



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# KIRIKKALE 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](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



# İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	32



## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu .....	4
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	5
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	6
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	7
Tablo 5: İl Özel İdaresinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler.....	7



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdare Tarafından Yapılan Taşınmaz Tahsisleri ile İdarece Tahsisli Olarak Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi
2. Taşınmaz Kayıtlarının Mevcut Durumu Yansıtmaması
3. Satışı Yapılan Taşınmazların Satış Bedeli Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması
4. Taşınır Sistem Kayıtlarının Mevcut Durumu Yansıtmaması
5. Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması ve Tahsilat İşlemleri Sonrası Bütçe Geliri Olarak Kaydedilmemesi
6. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının İlgili Hesaplarda Muhasebeleştirilmemesi

### B. Diğer Bulgular

1. İl Özel İdaresine Aktarılması Gereken Hidrolik Kaynaklara Dayalı Elektrik Üretim Lisans Harçlarının Tespit ve Takibinin Yapılmaması
2. İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması
3. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
4. Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Mevzuatta Bulunmayan ve Projeye Dayanmayan İşler İçin Aktarmalar Yapılması
5. Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi
6. Tahakkuku Tahsiline Bağlı İdare Gelirlerinin Gelirlerden Alacaklar Hesabında Muhasebeleştirilmesi
7. Yapım İşİ İhalesine İdarenin Başka İş ve İşlemlerinde Kullanılmak Üzere Araç ve Personel Dâhil Edilmesi, Kamu Görevlisi Olmayan Bu Kişilerin Yapı Denetim ile Geçici Kabul Komisyonlarında Görevlendirilmesi

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

yapmakla görevli ve yetkilidir.

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



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

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

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

İl özel idaresinin organları; il genel meclisi, il encümeni ve validir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 9'uncu maddesi gereğince; İl Genel Meclisi, İl Özel İdaresinin karar organıdır ve ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelere oluşur. İl Genel Meclisi, başkan dâhil 46 üyeden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi İl Genel Meclisi Kararı ile olur.

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

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

Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat

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

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

Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Encümen Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Makine İkmal Bakım ve Onarım Müdürlüğü, Plan ve Proje Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Müdürlüğü, Su ve Kanal Hizmetleri Müdürlüğü, Yatırım ve İnşaat Müdürlüğü, Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü ile Vali'ye bağlı olarak görev yapan birimlerden oluşmaktadır.

İl özel idaresinin teşkilat yapısında, doğrudan valiye bağlı 2 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Genel Sekreterlik ve İç Denetim Birimidir.

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.

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

**Tablo 1: Personel Durumu**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	210	118
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	105	78
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>		<b>196</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		<b>112</b>

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

### 1.3. Mali Yapı

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır.

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

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

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

**Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

Giderin Çeşidi	Önceki Yılda Devreden Ödenekler (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenekler (TL)	Ek ve Olağanüstü Ödenek (TL)	Aktarmayla Eklenen/ Düşülen Ödenekler (TL)	Net Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Giderleri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenekler (TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenekler (TL)
01- Personel Giderleri	4.329.106,32	21.300.000,00	40.662.453,23	778.100,17	67.069.659,72	65.864.309,95	377.021,56	828.328,21
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	400.000,00	2.990.000,00	7.562.618,04	99.718,61	11.052.336,65	10.969.075,72	83.260,93	0,00

03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.614.304,96	18.152.100,00	55.904.982,07	9.809.237,64	86.480.624,67	79.221.941,71	4.712.690,39	2.545.992,57
04- Faiz Giderleri	0,00	5.000.000,00	0,00	0,00	5.000.000,00	4.369.053,15	630.946,85	0,00
05- Cari Transferler	1.549.422,44	16.350.446,00	19.279.295,33	2.264.352,33	39.443.516,10	36.984.004,54	323.979,97	2.135.531,59
06- Sermaye Giderleri	164.011.665,51	25.719.185,00	327.117.665,44	-2.089.263,30	514.759.252,65	379.598.753,35	6.809.410,52	128.351.088,78
07- Sermaye Transferleri	0,00	1.234.314,00	10.000.000,00	0,00	11.234.314,00	11.194.314,00	40.000,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenek	0,00	9.253.955,00	2.000.000,00	10.862.145,45	391.809,55	0,00	391.809,55	0,00
<b>Toplam</b>	<b>172.904.499,23</b>	<b>100.000.000,00</b>	<b>462.527.014,11</b>	<b>0,00</b>	<b>735.431.513,34</b>	<b>588.201.452,42</b>	<b>13.369.119,77</b>	<b>133.860.941,15</b>

İl Özel İdaresinin 2022 yılı bütçesi ile 100.000.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup önceki yıldan devreden 172.904.499,23 TL ve 462.527.014,11 TL merkezi idare tarafından gönderilen ödenekler ve ek bütçe ile birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 735.431.513,34 TL olmuştur. Yıl içinde 588.201.452,42 TL bütçe gideri yapılmış, 13.369.119,77 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 133.860.941,15 TL ödenek ise sonraki yıla devretmiştir.

Personel giderlerinde net bütçe ödeneğinde izlenen yüksek orandaki fark 5286 sayılı Kanunla kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün özel idareye devrolunan personelinin aylık ve diğer her türlü malî ve sosyal haklarına ilişkin ödeneklerin, aynı Kanun'un geçici 7'nci maddesi hükmü gereğince merkezi idare tarafından gönderilmesi ile tahminin üzerindeki personel ücreti artışlarından, sermaye giderlerinde (yatırımlar) net bütçe ödeneğinde izlenen yüksek orandaki fark ise 5302 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi kapsamında gerçekleştirilen yatırımların ödeneklerinin ilgili merkezi idare kuruluşu tarafından gönderilmesinden kaynaklanmaktadır. Her iki durumda da merkezi idare tarafından gönderilen ödenekler il özel idaresinin bütçe başlangıç ödenekleri arasında yer almamakta ve idarenin bütçe başlangıç ödeneğine kıyasla gerçekleşen giderleri yüksek oranda farklılık göstermektedir.

**Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	675.000,00	405.212,48	0,00	405.212,48	60,03
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.700.000,00	35.462.356,03	18.532,26	35.443.823,77	2.084,93
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	375.080.041,86	385.000,00	374.695.041,86	-
05- Diğer Gelirler	86.250.000,00	162.850.625,07	0,00	162.850.625,07	188,81
06- Sermaye Gelirleri	11.375.000,00	21.359,88	3.841,00	17.518,88	0,15
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	-
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	-
<b>Toplam</b>	<b>100.000.000,00</b>	<b>573.819.595,32</b>	<b>407.373,26</b>	<b>573.412.222,06</b>	<b>573,41</b>

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %573,41 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri taşınmaz satışları nedeniyle yüksek oranda gerçekleşmiştir. 5286 sayılı Kanunla kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün özel idareye devrolunan personelinin

aylık ve diğer her türlü malî ve sosyal haklarına ilişkin ödeneklerin, aynı Kanun'un geçici 7'inci maddesi hükmü gereğince merkezi idare tarafından gönderilmesi ve 5302 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi kapsamında gerçekleştirilen yatırımlara ilişkin ödeneklerin de ilgili merkezi idare kuruluşu tarafından gönderilmesi nedeniyle "alınan bağış ve yardımlar" gelir kaleminde izlenen bu ödenekler idarenin gelirlerinde yüksek oranda artış görünmesine neden olmaktadır.

**Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderlerinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	67.069.659,72	65.864.309,95	98,20
02- Sosyal Güvenlik Kur. Devlet Primi Giderleri	11.052.336,65	10.969.075,72	99,25
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	86.480.624,67	79.221.941,71	91,61
04-Faiz Giderleri	5.000.000,00	4.369.053,15	87,38
05-Cari Transferler	39.443.516,10	36.984.004,54	93,76
06-Sermaye Giderleri	514.759.252,65	379.598.753,35	73,74
07-Sermaye Transferleri	11.234.314,00	11.194.314,00	99,64
08-Borç Verme	0	0	-
09-Yedek Ödenekler	391.809,55	0	0,00
<b>Toplam</b>	<b>735.431.513,34</b>	<b>588.201.452,42</b>	<b>79,98</b>

Başlangıç ödeneği 100.000.000,00 TL olan 2022 yılı bütçesi önceki yıldan devreden, merkezi idarere tarafından gönderilen ve ek bütçeler ile toplam 735.431.513,34 TL olmuştur. Yıl sonunda 13.369.119,77 TL ödenek iptal edilmiş, 133.860.941,15 TL ödenek ise sonraki yıla devretmiştir. Sonuçta bütçe gideri 588.201.452,42 TL olarak %79,98 seviyesinde gerçekleşmiştir. Sermaye giderlerinde sonraki yıla devredilen ödenekler sebebiyle %73,74 oranında gerçekleşme yaşanmıştır.

Faaliyet sonuçları tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın İdarenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı faaliyet gideri 414.259.330,56 TL, faaliyet geliri 539.592.182,32 TL olup dönem olumlu faaliyet sonucu ise 125.332.851,76 TL olarak gerçekleşmiştir.

Kırıkkale İl Özel İdaresinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 5: İl Özel İdaresinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	İl Özel İdaresinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Çeşnigir Yöresel Ürünler Üretim Pazarlama ve Personel Hizmetleri A.Ş.	13.050.000,00	13.050.000,00	100,00

## **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

### **1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi**

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

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

### **1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi**

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

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

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

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

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

Birleştirilmiş veriler defteri,

Geçici ve kesin mizan,

Bilanço,

Faaliyet sonuçları tablosu,

İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

Denetim görüşü, kamu 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

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

Kırıkkale İl Özel İdaresince iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

### **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 performans hedefi tablosunda, ilgili faaliyetlerin kapsamı, gerekçesi ve önemine ilişkin bilgiler ile bulunması gereken "açıklamalar" kısmına yer verilmemesi ve performans göstergelerinin performans hedefleriyle ilgili olmaması açısından mevzuata uygun olmayan kısımlar olmasına rağmen program zamanında yayımlanmıştır. İdare, hiçbir iç kontrol riski belirlememiş, risklerin değerlendirilmesine yönelik de herhangi bir çalışma yapmamıştır.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuş ancak güncel değildir. Yetki devirleri mevzuata uygun yapılmış, yapılan görevlendirmeler farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur. Belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuş ancak esaslara uygunluk açısından iyileştirilmesi gerekmektedir. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

### **İzleme Standartları**

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamış olması nedeniyle değerlendirilmemektedir. Bununla birlikte, Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup bir adet iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Ancak bu kadroya atama yapılmamıştır. Bu nedenle iç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin bir denetim çalışması mevcut değildir.

İdarenin iç kontrol sisteminin mevzuat hükümlerine göre tam olarak kurulmaması ve

etkin bir şekilde işletilmemesi; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun bir şekilde yönetilmesini, İdarenin kanunlara göre faaliyet göstermesini, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir bilgi edinilmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini olumsuz yönde etkilemektedir. Üst yöneticilerin, iç kontrole ilişkin bütün mekanizmaların tam olarak kurulması ve etkin bir şekilde işletilmesi için gerekli sahiplenmeyi göstermesi gerekmektedir.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kırıkkale İl Özel İdaresinin 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: İdare Tarafından Yapılan Taşınmaz Tahsisleri ile İdarece Tahsisli Olarak Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi**

İdare ile diğer kamu idareleri arasında tahsis işlemine konu edilen taşınmazların kayıtlara alınmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinde kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazları birbirlerine tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır.

Tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mal, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili idarenin kullanımına bırakıldığından tahsis yapan ve yapılan idarelerin, bu kaynakların tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işlemini muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188 ve 192'nci maddelerinde de tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre, 250 Arazi ve arsalar hesabı veya 252 Binalar hesabında takip edileceği hükmüne yer verilmiştir. Anılan Yönetmelik'in 189'uncu ve 193'üncü maddelerinde ise tahsis işleminin muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre;

- İdare tarafından tahsis edilen taşınmazların, kayıtlı değerleri üzerinden 252.02-Binalar Hesabına alacak, 500.11-Net Değer Hesabına borç; ayrılmış amortisman tutarlarının da 500.13-Net Değer Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç,

- İdareye tahsis edilen taşınmazların, kayıtlı değerleri üzerinden 252.03-Binalar Hesabına borç, 500.12-Net Değer Hesabına alacak; ayrılmış amortisman tutarlarının da 500.13-Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde; özel idare tarafından diğer kamu idarelerine tahsis edilen ve özel idareye tahsis edilen taşınmazlar olduğu görülmüştür. Ancak tahsis işlemine konu edilen bu taşınmazlara ilişkin mevzuat hükümleri gereği yapılması gereken muhasebe kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, bilançoda yer alan varlık hesaplarının güvenilir bilgi sunması için tahsis işlemine konu edilen taşınmazların muhasebeleştirilerek raporlanması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **BULGU 2: Taşınmaz Kayıtlarının Mevcut Durumu Yansıtması**

İdare mülkiyetinde bulunan taşınmazların envanter ve değerlendirme işlemleri ile cins tashihlerinin Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre tamamlanmaması ve ilgili hesaplara kaydının yapılmaması nedeniyle, mali tablolarda taşınmazlarla ilgili hesapların doğru bilgileri yansıtmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir.

Buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmeliğin "Kayıt Şekli" başlıklı 7'nci maddesinde:

*"(1) Kamu idareleri;*

*a) Tapu kütüğünde adlarına tescilli olan ve Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 2'deki "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu'nda,*

*b) Tapu kütüğünde kayıtlı olmayan ve Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 3'teki "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda,*

*c) Ek 1'deki Kayıt Planının "Orta Malları" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 4'teki "Orta Malları Formu'nda, ç) Ek 1'deki Kayıt Planının "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 5'teki "Genel Hizmet Alanları Formu'nda,*

*d) Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6'daki "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda" yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutarlar.*

*(2) Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerinde hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.*

*(3) İcmal cetvellerinde, kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılır ve bu taşınmazlara ilişkin adet ve yüzölçüm toplamları belirtilir." hükümleri yer almaktadır.*

Yönetmeliğin 5'inci maddesinin birinci fıkrasında ise;

*"Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır." denilmektedir.*

Taşınmaz kayıtları bu şekilde yapıldıktan sonra bu kayıtlar muhasebe birimlerine gönderilerek ilgili varlık hesaplarına kaydedilmesi sağlanacaktır. Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde maddi duran varlıkların hesaba alınması ile ilgili işlemler ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Yapılan incelemelerde taşınmaz envanteri işlemleri tamamlanmaması ve taşınmazların mevcut kullanım şekli ile ilgili cetvellere kaydı yapılmaması nedeniyle, 2022 yılı kesin mizan ve bilançosunda yer alan 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252-Binalar Hesabı, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabı'nın doğru bilgileri yansıtmadığı görülmüştür.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda tüm taşınmazların tespiti ve mevcut kullanım şekliyle kayda alınması, maliyet, rayiç ya da iz bedellerinin tespiti ile muhasebe birimlerince ilgili varlık hesaplarına kayıt ve güncelleme işlemlerinin tamamlanması gerektiği sonucuna varılmıştır.

### **BULGU 3: Satışı Yapılan Taşınmazların Satış Bedeli Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması**

İdare tarafından satışı yapılan taşınmazların ilgili maddi duran varlık hesaplarındaki çıkış kayıtlarının, taşınmazların kayıtlı değeri yerine satış bedeli üzerinden yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, 250 Arazi ve arsalar hesabının işleyişinin konu edildiği 189'ncü maddesinde; Satılan arsa ve arazilerin, bir taraftan kayıtlı değeri bu hesaba, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu farkın 600-Gelirler Hesabına alacak, satış bedelinin 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabına ya da ilgili diğer hesaplara, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz farkın 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan satış bedelinin 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde, kamu idaresine ait taşınmazların satışına ilişkin muhasebe işlemlerinin kayıtlı değeri yerine satış bedeli üzerinden yapıldığı, satış değerleri ile kayıtlı değerleri arasında herhangi bir değerlendirme yapılmadığı ve bu suretle de muhasebe kayıtları ile taşınmaz envanteri arasında uyumsuzluk olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak, bilançoda yer alan varlık hesaplarının güvenilir bilgi sunması için satışa konu olan taşınmazların değerlendirme işlemleri yapılarak gerekli muhasebe işlemlerinin tesis edilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

---

---

#### **BULGU 4: Taşınır Sistem Kayıtlarının Mevcut Durumu Yansıtması**

İdare ambarlarında yapılan fiili denetimler sonucunda taşınır mal yönetimine yönelik eksiklikler olduğu görülmüştür.

##### **A) Taşınır Sistem Kayıtlarının Mevcut Durumu Yansıtması**

Taşınırlarının muhafaza edildiği ambarlarda yapılan filli denetimler sonucunda, ortak ve kişisel kullanıma verilen taşınırlar için ilgili belgelerin düzenlenmediği ve bu taşınırların ambar kayıtlarından düşülmediği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4' üncü maddesinde, ambar; "*Kamu idarelerine ait taşınırların kullanıma verilinceye kadar veya kullanımdan iade edildiğinde muhafaza edildiği yer*" olarak tanımlanmıştır.

Söz konusu yönetmeliğin 10'uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, taşınır kod listesinin (B) bölümünde gösterilen kara taşıtları ve iş makinelerinin, bunları sürekli olarak kullanacak personele verilmesinde ve demirbaş, makine ve cihazların kamu görevlilerinin kullanımına verilmesinde taşınır teslim belgesinin düzenleneceği ifade edilmiştir.

Aynı maddenin (ç) bendinde ise taşınır kod listesinin (B) bölümünde gösterilen taşınırlardan; oda, büro, bölüm, geçit, atölye, garaj ve servislere tahsis edilenler için dayanıklı taşınırlar listesinin düzenleneceği ve listenin istek yapan birim yetkilisi ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusu tarafından imzalanacağı belirtilmiştir.

Bu hükümlere göre ilgili taşınırların kullanıma verilinceye kadar ambar kayıtlarında yer alması, ortak kullanım alanlarına tahsis edildikten veya kişisel kullanıma verildikten sonra ise ilgili belgelerin düzenlenerek ambar kayıtlarından çıkarılması gerekmektedir. Ancak harcama birimlerinden alınan taşınırlar cetvelinin incelenmesi ve ambarlarda yapılan sayımlar neticesinde, bazı taşınırların kişiye yahut ortak kullanıma taşınır teslim belgesi düzenlenmeksizin verilmesi sebebiyle depoda bulunmadığı görülmüştür.

Kullanıma verilen dayanıklı taşınırlara ilişkin taşınır teslim belgesinin oluşturulmaması ambar mevcudu ile taşınır sistem kayıtları arasında uyumsuzluğa neden olmaktadır. Bu durumun ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiği sonucuna varılmıştır.



## **B) İdarece El Konulan ve Ambarlarda Muhafaza Edilen Kaçak Akaryakıtın Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması**

Yasa gereği il özel idaresi tarafından el konulan ve idare ambarlarında muhafaza edilen kaçak akaryakıtta ilişkin taşınır kayıtlarının yapılmadığı ve muhasebe işlemlerinin tesis edilmediği görülmüştür.

5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'nun "Elkonulan eşyanın muhafazası" başlıklı 11'inci maddesinin 8'inci bendinde; *"Kaçak akaryakıt, yakalandığı ildeki il özel idaresine, il özel idaresi bulunmayan yerlerde ise yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığına, miktarı, cinsi ve özelliklerini gösterir bir tutanakla yakalandığı yerde teslim edilir. Kaçak akaryakıtın muhafazası, depolanması, yüklenmesi, boşaltılması ve nakliyesi gibi nedenlerle yapılan masraflar duruma göre il özel idaresi veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından karşılanır"*

5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanununa Göre Elkonulan Akaryakıtın Teslimi, Muhafazası, Tasfiyesi ve Yapılan Masraflara İlişkin Uygulama Yönetmeliği'nin "Akaryakıtın teslimi ve muhafazası" başlıklı 5'inci maddesinde;

*"(1) Kaçak zannı ile ele geçirilen petrol ürünleri, düzenlenen Ek-2'deki Kaçak Akaryakıt Tespit ve Elkoyma Tutanağı ile birlikte uygun şartlarda muhafaza edilmek üzere, ele geçirilen mahallin bağlı olduğu il özel idareleri, il özel idaresi bulunmayan yerlerde defterdarlıklara, kaçak akaryakıt ürünlerini yakalayan kolluk gücü tarafından yakalama yerinde teslim edilir. İl özel idaresi bulunmayan yerlerde defterdarlıklar teslim esnasında tutanak suretlerinin ilgili bölümünü onaylayarak teyit ederler.*

*(2) İl özel idaresi, il özel idaresi bulunmayan yerlerde defterdarlıklar, teslim edilen ürünleri analiz sonuçları gelinceye kadar nev'i ve niteliği değişmeyecek, diğer ürünlerle karışmayacak, değerini ve kanıt olma özelliğini kaybetmeyecek şekilde saklamak, korumak ve bunların temini için her türlü tedbiri almakla yükümlüdür.*

*(3) Elkonulan akaryakıtı muhafaza eden kurum veya kişiler, niteliğinden ve muhafazasından kaynaklanan normal fire, kayıp ve benzerleri ile yetkili kuruluşlar tarafından alınacak numuneler haricinde, akaryakıtı teslim aldıkları ayniyetine uygun şekilde ve miktarda teslim etmek zorundadır. Bunlar dışındaki kayıp, hırsızlık, yangın, su baskını gibi benzeri nedenlerden ötürü akaryakıtın niteliklerinin değişmesi, bozulması, tamamen veya kısmen yok olması hallerinde durum, olayı tevsik eden resmi belgelerle birlikte ilgili davaya müdahil*

*gümrük idaresine bildirilir.*

*(4) İl özel idaresi veya defterdarlığa teslimi mümkün olmayan akaryakıt ile muhafazası özel tesis ve tertibatı gerektiren akaryakıt veya söz konusu idarelerin depolama kapasitesini aşan akaryakıt, büyükşehirler dahil ilçelerde kaymakam, illerde valinin onayı ile özellik ve miktarına göre fiziki depoları uygun olan kamu kurum ve kuruluşları ile özel kişi ve kuruluşların depolarına il özel idaresi veya defterdarlık tarafından yakalandığı yerden teslim alınarak tutanakla teslim edilir." denilmektedir.*

İlgili mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere il özel idaresi; kaçak akaryakıtı teslim aldığı andan itibaren saklamak, korumak, bunların temini için her türlü tedbiri almakla ve tasfiyesi ile yükümlü tutulmuştur.

Diğer taraftan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin;

"Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinde; *"Taşınurlar, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedilir."*

"Devir alınan taşınurların girişi" başlıklı 19 uncu maddesinde ise; *"Kamu idarelerince 31 inci madde hükümlerine göre bedelsiz olarak devir alınan taşınurlar, devreden idarenin Taşınır İşlem Fişinde gösterilen değer esas alınarak düzenlenecek Taşınır İşlem Fişi ile giriş kaydedilir ve Fişin bir nüshası yedi gün içerisinde devreden idarenin çıkış kaydına esas Taşınır İşlem Fişine bağlanmak üzere gönderilir. Devralan idarenin yapmış olduğu taşıma giderleri taşınırın değeri ile ilişkilendirilmez."* hükümleri yer almaktadır.

Yapılan fiili denetimler neticesinde idare ambarlarında 468.148,79 kg kaçak akaryakıtın bulunduğu ve bu akaryakıtla ilişkin taşınır kayıt ve muhasebe işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür. Mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi sunması için taşınır mal yönetimine ilişkin mevzuatın öngörmüş olduğu işlemlerin yerine getirilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

---

---

**BULGU 5: Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması ve Tahsilat İşlemleri Sonrası Bütçe Geliri Olarak Kaydedilmemesi**

Belediyelerce kültür varlıkları katkı payı olarak tahsil olunan tutarların İdareye bildirilmesi sonrası tahakkuk esaslı muhasebe gereği yapılması gereken tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı, bu payların banka hesabına yatırılmasıyla birlikte emanet hesaplarında izlendiği ve tahsilat işlemleri sonrasında da gelir olarak kaydedilmediği görülmüştür.

2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesine göre; mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde ve emlak vergisi ile birlikte belediyelerce tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı il özel idaresine aktarılmaktadır.

Söz konusu aktarılan tutarların takip ve tahsil işlemleri ile gelir kayıtlarının nasıl yapılacağı Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 120 Gelirlerden alacaklar hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 87'nci ve hesabın işleyişini düzenleyen 88'inci maddelerine göre; belediyelerin emlak vergisi gelirlerinden taşınmaz kültür varlıklarının korumasına katkı payı adı altında toplanan tutarların muhasebeleştirilmesi işlemlerinde, belediyelerden bildirimler geldiğinde 120 Gelirlerden alacaklar hesabı ve 600 Gelirler hesabının kullanılarak tahakkuk kaydının yapılması, katkı payı banka hesabına yattığında ise gelen tutar 102 Banka hesabına alınarak ve 120 Gelirlerden alacaklar hesabı kapatılarak işlem yapılması ve nihayetinde tahsilat işlemi ile birlikte 800 Bütçe gelirleri hesabı ile bütçe geliri olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

Gelir ve giderlerin tahakkuk ettirildikleri yılın hesaplarında gösterilmesi, bütçe işlemlerinin ise nakit esasında muhasebeleştirilmesi tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin gereğidir. Ancak, uygulamada katkı payı olarak tahsil olunan tutarların banka hesabına yatırılmasıyla birlikte sadece 333 Emanetler hesabına kaydedilerek izlendiği görülmüştür.

Sonuç olarak, 9.735.309,64 TL ilgili payın belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca 120 Gelirlerden alacaklar hesabı ile 600 Gelirler hesabı ve 800 Bütçe gelirleri hesaplarında izlenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

**BULGU 6: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının İlgili Hesaplarda Muhasebeleştirilmemesi**

İdarede sürekli işçi statüsünde çalıştırılan personel ile İdare şirketinden doğrudan hizmet alımı yoluyla çalıştırılan işçiler için ayrılmış kıdem tazminatı karşılıklarının hatalı

muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

İşçi statüsünde çalışan personele ödenecek kıdem tazminatına ilişkin düzenleme, 1475 sayılı İş Kanunu'nun 14'üncü maddesinde yer almaktadır. Anılan madde hükmü uyarınca; kamu idaresi, bünyesinde bir yıldan uzun süreli çalışan işçilerle iş ilişkisinin maddede sayılan hallerden herhangi biri nedeniyle sona ermesi durumunda kıdem tazminatını ödemekle yükümlüdür.

Adı geçen Kanun'un diğer maddelerinin mülga olması sonrasında yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu'nun "Bazı kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların kıdem tazminatı" başlıklı 112'nci maddesinde ise; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının da ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından ödeneceği belirtilerek kıdem tazminatı hükümleri, alt işveren aracılığıyla çalışan personeli de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Dolayısıyla İdare, anılan mevzuat hükümlerinde öngörülen şartların oluşması halinde kıdem tazminatı ödemekle yükümlü kılınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 500 Net değer/sermaye hesabına ilişkin olarak düzenlenen "Hesabın işleyişi" başlıklı 347'nci maddesinde, daha önce kayıtlara alınmamış olan yabancı kaynak tutarlarının bu hesaba borç, ilgili yabancı kaynak hesabına ise alacak kaydedileceği, 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 331'inci maddesinde; hesaplanan kıdem tazminatına ilişkin karşılık tutarlarının, 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedileceği ve vadeleri bir yılın altına düşen kıdem tazminatı karşılıklarının 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına borç, 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, idarenin gelecekte kendisi için yükümlülük doğuracak söz konusu kıdem tazminatı ödemeleri için karşılık ayırması gerekmektedir. Söz konusu kıdem tazminatı karşılıkları, bahsi geçen işçiler için daha önceden ayrılması gerektiği halde ayrılmamışsa ilk kaydın ilgisine göre 372 Kıdem tazminatı karşılığı veya 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesapları ile birlikte 500 Net değer/sermaye hesabına yapılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, sürekli işçiler ile özel idare şirketinden doğrudan hizmet alımı yoluyla çalıştırılan işçiler için kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: İl Özel İdaresine Aktarılması Gereken Hidrolik Kaynaklara Dayalı Elektrik Üretim Lisans Harçlarının Tespit ve Takibinin Yapılmaması**

İl sınırları içerisinde hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretim faaliyetinde bulunan işletmelerden her yıl alınması gereken elektrik üretim lisans harçlarının takip edilmediği görülmüştür.

492 sayılı Harçlar Kanunu'nun 113'üncü maddesi ile 8 sayılı tarife ve 13 numaralı Elektrik Üretimi Lisans Harçları Sirkülerine göre; Elektrik Piyasası Kanunu kapsamında özelleştirme bedeli, lisans ihale bedeli ve su kullanım bedeli ödemeksizin hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretim faaliyetinde bulunanların gayrisafi iş hasılatları üzerinden binde 15 oranında elektrik üretimi lisans harcını vergi dairesine ödemeleri, ödenen bu harcın %90'ının da tahsilatı yapan vergi dairelerinin üst birimleri tarafından üretimi yapan tesisin bulunduğu yerin il özel idaresi veya büyükşehir belediyesine aktarılması gerekmektedir.

Özelleştirme bedeli, lisans ihale bedeli ve su kullanım bedeli ödemeksizin hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretim faaliyetinde bulunan işletmeler hasılatlarına göre vergi dairesine harç yatırmaktadırlar.

İl sınırları içerisinde faaliyet gösteren ve hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretim faaliyetinde bulunan; ancak il dışı vergi dairelerine lisans harcı ödeyen işletmeler ve yatırdıkları harç miktarları tarafımızca tespit edilmişse de idareye Gelir İdaresi Başkanlığı veya Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından herhangi bir pay aktarılmamıştır.

Sonuçta, Gelir İdaresi Başkanlığı ve Muhasebat Genel Müdürlüğü aracılığı ile İdare'ye aktarılması gereken lisans harçlarına ilişkin payların tespit ve takibinin yapılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

### **BULGU 2: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması**

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

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

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

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2022 yılında 756 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

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

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

Yapılan incelemede Kurumda görev alan 66 işçiden 20'sinin 100 güne kadar, 30'unun 100 ile 200 gün arasında, 11'inin 200 ile 300 gün arasında, 5'inin ise 300 ile 400 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve Kuruma ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılmasının sağlanması gerektiği sonucuna varılmıştır.

### **BULGU 3: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması**

İdare ile sendika arasında imzalanan sosyal denge tazminatı sözleşmesine konusu dışında ve mevzuata aykırı hükümlerin konulduğu görülmüştür.

Mahalli idarelerde düzenlenen sosyal denge tazminatı sözleşmelerinin yasal dayanaklarını oluşturan 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'nci maddesi ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesinde; il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine hangi usul ve esaslarda sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenecek tazminatın aylık tavan tutarının nasıl belirleneceği ile ilgili hükümlere yer verilmiş ve bu sözleşmenin toplu sözleşme sayılamayacağı belirtilmiştir.

Ayrıca, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 28'nci maddesine göre toplu sözleşmelerle; kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme

ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları ile ilgili düzenleme yapılmasına izin verilmişken, sosyal denge sözleşmesine ilişkin 32'nci madde düzenlemesi 28'nci madde de sayılan unsurlar da dahil olmak üzere herhangi bir mali ve sosyal hak ile ilgili düzenleme yapılmasına veya tutar belirleme yetkisi vermemekte olup yalnızca; belirlenmiş olan tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarının, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilmesine imkan sağlanmıştır.

Valinin teklifi üzerine il genel meclisince sosyal denge tazminatı verilmesi yönünde alınan karara istinaden yapılacak sözleşmede vali ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içinde tespit etmekle yetkilidir. 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde bu sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmayacağı açıkça belirtilmişken, sosyal denge tazminatı sözleşmesini, toplu sözleşme gibi değerlendirmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında hükümler koymak mümkün değildir.

Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmeyi imzalayan sendikanın üyesi olmayan ve olamayacak kamu görevlilerinden sözleşme aidatı veya başka adlar altında farklı oranlar üzerinden aidat alınmasına ilişkin hükümler konulması, aynı kadro veya pozisyonlarda bulunan kamu görevlileri arasında ayırma ve eşitsizliğe neden olabileceğinden, aidat alınmasına yönelik bir şarta sosyal denge sözleşmelerinde yer verilmemesi gerekmektedir.

İl Özel İdaresi ile Türk Yerel Hizmet-Sen arasında imzalanan ve 01.04.2021 - 31.03.2023 tarihleri arasında geçerli olan sosyal denge tazminatı sözleşmesinde yapılan incelemede; "yararlanma şartları", "sosyal haklar" ve "sözleşme tazminatı aidatları" başlıkları altında hükümlere yer verildiği ve bu hükümlerde taban aylığın %1'i oranında sözleşme aidatı ödenmesi, sendikaya oda tahsisi, üyelerin tesislerden ücretsiz/indirimli yararlanması, sendika üyelik aidatından hariç olmak üzere taban aylığın %1'i oranında sözleşme tazminatından yapılacak kesintinin sendikaya aktarılması ve spor kulübüne kendi istekleri ile bağış kesintisi yapılması gibi maddelerin olduğu görülmüştür.

Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi'ne, tazminat tutarının belirlenmesi dışında herhangi bir hüküm konulmasının yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olmadığı sonucuna varılmıştır.



---

---

#### **BULGU 4: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Mevzuatta Bulunmayan ve Projeye Dayanmayan İşler İçin Aktarmalar Yapılması**

Köylere hizmet götürme birliklerine mevzuatla belirlenen işler ve yöntemler dışında ödenek aktarıldığı görülmüştür.

5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu'nun 18'inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre bakanlıklar ve diğer merkezî 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. Merkezî idare kuruluşlarında ilgili bakanın, il özel idarelerinde valinin onayıyla aktarılan bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz ve bu işler, birliğin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. Aynı maddenin beşinci fıkrasına göre il özel idaresi bütçe gelirlerinin ne kadarının köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacağı, köylere hizmet götürme birliklerinin sunacağı yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre il genel meclisince kararlaştırılır.

Bahsedilen mevzuat hükümlerine göre, il özel idaresi bütçesinden köylere hizmet götürme birliklerine aktarma yapılabilmesi için, aktarılan ödeneklerin köye yönelik yapım, bakım, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri hizmetlerinde kullanılması zorunludur. Bu hizmetler dışında başka bir amaçla ödenek aktarılmaması ve aktarılan ödeneklerin de birlikler tarafından başka amaçlarla kullanılmaması gerekmektedir.

Ancak, İdare bütçesinden köylere yönelik hizmetlere ilişkin yukarıda sayılan yatırımlar dışındaki işler için aktarmalar yapıldığı ve ayrıca birliklere yapılan bu aktarımların yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine dayanmadığı görülmüştür.

Sonuçta, köylere hizmet götürme birliklerine yukarıda bahsedilen yatırım işleri kapsamında ve yatırım planı ile uygulama projelerine göre ödenek aktarılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **BULGU 5: Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi**

Kurum tarafından vadeli mevduat hesaplarında tahakkuk eden faiz gelirlerinin net tutar üzerinden muhasebeleştirildiği, banka tarafından faiz geliri üzerinden yapılan stopaj kesintisinin muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Gayri safilik ilkesi" başlıklı 39'uncu maddesinde; gelir ve giderlerin, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedileceği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin "Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinde ise; kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemlerinin, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izleneceği, söz konusu hesapların bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsus olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "600 Gelirler hesabı" başlıklı 368'inci maddesinde; bütçe ile ilgili olsun veya olmasın Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenen uluslararası genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre tahakkuk eden her türlü gelirin 600 Gelirler hesabında, "800 Bütçe gelirleri hesabı" başlıklı 382'nci maddesinde ise, mevzuatı gereğince bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben yapılan tahsilatların 800 Bütçe gelirleri hesabında izlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, vadeli mevduat hesaplarına tahakkuk eden faizlerin stopaj kesintisi sonrası oluşan net tutarının, aynı rakamlar üzerinden hem 600 Gelirler hesabına hem de 800 Bütçe Gelirleri hesabına kayıt edildiği, yapılan stopaj kesintisinin muhasebe kayıtlarında yer almadığı anlaşılmıştır.

Anılan mevzuat hükümleri uyarınca tahakkuk eden faiz gelirlerinin 600 Gelirler hesabına gayrisafi tutar üzerinden, 800 Bütçe gelirleri hesabına ise stopaj yapıldıktan sonraki net tutar üzerinden kayıt edilmesi, ayrıca stopaj kesintisinin de 630 Giderler hesabında gösterilmesi sonucuna varılmıştır.

#### **BULGU 6: Tahakkuku Tahsiline Bağlı İdare Gelirlerinin Gelirlerden Alacaklar Hesabında Muhasebeleştirilmesi**

İdarece peşin olarak tahsil edilen; harçlar, gelirler ve teminatlar gibi tahakkuku tahsiline bağlı gelirlerin, mevzuata aykırı olarak tahsil edildiği anda doğrudan gelir kaydetmek yerine tahakkuk işlemleri yapılarak 120 Gelirlerden Alacaklar hesabı ile ilişkilendirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Gelirlerden Alacaklar Hesabı"nın işleyişinin anlatıldığı 87'nci maddesinde "*Nitelikleri itibarıyla tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak yapılan tahsilatlar, bu hesapla ilişkilendirilmez*" hükmüne yer

verilmiştir. Buna göre tahakkuku tahsiline bağlı tahsilatların 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile ilişkilendirilmemesi, ilgili olduğu diğer hesaplarda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarlar 100-Kasa Hesabı ya da 102-Banka Hesabına borç 600-Gelirler Hesabına alacak; diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.

Ancak, idare hesap ve işlemleri incelendiğinde, 2022 yılı içerisinde tahsil edilen merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar, bazı idari para cezaları ve benzeri gelirler ile mevduat faiz gelirlerinin, 120 Gelirlerden alacaklar hesabına hem borç hem de alacak kaydedilerek bu hesapla ilişkilendirildiği görülmüştür.

İdare tarafından gerçekleştirilecek gelir tahakkuk kayıtlarında gerekli kontroller yapılarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine uygun olarak tahakkuku tahsiline bağlı çeşitli gelirlerin muhasebe kayıtlarının mevzuata uygun şekilde gerçekleştirilmesi sonucuna varılmıştır.

#### **BULGU 7: Yapım İşi İhalesine İdarenin Başka İş ve İşlemlerinde Kullanılmak Üzere Araç ve Personel Dâhil Edilmesi, Kamu Görevlisi Olmayan Bu Kişilerin Yapı Denetim ile Geçici Kabul Komisyonlarında Görevlendirilmesi**

##### **A) Yapım İşi İhalesine, İhale Konusu İş Kapsamında Olmayan ve İdarenin Genel İş ve İşlemlerinde Kullanılmak Üzere Araç ve Personel Dâhil Edilmesi**

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesine göre; İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.

Buna göre idareler farklı istekliler tarafından sağlanabilecek ve aralarında doğal bağlantı olmayan mal alımı, hizmet alım ve yapım işlerini bir arada ihale edemeyecekleri gibi, yapılan işlemlerle veya alınan hizmetle ilgisi olmayan, farklı yöntemlerle piyasadan temin edilebilecek hizmet kalemlerini de ihale bünyesine katamazlar.

Öte yandan idareler, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi hükmü uyarınca,

belediyeler ile bağılı kuruluşları personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliğı itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamaz. Aynı bendin 2 numaralı alt bendinde ise, hangi durumlarda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sayılacağıının kriterleri belirtilmiş ve bu bendin 3 numaralı alt bendinde de, anılan konuda Kamu İhale Kurumuna usul ve esaslar belirleme yetkisi verilmiştir.

Aynı işin yapımı veya alımı içinde olmak kaydıyla, hangi hallerde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sayılıp sayılmayacağına ilişkin ölçütler belirlenmişken, bir ihalenin içine, idarenin başka iş ve işlemlerinde kullanılmak üzere araç ve personel dercedilmesi düşünülemez.

Mühimmat Depolama Sahası Yapım İşine ait ihale dokümanlarında idarenin iş ve işlemlerinde kullanılmak üzere 6 adet sedan tipi araç (yakıt dahil), 2 adet pick-up tipi araç (yakıt dahil) ve 4 adet teknik personelin idarenin emrine verileceğı belirtilmiştir. Şartlar; araçlar için ihzari işler şartnamesinde, personel içinse teknik şartnamede ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Araçların bazıları hizmet işlerinde, personel ise idarenin belirlediğı iş ve işlemlerde kullanılmaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliğı'nin "Yapım işinin yürütülmesinde ihtiyaç duyulan araç, gereç ve malzemelerin yüklenicilere aldırılması" başlıklı 49'uncu maddesine göre ise; ihale konusu iş kapsamında yer almayan hususların yerine getirilmesi yükleniciden istenilemez. Ancak ihale konusu işin yürütülmesi ile doğrudan ilgili olması, kullanım süre ve şekillerinin ihale dokümanında belirtilmesi kaydıyla, ihale dokümanında araç, gereç ve malzemelerin yüklenici tarafından temin edileceğıine ilişkin düzenleme yapılmasının mümkün olduğu belirtilmiştir. Yine, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğı'nin "Tesis, makine, teçhizat ve diğere ekipmana ilişkin belgeler" başlıklı 41'inci maddesinde ise; ihale konusu işin yürütülmesi için işyerinde bulundurulması öngörülen tesis, makine, teçhizat ve diğere ekipmana ilişkin bilgilere sözleşme tasarısında yer verilir denilmekle, yüklenicilerden işin yapılmasıyla doğrudan ilgili olan araç ve gereçlerin ihale dokümanlarında yer vermek suretiyle istenilebileceğı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin bir arada ihale edilmemesi, farklı yöntemlerle piyasadan temin edilebilecek hizmet alımı kapsamındaki personel ve araç kalemlerinin de yapım ihaleleri bünyesine katılmaması gerektiğı sonucuna varılmıştır.

---

---

## **B) İdarenin, Başka İş ve İşlemlerinde Kullanmak Üzere Yapım İşİ İhalesi Kapsamına Dahil Ettiği Personelin Yapı Denetim ve Geçici Kabul Komisyonlarında Görevlendirilmesi**

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128'inci maddesinde; Devletin, kamu iktisadi ve teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişiliklerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği hükmü yer almaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda ise; kamu hizmetlerinin bu kanuna göre istihdam edilen memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürüleceği belirtilmekte, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler ise memur olarak tanımlanmaktadır.

Bayındırlık işleri Kontrol Yönetmeliği'nin 3 ve 4'üncü maddelerinde kontrol örgütü; işveren makamı veya vekili ile kontrol elemanı, kontrol şefi ve mühendisler olarak, kontrol işlemi ise; yönetim ve denetim yapan görevliler olarak tanımlanmıştır.

Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin "Muayene ve kabul komisyonlarının kuruluşu" başlıklı 3'üncü maddesinde; komisyonlarda görevlendirilecek olanların tamamının teknik eleman olmasının zorunlu olduğu, idarede yeterli sayıda veya işin özelliğine uygun nitelikte teknik eleman bulunmaması durumunda, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarından teknik eleman görevlendirilebileceği belirtilmiştir. Ayrıca; işin denetiminde bulunan yapı denetim görevlilerinin muayene ve kabul komisyonlarında görev alamayacağı da hüküm altına alınmıştır.

İdare, yapı denetim görevlileri ve geçici kabul komisyonlarında kendi personeli olan ve uygun nitelikteki kamu görevlilerini çalıştırmak zorundadır. Yeterli sayıda veya nitelikte kendi personeli bulunmadığı durumda ise yine kamu kuruluşlarından aynı nitelikte personel temin etmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Mühimmat Depolama Sahası Yapım İşİ ihalesi kapsamına dahil edilerek çalıştırılan mühendislerin, İdarenin başka işlerinde yapı denetim görevlisi ve geçici kabul komisyonu üyesi olarak çalıştırıldıkları görülmüştür.

Sonuç olarak, kamu görevlisi olmayan ve başka bir yapım işini sürdüren şirketle yapılan sözleşme kapsamına dahil edilerek temin edilen personelin yapı denetim ve kabul komisyonlarında görev almaması gerektiği sonucuna varılmıştır.

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**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Nitelikleri İtibariyle Tahakkuku Tahsiline Bağlı Bütçe Geliri Olarak Yapılan Tahsilatların, Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile İlişkilendirilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular Bölümünde (Bulgu 6) yer almaktadır.
İl Sınırları İçerisinde Özelleştirme Bedeli, Lisans İhale Bedeli ve Su Kullanım Bedeli Ödemeksizin Hidrolik Kaynaklara Dayalı Elektrik Üretim Faaliyetinde Bulunan İşletmelerin ve Özel İdareye Aktarılması Gereken Payın Tespit ve Takibinin Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular Bölümünde (Bulgu 1) yer almaktadır.
5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 18'inci Maddesinin Beşinci Fıkrasında Yer Alan Hüküm Gereği İl Genel Meclisinin Belirleyeceği Esaslara Uygun Olarak Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Sunacağı Yatırım Planı, Yıllık Çalışma Programı ve Uygulama Projelerine Bağlı İşler Yerine Genel Gider, Birlik Hizmetleri Gibi Genel İfadelerle Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Ödenek Aktarılması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular Bölümünde (Bulgu 4) yer almaktadır.
İdarenin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Göre Yapılması Gereken Envanter ve Değerleme İşlemlerinin Tamamlanmaması ve İlgili Hesaplara Kaydının Yapılmaması Nedeniyle Mali Tablolarda Taşınmazlarla İlgili Hesapların Doğru Bilgi Sunamaması	2018	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümünde (Bulgu 1 ve 2) yer almaktadır.
Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının Açılmaması Nedeniyle İşçi Statüsünde İstihdam Edilen Personelin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Mali Tablolarda İzlenememesi	2018	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümünde (Bulgu 6) yer almaktadır.