



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

YALOVA İL ÖZEL İDARESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	8
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	10
7.	DENETİM BULGULARI.....	10
8.	EKLER.....	29

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2022 Yılı Ödenekler ve Bütçe Giderleri Tablosu	4
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 4: İl Özel İdaresinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler.....	5
Tablo 5: 300-Banka Kredileri Hesabı - BVD Yıl İçi Kayıtları	12
Tablo 6: 400-Banka Kredileri Hesabı - BVD Yıl İçi Kayıtları	12
Tablo 7: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Mevzuata Aykırı Bazı Ödenek Aktarımları..	20
Tablo 8: Kültür Katkı Payı Borcu Olan Belediyeler	25
Tablo 9: Ödenek Sınırı Aşımı	27

KISALTMALAR

AŞ : Anonim Şirket

KDV : Katma Değer Vergisi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdarenin Bilançosunda Yer Alan Banka Kredileri Hesap Bakiyelerinde Dönemsellik İlkesine Uyulmaması
2. Kıdem Tazminatı Karşılıklarına Ait Muhasebe Kayıtlarının Mevcut Durumu Yansıtmaması

B. Diğer Bulgular

1. İl Encümen Üyelerinin Mevzuata Uygun Olmayan Şekilde Görevlendirilmesi
2. Köylere Yardım Ödeneğinin Şartlar Oluşmadan Aktarılması
3. Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yatırım Planı, Yıllık Çalışma Programı ve Uygulama Projeleri Olmadan Encümen Kararı ile Ödenek Aktarılması
4. Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Mevzuatta Sayılmayan İşler İçin Ödenek Aktarılması
5. İşçilere Yasal Sınırın Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması
6. Belediyelerce Tahsil Edilen Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının İl Özel İdaresine Aktarılmaması
7. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Yalova 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 ve Şehircilik Bakanlığı teşkilatı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Söz konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 100'üncü maddesinde de; mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak yeni kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün 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 18 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, Hukuk Müşavirliği, Mali Hizmetler Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Encümen Müdürlüğü, İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü, Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, Su ve Kanal Hizmetleri Müdürlüğü, Makine İkmal Bakım ve Onarım Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Yatırım ve İnşaat Müdürlüğü, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü, Bilgi İşlem Birimi, Strateji Geliştirme Birimi ile Vali'ye bağlı olarak görev yapan birimlerden oluşmaktadır.

İl özel idaresinin teşkilat yapısında, doğrudan Valiye bağlı 2 birim belirlenmiştir. Bunlar; Genel Sekreterlik ve Hukuk Müşavirliğidir.

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

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

Yalova İl Özel İdaresi hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Toplam 182 personel çalışmaktadır. Buna göre Kurumda 52 memur, 27 sözleşmeli personel, 45 kadrolu işçi çalışmaktadır. Ayrıca, 696 Sayılı KHK uyarınca çalıştırılan personel 58 kişidir.

Ayrıca İl Özel İdaresinin doğrudan hissedarı olduğu toplam 1 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

Kurumun 2022 Yılı Ödenekler ve Bütçe Giderleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2022 Yılı Ödenekler ve Bütçe Giderleri Tablosu

Giderin Türü	Önceki Yılda Devreden Ödenekler	Bütçe İle Verilen Ödenekler	(Kurum Dışı Ek/Özel Ödenek)	Eklene Ödenek	Düşülen Ödenek	Net Bütçe Ödeneği	Bütçe Giderleri Toplamı	İptal Edilen Ödenekler	Sonraki Yıla Devreden Ödenekler
	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)
Personel Giderleri	1.683.718,81	13.975.000,00	28.992.646,47	232.000,00	2.540.000,00	42.343.365,28	40.524.934,58	25.510,17	1.792.920,53
Sosyal Güv. Kurum. Devlet Primi Giderleri	1.980.919,26	2.985.000,00	3.194.837,42	93.876,06	986.876,06	7.267.756,68	6.851.916,70	52.997,35	362.842,63
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	4.567.684,15	9.700.000,00	20.067.689,31	11.496.137,63	2.531.087,34	43.434.276,80	35.086.612,53	64.738,75	8.282.925,52
Faiz Giderleri	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cari Transfer	36.477,05	2.959.484,00	600.000,00	821.000,00	130.000,00	4.186.961,05	4.054.138,75	5.799,25	127.023,05
Sermaye Giderleri	86.753.015,45	29.815.000,00	152.217.228,99	66.693.526,60	69.583.060,89	265.861.857,10	133.857.907,58	17.409,79	131.986.539,73
Sermaye Transfer	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Borç Verme	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Yedek Ödenek	0	3.565.516,00	0	0	3.565.516,00	0	0	0	0
Toplam	95.021.814,72	63.000.000,00	205.072.402,19	79.336.540,29	79.336.540,29	363.094.216,91	220.375.510,14	166.455,31	142.552.251,46

İl Özel İdaresinin 2022 yılı bütçesi ile 63.000.000,00TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 95.021.814,72 TL ile yıl içinde eklenen 205.072.402,19TL kurum dışı ek ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 363.094.216,91TL olmuştur. Yıl içinde 220.375.510,14TL bütçe gideri yapılmış, 166.455,31TL ödenek iptal edilmiş, kalan 142.552.251,46TL ödenek ise 2023 yılına devretmiştir.

Kurumun 2022 Yılı Bütçe Gelirleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirleri	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	220.000,00	1.357.556,87	617,07
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	620.000,00	2.153.291,57	347,30
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	174.664.409,67	
05- Diğer Gelirler	62.160.000,00	133.418.526,49	214,63
06- Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00
Toplam	63.000.000,00	311.593.784,60	494,59

2022 yılında net bütçe geliri %494,59 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%617,07) beklenenin çok üstünde, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%347,30) beklenenin üstünde gerçekleşmiştir. Bütçe gelirlerinin beklenenin çok üstünde gerçekleşmesinin nedeni bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından 5302 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi uyarınca gönderilen tahsisli ödeneklere ilişkin önceden tahmin yapılamamasıdır.

Kurumun 2022 Yılı Bütçe Giderleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderleri	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	13.975.000,00	40.524.934,58	289,99
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.985.000,00	6.851.916,70	229,55
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	9.700.000,00	35.086.612,53	361,71
04- Faiz Gideri	0,00	0,00	0,00
05- Cari Transferler	2.959.484,00	4.054.138,75	136,98
06- Sermaye Giderleri	29.815.000,00	133.857.907,58	448,96
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	3.565.516,00	0,00	0,00
Toplam	63.000.000,00	220.375.510,14	349,80

2022 yılında bütçe giderleri %349,80 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %289,99 oranında, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde %229,55 oranında, mal ve hizmet alım giderlerinde %361,71 oranında, sermaye giderleri %448,46 oranında ve cari transferler %136,98 oranında aşılmıştır. Gerçekleşen giderlerin 2022 Yılı Gider Bütçesi tahminlerinden fazla olması, bütçe hazırlık aşamasında sadece İdarenin kendi öz bütçe gider tahminlerinin baz alınıp, yıl içerisinde ortak projeler kapsamında diğer kurumlardan alınacak ödeneklerin (mülga Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü personeli ödemeleri ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarından aktarılan tahsisli) öngörülememesinden kaynaklanmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın İl Özel İdaresinin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 220.375.510,14 TL, Faaliyet Geliri 311.593.784,60 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 91.218.274,46 TL olarak gerçekleşmiştir.

Kurumun doğrudan hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 4: 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	Özel İdare Personel AŞ	100.000,00	100.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Yalova 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.

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

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

Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı Eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz.

İl özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. İlçelerde bu yetki kaymakam tarafından kullanılır. İlçelere gönderilecek ödeneklerin, il özel idaresi mali kontrol yetkilisi tarafından vize edilmesi yeterlidir. Bu ödeneklerin harcanması sırasında ayrıca harcama öncesi kontrol işlemi yapılmaz.

Her yıl bütçesinin kesin hesabı, vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen

Mart ayı içinde encüme sunulur. Kesin hesap il genel meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır.

Yalova İl Özel İdaresi bütçesinin hesaplarını Mali Hizmetler Müdürlüğü tutmaktadır. Muhasebe hizmetleri İçişleri Bakanlığının "*e-içişleri*" 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.

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 hazırlanmakta ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulmaktadır.

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

Kontrol Ortamı Standartları

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

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

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

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.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (*risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme*) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

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 ve sorumluları belirlenmiştir.

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

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Yalova İl Özel İdaresi 2022 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 Bilançosunda Yer Alan Banka Kredileri Hesap Bakiyelerinde Dönemsellik İlkesine Uyulmaması

2022 yılı Kesin Mizanı ve Bilanço tablolarının incelenmesinde 300 Nolu Banka Kredileri Hesabında (-)9.780.132,97TL, 400 Nolu Banka Kredileri Hesabında ise 9.780.132,97TL bakiye olduğu görülmüştür.

300-Banka Kredileri Hesabı muhasebe ilkeleri gereği hiçbir zaman eksi bakiye vermemekte olup, kaydı hatalıdır. Ayrıca 400-Banka Kredileri Hesabında görünen bakiye de aşağıda ayrıntıları açıklandığı üzere hatalıdır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 232'nci maddesinde, 300-Banka Kredileri Hesabının, idarece banka ve diğer finans kuruluşlarından sağlanan kısa vadeli kredilere ilişkin tutarlar ve bu tutarlara eklenen kur farkları ile 400-Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Anılan Yönetmeliğin 233'üncü maddesinde ise hesabın işleyişi yer almakta olup;

“Hesabın işleyişi

Madde 233 - (1) Banka kredileri hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda belirtilmiştir.

a) Alacak

1) 400-Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenler bu hesaba alacak, 400-Banka Kredileri Hesabına borç kaydedilir.

2) Gerek İller Bankasından gerekse diğer bankalardan alınan borç tutarlarının vadesinin bir yıl veya faaliyet dönemiyle sınırlı olması koşuluyla bu hesaba alacak, banka veya ilgili diğer hesaplara borç kaydedilir.

3) İller Bankasının, kurum adına yaptığı işlemlerden doğan alacakları vadesinin bir yıl veya faaliyet dönemiyle sınırlı olması koşuluyla bu hesaba alacak, yapılan iş aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili duran varlık hesabına veya 630-Giderler Hesabına borç...

b) Borç

1) İller Bankasından alınan borçlara karşılık İller Bankasınca kurum paylarından mahsubu yapılan tutarlardan anapara tutarı bu hesaba borç, faiz tutarının içinde bulunulan yıla ilişkin olan kısmı 630-Giderler Hesabına, geçmiş yıl/yıllara ilişkin olan kısmı ise 381-Gider Tahakkukları Hesabına borç, paylardan borç mahsubu yapıldıktan sonra gönderilen tutar 102-Banka Hesabına borç, o ayki toplam kurum payı 600- Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.”

Denilmektedir.

Yönetmeliğin 301'inci maddesinde, 400 Banka Kredileri Hesabının, Kurumun banka ve diğer finans kuruluşlarına olan vadesi bir yıldan fazla borçlarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yönetmeliğin 302'nci maddesinde ise hesabın işleyişi yer almakta olup;;

“Hesabın işleyişi

Madde 302 - (1) Banka kredileri hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda belirtilmiştir.

a) Alacak

1) Gerek İller Bankasından alınan gerekse diğer bankalardan alınan borç tutarlarından vadesi bir yıldan az olan tutarlar 300-Banka Kredileri Hesabına, vadesi sonraki dönemleri ilgilendiren tutarlar bu hesaba alacak, 102-Banka Hesabına veya ilgili diğer hesaplara borç kaydedilir.

2) İller Bankasının kurum adına yaptığı işlemlerden doğan alacakları bu hesaba alacak, ilgili hesaplara borç kaydedilir.

b) Borç

1) Bu hesapta kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenler bu hesaba borç, 300-Banka Kredileri Hesabına alacak kaydedilir.”

Denilmektedir.

300-Banka Kredileri Hesabı ile 400-Banka Kredileri Hesabının Birleştirilmiş Veriler Defteri (BVD) 2022 yıl içi kayıtları aşağıya alınmıştır.

Tablo 5: 300-Banka Kredileri Hesabı - BVD Yıl İçi Kayıtları

Sıra No	Yevmiye Tarih	Yevmiye No	Borç	Alacak	Açıklama
1	1.12.2022	2722	9.922.796,98	0	İller Bankasından Araç Alımı İçin Kredi Kullanımı
2	10.08.2022	2537	11.608,57	0	İller Bankası Ağustos Ayı Katı Atık Projesi Kredi Ödemesi
3	11.10.2022	3229	7.768,12	0	İller Bankası Eylül Ayı Katı Atık Projesi Kredi Ödemesi
4	12.10.2022	3257	4.460,37	0	İller Bankası Ekim Ayı Katı Atık Projesi Kredi Ödemesi
5	11.11.2022	3190	5.849,98	0	İller Bankası Kasım Ayı Katı Atık Projesi Kredi Ödemesi
6	12.12.2022	4104	60.945,30	0	İller Bankası Aralık Ayı Katı Atık Projesi Kredi Ödemesi
7	31.12.2022	4529	0	233.296,35	İller Bankası Araç Alımı Kredisi
8	31.12.2022	4600	0	9.780.132,97	KAPANIŞ
			10.013.429,32	10.013.429,32	

Tablo 6: 400-Banka Kredileri Hesabı - BVD Yıl İçi Kayıtları

Sıra No	Yevmiye Tarih	Yevmiye No	Borç	Alacak	Açıklama
1	1.12.2022	2722	0	9.922.796,98	İller Bankasından Araç Alımı İçin Kredi Kullanımı
2	10.08.2022	2537	0	11.608,57	İller Bankası Ağustos Ayı Katı Atık Projesi Kredi Ödemesi
3	11.10.2022	3229	0	7.768,12	İller Bankası Eylül Ayı Katı Atık Projesi Kredi Ödemesi
4	12.10.2022	3257	0	4.460,37	İller Bankası Ekim Ayı Katı Atık Projesi

					Kredi Ödemesi
5	11.11.2022	3190	0	5.849,98	İller Bankası Kasım Ayı Katı Atık Projesi Kredi Ödemesi
6	12.12.2022	4104	0	60.945,30	İller Bankası Aralık Ayı Katı Atık Projesi Kredi Ödemesi
7	31.12.2022	4529	233.296,35	0	İller Bankası Araç Alımı Kredisi
8	31.12.2022	4600	9.780.132,97	0	KAPANIŞ
			10.013.429,32	10.013.429,32	

Söz konusu muhasebe kayıtlarının incelenmesinde;

300 ve 400 no.lu hesapların 2022 yılbaşı açılış kayıtlarının bulunmaması nedeniyle yılbaşında sıfır bakiyeli olduğu, önceki yıldan hiçbir bakiye devretmediği görünmektedir.

a) Tabloda 300-Banka Kredileri hesabına ilişkin borç kaydı yapılan 1'inci satırdaki 9.922.796,98-TL kayıtlarla ilgili olarak; Bununla ilgili 400-Banka Kredileri hesabına giriş (alacak) kaydı yapıldığı, ancak karşılığında ilgili bir aktif hesaba giriş (borç) kaydı yapılması gerekirken 300-Banka Kredileri hesabının borcuna anlamsız bir çıkış (borç) kaydının yapıldığı görülmektedir. 300-Banka Kredileri hesabının borcunda görünen bu kayıt (9.922.796,98-TL) hatalı olup bu kayıt yerine aktif bir hesap çalıştırılmalıdır.

b) Tabloda 300-Banka Kredileri hesabına ilişkin borç kaydı yapılan 2-6'ncı satırlardaki 5 adet kayıt toplamı olan 90.632,34-TL kayıtlarla ilgili olarak; 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabındaki aktif değer artışı nedeniyle, 400-Banka Kredileri hesabına giriş (alacak) kayıtları yapılırken, aynı yevmiyelerde 300-Banka Kredileri hesabının borcuna anlamsız bir çıkış (borç) kayıtlarının yapıldığı, 300-Banka Kredileri hesabına çıkış (borç) kayıtları yapılan ve toplamı 90.632,34-TL olan söz konusu kayıtların yukarıda ifade edilen mevzuat çerçevesinde hatalı olduğu görülmektedir.

c) Yukarıdaki 400-Banka Kredileri hesabına ilişkin tabloda borç kaydı yapılan 7'nci satırdaki 233.296,35.-TL kayıtlarla ilgili olarak; 253-Tesis, Makine ve Cihazlar hesabındaki aktif değer artışı nedeniyle, 300-Banka Kredileri hesabına giriş (alacak) kaydı yapılırken, aynı yevmiyede (4529 no.lu) 400-Banka Kredileri hesabının borcuna anlamsız bir çıkış (borç) kaydının yapıldığı, 400-Banka Kredileri hesabına çıkış (borç) kaydı yapılan 233.296,35-TL kaydın yukarıda ifade edilen mevzuat çerçevesinde hatalı olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak bilançoda 300-Banka Kredileri Hesabı ile 400-Banka Kredileri Hesabı bakiyelerinde yer alan tutarlar hatalı olup;

300-Banka Kredileri hesabında 233.296,35.-TL alacak kaydı, 400-Banka Kredileri hesabında 10.013.429,32.-TL alacak kaydı ve herhangi bir varlık hesabının borcunda da

9.922.796,98.-TL borç kaydının yer alması gerekmektedir.

Kurum tarafından bulgu konusu hususa katıldığı ve gerekli takiplerin yapılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak yapılan işlemler anılan Yönetmelik hükümlerine aykırılık teşkil etmekte olup, bilançonun hata vermesine neden olmuştur. İdarenin 2022 Bilançosunda yer alan 300-Banka Kredileri Hesabı ile 400-Banka Kredileri Hesabı tam, doğru ve gerçeğe uygun tutarları göstermemektedir.

BULGU 2: Kıdem Tazminatı Karşılıklarına Ait Muhasebe Kayıtlarının Mevcut Durumu Yansıtmaması

Sürekli işçi kadrosunda istihdam edilen işçiler için hesaplanan kıdem tazminatı karşılığı tutarının ilgili hesaplarda eksik muhasebeleştirildiği görülmüştür.

1475 sayılı İş Kanunu'nun yürürlüğü devam eden "*Kıdem tazminatı*" başlıklı 14'üncü maddesinde;

"Bu Kanuna tabi işçilerin hizmet akitlerinin;

.....

Feshedilmesi veya kadının evlendiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde kendi arzusu ile sona erdirmesi veya işçinin ölümü sebebiyle son bulması hallerinde işçinin işe başladığı tarihten itibaren hizmet aktinin devamı süresince her geçen tam yıl için işverence işçiye 30 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödenir. Bir yıldan artan süreler için de aynı oran üzerinden ödeme yapılır.

.....

Kıdem tazminatının hesaplanması, son ücret üzerinden yapılır. Parça başı, akort, götürü veya yüzde usulü gibi ücretin sabit olmadığı hallerde son bir yıllık süre içinde ödenen ücretin o süre içinde çalışılan günlere bölünmesi suretiyle bulunacak ortalama ücret bu tazminatın hesabına esas tutulur."

Denilmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Temel kavramlar*" başlıklı 5'inci maddesinde, muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan kavramlardan "*dönemsellik ilkesi*", kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin sonuçların diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanması, "*ihtiyatlılık ilkesi*" ise muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılması olarak açıklanmıştır. Kamu idareleri tarafından işçi statüsünde istihdam edilen personelin kıdem tazminatları için ihtiyaten karşılık

ayrılması ve işçinin istihdamı nedeniyle yükümlülük altına girilen kıdem tazminatlarına ilişkin giderlerin yılları faaliyetlerine mal edilmesi Yönetmelik'in dönemsellik ve ihtiyatlılığa ilişkin bu hükümleri gereğidir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "372-Kıdem Tazminatı Karşılık Hesabı" başlıklı 281 ve "472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı" başlıklı 330'uncu maddelerinde, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan kıdem tazminatları karşılıklarının vadelerine göre 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı veya 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında izleneceği, "Hesabın işleyişi" başlıklı 331'inci maddesinde de, hesaplanan kıdem tazminatı karşılık tutarlarının 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak, 630-Giderler Hesabına borç ve vadeleri bir yılın altına düşen kıdem tazminatı karşılıklarının 472-Kıdem Tazminatı Hesabına borç, 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

İdarenin 2022 yılına ilişkin muhasebe kayıtlarında, sürekli işçi statüsünde istihdam edilen personel için ayrılan kıdem tazminatı karşılık tutarlarının mevcut durumu doğru yansıtmadığı tespit edilmiştir. İdarenin 31.12.2022 tarihi itibarıyla 52 sürekli işçisinin hizmet süreleri ve kendilerine ödenebilecek azami (tavan) kıdem tazminatı tutarları dikkate alınarak yapılan hesaplamada 19.122.021,60TL kıdem tazminatı yükümlülüğü bulunduğu hesaplanmıştır. 31.12.2022 tarihli Yalova İl Özel İdaresi bilançosunda ise 372 ve 472-Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesaplarında toplam 5.400.000TL yer aldığı görülmüştür.

Muhasebe temel kavramlarından ihtiyatlılık ilkesine aykırı olarak ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıkları eksik ayrılmış ve dönemsellik ilkesine aykırı olarak ilgili dönemin gideri ilgili finansal tablolara yansıtılmamıştır.

Aynı hususun İdarenin 2021 Sayıştay Denetim Raporunda da yer almasına rağmen 2022 yılında da devam ettiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; kıdem tazminatı tutarlarının 2023 yılı sonunda hesaplanarak kayıtlara alınacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, kıdem tazminatı tutarlarının mevcut durumu yansıtacak şekilde kaydedilmemesi neticesinde 31.12.2022 tarihli bilançoda 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı 13.722.021,60 TL eksik olarak yer almakta olup, bilançonun gerçek durumu yansıtmaması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İl Encümen Üyelerinin Mevzuata Uygun Olmayan Şekilde Görevlendirilmesi

İl Encümen üyelerinin birim amirleri arasından görevlendirilmesi gereken iki üyesinin Yalova Valiliğinin 18.04.2022 tarih ve 9146 sayılı onayıyla Genel Sekreter Yardımcılarından görevlendirildiği tespit edilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 25'inci maddesinin birinci fıkrasında;

“İl encümeni 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 oluşur.

Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder.

Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirleri vali tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir”,

35'inci maddesinde ise;

“İl özel idaresi teşkilâtı

Madde 35- İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olur. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur” denilmektedir.

Yukarıya alınan madde hükümlerine göre, il özel idaresi teşkilatındaki birimler, büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur. Teşkilatlanma yapısında genel sekreterlik ve birim müdürlükleri ayrı tutulmuşlardır. Genel sekreterlik bünyesinde ise en fazla iki genel sekreter yardımcılığı kadrosu bulunur. Genel sekreter yardımcıları birim müdürü olmayıp, yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinde genel sekretere yardım eden kamu görevlileridir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 25'inci maddesinin birinci fıkrasında geçen “birim amirleri” tanımına girmemektedirler. Birim amirleri 35'inci maddede sayılan malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinin müdürleridir ve encümen üyeleri bu birim amirleri arasından görevlendirilmelidir.

Kurum tarafından bulgu konusu hususa katıldığı ve gerekli işlemlerin yapıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, il encümen üyelerinin birim amirleri arasından görevlendirilmesi gereken iki üyesinin genel sekreter yardımcılarında görevlendirilmesi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 25'inci maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 2: Köylere Yardım Ödeneğinin Şartlar Oluşmadan Aktarılması

İdarenin bütçesinden ayrılan ödenek, bakanlıklardan gönderilen ödenek ile "Köylere Yardım" tertibine konulan ödeneğin dağıtım ve kullanımında "Yalova İl Özel İdaresi Bütçesinden Ayrılan ve Bakanlıklardan Gönderilen Ödenek İle Köylere Yardım Tertibine Konan Ödeneğin Harcanması ve Dağıtım Esas ve Usullerini Gösterir Yönetmelik" hükümlerinde yer alan yardım ve yatırım yapma şekil ve usullerine uygun hareket edilmediği görülmüştür.

Anılan Yönetmeliğin yardım ve yatırım yapma şekil ve usullerinin yer aldığı hükümleri aşağıya alınmıştır.

"Yardım ve Yatırım Yapma Şekli

Madde 9- Yardım ve yatırım talebinde bulunacak Köy Muhtarlıkları resmi yazı ile köy ihtiyar heyeti kararı, yardım konusu olan işin veya tesisin plan, proje ve keşif özeti ile tahsis edilen arazinin tapu, tahsis, vs. belgelerini eklemek suretiyle, merkeze bağlı ise Valilik, ilçelere bağlı ise, İlçe Kaymakamlıklarına başvurulur.

Valilik ve Kaymakamlıklarca Yapılacak İşlem ve Hizmetler

Madde 10- Valilik ve Kaymakamlıklarca yaptırılması gerekli görülen yatırım ve hizmetler için tahsis edilecek kaynaklar, İl Özel İdaresi tarafından İl Encümenince alınan karara göre Merkez ve İlçe Köylere Hizmet Götürme Birlikleri veya Muhtarlıklar hesabına aktarılır, tahsis edilen ödenekler hakediş belgelerine ve mevzuata uygun olarak harcanır.

Yardım ve Yatırım Talebinde Bulunma Usulü

Madde 12- İl Özel İdaresi Bütçesinden yardım ve hizmet almak amacıyla Valiliğe veya İlçe Kaymakamlıklarına yapılan başvurular, Yönetmelikte öngörülen öncelik sırasına göre işin önemi ve gerekliliği dikkate alınarak, Valilik veya Kaymakamlıklarca incelenir, seçilen işlere ilişkin başvurular ilgili Vali Yardımcısının veya Kaymakamın gerekçeli görüşü de eklenerek, Valiliğe gönderilir.

Valilikçe yapılan değerlendirme sonucu uygun bulunan talep dosyaları, Vali tarafından gerekli kararın alınması için İl Encümenine sevk edilir. İl Encümeninin kararına bağlı olarak yatırım ve hizmetlerde kullanılmak üzere tahsis edilen ödenekler, Merkeze bağlı köyler için, Merkez Köylere Hizmet Götürme Birliğine, İlçelere bağlı köyler için o İlçedeki Köylere Hizmet Götürme Birliği veya Muhtarlıkların bankadaki hesabına yatırılır ve usulüne uygun olarak sarf edilir.

Tahsis edilen ödenekler, hizmeti yerine getiren Kurum ve Kuruluşlar, Birlikler, Köy Muhtarlıkları, Vakıf, Dernek ve Kooperatiflerin hesabına, hakediş belgelerine göre aktarılması esastır.

Hakediş belgeleri alınmadan aktarılan ödeneklerin usulüne uygun sarf edildiğinin denetimi ve harcama belgelerine eklenmesi için, hizmeti yerine getiren Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, Köy Muhtarlıkları ve diğer Kurum ve Kuruluşlar tarafından hakediş veya ödeme belgeleri İl Özel İdaresine gönderilir.”

İlçelere bağlı köylerden, Kaymakamlık Makamı atlanarak Valiliğe doğrudan başvuru yapılamaz.”

Kurum belgeleri üzerinde yapılan incelemelerde anılan Yönetmelik hükümlerinde yer alan yardım ve yatırım yapma şekil ve usullerine zaman zaman uygun hareket edilmediği, usullerde yer alan silsile takip edilmeden muhtar dilekçesine istinaden birliğin haberi olmadan birliğe ödenek aktarılarak birliğin işi yapması hususunda Encümence karar alındığı görülmektedir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'nci maddesinde de; “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır” denilmektedir. Buna göre İdareler kamu kaynağının hukuka uygun kullanılmasından sorumlu tutulmuşlardır. Hukuka uygunluk kavramı, alınan tüm kararların yasalara uygun olmasını gerektirmektedir.

Kurum tarafından bulgu konusu hususa katıldığı ve gerekli takiplerin yapılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, anılan Yönetmelik hükümlerinde yer alan yardım ve yatırım yapma şekil ve usullerine uygun hareket edilerek buna göre ödenek aktarmalarının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yatırım Planı, Yıllık Çalışma Programı ve Uygulama Projeleri Olmadan Encümen Kararı ile Ödenek Aktarılması

Köylere hizmet götürme birlikleri tarafından hazırlanan yatırım plânı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerinin İl Genel Meclisine sunulmadan Encümen kararı ile İdare bütçesinden köylere hizmet götürme birliklerine ödenek aktarıldığı görülmüştür.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun “Köylere hizmet götürme birlikleri”

başlıklı 18'inci maddesinin 5'inci fıkrasında; “*İl özel idaresi bütçe gelirlerinin ne kadarının köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacağı, köylere hizmet götürme birliklerinin sunacağı yatırım plâni, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre il genel meclisince kararlaştırılır*” hükmü yer almaktadır.

Ödenek aktarımları 5302 İl Özel İdaresi Kanun'un giderlerle ilgili 43'üncü maddesinin (e) fıkrasında belirtildiği üzere “*İl Genel Meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar*” olarak açıklanan ve İl Özel İdaresi bütçelerine konulan ödeneklerden yapılan aktarmalardır.

İl özel idaresi bütçesinden 5355 sayılı Kanun'a göre köylere hizmet götürme birliklerine ödenek aktarımında bulunulması için, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri tarafından İl Özel İdaresine yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerinin sunulması ve sunulan projelerin İl Genel Meclisi tarafından uygun bulunarak karara bağlanması gerekmektedir. Ancak bu çerçevede proje bazında ödenek aktarımı yapılabilecektir.

Yapılan incelemede, 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun B/4'üncü maddesinde de yer alan aynı hususta, yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projeleri ile ilgili olarak yıl içerisinde birliklerden gelen münferit yatırım taleplerinin İl Genel Meclisine sunulmadığı, İl Encümen kararı ile köylere hizmet götürme birliklerine İdare bütçesinden ödenek aktarıldığı görülmüştür.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'nci maddesinde de; “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır” denilmektedir. Buna göre İdareler kamu kaynağının hukuka uygun kullanılmasından sorumlu tutulmuşlardır. Hukuka uygunluk kavramı, alınan tüm kararların yasalara uygun olmasını gerektirmektedir.

Aynı hususun İdarenin 2021 Sayıştay Denetim Raporunda da yer almasına rağmen 2022 yılında da devam ettiği görülmüştür.

Köylere hizmet götürme birliklerine mevzuata aykırı bazı ödenek aktarımları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Mevzuata Aykırı Bazı Ödenek Aktarımları

Tarih	Ödeme Emri No	Ödemenin Gönderilme Amacı	Encümen Kararı
14.06.2022	1887	Sermayecik Köyü Çilek Festivali Organizasyonu için ödenek aktarması	12/05/2022 tarihli 299 nolu karar
6.07.2022	2181	Merkez İlçesine bağlı köylerde yapılması gereken acil ve zorunlu hizmetler için ödenek aktarması	30/06/2022 tarihli 354 nolu karar
20.07.2022	2310	Yalova Kivi Festivali Organizasyon giderleri için ödenek aktarması	08/09/2022 tarihli 424 nolu karar
21.07.2022	2579	Kaymakamlarının Makam araçlarında kullanılmak üzere ödenek aktarması	21/07/2022 tarihli 377 nolu karar
12.08.2022	2587	1 adet konteynırın nakliye ve vinç için ödenek aktarması	04/08/2022 tarihli 394 nolu karar
29.08.2022	2737	77 AAN 040 plakalı hizmet aracının onarımı için ödenek aktarması	11/08/2022 tarihli 400 nolu karar
14.09.2022	2931	Kaymakamlık Lojmanı mutfak dolabı ve ıslak zeminin yenilenmesi işi ödenek aktarması	25/08/2022 tarihli 401 nolu karar
18.10.2022	3313	Şenköy Köyünde bulunan Atatürk Büstünün kırılan mermer taşlarının onarımı için ödenek aktarması	06/10/2022 tarihli 473 nolu karar
24.11.2022	3746	Termal Kaymakam Lojmanında meydana gelen hasar ve çürümelerin onarımı için ödenek aktarması	27/10/2022 tarihli 524 nolu karar
1.12.2022	3791	Armutlu İlçesine bağlı köylerde sivrisinek ile mücadele kapsamında ihtiyaç duyulan ilaç alımı için ödenek aktarması	27/10/2022 tarihli 511 nolu karar

Kamu idaresi cevabında; 5355 sayılı Kanun'un “Köylere hizmet götürme birlikleri” başlıklı 18’inci maddesinin 3 üncü 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...” Bu nedenle yapılan aktarmaların mevzuata uygunluğu ile birlikte, birliklerin kuruluş amacına da uygun olduğu değerlendirilmiştir denilmektedir.

Ancak, 18’inci maddenin 3’üncü fıkrası, Kurumun köye yönelik hizmetlere ilişkin kendi bütçelerinden bu hizmetler için ayrılan ödeneklerin hangi yatırımlar için olacağını belirten genel bir düzenlemedir. 5’inci fıkra ise 3’üncü fıkrada belirtilen yatırımların hangi usullerle yapılacağını içermektedir. Dolayısıyla bu usullere uyulmadan Kurumca yatırım yapılması mümkün görünmemektedir.

Sonuç olarak, köylere hizmet götürme birlikleri tarafından yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projeleri sunulmadan, İl Genel Meclisi kararı alınmadan, İl Encümeni kararı ile ödenek aktarılmaması gerekmektedir.

BULGU 4: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Mevzuatta Sayılmayan İşler İçin Ödenek Aktarılması

İdarenin kendi hizmetlerinde kullanacağı kiralık binek araçları için Merkez Köylere Hizmet Götürme Birliğine ödenek aktarıldığı ve söz konusu harcamaların birlik aracılığıyla gerçekleştirildiği görülmüştür.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun, "Köylere hizmet götürme birlikleri" başlıklı 18'inci maddesinin 3'üncü 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" denilmek suretiyle söz konusu birliklere yapılacak aktarmaların neler olduğu belirtilmiştir.

Anılan mevzuat hükmüne göre, il özel idaresi bütçesi ödeneklerinden söz konusu birliklere aktarma yapılabilmesi için, bu işlerin neler olduğu açıkça belirtilmiş olup; bunlar, yol, su, kanalizasyon ve altyapı tesisleri, bakım, onarım, taşıma işleri ve köylere ait diğer hizmetlerdir. Bu hizmetler dışında bir amaçla ödenek aktarılmaması gerekmektedir.

Yalova İl Özel İdaresi Bütçesinden Ayrılan Ödeneğin Harcanması ve Dağıtım Esas ve Usullerini Gösterir Yönetmeliğin 6'ncı maddesinde de yardım ve yatırım konusu olabilecek işler tek tek sayılmıştır.

İl Encümeninin 18.03.2021 tarih ve 102 sayılı kararında, İl Özel İdaresi hizmetlerinin yürütülmesi için ihtiyaç duyulan 4 adet binek aracın, 3 yıl süreyle kiralanması iş ve işlemlerinin, Yalova Merkez İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği kanalıyla gerçekleştirilmesine ve kira bedellerinin il özel idaresi bütçesinin ilgili tertibinde bulunan ödenekten karşılanmasına karar verildiği görülmektedir.

İdarenin kendi ihtiyaçlarını karşılamak için kullanacağı kiralık binek araçların temini için yapılan harcamalarının köylere hizmet götürme birliklerine ödenek aktarımı yoluyla yapılması, 5355 sayılı Kanun'a aykırı olduğu gibi söz konusu harcamaların 4734 sayılı Kamu

İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu kapsamında çıkarılması sonucunu doğurmaktadır.

Kurum tarafından bulgu konusu hususa katıldığı ve gerekli takiplerin yapılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun B/5'inci maddesinde de yer alan aynı hususta, köylere yönelik olmayan ve idarenin kendi ihtiyacı olan mal ve hizmet alımlarının köylere hizmet götürme birliklerine ödenek aktarmak suretiyle yapılmaması ve idarenin tabi olduğu ihale usullerine göre temin edilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: İşçilere Yasal Sınırın Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması

İdarede istihdam edilen sürekli işçiler ile hizmet alımı karşılığında çalıştırılan işçilere, 4857 sayılı İş Kanunu'nda azami süre olarak belirtilen yıllık 270 saati aşan sürelerde fazla çalışma yaptırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Fazla çalışma ücreti" başlıklı 41'inci maddesinin yedinci fıkrasında fazla saatlerle çalışmak için işçinin onayının alınması gerektiği, sekizinci fıkrasında, fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı,

"Çalışma süresi" başlıklı 63'üncü maddesinde ise, genel olarak çalışma süresinin haftada en çok kırk beş saat olacağı, aksi kararlaştırılmamışsa bu sürenin haftanın çalışılan günlerine eşit olarak bölünerek uygulanacağı, çalışma sürelerinin 41'inci maddede belirtilen esaslar çerçevesinde uygulama şekillerinin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle düzenleneceği hükümleri yer almaktadır.

06.04.2004 gün ve 25425 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin "Fazla çalışmada sınır" başlıklı 5'inci maddesinde; *"fazla çalışma süresi toplamının bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı, bu süre sınırının işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkindir"* denilmektedir.

Ayrıca 4857 sayılı İş Kanunu'nun "İşin düzenlenmesine ilişkin hükümlere aykırılık" başlıklı 104'üncü maddesinde de, Kanun'un 63'üncü maddesinde ve Yönetmelik'te belirlenen çalışma sürelerine aykırı olarak işçilerini çalıştıran işveren veya işveren vekiline idari para cezası verileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, bir işçinin bir yılda en fazla 270 saat fazla

çalışma yapabileceği anlaşılmaktadır.

İdarede istihdam edilen sürekli işçiler ile hizmet alımı karşılığında çalıştırılan işçilerin bordroları üzerinde yapılan incelemede, 4857 sayılı Kanun'da belirlenen 270 saat üst limitin üzerinde; Kadrolu 1 (bir) işçiye, Yalova İl Özel İdaresi Personel Anonim Şirketi'nde 8 (sekiz) işçiye fazla çalışma yaptırıldığı tespit edilmiştir.

Yapılan incelemede, 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun B/6'ncı maddesinde de yer alan aynı hususun 2022 yılında da devam ettiği görülmüştür.

Kurum cevabında; Bu hususlar doğrultusunda, yıllık 270 saati aşan fazla çalışma sürelerine ilişkin fazla çalışma ücreti ödemelerinin kamu zararına sebebiyet vermeyeceği düşünülmektedir. Ayrıca idaremizde son zamanlarda emekli olan personeller nedeniyle kalifiye personel eksikliği çok yüksektir. Yeni işçi personel alımıyla alakalı İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğünden ön izin talep edilmiştir. Söz konusu izne olumlu yanıt geldiği takdirde, kilit pozisyonlar için işçi personel alımı yapılarak yıllık 270 saat fazla çalışma sürelerine riayet edilecektir." denilmekteyse de bulguda kamu zararından bahsedilmemekte olup mevzuata aykırılık konu edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare uhdesinde istihdam olunan işçilerin fazla mesai sürelerinin 4857 sayılı İş Kanunu'na uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Belediyelerde Tahsil Edilen Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının İl Özel İdaresine Aktarılmaması

Belediyeler tarafından emlak vergisinin %10'u oranında tahakkuk ettirilerek tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı paylarının Yalova İl Özel İdaresi hesabına gönderilmediği tespit edilmiştir.

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

"Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci ve 18'inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde katkı payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesinde emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir."

"Tahsil edilen miktar, il özel idaresi tarafından açılacak özel hesapta toplanır."

"Yukarıdaki hükümlere göre, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı

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

Denilmektedir.

Yine aynı maddede, katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlama hususunda belediye başkanlarına da sorumluluk yüklenmiş ve ödenmeyen payların, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderileceği belirtilmiştir.

21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesinin 8'inci fıkrasına dayanılarak çıkarılan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payı Yönetmeliği ise, belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan taşınmaz kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u oranında tarh, tahakkuk ve tahsil edilecek katkı payının uygulama esaslarını belirlemektir.

Yönetmelik'in “*Katkı payı hesabı*” başlıklı 6'ncı maddesinde belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılacağı, yine aynı maddede, tahsil edilen katkı payının süresi içinde bu özel hesaba aktarılmasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünün birlikte sorumlu olacağı ve bu hesabın sekreteryaya hizmetlerinin il özel idarelerince yürütüleceği, valiliklerce katkı payı hesabının tahsil ve dağıtımına ilişkin gerekli kayıt düzeninin kurulması gerektiği, tahsil edilen katkı payının süresi içinde il özel idarelerince açılan hesaba aktarılmaması veya katkı payının başka amaçla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı, hüküm altına alınmıştır.

Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere Yalova ili sınırları içerisinde bulunan belediyelerce toplam 19.094.550,69 TL taşınmaz kültür varlıkları katkı payı tutarının mevzuatta öngörülen süreler içerisinde Yalova İl Özel İdaresine gönderilmediği tespit edilmiştir. Aynı hususun İdarenin 2021 Sayıştay Denetim Raporunda da yer almasına rağmen 2022 yılında da devam ettiği görülmüştür.

Kültür Katkı Payı Borcu Olan Belediyelerin listesi aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 8: Kültür Katkı Payı Borcu Olan Belediyeler

BELEDİYE ADI	TOPLAM BORÇ TUTARI (TL)
ALTINOVA	1.804.293,02
ARMUTLU	1.243.187,87
ÇINARCIK	3.303.693,97
ÇİFTLİKKÖY	2.335.545,63
ESENKÖY	489.814,37
KAYTAZDERE	412.793,94
KORU	802.435,76
SUBAŞI	151.833,98
TAVŞANLI	1.535.875,81
TEŞVİKİYE	81.236,63
TERMAL	1.088.770,51
YALOVA	5.845.069,20
TOPLAM	19.094.550,69

Kamu İdaresi cevabında; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına dair katkı payı alacağının takibinin ve tahsil edilemeyen katkı payı tutarlarının yılsonunda ilgili belediyelerin İller Bankası payından tahsili için gerekli yazışmaların yapıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, İl Özel İdaresi tarafından taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına dair katkı payını ödemeyen belediyelere mevzuatın öngördüğü müeyyideler ve sorumluluklar bildirilerek alacağın takibi ve tahsili sağlanmalıdır.

BULGU 7: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödenğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

İdare tarafından 2022 yılı içinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılan mal 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”

Hükmü yer almaktadır.

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 aşılabacağı öngörülmesi halinde Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesinde yapılan açıklamalara uygun olarak Kamu İhale Kuruluna başvurulması ve Kurulun uygun görüşünün alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal ve hizmet alımlarına ait harcamaların yıllık toplamında İdare bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin

%10'unun aşıldığı, aşan kısım için Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadığı tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere sınırı aşan tutarın ödeneye oranı, mal alımlarında %45,53, hizmet alımlarında ise %77,16 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 9: Ödenek Sınırı Aşımı

Harcama Kalemleri	2022 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (TL)	Toplam Ödenenin %10'u	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcamalar T. Tutarı (TL)	Sınırı Aşan Tutar (TL)	Sınırı Aşan Tutarın Ödeneye Oranı %
Mal Alımı	25.183.300,14	2.518.330,01	13.984.225,32	11.465.895,31	45,53
Hizmet Alımı	18.250.976,66	1.825.097,67	15.906.679,82	14.081.582,15	77,16
Toplam	43.434.276,80	4.343.427,68	29.890.905,14	25.547.477,46	58,82

İdare tarafından 2022 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarında, her biri için ayrı ayrı bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu İdaresi cevabında bulguda belirtilen hususlara katıldığını belirtmiştir.

Sonuç olarak İdarenin iş ve işlemlerini 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve ilgili Tebliğ hükümlerine uygun olarak gerçekleştirmesi gerekmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Belediyelerde Tahsil Edilen Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının İl Özel İdaresine Aktarılmaması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Kurumun çalışmaları devam etmektedir.
Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yatırım Planı, Yıllık Çalışma Programı ve Uygulama Projeleri Olmadan Encümen Kararı ile Ödenek Aktarılması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Kurumun çalışmaları devam etmektedir.
Köylere Hizmet Götürme Birliğine Köylere Yönelik Olmayan Hizmetlerle İlgili Ödenek Aktarılması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Kurumun çalışmaları devam etmektedir.
İşçilere 270 Saatin Üzerinde Fazla Çalışma Yapıtırılması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Kurumun çalışmaları devam etmektedir.
Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödenegin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Kurumun çalışmaları devam etmektedir.
Kıdem Tazminatı Karşılıklarına Ait Muhasebe Kayıtlarının Mevcut Durumu Yansıtmaması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Kurumun çalışmaları devam etmektedir.