



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	8
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	10
7. DENETİM BULGULARI	11
8. EKLER	23

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2024 Yılı Gider Bütçesi Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri	4
Tablo 2: 2024 Yılı Gelir Bütçesi Tahmini ve Gerçekleşmeleri	5
Tablo 3: İştirak / Ortak Olunan Kuruluşlara Ait Bilgi	6

KISALTMALAR

AŞ	: Anonim Şirketi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜSSİDE	: TÜBİTAK Türk Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü
TL	: Türk Lirası
VB	: Ve benzeri
VGM	: T.C. Vakıflar Genel Müdürlüğü

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Bazı Taşınmazların Cins Tashihinin Yapılmaması
2. İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullanılması
3. Kira Süresi Biten Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Süre Uzatımı Yoluyla Aynı Kişilere Kiraya Verilmesi
4. İş Avans ve Kredi Tutarlarının İhtiyacın Üzerinde Belirlenmesi
5. Yurt Dışında Yer Alan Vakıflara Ait Taşınmazlar Üzerinde Yapılan Yeni Yapı İnşası ile İlgili Usul ve Esasların Bulunmaması
6. Fiyat Farkı Hesaplamalarında Güncel Endekslerin Uygulandığı İmalat Tutarlarının Hatalı Belirlenmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Mevzuat

Vakıflar Genel Müdürlüğünün mevcut yapısına ilişkin esaslar 20.02.2008 tarihli ve 5737 sayılı Vakıflar Kanunu ile düzenlenmiş, ancak 24.06.2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yürürlüğe girmesiyle birlikte yayımlanan 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 102'nci maddesi ile 5737 sayılı Kanun'un bazı maddeleri yürürlükten kaldırılarak, 15.07.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin kırkdokuzuncu bölümünde Genel Müdürlüğün kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esaslar yeniden düzenlenmiştir.

Görevler

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 693'üncü maddesine göre Vakıflar Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

a) Mazbut vakıfların vakfiyelerinde veya vakfiye yerine geçen hüccet, berat, ferman gibi belgelerinde yazılı hayrî, sosyal, kültürel ve ekonomik şart ve hizmetleri yerine getirmek.

b) Vakfiyelerde öngörülen hizmetlerin en iyi şekilde yerine getirilebilmesini sağlamak amacıyla Genel Müdürlüğe ve mazbut vakıflara ait paralar ile malları değerlendirmek, daha fazla gelir getirici yatırımlara tahsis etmek.

c) Genel Müdürlüğe ve mazbut vakıflara ait paralar ile işletmeler kurma, kurulmuş şirketlere iştirak etme, bunların sermaye artışları hususlarında karar vermek.

ç) Yurtiçinde vakıf kültür varlıklarını ihya etmek ve onarmak; yurtdışında ilgili ülke mevzuatı ve standartlarına da uyularak vakıf kültür varlıklarını ihya etmek ve onarmak, yurtdışındaki vakıflara ait taşınmazlar üzerinde yeni yapı inşa etmek ve bunları onarmak, ihtiyaç halinde onarılan, ihya veya inşa edilen taşınmazların tefrişini yapmak.

d) Mülhak, cemaat ve yeni vakıflar ile esnaf vakıflarının denetimini yapmak.

e) Vakıflarla ilgili konularda araştırma, geliştirme, eğitim, kültür ve yayın

faaliyetlerinde bulunmak, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak.

f) Vakıf kültür varlıklarından oluşan koleksiyonlar meydana getirmek; müze, kütüphane ve kültür merkezleri kurmak.

g) Anılan Kararname'nin kırkdokuzuncu bölümü ve ilgili diğer mevzuat ile Genel Müdürlüğe verilen görevleri yapmak.

Genel Müdürlük, vakıflara ilişkin görevlerle ilgili olarak diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği içerisinde çalışır ve koordinasyonun sağlanması hususunda gerekli tedbirleri alır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Vakıflar Genel Müdürlüğü kamu tüzel kişiliğini haiz, Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (II) sayılı Cetvelin "Özel Bütçeli Diğer İdareler" başlıklı (B) bölümünde yer alan özel bütçeli bir kurumdur.

Vakıflar Meclisi, Genel Müdürlüğün en üst seviyedeki karar organıdır.

Meclis; Genel Müdür, üç Genel Müdür yardımcısı ve I. Hukuk Müşaviri olmak üzere beş, vakıf konusunda bilgi ve deneyim sahibi yükseköğrenim mezunları arasından Cumhurbaşkanınca atanacak beş, yeni vakıflarca seçilecek üç, mülhak ve cemaat vakıflarınca seçilecek birer üye olmak üzere toplam on beş üyeden oluşur. Ayrıca yeni vakıflar üç, mülhak ve cemaat vakıfları ise birer yedek üye seçer. Seçimler; yeni vakıflarda yönetim organının, mülhak vakıflarda vakıf yöneticilerinin, cemaat vakıflarında yönetim kurullarının seçeceği birer temsilcinin iştiraki ile Genel Müdürlüğün daveti üzerine ayrı ayrı yapılır.

Genel Müdür aynı zamanda Meclisin de başkanıdır. Genel Müdür alınan kararları yürütmeye yetkili ve görevlidir. Genel Müdürün çeşitli nedenlerle görevinde bulunmadığı durumlarda Genel Müdüre vekâlet eden Meclis Başkanlığına da vekâlet eder.

Genel Müdür, Genel Müdürlüğün en üst amiri olup, Genel Müdürlüğü temsil eder. Genel Müdüre yardımcı olmak üzere üç Genel Müdür Yardımcısı atanabilmektedir.

Genel Müdürlük, merkez ve taşra teşkilatından meydana gelmekte olup, merkez teşkilatı, 7 adet ana hizmet birimi (Vakıf Hizmetleri Daire Başkanlığı, Hayır Hizmetleri Daire Başkanlığı, Sanat Eserleri ve Yapı İşleri Daire Başkanlığı, Yatırım ve Emlak Daire Başkanlığı,

Sağlık Hizmetleri Daire Başkanlığı, Kültür ve Tescil Daire Başkanlığı, Dış İlişkiler Daire Başkanlığı), 5 adet danışma ve denetim birimi (Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, İç Denetim Birim Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği) ile 2 adet yardımcı hizmet birimi (Personel Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı) olmak üzere toplam 14 adet hizmet biriminden, taşra teşkilatı ise 25 adet Bölge Müdürlüğü (Adana, Ankara, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bitlis, Bursa, Diyarbakır, Edirne, Erzurum, Gaziantep, Hatay, İstanbul I. Bölge, İstanbul II. Bölge, İzmir, Kastamonu, Kayseri, Konya, Kütahya, Malatya, Samsun, Sivas, Şanlıurfa, Tokat, Trabzon) ile 26.04.2023 tarihli ve 161 nolu Vakıflar Meclisi Kararı ile kapatılmasına kadar faaliyette olan 1 adet İşletme Müdürlüğünden (Ayvalık Vakıf Zeytinlikleri İşletme Müdürlüğü) oluşmaktadır.

Ayrıca, Kurumun bünyesinde; toplam 11 adet vakıf müzesi, 2 adet vakıf kültür merkezi ve 3 adet vakıf kütüphanesi bulunmaktadır.

Merkezde bütçe ile ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin yöneticisi ve taşrada Genel Müdürlüğe bağlı 25 adet Bölge Müdürlüğünün bölge müdürleri harcama yetkilisi sıfatını haiz olup, bu sıfatın görev ve sorumluluğunu taşımaktadır.

10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 4’üncü maddesi uyarınca Kararname’ye ekli (I) sayılı Cetvelde yer alan Genel Müdürün görev süresi, atandığı tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde Genel Müdürün de görevi sona erer. Ancak, Genel Müdür, yerine atama yapılmıyca kadar görevine devam eder. Görev süresi sona eren Genel Müdür yeniden atanabilir ve görev süresi sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilir.

Kurum bünyesinde 2024 yılı itibarıyla memur, işçi ve sözleşmeli personel için ihdas edilmiş toplam 4269 kadro olup, 3130 memur kadrosunun %52,17’si (1633’ü), 820 işçi kadrosunun %77,56’sı (636’sı), 319 sözleşmeli personel kadrosunun da %93,42’si (298’i) dolu bulunmaktadır. Dolayısıyla toplam 4269 kadronun %60,13’ü (2567’si) dolu, %39,87’si (1702’si) ise boştur.

Kurumda istihdam edilen 2567 personelin 520’si merkez teşkilatında, 2009’u Bölge Müdürlüklerinde, 38’i ise kapanma sürecinde olan İşletme Müdürlüğü kadrolarında olup, Genel Müdürlüğün çeşitli birimlerinde görev yapmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM), 5018 sayılı Kanun'a ekli (II) sayılı Cetvelin "Özel Bütçeli Diğer İdareler" başlıklı (B) bölümünde yer alan özel bütçeli bir kurum olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir.

31.12.2023 tarihli ve 32416 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 7489 sayılı 2024 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile VGM'ye 2024 yılı için 3.726.625.000,00 TL başlangıç ödeneği tahsis edilmiş olup, 2024 yılı bütçesi için 5.115.630.000,00 TL tahmini bütçe geliri öngörülmüştür.

Kurumun 2024 yılı bütçe başlangıç ve nihai ödeneği, ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi bazında tahmini ve gerçekleşen bütçe giderleri ile gelirleri aşağıdaki Tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2024 Yılı Gider Bütçesi Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri

Bütçe Giderinin Türü	Bütçe ile Verilen Başlangıç Ödeneği (TL)	Nihai Ödenek (TL)	Gerçekleşen Bütçe Gideri (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Toplam Bütçe Giderine Oranı (%)
Personel Giderleri	1.509.592.000,00	1.726.741.600,00	1.624.772.809,00	94,10	7,19
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	220.624.000,00	279.394.400,00	235.432.671,00	84,26	1,04
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	421.248.000,00	3.105.000.642,00	3.023.510.590,00	97,37	13,37
Cari Transferler	335.161.000,00	996.115.911,00	989.020.321,00	99,28	4,37
Sermaye Giderleri	1.240.000.000,00	10.905.968.219,00	10.044.627.758,00	92,10	44,43
Borç Verme	-	6.689.465.297,00	6.689.465.297,00	100,00	29,60
Toplam	3.726.625.000,00	23.702.686.069,00	22.606.829.446,00	95,38	100

Yukarıda yer verilen Tabloda da görüldüğü üzere; 2024 yılına ait toplam bütçe giderleri içinde en büyük paya %44,43 ile sermaye giderleri sahip olup, 10.044.627.758,00 TL tutarında gerçekleşen sermaye giderleri tertibinde; mamul mal alımları, menkul sermaye üretim giderleri, gayri maddi hak alımları, gayrimenkul alımları ve kamulaştırması, gayrimenkul sermaye üretim giderleri, menkul malların büyük onarım giderleri ve gayrimenkul büyük onarım giderleri bulunmaktadır.

Toplam bütçe giderinin %13,37'lik kısmını oluşturan 3.023.510.590,00 TL tutarındaki mal ve hizmet alım giderleri; muhtaç vatandaşlara sıcak yemek ve kuru gıda dağıtım hizmetleri, cari tüketime yönelik mal ve malzeme alımları, personel yollukları, mahkeme harç ve vergi

giderleri ile hizmet alımları, 6 Şubat depremlerinin yaşandığı bölge halkının kuru gıda, sıcak yemek, giyim kuşam, çadır, ilaç gibi temel ihtiyaçları için yapılan giderleri kapsamaktadır.

Toplam bütçe giderinin %4,37'sine karşılık gelen 989.020.321,00 TL tutarındaki cari transferler; muhtaç durumda bulunan engellilere, yetimlere ödenen muhtaç maaşları ve ailelerinin maddi durumu yeterli olmayan ilköğretim ve ortaöğretim öğrencileri ile üniversite öğrencilerine yapılan eğitim yardımlarından (burslardan) oluşmaktadır.

Toplam bütçe giderinin %29,60'ına tekabül eden 6.689.465.297,00 TL tutarındaki borç Kuveyt Türk Katılım Banka Anonim Şirketine sermaye artırımları olarak verilmiştir.

2024 yılı bütçesinde personel giderleri %7,19 oranına, sosyal güvenlik kurumlarına ödenen devlet primi giderleri ise %1,04 oranına sahiptir.

Tablo 2: 2024 Yılı Gelir Bütçesi Tahmini ve Gerçekleşmeleri

Bütçe Gelirinin Türü	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Gerçekleşen Brüt Bütçe Geliri (TL)	Red ve İadeler (-) (TL)	Gerçekleşen Net Bütçe Geliri (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Toplam Net Bütçe Gelirine Oranı (%)
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.179.298.000,00	11.224.919.011,48	297.231.741,52	10.927.687.269,96	261,47	46,66
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	-	558.124.615,06	-	558.124.615,06	-	2,38
Diğer Gelirler	266.332.000,00	2.364.696.805,56	165.508.706,68	2.199.188.098,88	825,73	9,39
Sermaye Gelirleri	670.000.000,00	9.733.635.084,00	502.777,60	9.733.132.306,40	1452,70	41,57
Toplam	5.115.630.000,00	23.881.375.516,10	463.243.225,80	23.418.132.290,30	457,78	100

Yukarıda yer verilen Tabloda da görüldüğü üzere; 2024 yılına ait toplam bütçe gelirleri içinde en büyük paya %46,66'lık oran ile teşebbüs ve mülkiyet gelirleri sahip olup, net 10.927.687.296,96 TL tutarındaki bu gelir kalemi bünyesinde; mal ve hizmet satış gelirleri, KİT ve kamu bankaları gelirleri ile kira gelirleri bulunmaktadır.

Toplam bütçe gelirinin %41,57'lik oranla en büyük paya sahip ikinci gelir türü olan net 9.733.132.306,40 TL tutarındaki sermaye gelirleri içerisinde; taşınmaz satış gelirleri ile menkul kıymet ve varlık gelirleri mevcut olup, bunlar içinde de en büyük pay net 8.988.368.665,12 TL ile menkul kıymet ve varlık gelirlerine (tahvil, senet ve bono gelirlerine) aittir.

Toplam bütçe gelirinin %2,38'lik kısmını oluşturan 558.124.615,06 TL tutarındaki alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler kalemi; kurumlardan ve kişilerden alınan şartlı ve şartsız bağış ve yardımları içermektedir.

Toplam bütçe gelirinin %9,39'una karşılık gelen net 2.199.188.098,88 TL tutarındaki diğer gelirler kalemi; faiz gelirleri, para cezaları ile diğer çeşitli gelirlerden oluşmakta ve diğer çeşitli gelirler bunlar içinde en büyük payı teşkil etmektedir. Diğer çeşitli gelirler kalemi de; şartname, basılı evrak, form satış gelirleri, teftiş ve denetleme ücret ve payları, avukatlık vekalet ücreti gelirleri, irtifak hakkı gelirleri, diğer idari para cezaları, irat kaydedilecek nakdi teminatlar, kişilerden alacaklar ile tanımlanmayan diğer çeşitli gelirlerden oluşmaktadır.

Kurumun Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; 2024 yılı faaliyet gideri 16.583.725.233,69 TL, net faaliyet geliri 23.869.027.706,19 TL ve enflasyon düzeltmesi olumlu sonucu 125.099.461.236,56 TL olarak gerçekleşmiş, dolayısıyla da 2024 yılı dönemi 132.384.763.709,06 TL olumlu faaliyet sonucu ile kapatılmıştır.

Kurumun iştirakleri ile ortaklıklarına ilişkin bilgiler aşağıdaki Tabloda yer almaktadır.

Tablo 3: İştirak / Ortak Olunan Kuruluşlara Ait Bilgi

Sıra No	İştirakin / Ortaklığın		İştirak / Ortaklık Oranı (%)	Sahip Olunan Sermaye Tutarı (TL)
	Niteliği	Adı	Adı	Adı
1	Mali Kuruluş	Vakıf Katılım Bankası A.Ş.	100	17.820.000.000,00
2	Mali Kuruluş	Kuveyt Türk Katılım Bankası A.Ş.	24,48	1.212.608.231,00
3	Mal ve Hizmet Üreten Kuruluş	1048 Vakıf Enerji A.Ş.	100	50.000.000,00
4	Mal ve Hizmet Üreten Kuruluş	Vakıf İnşaat Restorasyon ve Ticaret A.Ş.	43,72	30.026.229,14
5	Mal ve Hizmet Üreten Kuruluş	Taksim Otelcilik A.Ş.	16,137	56.479.500,00
6	Mal ve Hizmet Üreten Kuruluş	Tüstaş Sınai Tesisler A.Ş.	0,63	9.500,00

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Genel Müdürlük, mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir. Genel Müdürlüğün muhasebe kayıt ve

işlemleri, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile 27.12.2014 tarihli ve 29218 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde yürütülmekte olup, Muhasebat Genel Müdürlüğünün özel bütçeli kurumlar için hazırladığı detaylı hesap planı kullanılmaktadır.

Genel Müdürlüğün muhasebe hizmetleri Strateji Geliştirme Daire Başkanlığınca, Bölge Müdürlüklerinin muhasebe hizmetleri ise Bölge Müdürlüklerinde bulunan muhasebe yetkililerince “Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi” üzerinden yürütülmektedir.

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 sunulmuş olup, denetim bunlar ile Usul ve Esaslar’ın 8’inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş Veriler Defteri,
- Geçici ve Kesin Mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet Sonuçları Tablosu,
- Öz Kaynak Değişim Tablosu,
- Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu,
- İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından 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

Kontrol Ortamı Standartları

İç kontrol sisteminin yıllık olarak değerlendirilmesi yapılarak üst yöneticiye raporlama yapılmaktadır. Kurum personelinin görev, yetki ve sorumlulukları kısmen belirlenmiştir.

Kurum, 2024-2028 yıllarını kapsayan stratejik planını hazırlamış ve her yıl faaliyet raporunu ve performans programını hazırlayıp yayınlamaktadır. Kurum için Kanun'da belirtilen organizasyon yapısı oluşturulmuştur. Personel davranışlarını belirleyen etik değerler, kurallar bulunmakta ve personel tarafından imzalanmaktadır. Bazı personele ilişkin görev tanımı Teşkilat Kanunu uyarınca bulunmakla birlikte genel olarak personelin görev tanımları yazılı olarak kısmen belirlenmiştir. Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde, Vakıflar Genel Müdürlüğü Merkez ve Taşra Teşkilatı Görev, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te düzenlenmiştir. Eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi kapsamında personelin eğitime yönelik prosedürün var olduğu, işe alım, tayin, terfiyi müteakip hizmet içi eğitim programlarının düzenlendiği görülmüştür. Ayrıca Kurum personelinin performansını değerlendirmeye ve geliştirmeye yönelik çalışmalar da yapılmaktadır. Süreç akış şemaları kısmen tamamlanmıştır. Yer değiştirme, üst görevlere atanma, eğitim, özlük hakları gibi insan kaynaklarına ilişkin hususlar ilgili mevzuat hükümlerine göre yürütülmektedir. Harcama birimince birim faaliyet raporu düzenlenmekte ve harcama yetkilisince güvence beyanı verilmektedir. İç kontrol güvence beyanı verilmektedir. Kurum bütçesinin ilk 6 aylık uygulama sonuçları ve ikinci 6 aya ilişkin beklenti ve hedefler kamuoyuna duyurulmaktadır. İç denetim birimi Vakıflar Genel Müdürüne bağlı iç denetim birim başkanlığı olarak faaliyetlerini yürütmektedir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

Önleyici kontrol faaliyetleri kapsamında, istenmeyen faaliyet ve sonuçların gerçekleşmesini önlemek ve caydırıcı etki yaratmak amacıyla görevler ayrılığı ilkesine uygun yetkilendirme yapılmakta ve İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda belirtilen parasal limitler çerçevesinde ön mali kontrol faaliyeti gerçekleştirilmektedir. Tespit edici kontrol faaliyetleri kapsamında, istenmeyen faaliyetlerin tespit edilmesine yönelik olarak incelemeler, mutabakatlar ve karşılaştırma faaliyetleri yapılmaktadır. Düzeltici kontrol faaliyetleri kapsamında, istenmeyen faaliyetlerin düzeltilmesine yönelik olarak muhasebe yetkilisince ödeme emri üzerindeki maddi hatalarla ilgili kontroller yapılmaktadır.

Bilgi ve İletişim Standartları

Birim yöneticilerinin verdikleri görevleri takip edebildikleri bir yönetim bilgi sistemi mevcuttur. Elektronik Belge Yönetim Sistemi kurumca kullanılmakta olup, evrak takip ve

izleme belirtilen sistem üzerinden yapılmaktadır. Kurumun sağladığı hizmetlerden yararlananların şikâyet ve önerilerinin alınıp değerlendirildiği bir sistem bulunmaktadır. Kurumun gelir toplama fonksiyonuna ilişkin on-line uygulamaları mevcut olup, kurumsal tahsilat yöntemi ile gelirlerin kurum hesaplarına alınmakta, tahakkuk ve tahsil edilen gelirler ilgili muhasebe tarafından izlenmektedir. Elektronik Belge Yönetim Sistemi aracılığı ile belgeler elektronik ortamda arşivlenmektedir.

Kurumca iç kontrol standartlarına uyum eylem planı ilk kez 2011 yılında hazırlanmıştır; ancak detaylı olarak 2014 yılında TÜBİTAK Türk Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü (TÜSSİDE) rehberliğinde mevcut durumun tespitine yönelik yapılan İç kontrol anket çalışması, uzman görüşmeleri ve söz konusu veriler doğrultusunda oluşturulan Kontrol Ortamı Analiz Raporu ile İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı revize edilmiş olup, tarihten itibaren de iki yılda bir sürekli olarak revize edilmektedir. Genel Müdürlük bünyesinde uygulamaya geçirilen İç Kontrol Sistemi beklenen kalitede çalışmasının ve sürekliliğinin sağlanması açısından izlenmesi ve değerlendirilebilmesi amacıyla, merkez ve taşra teşkilatı tarafından cevaplandırılmış İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Formu kapsamında hazırlanan İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu ve sorumlu birimlerden alınan verilerle oluşturulan İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Gerçekleşme Raporu doğrultusunda revize edilen ve "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Hazırlama Grubu" üyeleri ile "İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu" görüş ve değerlendirilmeleri ile son şekli oluşturulan Genel Müdürlüğe ait Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı (2019-2020) 26.02.2019 tarihli ve E.31163 sayılı Makam Oluru onaylanmış ve 07.03.2019 tarihli ve 2019/10 sayılı Genelge ile ve aynı zamanda e-posta ile tüm merkez ve taşra teşkilatına duyurulmuştur.

İzleme Standartları

İç kontrollerle ilgili izleme ve değerlendirme yapan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu kurulmuş olup, dolayısıyla yıllık değerlendirme raporları da düzenlenmektedir. İç kontrol sistemi 5018 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatında belirtildiği şekliyle kısmi eksiklikleri olsa da kurulmuştur. Varolan iç kontroller de çalışmaktadır. Kurum iç kontrollerle ilgili yapması gereken işlemleri kısmi eksiklikleri de olsa gerçekleştirmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Vakıflar Genel Müdürlüğünün 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bazı Taşınmazların Cins Tashihinin Yapılmaması

Tapu kaydıyla fiili kullanım şekilleri arasında farklılık bulunan taşınmazlar için yapılması gereken cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, cins tashihi; binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi olarak tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in, "Cins Tashihlerinin Yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde; *"Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır. Kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar."* denilmektedir.

İdareden alınan taşınmaz formları ve icmal cetvellerinin incelenmesi neticesinde, Genel Müdürlüğe ait veya yönetiminde olan bina, arazi ve arsa gibi bazı taşınmazların cinsi ve kullanım şekilleri değişmesine rağmen, cins tashihlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kurum tarafından, cins değişikliği işlemlerinin, olayın mali boyutu, evrakların temini sırasında yaşanan zorluklar ve taşınmazların ekonomik ömürleri gibi çeşitli nedenlerden dolayı henüz tamamlanamadığı ancak çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması

Genel Müdürlüğe ait taşınmazların bir kısmının ecrimisil karşılığı kullandırılması neticesinde taşınmaz işgaline süreklilik kazandırılarak ecrimisil uygulamasının kira niteliğine dönüştürüldüğü görülmüştür.

Taşınmazların kamu idaresinin izni olmaksızın kullanılması durumunda uygulanacak yaptırımlar, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Ecrimisil ve tahliye” başlıklı 75’inci maddesinde düzenlenmiş olup buna göre idarenin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenilmesi gerekmektedir. Aynı maddede, ecrimisil talep edilebilmesi için, idarenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmediği ve fuzuli şagilin kusurunun aranmadığı, işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülki amiri tarafından tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde onbeş indirim uygulanacağı, ecrimisil bedeli fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmez ise hesaplanan tutarın 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinde de anlaşıldığı üzere, ecrimisil idare taşınmazının gerçek veya tüzel kişilerce işgal edilmesi nedeniyle işgalci tarafından ödenmesi gereken ve esas itibarıyla kira geliri olarak değerlendirilemeyecek bir tazminattır. Ancak mevzuata aykırı bir uygulama olarak ecrimisilin olağan bir hale dönüştürülmesi, idare malını haksız yere kullanımı sürekli hale getireceği gibi ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde on beş indirim uygulanması da taşınmazın rayicin altında bir bedelle değerlendirilmesine neden olmaktadır.

Yapılan incelemede, idareye ait taşınmazlardan bir kısmının ecrimisil karşılığı kullandırıldığı, bazı işgalciler ile 17 Kasım 2020 tarihinde yürürlüğe giren 7256 sayılı Kanun kapsamında kira sözleşmesi yapıldığı, kira sözleşmesi yapılmayan taşınmazlara ilişkin haksız kullanımların bir kısmının uzun süredir devam etmesine rağmen bu taşınmazların tahliyesi yoluna gidilmediği ve ecrimisil uygulamasının kira niteliğine dönüştürüldüğü görülmüştür.

Kurum tarafından, işgal edilen yerlerin bir kısmına ilişkin kira sözleşmelerinin imzalandığı, diğer yerlerle ilgili olarak kira sözleşmesine geçiş imkanı tanıyan ya da işgalcilerin tahliyesini sağlayacak yasal düzenlemeler üzerinde çalışıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Genel Müdürlük bünyesindeki taşınmazların hukuka aykırı kullanımı halinde 2886 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda ecrimisil bedelleri tahakkuk ettirilerek tahsil edilmesi zorunlu olup, geçici bir durum olması gereken işgal hallerine son verilerek söz konusu taşınmazlar tahliye edildikten sonra olası gelir kayıplarının önüne geçilmesi amacıyla taşınmazların ihaleye çıkılarak kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Kira Süresi Biten Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Süre Uzatımı Yoluyla Aynı Kişilere Kiraya Verilmesi

Bölge Müdürlüklerince kiraya verilen taşınmazların bir kısmının kira süresi sonunda ihale yapılmadan kira sözleşmelerinin yenilenmesi suretiyle kiracılıklarının devam ettirildiği görülmüştür.

5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nun "Kira Süresi" başlıklı 20'nci maddesinde;

"Genel Müdürlüğe ve mazbut vakıflara ait taşınmazların kira süresi azami üç yıldır. Ancak bu süre Genel Müdürlüğün bağlı olduğu Bakanın onayı ile on yıla kadar belirlenebilir. Ayrıca onarım veya inşaa karşılığı kiralamalarda; onarım ve inşaa bedeli göz önüne alınarak kira süresi Genel Müdürün onayı ile yirmi yıla, Meclis kararı ile kırk dokuz yıla kadar tespit edilebilir" hükmü yer almaktadır.

11.1.2011 tarihli 6098 sayılı Borçlar Kanunu'nun dördüncü bölümünde kira sözleşmeleri düzenlenmiştir. 6098 sayılı Kanun'un 339'uncu maddesinin ikinci fıkrasında, "Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır." ve aynı Kanunun 347'nci maddesinde "Konut ve çatılı işyeri kiralalarında kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az onbeş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir.

Belirsiz süreli kira sözleşmelerinde, kiracı her zaman, kiraya veren ise kiranın

başlangıcından on yıl geçtikten sonra, genel hükümlere göre fesih bildirimiyle sözleşmeyi sona erdirebilirler." hükümleri bulunmaktadır.

Belirlenen hükümler çerçevesinde adi kiralamalarda kiralama süresinin üst sınırı 10 yıl olarak belirlenmiştir ve bu sürenin sonunda kiralamaya konu olan taşınmazların tekrar ihale yoluyla kiralanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, kiralama süresi 10 yılı geçen taşınmazların bulunduğu tespit edilmiş olup bu taşınmazların kira süresi dolmasına rağmen, kira sözleşmelerinin yenilenmesi veya uzatılması suretiyle kiracılıklarının devam ettirildiği görülmüştür.

Kurum tarafından, taşınmazların en fazla on yıl süre ile kiralanmasının ekonomik ve verimli olmayacağı, vakıf taşınmazlarına rağmen düşeceği ayrıca on yıllık kiralama süresi sonunda Borçlar Kanunu uyarınca kiraya verene seçimlik hak verildiği için kiracıların tahliyesi yoluna gidilmesi zorunluluğu bulunmadığı ifade edilmiştir.

Vakıflar Genel Müdürlüğü kiralama ihalelerini 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre yapmaktadır. Genel Müdürlük, 5737 sayılı Vakıflar Kanunu ile 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesin belirlediği sınırlar dahilinde görev ve yetkilerini kullanmaktadır. 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nun "Kiralama" başlıklı 20'nci maddesinde Genel Müdürlüğe ve mazbut vakıflara ait taşınmazların kiralama süresinin azami üç yıl, bağlı bulunan bakanın onayı ile de on yıla kadar belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun dördüncü bölümünde kira sözleşmeleri düzenlenmiştir. Her ne kadar 6098 sayılı Kanun'un 339'uncu maddesinin ikinci fıkrasında, kamu kurum ve kuruluşlarının, yaptıkları bütün kira sözleşmelerine bu hükümlerin uygulanacağı ve aynı Kanunun 347'nci maddesinin birinci fıkrasında ise, kiraya verenin, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdirememeyeceği düzenlenmiş olsa da bu Kanun genel kanun niteliğinde olup vakıflara ait veya yönetiminde bulunan taşınmazlarla ilgili olarak özel kanun niteliğinde olan 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nun kiralamaya ilişkin 20'nci maddesi ile 2886 sayılı Kanunu'nun ecrimisil ve tahliyeyle ilişkin 75'inci madde hükümlerinin uygulanması gerekmektedir. Nitekim yargı içtihatları da bu yöndedir. Yani Borçlar Kanunu'nda ifade edilen, on yıl geçtikten sonra tekrar kiraya verilebilir hükmü seçimlik hak olarak değerlendirilmemeli, 5737 sayılı Vakıflar Kanununda belirtilen azami süreler dikkate alınarak hareket edilmelidir.

Sonuç olarak, vakıfların yönetiminde olup kiralama süresi 10 yılı geçmiş taşınmazların ihale yapılmak suretiyle kiraya verilmesi ve yenileme işlemlerinin aynı usuller çerçevesinde yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: İş Avans ve Kredi Tutarlarının İhtiyacın Üzerinde Belirlenmesi

Verilen iş avans ve kredi tutarlarının bir kısmı ile bunlara ilişkin harcamaları gösteren mahsup tutarları arasında büyük fark olduğu, bu avans ve kredilerden büyük bölümünün iade edilmek suretiyle kapatıldığı, dolayısıyla da ihtiyacın çok üzerinde kullandırılan kamu kaynağının belli bir süre atıl kalmasına sebebiyet verildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ön ödeme" başlıklı 35'inci maddesinde; harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabileceği, her mutemedin ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade etmekle yükümlü olduğu, süresi içinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı,

21.01.2006 tarihli ve 26056 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in; "Ön ödeme şekilleri ve uygulaması" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; verilecek avanslara ilişkin üst sınırların yılları merkezi yönetim bütçe kanununda gösterileceği,

Anılan Yönetmelik'in 15'inci maddesine dayanılarak hazırlanan 55 sıra nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin "Ön ödeme uygulaması" başlıklı 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında da; harcama yetkilisi mutemetlerine verilecek avans sınırlarının, gider türleri ve idareler itibarıyla her yıl Maliye Bakanlığınca yayımlanan Parasal Sınırlar ve Oranlar Hakkında Genel Tebliği ile belirleneceği,

hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, 08.03.2007 tarihli ve 26456 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Genel Tebliğ'in;

"Genel esaslar" başlıklı 2'nci maddesinde;

“(1) 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri gereğince, kamu kaynağının kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludurlar.

(2) Ön ödeme, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kesin ödeme öncesi avans veya kredi şeklinde yapılan geçici bir ödemedir. Ön ödeme uygulamasında kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılması ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınması zorunludur.

...”

“Diğer hususlar” başlıklı 11’inci maddesinde de;

“(1) ... Harcama yetkilileri, harcama yetkilisi mutemetlerine verilecek avanslarda;

a) Belirlenen sınırlar dahilinde olmak şartıyla, ihtiyaç tutarında avans verilmesine,

...

özen gösterecekler, kamu idaresine ait paranın gereksiz yere mutemetler üzerinde kalmasına izin vermeyeceklerdir.

...”

denilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; ön ödemelerden harcanan tutarlara ilişkin kanıtlayıcı belgelerin, ilgili kanunlarında belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde üç ay içinde muhasebe yetkilisine verilmesi ve artan tutarların iade edilmesi gerektiği, süresi içinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanarak gecikme zammı hesaplanacağı, harcanmayıp mahsup süresi içinde iade edilen tutarlar için ise gecikme zammı gibi bir yaptırım öngörülmediği, dolayısıyla da kamu kaynağının atıl kalmasının ve enflasyonist bir ortamda değer kaybına uğramasının önüne geçilmesi için avansların anılan Tebliğin 11’inci maddesi çerçevesinde ihtiyaç tutarında verilmesine dikkat edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Nitekim, 5018 sayılı Kanun’un 8’inci maddesinde yer alan; “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için

gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.” hükmü ile de kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması kamu görevlileri açısından bir yükümlülük olarak öngörülmüştür.

Ancak yapılan incelemelerde bazı iş avans ve kredilerinden harcanmayıp iade edilen tutarların oransal olarak yüksek olduğu, %50’sinden fazlasının iade edildiği çok sayıda iş avans ve kredisinin bulunduğu, bazılarında bu iadenin %80, %90 gibi oranlara çıktığı görülmüştür.

Kurum tarafından, inceleme yapılan yıl ve kişi sayısı ile toplam avans alma ve kapatma sayısı düşünüldüğünde bu durumun istisnai olduğu, iş yoğunluğu ve bu yoğunluğun coğrafi olarak geniş alanı kapsaması nedeniyle tedbiren belirli bir miktar avans bulundurma zorunluluğu olabildiği ifade edilmiş olup, bundan sonraki süreçte yapılan tespitler doğrultusunda avans işlemlerinde daha fazla dikkat ve özen gösterileceği belirtilmiştir. Her ne kadar Kurum tarafından bu durumun istisnai olduğu belirtilmiş olsa da yapılan incelemelerde çok sayıda iş avansı ve kredilerinden harcanmayıp iade edilen tutarların olduğu ve bu iadelerin avans tutarının %50’sine ulaştığı, bazılarında ise bu iadenin %80, %90 gibi oranlara çıktığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarece verilen iş avans ve kredi tutarları ile bunlara ilişkin harcamaları gösteren mahsup tutarları arasında büyük fark olmaması, harcanmayıp iade edilen tutarların oransal olarak düşük kalması için iş avans ve kredilerinin ihtiyaç tutarına uygun verilmesi, böylelikle de kamu kaynağının belli bir süre atıl kalmasının önüne geçilerek kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 5: Yurt Dışında Yer Alan Vakıflara Ait Taşınmazlar Üzerinde Yapılan Yeni Yapı İnşası ile İlgili Usul ve Esasların Bulunmaması

Kurumun yurt dışında taşınmazlar üzerinde yeni yapı inşa etme ve bunları onarma, ihtiyaç halinde onarılan veya inşa edilen taşınmazların tefrişini yapması ile ilgili usul ve esasların bulunmadığı görülmüştür.

58 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 30’uncu maddesi ile Vakıflar Genel Müdürlüğüne yurt dışında yer alan vakıflara ait taşınmazlar üzerinde yeni yapı inşa etme ve bunları onarma, ihtiyaç halinde onarılan veya inşa edilen taşınmazların tefrişini yapma görevi verilmiştir. Söz konusu yeni yapıların inşa, onarım ve ihale işlemlerini yürütmek ve yeni yapıların onarımı için gerekli görülen malzemeleri satın almak, şantiye kurmak ve şantiyeleri

kontrol etmek görevleri Sanat Eserleri ve Yapı İşleri Daire Başkanlığının görevleri arasında sayılmıştır.

Yapılan incelemelerde; yeni bina yapım işlerinin ilgili bölge İslam Birliği ile yapılan protokoller çerçevesinde yürütüldüğü, uygulanacak ilkeler, ihale usulleri, iş artışı olması durumunda hangi makamın onay vereceği, iş artışı ve azalışlarının hangi oranda olacağı, sözleşmede konusu olmayan iş kalemlerinin fiyatlarının nasıl belirleneceği vb. içeren usul ve esasların belirlenmediği görülmüştür.

Kurum tarafından, bulgu konusu usul ve esaslara dair taslağın hazırlandığı ve alınacak görüşler doğrultusunda yürürlüğe konulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 58 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 30'uncu maddesi ile Vakıflar Genel Müdürlüğüne verilen yurtdışında yer alan vakıflara ait taşınmazlar üzerinde yeni yapı inşa etme ve bunları onarma, ihtiyaç halinde onarılan veya inşa edilen taşınmazların tefrişini yapma görevinin ifasında uygulanacak usul ve esasların belirlenerek yürürlüğe konulması gerekmektedir.

BULGU 6: Fiyat Farkı Hesaplamalarında Güncel Endekslerin Uygulandığı İmalat Tutarlarının Hatalı Belirlenmesi

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinin fiyat farkı hesaplamalarında güncel endekslerin uygulandığı dönemlere ilişkin imalat tutarlarının (An) hatalı belirlendiği görülmüştür.

24.02.2022 tarihli ve 31760 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 23.02.2022 tarihli ve 2022/5202 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esasların "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında;

"Temel endeks: İhale tarihinin içinde bulunduğu aya, çerçeve anlaşma ihalelerinde ise münferit sözleşme için teklif vermeye davetin yapıldığı tarihin içinde bulunduğu aya ait Endeks Tablosundaki sayıyı, akaryakıt ürünlerinden EPDK tarafından fiyatı yayımlananlar için EPDK'nın internet sayfasında yayımlanan ihale tarihindeki, çerçeve anlaşma ihalelerinde ise münferit sözleşme için teklif vermeye davetin yapıldığı tarihteki satış fiyatını,

Uygulama ayı: İş programına uygun olarak işlerin gerçekleştirilmesi gereken ayı,

Güncel endeks: Uygulama ayına ait Endeks Tablosundaki sayıyı, akaryakıt ürünlerinden Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından fiyatı yayımlananlar için EPDK'nın internet sayfasında yayımlanan uygulama ayına ait ortalama satış fiyatını,

Fiyat farkı: Birim fiyatlı sözleşmelerde, uygulama ayı içinde gerçekleşen imalat iş kalemleri ve ihzarat için; anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde ise uygulama ayı içinde ilerleme yüzdelere göre gerçekleşen imalat iş grupları için, bu Esaslara göre ödenecek veya kesilecek bedeli,”

denilmektedir.

Aynı Esasların “Uygulama esasları” başlıklı 6’ncı maddesinin 2’nci fıkrasında;

“Fiyat farkı uygulanan işlerde, zorunlu nedenler dışında, hakedişlerin uygulama ayından sonraki ayın ilk beş iş günü içerisinde ve uygulama ayına ait endeksler belli olduktan sonra düzenlenmesi esastır.”

hükmüne yer verilmiştir.

Söz konusu Esasların “İş programı ve ödenek dilimi” başlıklı 7’nci maddesinde ise;

“(1) Sözleşme imzalandıktan sonra iş kalemlerinin, aylık imalatın, ihzaratın ve yıllık ödenekler ile bunların aylara dağılımını gösteren ayrıntılı bir iş programı hazırlanarak idarenin onayına sunulur.

(2) Herhangi bir aya ait iş programına yüklenicinin kusuru nedeniyle uyulmadığı takdirde, daha sonraki aylarda yapılacak imalatlarda, imalat miktarı iş programına uygun hale gelinceye kadar, fiyat farkı hesaplanırken, iş programına göre gerçekleştirilmesi gereken ayın endeksi ile işin fiilen gerçekleştirildiği ayın endeksinden düşük olanı esas alınır.

(3) Havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmadığı dönemde, idarenin izniyle yüklenici tarafından teknik şartlar yerine getirilerek işe devam edilmesi veya yüklenicinin iş programında öngörülenden daha fazla imalat yapması halinde, imalatın fiilen yapıldığı ay esas alınarak, bu dönemde gerçekleştirilen işler için fiyat farkı hesaplanır.

...

(5) İdarenin talebi olmaksızın yüklenici iş programına nazaran daha fazla iş yaparsa, işin fiilen yapıldığı ay esas alınarak fiyat farkı hesaplanır.”

ifadesi yer almaktadır.

Uygulama İşleri Genel Şartnamesi'nin "Ataşmanlar ve ilgili diğer defterler" başlıklı 28'inci maddesinde;

"İşyerlerinde, yapılan işlerin bütün ayrıntılarını günü gününe kayıt altına almak için, örneklerine göre şantiye günlük defteri, rölöve ve ataşman defterleri, bunlarla ilgili belgeler yüklenici ile birlikte yapı denetim görevlisi tarafından tutulur. Yüklenici bu defterleri ve ilgili belgeleri imzalamak zorundadır. Bunlardan imzalı birer kopya yükleniciye verilir."

ifadesi yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; ihale tarihinin içinde bulunduğu aya ait endeksin temel endeks, iş programına uygun olarak işlerin gerçekleştirilmesi gereken ayın uygulama ayı, uygulama ayına ait endeksin ise güncel endeks olduğu görülmektedir. Fiyat farkı ödenmesi öngörülen işlerde hakedişlerin uygulama ayından sonraki ayın ilk beş iş günü içerisinde, uygulama ayına ait endeksler belli olduktan sonra düzenlenmesi gerekmektedir.

Sözleşme imzalandıktan sonra aylık imalat tutarlarını gösteren iş programı yüklenici tarafından hazırlanarak idarenin onayına sunulmalıdır. Yüklenici onaylanan iş programına kendi kusuru nedeniyle uymadığı takdirde, imalat miktarı iş programına uygun hale gelinceye kadar, fiyat farkı hesaplanırken, iş programına göre gerçekleştirilmesi gereken ayın endeksi ile işin fiilen gerçekleştirildiği ayın endeksinden düşük olanı esas alınarak fiyat farkı hesaplanır.

Ancak yüklenicinin idarenin talebi olmaksızın iş programında belirlenenden daha fazla iş yapması durumunda işin fiilen yapıldığı ayın endeksi esas alınarak fiyat farkı hesaplanır. İşin fiilen yapıldığı zamanı tespit edebilmek adına şantiye günlük defteri, rölöve ve ataşman defterleri gibi belgelerle yapılan işlerin bütün ayrıntıları günü gününe kayıt altına alınmalıdır.

Yapılan incelemede; bazı işlerde hakedişlerin uygulama ayından sonraki ilk beş iş günü içerisinde düzenlenmediği, tutulması gereken şantiye, rölöve ve ataşman defterlerinin tutulmadığı görülmüştür. Bu durum hakediş tarihi itibarıyla yüklenicinin iş programında öngörülen imalat tutarından fazla imalat yapması durumunda işin fiilen yapıldığı ayın tespitini zorlaştırmaktadır. Yüklenici tarafından iş programında öngörülenden fazla imalat yapıldığında, İdarenin güncel endeksin uygulandığı imalat tutarını iş programına göre belirlediği, iş programına göre fazla yapılan imalat tutarını ise son hakedişin düzenlendiği aya ait tutar olarak belirleyerek fiyat farkı hesapladığı tespit edilmiştir.

Kurum tarafından ilgili birimlere talimatlarda bulunulduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, fiyat farkı hesaplamalarının doğru yapılabilmesi için hakedişlerin aylık olarak düzenlenmesi, işlerin bütün ayrıntılarının günü gününe kayıt altına alınması, birden fazla ayı kapsayan hakediş ödemelerinde yüklenicinin iş programında öngörülen imalat tutarından fazla imalat yapması durumunda işin fiilen yapıldığı ay tespit edilerek güncel endeksin uygulanacağı imalat tutarının doğru belirlenmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullanılması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus 2024 yılında da mevcut olduğundan tekrar rapora alınmıştır.
Bazı Taşınmazların Cins Tashihinin Yapılmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu husus 2024 yılında da mevcut olduğundan tekrar rapora alınmıştır.
Kira Süresi Biten Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Süre Uzatımı Yoluyla Aynı Kişilere Kiraya Verilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus 2024 yılında da mevcut olduğundan tekrar rapora alınmıştır.
İş Avans ve Kredi Tutarlarının Sürekli Olarak İhtiyacın Çok Üzerinde Belirlenmesi	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu husus 2024 yılında da mevcut olduğundan tekrar rapora alınmıştır.