Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması

13. İl Sınırlarında Faaliyet Gösteren Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşların Cari Giderlerini, Kendilerine Tahsis Edilen Cari Ödenekleri İl Özel İdaresine Aktarmak Suretiyle Gerçekleştirmeleri

14. Eğitim Hizmetleri Ödeneğinin Köylere Hizmet Götürme Birliğine Aktarılması

15. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

16. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

17. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

18. İmara Aykırı Yapılara İlişkin Encümen Kararlarının Uygulanmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Düzce İl Özel İdaresi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinden birisi olup faaliyetlerini 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Bu itibarla il özel idareleri il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organı olan il genel meclisi seçimle oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğidir. İl özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi validir.

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

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

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

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

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

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97'nci maddesinde mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının görevleri arasında sayılmıştır. Bu amaçla İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kaldırılarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı teşkilatı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Söz konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 100'üncü maddesinde de; mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak yeni kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına yerel yönetimler hakkında verilen yetki ve görevlerin yanında, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İçişleri Bakanlığına verilen il özel idaresinin teşkilatı ve işleyişi üzerinde düzenleme, izin ve onay verme görev ve yetkileri halen devam etmektedir. Bu itibarla 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu uyarınca, il özel idarelerinin organlarının çalışma usulleri, norm kadrolarının belirlenmesi, üst yönetici olarak vali ve genel sekreterin atanması, idari denetimi, bütçe ve muhasebe sisteminin oluşturulması, borçlanma izni, işletme ve şirket kurulması ile yurtdışı ilişkilerin yürütülmesi konuları da İçişleri Bakanlığının vesayet denetimi altındadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

İl özel idaresinin organları; il genel meclisi, il encümeni ve validir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 9'uncu maddesi gereğince; İl Genel Meclisi, İl Özel İdaresinin karar organıdır ve ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelere oluşur. İl Genel Meclisi, başkan dâhil 21 üyeden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi İl Genel Meclisi Kararı ile olur.

İl encümeni ise valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşan il özel idaresinin icra organıdır.

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Görev ve yetkileri 5302 sayılı Kanun'un 30'ncü maddesinde sayılan Vali, il özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmektedir. İl özel idaresi personeli vali tarafından atanır.

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

İl özel idaresi teşkilatı; Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcıları ile Destek Hizmetleri Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Plan ve Proje Yatırım ve İnşaat Müdürlüğü, Tarımsal Hizmetler Müdürlüğü, Su ve Kanal Hizmetleri Müdürlüğü, Sıfır Atık Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü ve Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü ile Vali'ye bağlı olarak görev yapan birimlerden oluşmaktadır.

İl özel idaresinin teşkilat yapısında, doğrudan valiye bağlı 1 birim belirlenmiştir. Bu da Genel Sekreterliktir.

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

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

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	129	91
Sözleşmeli Personel	-	1
Kadrolu İşçi	116	48
Geçici İşçi	-	-
Toplam	245	140
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	156

Ayrıca İl Özel İdaresinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 3 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Her yıl bütçesinin kesin hesabı, vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen Mart ayı içinde encüme sunulur. Kesin hesap il genel meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır.

Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır.

Düzce İl Özel İdaresi bütçesinin hesaplarını Mali Hizmetler Müdürlüğü tutmaktadır. Muhasebe hizmetleri İçişleri Bakanlığının e-İçişleri otomasyon sistemi üzerinden yürütülmektedir.

İl özel idare bütçesi, program bütçe esasına göre hazırlanmak suretiyle mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır.

İl özel idaresinin bütçe gelir ve giderlerine ilişkin tahminlerle, gerçekleştirmelere aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir.

Tablo 2: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Çeşidi	Önceki Yılda Devreden Ödenekler (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenekler (TL)	Kurum Dışı Ek/ Özel Ödenek (TL)	Aktarmayla Eklenen/ Düşülen Ödenekler (TL)	Net Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Giderleri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenekler (TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenekler (TL)
Personel Giderleri	1.131.105,88	62.041.000,00	68.334.721,24	-664.219,46	130.842.607,66	125.653.539,91	2.107.957,05	3.081.110,70
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	114.586,80	8.960.000,00	9.713.983,92	664.219,46	19.452.790,18	17.882.038,15	1.570.752,03	
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	5.513.076,48	152.023.000,00	139.197.641,74	49.202.561,94	345.936.280,16	329.833.993,00	463.134,02	15.639.153,14
Faiz Giderleri		12.500.000,00	-	-2.511.835,56	9.988.164,44	8.353.308,07	1.634.856,37	0,00
Cari Transferler		6.795.000,00		1.941.346,05	8.736.346,05	8.662.202,02	74.144,03	0,00
Sermaye Giderleri	165.628.208,59	67.856.000,00	405.295.435,45	-95.764.350,35	543.015.293,69	425.657.846,48	38.352,04	117.319.095,17
Sermaye Transferleri	0,00	18.825.000,00	32.451.372,65	65.758.852,66	117.035.225,31	116.992.544,65	42.680,66	0,00
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Yedek Ödenek	0,00	18.000.000,00	4.250.000,00	-18.626.574,74	3.623.425,26		3.623.425,26	
Toplam	172.386.977,75	347.000.000,00	659.243.155,00	0,00	1.178.630.132,75	1.033.035.472,28	9.555.301,46	136.039.359,01

İl Özel İdaresinin 2023 yılı bütçesi ile 347.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 172.386.977,75 TL, yıl içinde eklenen 659.243.155,00 TL ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 1.178.630.132,75 TL olmuştur. Yıl içinde 1.033.035.472,28 TL bütçe gideri yapılmış, 9.555.301,46 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 136.039.359,01 TL ödenek ise 2024 yılına devretmiştir.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	380.000,00	1.312.189,98	7.570,00	1.304.619,98	343,32
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	24.210.000,00	19.672.603,54	14.154,78	19.658.448,76	81,20
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	553.243.155,00	0,00	553.243.155,00	-
05- Diğer Gelirler	335.410.000,00	438.505.377,88	2.000,00	438.503.377,88	130,74
06- Sermaye Gelirleri	0,00	4.466.000,00	0,00	4.466.000,00	-
08- Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	-
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Toplam	360.000.000,00	1.017.199.326,40	23.724,78	1.017.175.601,62	282,55

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri % 282,55 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %81,20 ile beklenenin altında, diğer gelirler ise %130,74 ile beklenenin üstünde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri % 343,32 ile beklenenin çok üstünde gerçekleşmiştir. Bütçede alınan bağış ve yardım kaleminden gelir elde edilmesi öngörülmemesine karşın yıl içerisinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarından, İdarenin 5302 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesine binaen yapmakta olduğu yatırımlar için ödenek gönderilmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderlerinin Ekonomik Kodu	2023 Yılı Gider Bütçesi (TL)	2023 Yılı Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	62.041.000,00	125.653.539,91	202,53
02-S.G.K. Devlet Prim Giderleri	8.960.000,00	17.882.038,15	199,58
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	152.023.000,00	329.833.993,00	216,96
04-Faiz Giderleri	12.500.000,00	8.353.308,07	66,83

05-Cari Transferler	6.795.000,00	8.662.202,02	127,48
06-Sermaye Giderleri	67.856.000,00	425.657.846,48	627,30
07-Sermaye Transferleri	18.825.000,00	116.992.544,65	621,47
09-Yedek Ödenekler	18.000.000,00	-	-
Toplam	347.000.000,00	1.033.035.472,28	297,70

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri %297,70 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri %202,53, S.G.K devlet primi giderleri %199,58, mal ve hizmet alım giderleri %216,96 ve cari transferler %127,48 ile beklenenin üstünde gerçekleşmiştir. Sermaye giderleri %627,30 ve sermaye transferleri %621,47 ile beklenenin çok üstünde gerçekleşmiştir. Diğer taraftan, faiz giderleri %66,83 ile beklenenin altında gerçekleşmiştir. Personel giderleri ve SGK devlet prim giderleri kalemlerinde yaşanan beklenmedik artışın sebebi personel ödemelerinde gerçekleşen ücret artışlarından, sermaye giderlerinde gerçekleşen beklenmedik artışın nedeni ise 5302 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi kapsamında gerçekleştirilen yatırımların ödeneklerinin ilgili merkezi idare kuruluşu tarafından İl Özel İdaresine gönderilmesi ve bu yatırımlara ilişkin ödemelerin özel idarece yapılmasından kaynaklanmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın İl Özel İdaresinin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 752.757.979,47 TL, Faaliyet Geliri 1.073.851.086,43 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 321.093.106,96 TL olarak gerçekleşmiştir.

Düzce İl Özel İdaresinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 5: İl Özel İdaresinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	İl Özel İdaresinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Düzce İl Özel İdaresi Personel AŞ	600.000,00	600.000,00	100
2	Düzce Özitaş İnşaat Turizm AŞ	250.000,00	250.000,00	100
3	Düzce Teknopark AŞ	4.000.000,00	320.000,00	8

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların

önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

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

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

2023 yılı denetimi kapsamında, mezkur mevzuat çerçevesinde, kurum iç kontrol sistemi, iç kontrol bileşenleri bazında aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları konusunda çıkarılan imza yetkileri yönergesi ile birim amirlerince imzalanacak işlemler belirlenmiş olup harcama birimlerinin her birinin ayrı ayrı görev ve sorumluluklarının belirlenmemesinden dolayı eksiklikler bulunmaktadır.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları mevcut olmaması nedeniyle yeterli değildir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiştir.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

İdare performans programı mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

İdare iç kontrol risklerinin tanımlamasıyla ilgili bazı çalışmalar yapmış olmakla beraber yazılı bir dökümantasyon oluşturulmaması ve ortada belirlenen ve değerlendirilen bir iç kontrol riski bulunmaması nedeniyle çalışmalar yeterli değildir.

Belirlenen bir risk çalışması bulunmadığından risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma da yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır.

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

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

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmamıştır. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi de mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı 2018-2020 dönemi için hazırlanmış ancak sonraki dönem için güncellenmemiş olduğundan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygun değildir.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, herhangi bir eylem planı olmaması nedeniyle değerlendirilememektedir.

Kamu İdaresinde norm kadro yönetmeliğine göre 3 adet iç denetçi kadrosu bulunmasına karşın istihdam edilen bir iç denetçi bulunmadığından iç denetim birimi kurulmamıştır.

İç denetim birimi bulunmadığından herhangi bir denetim çalışması da mevcut değildir.

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Düzce İl Özel İdaresi'nin 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

İdare taşınmazlarının tapu bilgilerinin fiili durumla uyumlulaştırılması, numaralandırması, dosyalanması, cins tashihi ve yeniden değerlendirme işlemleri tamamlanmamış ve bunlara bağlı olarak da muhasebe bilgileri güncellenememiştir.

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'uncü maddelerinde düzenlenmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığınca; 5018 sayılı Kanun'un 44, 45 ve 60'uncü maddelerine dayanılarak Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmalllerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 1'inci maddesinde, Yönetmelik'in amacının; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiş ve Yönetmelik'in diğer maddelerinde kamu idarelerinin tasarrufunda bulunan taşınmazların kaydına ve buna ilişkin cetvellerin tutulmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu işlerle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir.

Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre:

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 alınması olup kayıtların belgeye dayanması esastır. "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacaktır.

Taşınmazların rayiç değeri; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanlar ise bu idarelerce tespit edilecek ve taşınmazların kayıtlara alınan değeri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenecektir. Ayrıca, kayıt işlemleri, taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsamaktadır.

Yönetmelik'in "Taşınmazların numaralandırılması" başlıklı 8'inci maddesine göre:

Kamu idarelerince kaydedilen her taşınmaz için daha önce belirlenmiş taşınmaz numarası var ise bu taşınmaz numarası, yoksa kamu idarelerinin belirleyeceği taşınmaz numarası verilecektir.

Yönetmelik'in "Dosyalama" başlıklı 9'uncu maddesinde; kamu idarelerince kaydedilen her taşınmaz için taşınmaz ile aynı numarayı taşıyan birer dosya oluşturulacağı, dosyalama işleminin nasıl yapılacağı, hangi tasarruf işlemi için ne tür belgelerin ekleneceği ayrıntısıyla düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesine göre:

Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacak olup kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapacaklardır. Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanacaktır.

Diğer yandan, aynı Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinde de, tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereğince; idarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların tapu bilgilerinin temin edilerek fiili envanterin yapılması, mevzuatında belirtilen şekilde kayda esas değerlerinin tespit edilmesi ve yeniden değerlendirilmesi, her bir taşınmaz için numaralandırma, dosyalama ve cins tashihi işlemlerinin yapılması, taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide edilmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği taşınmazların mali tablolarında gösterilmesi ve tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerekmektedir.

Ancak, İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; mevzuatında belirtilen süre itibarıyla taşınmaz tapu bilgileri ile fiili durum uyumlulaştırılmasının yapılamadığı ve numaralandırma, dosyalama, cins tashihi ve yeniden değerlendirme işlemlerinin tamamlanamadığı

ve bunlara bağılı olarak da muhasebeleştirme işlemlerinin güncellenemediği; belirtilen eksikliklerin halihazırda da devam ettiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, idarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların tapu bilgileri ile fiili durum uyumlulaştırılması ve numaralandırma, dosyalama, cins tashihi işlemlerinin tamamlanarak muhasebe kayıtlarının güncellenmesi gerekmektedir. Belirtilen işlemlerin tamamlanmaması nedeniyle, 2023 yılı mali tablolarında 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu açısından hatalı bilgi oluşmasına sebebiyet verilmiştir.

BULGU 2: Tahsisli Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca tahsis edilerek idarenin kullanımına verilen taşınmazların muhasebe kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 64'üncü maddesinin (d) bendinde, il özel idarelerinin kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği belirtilmiştir.

Tahsis işleminin konusu olan taşınmaz malların, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili idarenin kullanımına bırakıldığından tahsis yapan ve yapılan idarelerin, bu kaynakların tam ve doğru olarak raporlanmasını sağlamak amacıyla tahsis işlemlerini muhasebeleştirilmesi ve mali tablolarına yansıtması gerekmektedir.

Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252 Binalar hesap gruplarına ait işlemlerin açıklandığı ve hesapların işleyişlerini düzenleyen 187, 189, 191 ve 193'üncü maddelerinde, kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ile kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği belirtilmekte olup, İdarelerce yapılması gereken muhasebe kayıtları da bu maddelerde açıklanmıştır.

Ayrıca mahalli idareler için yayımlanan, 2023 yılı Detaylı Hesap Planında Maddi Duran Varlıklar hesap grubunda yer alan 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri, 252 Binalar Hesaplarının içinde, tahsis işlemine konu olanların bulunması durumunda, kaydedileceği yardımcı hesaplar belirtilmektedir. Bu nedenle, kamu idarelerince yapılan taşınmaz tahsislerinin ilgili maddi duran varlığın 02-Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar yardımcı hesabı ile 500.11 Tahsis Edilen Taşınmazlar Hesabı, kamu idarelerince tahsisli

kullanılan taşınmazların da 03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar yardımcı hesabı ile 500.12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar hesapları kullanılarak kurum mali tablolarında izlenmesi gerekmektedir. Diğer taraftan; tahsise konu taşınmazların, arsalar hariç, ayrılan amortisman tutarlarının da ilgili Yönetmelik hükümlerine göre muhasebe kayıtlarına alınacağı unutulmamalıdır.

İdarenin tahsis işlemine konu taşınmazları ile mali tabloları üzerinde yapılan inceleme neticesinde; diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca idareye tahsis edilen toplam 66 adet arsa ve arazi ile 2 adet binanın olmasına karşın bunlara ilişkin herhangi bir muhasebe kaydının yapılmadığı, idare tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlara ise toplam 3 adet arsa ve arazi ile 124 adet işyeri ile lojman tahsisi bulunmasına karşın sadece 1 adet tahsis edilen taşınmaz için muhasebe kaydının yapılarak mali tablolara yansıtıldığı tespit edilmiştir. Ancak, tahsise konu taşınmazların yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda muhasebe kayıtlarının yapılarak mali tablolara yansıtılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, mali tabloların tam ve doğru bilgi sunması için tahsis işlemine konu edilen taşınmazların muhasebeleştirilerek raporlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Bütçe İçi İşletmenin İşleyişine İlişkin Eksikliklerin ve Hataların Bulunması

İdarenin muhtelif ticari faaliyetleri kapsamında (Otopark, Taşocağı, Asfalt-Plent, vb.) işletilen bütçe içi işletmenin iş ve işlemlerinde birtakım eksikliklerin ve hataların bulunduğu görülmüştür.

5302 sayılı Kanunu'nun 53'üncü maddesine göre il özel idareleri; özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içi işletme kurarak yapabilirler. Bütçe İçi İşletme kurulmasında ise ilgili Kanun'un 9'uncu maddesine göre İl Genel Meclisi yetkili kılınmıştır.

Diğer taraftan, mahalli idareler bütçesi içerisinde oluşturulacak işletmelerin, kuruluş ve işleyişine dair usul ve esaslar 08.03.2011 tarih ve 27868 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Bu kapsamda; İdarenin mevcut bütçe içi işletmesinin kuruluşu, işleyişi ve faaliyetleri üzerine yapılan incelemelerde ayrıntıları aşağıda ele alınan mevzuata aykırı hususların bulunduğu tespit edilmiştir.

A-İşletmenin Muhasebe İşlemlerinin İdare Muhasebesinde Tutulmaması

Bütçe içi işletmenin faaliyetlerine ilişkin muhasebe işlemlerinin İdare muhasebesinde tutulmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmelik'in "Bütçe, Muhasebe ve Mali İşlemler" başlıklı üçüncü bölümünün "Muhasebe İşlemleri" başlıklı 9'uncu maddesinde:

"(1) İşletme faaliyetlerinin muhasebe işlemleri 10/3/2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulur.

(2) İşletmenin Kurumlar Vergisine tabi faaliyetleri, hesap planı bakımından, sadece bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasına ilişkin olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir.

(3) İşletmenin ticari mal ve hizmet alım satımlarına ilişkin (Kurumlar Vergisine tabi) faaliyetleri için, 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 175 inci ve mükerrer 257 nci maddeleri hükümleri uyarınca belirlenen muhasebe standartları, tek düzen hesap planı ve mali tabloların çıkarılmasına ilişkin usul ve esaslar çerçevesinde defter tutulur. Mahalli idare bütçesi içinde yapılan personel ve diğer yönetim ve donatım giderleri kurum kazancının tespitinde ve Kurumlar Vergisi beyannamesinin düzenlenmesinde ayrıca dikkate alınır." denilmektedir.

Söz konusu mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, bütçe içi işletmelerin faaliyetlerine ait muhasebe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulacak olup kurumlar vergisine tabi ticari mal ve hizmet satımlarına ilişkin faaliyetlerinde ise sadece bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasına ilişkin olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabi olacaktır. Ayrıca, İşletmelerin mali mevzuata göre kurumlar vergisine tabi ticari mal ve hizmet alım satımlarına ilişkin olarak ise meri mevzuata göre belirlenen muhasebe standartları, tek düzen hesap planı ve mali tabloların çıkarılmasına ilişkin usul ve esaslar çerçevesinde defter tutulacaktır.

Ancak, idarenin bütçe içi işletmesine ait iş ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İşletmenin faaliyetlerine ilişkin muhasebe işlemlerinin İdarenin muhasebesinde tutulmadığı, dolayısıyla işletmenin varlıkları ile borçlarının, gelir ve giderlerinin; İdarenin mali rapor ve

tablolarında yer almadığı tespit edilmiştir. Örneğin, İşletmenin 31.12.2023 tarihli mizanına göre bankada bulunan toplam 4.064.608,46 TL tutarındaki parası gerekli muhasebe işlemlerinin yapılmamasından kaynaklı olarak İdarenin mali tablolarında yer almamaktadır.

Sonuç olarak, işletmenin faaliyetlerine ilişkin muhasebe işlemlerinin mevzuat tarafından ortaya konulduğu üzere İdarenin muhasebesinde tutulması gerektiği değerlendirilmektedir.

B-İşletmenin Kurumlar Vergisi Hesabında İdare Tarafından Karşılanan Personel Giderinin Dikkate Alınmaması

İşletmede üretim faaliyetlerinde hizmet veren İdare personeline ait giderlerin kurum kazancının tespitinde ve Kurumlar Vergisi beyannamesinin düzenlenmesinde dikkate alınmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmelik'in "Bütçe, Muhasebe ve Mali İşlemler" başlıklı üçüncü bölümünün "Muhasebe İşlemleri" başlıklı 9'uncu maddesinin (3) numaralı fıkrasında; mahalli idare bütçesi içerisinde yapılan personel ve diğer yönetim ve dağıtım giderlerinin kurum kazancının tespitinde ve Kurumlar Vergisi beyannamesinin düzenlenmesinde dikkate alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Ancak, idarenin bütçe içi işletmesine ait iş ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İşletmenin faaliyetlerinde yer alan ve tüm giderleri İdarenin bütçesinden karşılanan toplam 34 personelin bulunmasına karşın söz konusu personele İdare bütçesinden yapılan bu giderlerin işletmenin kurum kazancının tespitinde ve Kurumlar Vergisi beyannamesinin düzenlenmesinde dikkate alınmadığı tespit edilmiştir. Bu durum ise, İşletmenin kazancının olduğundan daha fazla gözükmeye ve olması gerekenden fazla kurumlar vergisi ödemesine sebebiyet vermektedir.

Sonuç olarak, İşletmenin bünyesinde faaliyet gösteren ve giderleri İdare bütçesinden karşılanan personele ait giderlerin İşletmenin kurum kazancının tespitinde dikkate alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İdarece Ödenmesi Gereken Su Tahlil ve Analiz Ücretlerinin Ödenmemesi ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

İl Sağlık Müdürlüğünce köylerde yapılan ve İdareye fatura edilen su tahlil ve analiz ücretlerine ilişkin ödenmeyen fatura bedellerinin muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Yönetmelik'in "İzleme, Dezenfeksiyon ve Analiz Özellikleri" başlıklı 10'uncu maddesinde tüketime sunulan içme kullanma suları, yönetmelik eki tablolarında belirtilen sıklıklarda ve ekinde belirtilen tablolarda yer alan parametrik değerlere uyulup uyulmadığını belirlemek, suyun organoleptik ve mikrobiyolojik kalitesi ile aynı zamanda içme suyu arıtımının yapılması durumunda, bu arıtımın (özellikle dezenfeksiyon) etkili olup olmadığı hakkında düzenli bilgi sağlamak için gerekli verileri temin etmek amacıyla denetleme ve kontrol izlemesine tabi tutulacağı belirtilmektedir.

İlgili Maddenin devamında, halkın tüketimine sunulan içme kullanma suyu denetim ve analiz işlemlerinin suyun kalitesinin denetimi niteliğinde olduğu, mevzuata uygunluk denetimi amacıyla alınacak su numunelerinin İl Sağlık Müdürlüğünce alınacağı, alınan su numune analizlerinin Sağlık Bakanlığınca yetki verilen laboratuvarlarda yaptırılacağı, Kurumca yapılacak veya yaptırılacak her türlü tetkik ve tahlil bedelinin ilgili mahalli idarece karşılanacağı, belediyelerce ödenecek tetkik ve tahlil bedellerinin, Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarına belediyelerce tahakkuk ettirilecek su kullanım bedellerinden mahsup edileceği ve buna ilişkin usul ve esasların Kurumca belirleneceği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 5'inci maddesinde; mahalli idarenin içme kullanma suyu temin edilmesinden sorumlu olan belediye veya il özel idaresini ifade ettiği hüküm altına alınmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu'nun "İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 6'ncı maddesinde ise mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; belediye sınırları dışında su sağlanmasına yönelik tesislerin yapılması görevi il özel idarelere verilmiştir.

Yukarıda ele alınan mevzuat gereği, Düzce ilindeki köylerin içme ve kullanma suyu temininden sorumlu idare Düzce İl Özel İdaresi olduğundan İl Sağlık Müdürlüğünce yapılan köylerdeki su tahlil ve analiz ücretleri İl Özel İdareye fatura edilmektedir. Ancak, İl Sağlık Müdürlüğünce idare adına fatura edilen söz konusu tahlil ve analiz bedellerinin 2017'den bu yana ödenmediği ve 2023 yılı sonu itibarıyla ödenmeyen toplam tutarın 6.092.788,00 TL'ye ulaştığı tespit edilmiştir.

Diğer taraftan, idareye ilgili Yönetmelik kapsamında yüklenen sorumluluk gereği İl Sağlık Müdürlüğünce yaptırılarak idareye bildirilen su tahlil ve analiz fatura bedellerinin

muhasebe kayıtlarının yapılarak içinde bulunulan yılın faaliyet dönemi tablosu ile mali tablolarında yer almasının sağlanması adına Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 254'üncü maddesi gereği 329 Diğer Çeşitli Borçlar Hesabı kullanılarak giderleştirilmesi, faturalar ödendiğinde ise söz konusu hesabın ters kayıt ile kapatılması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Köylerdeki içme sularının getirilmesinde muhtelif kanunlardaki hükümler gereği Özel İdare, DSİ ve köy muhtarlıklarının sorumluluklarının olduğu, Köylerin Anayasaya göre özel idare ve belediyeler gibi ayrı tüzel kişiliklerinin bulunduğu ve Köy İçme Suları Hakkında Kanunu'nun 10'uncu maddesine göre köy ihtiyar meclisine devir ve teslim edilen ve bir köye ait olan tesislerin bakım, onarım ve işletmesi ve icabında bazı parçalarının yenilenmesi, o köy İhtiyar Heyetinin vazifesi olup bu yolda ihtiyar edilecek masraflar köy bütçesinden ödeneceği, Muhtelif kanunlarca ortaya çelişkili bir durumun çıktığı ve il özel idaresine tahakkuk ettirilen su analiz ve tahlil ücretlerinin ödenmesinin kaldırılması, mükerrerlik teşkil eden kanun ve yönetmelik hükümlerinin yeniden düzenlenmesinin uygun olacağı ifade edilmiştir.

Ancak, bulguda yer verilen İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre İl Sağlık Müdürlüğüne halkın tüketimine sunulan içme sularına ilişkin yapılacak su tahlil ve analiz ücretlerinin sorumluluk alanlarına göre belediyelerce ya da il özel idarelerince karşılanması gerekmekte olup İl Sağlık Müdürlüğü de buna istinaden köylerde yapılan su tahlil ve analizleri bedelini İdareye fatura etmektedir. Dolayısıyla, yürürlükte olan düzenlemenin hükümleri ile ortaya çıkan bir durumu yok saymak ve bunu uygulamamak idarenin insiyatifinde değildir. İdare tarafından düzenlemenin mevzuata uygun olmadığı ya da çelişkili olduğu iddiası var ise bunun çözümü yargıya başvurularak düzenlemenin iptal edilmesi yoluna gidilmesidir. Bu durumda dahi, fatura edilen bedellerin muhasebeye yansıtılarak fiilen ortaya çıkan borçların mali tablolarda yer alması ve İdarenin borç durumunun gerçeği yansıtmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, idarenin ilgili fatura bedellerini herhangi bir cezaya maruz kalmamak adına ödemesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 2: İdare Taşınmazlarının Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Süre Belirtilmeksizin Tahsis Edilmesi

İdarece, bazı kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazların tahsis süreleri mevzuatında belirtilen azami süreler dikkate alınmaksızın süresiz olarak belirlenmiştir.

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

İl Özel İdaresinin, il genel meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği; bu taşınmazların aynı kuruluşlara kiraya da verilebileceği; söz konusu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işleminin iptal edileceği; tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis yapılabileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere il özel idareleri, il genel meclisinin kararı ile mülkiyetlerindeki taşınmazları, sadece asli görev ve hizmetlerinde kullanmak üzere, 25 yılı geçmemek koşulu ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilirler. Diğer yandan, tahsis süresinin bitiminden sonra, aynı taşınmazın aynı idareye yeniden tahsisi yapılabilmektedir.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 5302 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesine aykırı olarak; Düzce Cumhuriyet Başsavcılığına 3 adet taşınmazını, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Düzce İl Müdürlüğüne ise 16 adet taşınmazını meclis kararı ile süre belirtilmeksizin tahsis ettiği tespit edilmiştir. Bu uygulama ise 25 yıl ile sınırlandırılan tahsis süresini geçersiz kılmakta, taşınmazların süresiz olarak tahsis edilmesi sonucunu doğurmaktadır.

Sonuç olarak; diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan tahsislerin mevzuatında belirtilen süreyi aşmayacak şekilde süreli olarak yapılması ve ihtiyaç halinde tahsis işleminin mevzuatına uygun olarak yenilenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Derneklere Taşınmaz Tahsisi Yapılması

İdare tarafından il genel meclisince alınan kararlar ile muhtelif derneklere bedelsiz taşınmaz tahsisi yapıldığı görülmüştür.

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

"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. (b) ve (d) bentleri uyarınca kamu kurum ve kuruluşlarına il özel idarelerince karşılanan veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz.” hükmü bulunmaktadır.

Bu hükme göre, İl Özel İdaresi, İl Genel Meclisinin kararıyla kendisine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere ve süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilmektedir. Bununla birlikte, 5302 sayılı Kanun’da, İl Genel Meclisinin dernek faaliyetlerinde kullanılmak üzere derneklere bedelsiz taşınmaz tahsis etmesine imkan tanıyan bir hususa yer verilmemiştir.

Ancak, İdarenin taşınmazlarına ilişkin iş ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İl genel meclisinin muhtelif tarihlerde aldığı kararlar ile 4 adet taşınmazını kamu yararına çalışan 3 adet derneğe 5 yıllığına bedelsiz olarak tahsis ettiği tespit edilmiştir. Her ne kadar söz konusu dernekler kamu yararına çalışan dernek statüsünde de olsa il özel idaresinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların kamu kurum ve kuruluşları dışında ilgili derneklere tahsis edebileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.

Sonuç olarak taşınmaz tahsis işlemlerinde ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak işlem tesis edilmesi ve mevzuata aykırı olarak yapılan tahsis işlemlerinin iptal edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 4: Kiraya Verilen Taşınmazların Teminat Tutarlarının Güncellenmemesi

İdare tarafından kiraya verilen taşınmazlara ilişkin ihale şartname veya sözleşmesine göre kesin teminat tutarının artan ihale bedeli oranında her yıl güncellenmesi gerekirken güncellenmediği görülmüştür.

2886 sayılı Kanun’un “Şartnameler” başlıklı 7’nci maddesinde; ihale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa ekleri idarelerce hazırlanacağı belirtilerek şartnamelerde işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak hangi hususların gösterileceği yer almaktadır. İşin tahmin edilen bedeli, geçici teminat miktarı

ve kesin teminata ait şartlar şartnamede yer almak zorundadır. Kanun'un 25'inci maddesinde geçici teminata, 54'üncü maddesinde de kesin teminata ilişkin hükümler mevcuttur.

Kanun'un 54'üncü maddesinde %6 oranında kesin teminat alınacağı belirtilerek müteahhit veya müşterinin bu zorunluluğa uymaması halinde, protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın ihalenin bozulacağı ve varsa geçici teminatının gelir kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

İdare tarafından ihalesi yapılan taşınmazlara ilişkin ihale şartname ve sözleşmelerinde kesin teminat tutarının; ihale sonucunda oluşan ihale bedelinin kiralama kaç yıllık yapılmakta ise onun üzerinden hesaplanan bedelin %6'sı olduğu belirtilmiş, diğer taraftan gayrimenkulün kira bedelinin cari dönem için ihale bedeli sonucunda oluşan bedel olduğu, müteakip yılların kira bedelinin ise bir önceki yılın aynı ayına göre Türkiye İstatistik Kurumunca açıklanan Tüketici Fiyatları Endeksinin on iki aylık ortalamasındaki artış yüzdesine göre arttırılacağı düzenlenmiştir. Bu hükümlere göre, on yıllık ihale bedelinin; cari yıl kira bedeli ile müteakip yıllar kira bedellerinin güncellenmesi sonucunda ortaya çıkan kira bedelinin toplanması sonucunda ortaya çıktığı hususu açıktır. Bu bağlamda, uygulamada cari yılda toplam bedel üzerinden alınan kesin teminat bedellerinin kira bedellerinin güncellenmesine bağlı olarak güncellenmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, İdare tarafından kiralama ihalesi yapılan taşınmazlara ilişkin ihale şartname ve sözleşmelerinde kesin teminat tutarının cari yıl bedeli üzerinden taşınmazın kiralandığı süre dikkate alınarak kesin teminat tutarının belirlendiği, yıllar itibariyle güncellenen bedeller üzerinden ek kesin teminat alınmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından kiralanmış taşınmazlara ilişkin ihale şartname veya sözleşmesine göre kesin teminat tutarının artan ihale bedeli oranında her yıl güncellenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Tahsis Edilen Taşınmazların Tahsis Amacı Dışında Kullanılması

İdare tarafından asli görev ve hizmetlerinde kullanılması şartıyla Akçakoca Belediyesine tahsis edilen 2 adet taşınmazın tahsis amacına aykırı olarak Belediyece üçüncü kişilere kiralanarak ticari işletme olarak kullanıldığı anlaşılmıştır.

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

“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. (b) ve (d) bentleri uyarınca kamu kurum ve kuruluşlarına il özel idarelerince karşılanan veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz.” hükmü bulunmaktadır.

Bu hükme göre, İl Özel İdaresi, İl Genel Meclisinin kararıyla kendisine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere ve süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilmektedir. Ancak, bu maddeye göre yapılacak tahsislerde, tahsis edilen taşınmazların tahsis amacı dışında kullanılması durumunda tahsis işleminin iptal edileceği hüküm altına alınmıştır.

İdarenin taşınmaz iş ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İl genel meclisinin 06.04.2018 tarih ve 155 sayılı kararı ile Akçakoca ilçe sınırları içerisinde mülkiyeti Düzce İl Özel İdaresine ait 2 adet taşınmaz, yukarıda yer verilen Kanun’un ilgili maddesine göre 7 yıllığına Akçakoca Belediyesi Başkanlığına asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere belirlenen bedelle tahsis edilmiştir. Ancak, tahsis edilen 2 taşınmazın da Akçakoca Belediye Başkanlığının asli görev ve hizmetlerinde kullanılmadığı, üçüncü kişilere kiralanarak ticari faaliyet göstermek üzere kullandırıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarece Akçakoca Belediyesine asli görev ve hizmetlerinde kullanılması amacıyla tahsis edilen ancak tahsis amacı dışında üçüncü kişilere kullandırılan ilgili taşınmazların tahsis işleminin iptal edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Taşınmazların Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi

İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 51/g maddesine göre pazarlık usulü ile kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Kanun’un, 1’inci maddesinde kapsamdaki idarelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun’da yazılı

hükümlere göre yürütüleceği, 36'ncı maddesinde bu Kanun'a göre yapılacak işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, ancak 44'üncü maddede gösterilen işlerin belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45'inci maddede gösterilen işlerin açık teklif usulüyle, 51'inci maddede sayılan işlerin pazarlık, 52'nci maddede gösterilen işlerin de yarışma usulüyle yaptırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkur Kanun'un "Pazarlık Usulüyle Yapılacak İşler" başlıklı mezkûr 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde hangi işlerin bu kapsamda ihale edilebileceği şu şekilde açıklanmıştır:

"g) Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,"

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

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

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

Dolayısıyla, bir taşınmazın Kanun'un 51'inci maddesinin (g) fıkrasına binaen pazarlık usulüyle kiraya verilebilmesi için kiraya verilecek taşınmazın, Devlete ait taşınmaz kavramının karşılığı olan, Genel Bütçeli Kuruluşlara ait taşınmazlar yani tapuda Maliye Hazinesi adına kayıtlı bulunması gerekmektedir. İl Özel İdaresinin mülkiyetinde bulunan taşınmazlar ise bu kapsamda değerlendirilemeyeceğinden taşınmazlarının üçüncü kişilere kiralamasında bu usulün kullanılması hukuken doğru bir uygulama olmayacaktır.

Ancak, İdare taşınmazlarının kiralanmasına ilişkin iş ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; taşınmazların pazarlık usulü (51/g) ile üçüncü kişilere kiralandığı tespit edilmiştir. Halbuki söz konusu taşınmazlarını İdare, Kanun'un ilgili maddelerinde açıklandığı durumlara uygun olarak seçeceği; kapalı teklif veya açık teklif usulüyle üçüncü kişilere kiralaması gerekmektedir.

Sonuç olarak, İdare taşınmazlarını üçüncü kişilere kiralanmasında pazarlık usulü (51/g) yerine tahmin edilen kira bedeli dikkate alınarak 2886 sayılı Kanun'un cevaz verdiği şekilde kapalı veya açık ihale usulüne göre yapılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 7: Muhasebe Sisteminin Geçmişe Dönük İşlem Yapılmasına İzin Vermesi

İdarenin tabi olduğu "e-İçişleri" modülünde kullanılan muhasebe programının geçmişe dönük olarak yevmiye kayıtlarının değiştirilmesine izin verdiği ve İdarenin, programda kayıtlı bazı yevmiyelerdeki düzeltme işlemlerinin, yeni bir yevmiye kaydı oluşturmadan, geçmişe dönük olarak doğrudan ilgili yevmiyelerde yapıldığı görülmüştür.

İl Özel İdarelerinin de tabi olduğu Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Kayıt düzeni ve kayıt düzeltmesi" başlıklı 18'inci maddesinde;

"Kamu idarelerinin muhasebe birimleri, muhasebe işlemlerini, gerçekleşme sırasına göre düzenli bir şekilde hesap dönemi başında "1" den başlamak üzere hesap döneminin sonuna kadar numaralandırarak kaydederler. Muhasebe kayıtları ancak yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltilir. Muhasebe belgesinde düzeltme işleminin gerekçesine yer verilir." hükmü yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni" başlıklı 44'üncü maddesinde ise;

"a) Yevmiye defteri

1) Yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterdir. Yevmiye defterine açılış kaydı yapıldıktan sonra, günlük işlemler muhasebeleştirme belgelerine dayanılarak kaydedilir." denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre muhasebe kayıtlarında yapılacak bir değişikliğin ancak yeni bir muhasebe kaydıyla yapılması gerekmektedir.

Ancak, idarenin yevmiye kayıtlarının incelenmesi sonucunda, bazı yevmiye kayıtlarında yapılmış olan ve düzeltilen hataların, yeni bir muhasebe kaydı ile yapılmayıp, geçmişe dönük olarak ilgili yevmiyede değişiklik yapılmak suretiyle düzeltme işlemi yapıldığı tespit edilmiştir. Örneğin, 03.07.2023 tarih ve 3164 No'lu Yevmiyede sehven yapılan hatalar 22.11.2023 tarihinde geçmişe dönük olarak ilgili yevmiye üzerinde düzeltilmiştir. İdarenin

kullanmakta olduğu “e-İçişleri” muhasebe modülünün geçmişe dönük olarak böyle bir işleme izin vermesi ise sistemin kontrol zafiyetinin bulunduğunu göstermekte olup hata ve suistimal riskinin önlenmesi için yeni bir düzenleme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, Kurum tarafından düzeltme kayıtlarının mevzuata uygun yapılması ve İdarenin de tabi olduğu ve tüm il özel idarelerinde kullanılmakta olan “e-İçişleri” muhasebe modülünün, geçmişe dönük işlem yapmaya izin vermemesini teminen konunun ilgili Kurum olan T.C. İçişleri Bakanlığına bildirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması

Belediyeler tarafından taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payı olarak tahsil olunan tutarların Başkanlığa bildirilmesi sonrası idarece yapılması gereken alacak tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı, bu payların banka hesabına yatırılmasıyla birlikte emanet hesaplarında izlendiği görülmüştür.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un “Çeşitli Hükümler” başlıklı 3’üncü maddesinin 3’üncü fıkrasında yer alan;

“21/07/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 12’nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür.” hükmü ile 12’nci madde gereğince il özel idaresince kullanılan haklar ve yetkiler YİKOB’lara devredilmiştir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanun’un 12’nci maddesinde ise;

“Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci ve 18 inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10’u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir.” ifadesine yer verilerek belediyelerin topladığı emlak vergisinin %10’u oranında ayrıca taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunacağı ve bu tahsil olunan miktarların tahsil edildiği

ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Öte yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde söz konusu tutarların takip ve tahsil işlemleri ile gelir kayıtlarının nasıl yapılacağı Yönetmelik'in 120 Gelirlerden alacaklar hesabına ilişkin 86,87 ve 88'inci maddelerinde, belirtilmiştir. Bu çerçevede; gelir tahakkuk tutarları bu hesaba borç, 600 Gelirler hesabına alacak; bu hesapta kayıtlı alacaklardan, nakden veya mahsuben yapılan tahsilat bir taraftan bu hesaba alacak, 100 Kasa hesabı, 102 Banka hesabı veya ilgili diğer hesaplara borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Belediyelerin emlak vergisi gelirlerinden taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payı adı altında toplanan tutarların, kurumca muhasebeleştirilmesi işlemlerinde, belediyelerden bildirimler geldiğinde 120 Gelirlerden alacaklar hesabına borç ve 600 Gelirler hesabına alacak yazılarak tahakkuk kaydının, katkı payı banka hesabına yattığında ise gelen tutarın 102 Banka hesabına borç ve 120 Gelirlerden alacaklar hesabına alacak yazılarak tahsilat kaydının yapılması gerekmektedir.

Nitekim Hazine ve Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı'nın 18/11/2016 tarih ve 2016/3 seri nolu YİKOB alacakları konulu Tahsilat İç Genelgesinde, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının, 3152 sayılı Kanununun 28/A maddesinde YİKOB'un gelirleri arasında sayılmadığı ancak, ilgili mevzuatı gereği belediyeler tarafından tahsil edildiği halde süresinde YİKOB'a aktarılmayan taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının, genel bütçenin dışında özel bütçeli kamu tüzel kişisi olan YİKOB tarafından, 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilerek gelir kaydedilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Söz konusu Genelge genel bütçenin dışında mahalli idare kamu tüzel kişisi olan il özel idareleri içinde aynı Kanundan doğan aynı nitelikte bir gelir olduğu için emsal teşkil etmektedir.

Ancak, yapılan inceleme neticesinde; belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, Kuruma bildirilmesi sonrası tahakkuk esaslı muhasebe gereği yapılması gereken tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı, payların banka hesabına yatırılmasıyla birlikte 333 Emanetler Hesabında izlendiği, 120 Gelirlerden alacaklar hesabı ve 600 Gelirler hesabı ile ilişkilendirilmediği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, 2023 yılı sonu itibarıyla henüz tahsil edilmeyen toplam 1.492.721,83 TL tutarındaki taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı alacağının tahakkuk ve

tahsilinde ilgili hesaplara kayıtların yapılmaması nedeniyle mali tablolarda yer alan 120 Gelirlerden alacaklar hesabı, 333 Emanetler hesabı ile 600 Gelirler hesabının doğru ve güvenilir veri içermediği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: İl Özel İdaresince Gerçekleştirilmek Üzere Aktarılan Yatırım Ödeneklerinin Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarılması

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesi kapsamında bakanlıklar ve merkezi idare tarafından İl Özel İdaresi'ne aktarılan yatırım ödeneklerinin, İdare tarafından köylere hizmet götürme birliklerine aktarıldığı görülmüştür.

5302 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinde;

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

Hükmü yer almaktadır.

Söz konusu hüküm gereği kapsamında bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşlarının kamu yatırım programında yer alan projelerine ait yatırımları için bütçelerinde ayrılan ödenekler, il özel idarelerine aktarılmakta ve bu ödenekler karşılığı hizmetler de il özel idaresinin tabi olduğu mevzuat kapsamında ihalesi yapılarak gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla yatırım ödeneklerinin Köylere Hizmet Götürme Birlikleri'ne (KHGB) aktarılmasına izin veren bir hüküm bulunmamaktadır.

Diğer taraftan, KHGB'lere İl Özel İdarelerince sadece 5355 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinde sayılan hizmetlere ait ödenekler aktarılabileceğinden, madde metninde sayılmayan

yatırımlara ait ödeneklerin merkezi idare kuruluşlarınca doğrudan KHGB'lere aktarılması da mümkün görülmemektedir.

Ancak, 2023 yılı yatırım programında yer alan bakanlık ve merkezi idare kuruluşlarına ait projelere ayrılan yatırım ödeneklerinden 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesi hükümleri kapsamında gerçekleştirilmesi için İdareye aktarılan toplam 76.012.760,11 TL tutarındaki ödenek, il özel idaresi tarafından KHGB'lere aktarıldığı tespit edilmiştir. Bu aktarma ise mevzuata uygun olmayıp, söz konusu ödeneklerden yapılan harcamaların 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu dışına çıkarılması sonucunu ortaya çıkardığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesi kapsamında bakanlıklar ve merkezi idare tarafından İl Özel İdaresi'ne aktarılan yatırım ödeneklerinin köylere hizmet götürme birliklerine aktarılmadan idarenin tabi olduğu usul ve esaslara uygun olarak kullanılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 10: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Amacı Dışında Ödenek Aktarılması

İdare tarafından mevzuatında öngörülenin dışındaki muhtelif işler için köylere hizmet götürme birliklerine (KHGB) ödenek aktarıldığı görülmüştür.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun, "Köylere hizmet götürme birlikleri" başlıklı 18'inci maddesinin 5793 sayılı Kanun'un 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 düzenleme yapılmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6’ncı maddesinde de İl Özel İdarelerinin görev ve sorumlulukları açıklanmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, il özel idareleri kendi bütçelerinden köylere yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımları için ayrılan ödenekleri köylere hizmet götürme birliklerine aktarabilirler. Ancak, il özel idareleri köylere ilişkin olmayan ve yukarıda tahdidi olarak sayılan işler dışında ödeneklerini köylere hizmet götürme birliklerine aktaramayacaklardır.

Ancak, yapılan inceleme sonucunda; idarenin 2023 yılı içerisinde köylere hizmet götürme birliklerine, köylere ilişkin olmayan ve/veya köylere ilişkin olmakla birlikte yukarıda tahdidi olarak sayılan işlerin dışında olan işler için ödenek aktardığı tespit edilmiştir. Aşağıda yer verilen tabloda bahsedilen hususa ilişkin örneklere yer verilmiştir.

Tablo 6: KHGB'lere Belirlenen İşler Dışında Yaptırılan Aktarımlara İlişkin Tablo

Tarih	Yevmiye No	Aktarım Yapılan KHGB	Tutar (TL)	Aktarım amacı
28.02.2023	761	Akçakoca	1.413.749,14	İlçe merkezinde yer alan mahalledeki 8 derslikli anaokulu yapımı
03.05.2023	1984	Yığılca	300.000,00	Yığılca şantiye binasının bakım ve onarımı
22.06.2023	3062	Akçakoca	550.871,04	4 ay süre ile çalıştırılmak üzere cankurtaran hizmeti alımı
22.12.2023	5782	Gölyaka	100.000,00	İlçe birlik hizmetlerinde kullanılmak üzere belli amaç belirtilmeksizin
29.12.2023	5924	Çilimli	100.000,00	İlçe birlik hizmetlerinde kullanılmak üzere belli amaç belirtilmeksizin

Yukarıda yer verilen tabloda görüleceği üzere 2023 yılı içerisinde muhtelif KHGB'lere köylere ilişkin olmayan ilçe merkezindeki anaokul yapımı, şantiye binasının bakım ve onarımı, personel hizmeti alımında kullanılmak üzere gönderilen ödenekler ile herhangi bir amaç belirtilmeksizin aktarılan ödenekler bulunmaktadır.

Sonuç olarak, köylere hizmet götürme birliklerine yapılacak ödenek aktarmalarının mevzuata uygun olarak köylere yönelik tahdidi olarak sayılan hizmetler için yapılması ve aktarım amacının açıkça belirtilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 11: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yatırım Planı, Yıllık Çalışma Programı ve Uygulama Projeleri Olmadan Ödenek Aktarılması

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

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

"İl özel idaresi bütçe gelirlerinin ne kadarının köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacağı, köylere hizmet götürme birliklerinin sunacağı yatırım plânı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre il genel meclisince kararlaştırılır." hükmü yer almaktadır.

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

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

Yapılan incelemede, yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerinin İl Genel Meclisine sunulmadan dolayısıyla il genel meclisi kararı alınmadan, köylere hizmet götürme birliklerine ödenek aktarıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, köylere hizmet götürme birliklerine ödenek aktarımının; birliklerin yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerinin il genel meclisine sunulması ve il genel meclisi tarafından bunların uygun bulunarak karara bağlanması sonrasında yapılması gerekmektedir.

BULGU 12: Merkez İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği Üzerinden Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması

İdarenin köylere ilişkin faaliyetlerinde sevk ve idare etmek üzere merkez ilçe köylere hizmet götürme birliği ile yaptığı protokollere binaen ihaleye çıkılarak personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (e) fıkrasının birinci bendinde; İl özel idarelerinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibariyle bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacakları, buna imkan sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin de uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

İl Özel İdarelerinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri nasıl gördüreceklerine ilişkin "İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar" 28.04.2018 tarih ve 30405 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Mezkûr Usul ve Esaslar'ın "Personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınır" başlıklı 5'inci maddesinde;

"(1) İdarelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamaz. Bu oran büyükşehir belediyelerinde yüzde otuz olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılamaz.

(2) Doğrudan hizmet alım sözleşmesi kapsamında çalışan işçi sayısı, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 24 üncü maddesine göre işçi statüsünde geçişe esas sözleşme kapsamında o iş için öngörülen işçi sayısını aşamaz. Ancak birinci fıkradaki oranın altında kalan idarelerin şirketleri; bu oranın aşılması kaydıyla, işten ayrılanların yerine ve iş artışının zorunlu olduğu durumlarda idarenin talebi üzerine yeni işçi alımı yapabilir. İdareler,

belirlenen oranın aşılmaması kaydıyla personel çalıştırılmasına dayalı yeni hizmetlerini şirketlerine gördürebilir ve bu amaçla şirketler tarafından yeni işçi alımı yapılabilir.

(3) Birinci fıkrada belirlenen oranı aşan idareler tarafından İçişleri Bakanlığında izin alınmaksızın şirketlerine işçi alımı yapılamaz...” hükümleri ile,

“Hizmetlerin gördürülmesi” başlıklı 6’ncı maddesinde;

“(1) İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak, birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait şirketlere gördürebilir.

(2) Belediye veya bağlı kuruluşlarından birinin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketlerden; aynı belediye veya bağlı kuruluşları tarafından da ortaklık oranlarına bakılmaksızın doğrudan hizmet alımı yapılması mümkündür...” hükümleri yer almaktadır.

Mezkur hükümlerin birlikte değerlendirilmesi sonucunda, il özel idarelerin bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibariyle bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacakları, ancak belirlenen oran dahilinde kalmak şartıyla personel çalıştırılmasına dayalı yeni hizmet alımlarını doğrudan hizmet alımı suretiyle, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak, birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketlere gördürebileceklerdir.

Ancak, idarenin iş ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda, personel şirketindeki çalışanları dışında; merkez ve ilçe köylerde muhtelif yol ve diğer köylere ilişkin işlerde idare tarafından kullanılmak üzere, merkez ilçe köylere hizmet götürme birliği ile yapılan protokol kapsamında giderleri kendi bütçesinden karşılanmak üzere birlik üzerinden yapılan ihale ile personel çalıştırdığı tespit edilmiştir. Söz konusu birlik ile ilk protokol 2022 yılının sonunda yapılmış olup uygulama 2023 yılında da devam ettirilmiş devamında yine aynı birlik ile ilave bir protokol yapılarak ilave bir ihaleye daha ilgili birlik üzerinden çıkılmış ve bu uygulama kapsamında çalıştırılan personel sayısı arttırılmıştır. 2023 yılının sonuna gelindiğinde söz konusu 2 protokol kapsamında idarenin sevk ve idare ettiği toplam 125 çalışanı bulunduğu,yıl içerisinde bu sayının 175’e kadar çıktığı anlaşılmıştır. Ayrıca, yapılan ihaleler kapsamında

idarenin köylere yönelik işleri dışında hizmet binalarındaki temizlik, büro, boya, vb. işlerde kullanmak üzere personel çalıştırdığı tespit edilmiştir.

Diğer taraftan, ilgili protokole binaen birlik üzerinden ihale edilerek idarenin sevk ve denetimi altında çalıştırılan söz konusu çalışanlara karşılık birliğe hakediş ödemeleri ile il özel idaresi bütçesi üzerinden ödenebilecek personel giderleri limiti ilgili Bakanlık (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı) izni olmaksızın dolaylı yoldan aşılmıştır. Aşağıda idarenin 2023 yılı sonu itibarıyla personel harcamaları ile protokol kapsamında çalıştırılan kişiler için ilgili birliğe ödenen tutarları da içeren tabloya yer verilmiştir.

Tablo 7: Birlik Üzerinden Yapılan Protokol Kapsamında Çalıştırılanlar Dahil Personel Giderleri Tablosu

Bir önceki yıl bütçe gelir toplamı (1) (TL)	258.513.022,83
Yeniden değerlendirme oranı (2)	122,93
Yeniden değerlendirme sonrasında oluşan bütçe geliri (3)=\$((1)*(1+(2))) (TL)	576.303.081,79
İl Özel İdaresi personel gideri toplamı (4) (TL)	90.775.688,79
İdare personelinin bütçe gelirine oranı (5)=\$((4):(3))	15,75
696 sayılı KHK kapsamında çalışan işçilerin giderleri toplamı (6) (TL)	104.686.380,29
İdare şirket personeli dahil personel giderleri toplamının bütçe gelirlerine oranı (7)=\$((4)+(6):(3))	33,92
Birlik üzerinden çalıştırılan çalışanlar için birliğe yapılan ödemeler toplamı (8) (TL)	43.180.600,30
Birlik üzerinden çalışanlar dahil tüm personelin bütçe gelirlerine oranı (9)=\$((4)+(6)+(8):(3))	41,41

Yukarıda yer alan tabloda da görüleceği üzere idare tarafından 2023 yılı sonunda ilgili protokole binaen merkez ilçe köylere götürme birliği üzerinden idarece çalıştırılan kişiler için yapılan ödemeler ile birlikte personel giderlerine ilişkin bütçeden ödenebilecek yüzde kırk oranındaki limit az da olsa dolaylı olarak aşılmıştır.

Sonuç olarak, İdarenin faaliyet alanı kapsamındaki söz konusu hizmetlerini, yukarıda yer verilen meri mevzuat hükümleri uyarınca bütçeden ödenebilecek personel giderlerine ilişkin limit de göz önüne alınarak personel şirketten temin edilecek personel marifetiyle gördürmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 13: İl Sınırlarında Faaliyet Gösteren Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşların Cari Giderlerini, Kendilerine Tahsis Edilen Cari Ödenekleri İl Özel İdaresine Aktarmak Suretiyle Gerçekleştirmeleri

Düzce İlinde faaliyet gösteren bazı kamu kurum ve kuruluşların, Bakanlıklarınca görev alanına giren hizmetleri sağlamak amacıyla tahsis edilen cari ödeneklerini, yatırım ödenekleri

gibi Düzce İl Özel İdaresine aktardığı ve bu suretle cari giderleri gerçekleştirdikleri görülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun İl Özel İdaresinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 6'ncı maddesinin ek fıkrasında; bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının; 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 gerçekleştirebilecekleri; aktarma işleminin ilgili bakanın onayıyla yapılacağı ve bu ödeneklerin tahsis amacı dışında kullanılamayacağı; İşin, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılacağı hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ilgili maddede sayılan ve yatırım harcaması olarak değerlendirilebilecek harcamalar için il özel idarelerine ödenek aktarabileceklerdir.

Ancak, yapılan incelemeler neticesinde; 2023 yılı içerisinde, İçişleri Bakanlığı ile Acil Çağrı Merkezine ait toplam 9.694.462,26 TL tutarındaki ödeneğin tüketime yönelik mal ve hizmet alımları için idareye aktarıldığı ve yıl içerisinde de bu kapsamda toplam 4.739.050,55 TL tutarında harcama yapıldığı tespit edilmiştir. Yapılan harcamaların yakacak, büro malzemesi, kırtasiye, temizlik malzemesi alımları, taşıt kiralaması gibi cari nitelikteki giderlere ilişkin olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak, diğer kamu kurum ve kuruluşlardan gelen ödenek aktarma ve harcama taleplerinden sadece yatırım harcamaları için aktarılan ödeneklerin kabul edilmesi, cari giderler için tahsis edilen ödeneklerin kabul edilmeyerek söz konusu cari harcamaların İl Özel İdaresi üzerinden gerçekleştirilmemesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 14: Eğitim Hizmetleri Ödeneğinin Köylere Hizmet Götürme Birliğine Aktarılması

Temel Eğitim Kurumları Yatırım Programının hazırlanması ile bütçesinin temini noktasında esas alınmak ve ilköğretim giderlerinde kullanılmak üzere İdare bütçesine konulan ödenğin köylere hizmet götürme birliklerine aktarıldığı anlaşılmıştır.

222 Sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 76'ncı maddesinin (b) bendi gereği, her yıl Özel İdarelerin kesinleşmiş gelirlerinin paylara esas matrahından, en az %20 oranında eğitim yatırımları için ödenek ayrılması ve bu ayrılan ödenğin Milli Eğitim Bakanlığı planları çerçevesinde ve amacı doğrultusunda eğitim yatırımları için kullanılması zorunludur.

Temel Eğitim yatırımlarının daha etkin, verimli, ihtiyaca yönelik, planlı ve programa uygun olarak bütçe imkanları dahilinde gerçekleştirilebilmesi amacıyla İl Genel Meclislerince her yıl İl Özel İdaresinin kesinleşmiş gelirlerinin paylara esas matrahından en az %20 oranında ayrılan ödenğin eğitim yatırımları için 06.05 kaleminde bütçeleştirilmesi gerekmektedir.

İdare bütçe hazırlama cetvel ve eklerinden "Kesin Hesaba Göre Pay Hesaplama Çizelgesi"nde bahsi geçen Kanun hükmü gereği İlköğretim Hizmetleri Payı 49.178.006,57 TL olarak hesaplanarak bütçeye, Eğitim Hizmetleri 06.05 Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri ekonomik kodu altında toplam 49.179.000,00 TL ödenek konulduğu görülmüştür.

Bu defa Plan Proje Yatırım ve İnşaat Müdürlüğü bütçesine Eğitim Hizmetleri adı altında konulan ödenekten, 02.11.2023 tarih ve 33 sayılı Plan ve Bütçe Komisyonu teklifi ve İl Genel

Meclisi Kararı ile 4.021.000,00 TL alınarak işlemlerin mahallinde yapılabilmesi için köylere hizmet götürme birliklerine aktarıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu aktarma ile birlikte 222 sayılı Kanun'un 76/B Maddesi'nde öngörülen İlköğretim Hizmetleri Payının %20 yasal zorunluluğu karşılamadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, ilköğretim giderlerinde kullanılmak üzere hesaplanarak İdare bütçesine konulan eğitim hizmetleri ödeneğinden bahsi geçen Kanun hükmü gereği asgari oran ve tutarın aktarılması gerekmektedir.

BULGU 15: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

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

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

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

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem

Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise;

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

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

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

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

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

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

Belirtilmiş ve hüküm altına alınmıştır.

Sosyal denge sözleşmeleri, kendiliğinden çok çeşitli sosyal ve mali hakları düzenleyen ya da düzenlemesi gereken bir metin değildir. İşçi dışındaki çalışanların sosyal ve mali haklarının iç mevzuatımıza uygun olarak düzenlendiği metin, 4688 sayılı Kanun'un 28 ve 29'uncu maddelerine göre dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşmelerdir.

2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan Toplu Sözleşme incelendiğinde, işçi dışındaki kamu görevlileri için farklı konuları içeren çok sayıda ödeme kalemlerinin düzenlendiği ve bu kalemlerden birinin de "sosyal denge tazminatı" olduğu görülecektir. İlgili bütün mevzuata göre; ilave olarak yapılan söz konusu ödeme, herhangi bir tereddüte mahal vermeyecek şekilde bir tazminat olup ödeme unsuru olarak tek kalemden oluşmaktadır. Bu bağlamda, ilgili mevzuatına göre; idarelerin mali durumu, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre bu tazminat farklı oranlarda belirlenebilecektir. Bu durumda, söz konusu tazminatın taraflarca karara bağlandığı metin "sosyal denge sözleşmesi" dir.

Sosyal denge sözleşmesi yeni bir sendikal hakkın kullanımını içermediği ve hukuk sistemimizde toplu iş sözleşmesi ya da toplu sözleşme statüsünde olmadığı için, dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşmeler ile kendisine çizilen sınırın dışında bir düzenlemenin taşıyıcısı olma hakkına ve yetkisine sahip değildir. Bu nedenle, sadece sosyal denge tazminatının düzenlenme metni olması gereken sosyal denge sözleşmesinde, sosyal yardımların veya faaliyetlerin de düzenlenmesi; mali yükümlülük içersin ya da içermesin sendikal hak olarak dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşmelere aykırıdır.

Diğer bir ifadeyle, iç mevzuatımıza uygun olarak; belediyenin çeşitli imkanlarından yararlanma, personele muhtelif günlerde izin verilmesi vb. konuların düzenlenme metni; kanunlar ya da 4688 sayılı Kanun'un 28 ve 29'uncu maddelerine göre akdedilen toplu sözleşmelerdir. Dolayısıyla, sosyal denge sözleşmeleri, sadece sosyal denge tazminatının düzenlendiği metinler olmalıdır.

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

BULGU 16: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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

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

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

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

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

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

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün

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

Yapılan incelemede İdarede görev alan kadrolu 48 işçinin toplam 5.432 gün kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

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

BULGU 17: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

Parasal limitler dâhilinde yapılan mal ve hizmet alımlarına ait harcamaların yıllık toplamında, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'u Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmaksızın aşılmıştır.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde;

"Bu Kanununun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz" denilmektedir.

Anılan Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği, "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise, idarelerin ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat

ve işeyle ilişkin alımlarının ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci maddesinin (ı) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ" in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanunun gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu, Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

Anılan Tebliğ'in üçüncü fıkrasında ise, Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı % 10 oranının hesaplanacağı, ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesi birinci fıkrasının (ı) bendi hükmü dikkate alındığında, idarelerin aynı Kanun'un 21'inci maddesi birinci fıkrasının (f) bendi ile 22'nci maddesi birinci fıkrasının (d) bendine göre yapacakları alımlara ilişkin bir sınır bulunmakta olup bu sınır da, yapılacak mal veya hizmet alımı ile yapım işi için ayrı ayrı olmak üzere, bu işler için konulmuş ödeneklerin %10'udur. Anılan bent hükümleri uyarınca %10 sınırının idarece takip edilmesi ve bu sınırın aşılanmasının öngörülmesi halinde Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesinde yapılan açıklamalara uygun olarak Kamu İhale Kuruluna başvurulması ve Kurulun uygun görüşünün alınması gerekmektedir.

Ancak, İdarenin parasal limitler dahilinde yapmış olduğu alımların incelenmesi neticesinde; mal ve hizmet alımlarına ait harcamaların yıllık toplamında İdare bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unun aşıldığı, söz konusu aşımından önce ise Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınmadığı tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda, İdarenin yılı bütçesine mal ve hizmet alımları için koyduğu ödenek tutarları ile yıl içerisinde İhale Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d)

bendine göre parasal limitler dahilinde yapılan mal ve hizmet alımlarının karşılaştırılması yapılmıştır.

Tablo 8: 21(f) ile 22(d) Kapsamında Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Alımlarda Limit Aşımaları Tablosu

İhtiyacın Niteliği	2023 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (TL)	Toplam Ödeneğin %10'u (Sınır) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A*100)
Mal Alımı	211.765.379,24	21.176.537,92	41.793.113,20	20.616.575,28	19,74
Hizmet Alımı	150.887.183,51	15.088.718,35	19.923.476,67	4.834.758,32	13,20

Yukarıdaki tabloda da görüleceği üzere, İhale Kanun'unun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre parasal limitler dahilinde yapılan mal ve hizmet alımlarının tutarı İdarenin 2023 yılı için bütçesine koyduğu mal ve hizmet alımları ödenek tutarının %10'unu Kurulun uygun görüşü olmaksızın aşmıştır.

Sonuç olarak, doğrudan temin (22/d) ve pazarlık usulü (21/f) kapsamında parasal limitler dahilinde yapılan alımlarda %10'luk sınırın aşılması, ihtiyaç duyulması halinde ise mevzuata uygun olarak Kamu İhale Kuruluna başvurularak uygun görüş alınmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 18: İmara Aykırı Yapılara İlişkin Encümen Kararlarının Uygulanmaması

İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü tarafından ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar için düzenlenen yapı tatil zabıtlarına ilişkin mevzuatta öngörülen süre içerisinde ruhsat alınmayan veya ruhsata uygun hale getirilmeyen yapılara yönelik encümen kararlarının yerine getirilmediği, imara aykırılığın giderilmemesi halinde ek mali külfetlerin doğabileceği anlaşılmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Ruhsatsız veya Ruhsat ve Eklerine Aykırı Olarak Başlanan Yapılar" başlıklı 32'nci maddesinde, ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığının ilgili idarece tespitinin yapılacağı, yapının mühürlenerek inşaatın derhal durdurulacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin devamında; durdurma, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılacağı, bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibinin, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak mührün kaldırılmasını isteyeceği, aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mührün kaldırılarak inşaatın devamına izin verileceği ifade edilmiştir.

Aksi durumda ruhsatın iptal edileceği, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan binaların, belediye encümeni kararını müteakip belediye tarafından yıktırılacağı ve masrafının yapı sahibinden tahsil edileceği belirtilmiştir.

Ayrıca yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmediğinin veya ruhsat alınmadığının ilgili idaresince tespit edilmesine rağmen iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınmayan yapılar (yıkım ve idari para cezası verilmesi yönünde karar idari bir işlem olup İdare Mahkemelerine 60 gün içerisinde başvurulması halinde itiraz yolu açıktır) ile hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen altı ay içinde ilgili idaresince yıkılmayan yapıların, yıkım maliyetleri döner sermaye işletmesi gelirlerinden karşılanmak üzere Bakanlıkça yıkılabileceği veya yıktırılabilceği, bu durumda yıkım maliyetlerinin %100 fazlası ile ilgili idareden tahsil edileceği, ilgili idarenin ödememesi durumunda 5779 sayılı Kanun gereğince aktarılan paylarından kesilerek tahsil olunacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı kaçak yapılar ile alakalı yasal süreler içerisinde inşaat ruhsatı alınmadığından bahisle 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32'nci maddesi gereğince İl Encümeni tarafından alınan yıkım kararlarının yasal süresi/süreci sonunda İdare lehine kesinleşmesine karşın toplam 137 adet yapı için herhangi bir işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, yıkım kararı alınan ruhsatsız ya da ruhsat eklerine aykırı yapılara ilişkin gerek ek mali külfet gerekse ileride telafisi mümkün olmayan zararlar ile karşılaşılması için mevzuat hükümleri çerçevesinde kesinleşen encümen kararlarının uygulanması gerektiği düşünülmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Bakanlık ve Merkezi İdare Kuruluşları Tarafından İl Özel İdarelerince Gerçekleştirilmek Üzere Aktarılan Yatırım Ödeneklerinin Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarılması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus denetim dönemimizde devam etmekte olduğundan Sayıştay Denetim Raporu "Diğer Bulgular" başlığı altında 9'uncu bulgu olarak tekrar kaleme alınmıştır.
Düzce İlindeki Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Cari Giderlerini, Kendilerine Tahsis Edilen Cari Ödenekleri İl Özel İdaresine Aktarmak Suretiyle Gerçekleştirmeleri.	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu husus denetim dönemimizde devam etmekte olduğundan Sayıştay Denetim Raporu "Diğer Bulgular" başlığı altında 13'üncü bulgu olarak tekrar kaleme alınmıştır.