



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

GİRESUN İL ÖZEL İDARESİ

2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021



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.....	11
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	11
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	12
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	30

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu	5
Tablo 3:2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	6
Tablo 4:2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	7
Tablo 5: İl Özel İdaresinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler.....	8

KISALTMALAR

A.Ş. : Anonim Şirketi

Bem-Bir-Sen : Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliđi Sendikası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Bazı Abonelikler İçin Ödenen Güvence Bedellerinin Doğrudan Giderleştirilmesi
2. Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
3. Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Yönetmelik Hükümlerine Uygun Şekilde Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Bazı Bilgisayar Yazılım Alımlarının Haklar Hesabında İzlenmemesi
2. Bazı Taşınırın Mevzuata Uygun Kaydedilmemesi ve Taşınır İşlem Fişlerinin Düzenlenmemesi
3. Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Olmadan Kamu İhale Kanununda Belirtilen Sınırın Üzerinde Alım Yapılması
4. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının Tahsis Amacı Dışında Kullanılması
5. Banka Hesapları Arasındaki Para Aktarımlarında Diğer Hazır Değerler Hesabının Kullanılmaması
6. Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi
7. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması
8. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinde Mevzuata Uygun Olmayan Hükümler Bulunması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Giresun 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 ve Şehircilik 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 Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır.

Çevre ve Şehircilik 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 40 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 Sekter, Genel Sekreter Yardımcıları ile Hukuk Müşavirliği, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Encümen Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, İşletme Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü, Plan ve Proje Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, Yatırım ve İnşaat Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü ile Vali'ye bağlı olarak görev yapan birimlerden oluşmaktadır.

İl özel idaresinin teşkilat yapısında, Genel Sekreterlik ile İl Encümeni doğrudan valiye bağlıdır. 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.

Giresun 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	228	148
Sözleşmeli Personel	5	5
Kadrolu İşçi	105	53
Geçici İşçi	-	-
Toplam	338	206
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	343	343

Ayrıca İl Özel İdaresinin doğrudan hissedarı olduğu toplam 2 adet şirket bulunmaktadır.

Ayrıca Giresun 1'inci Organize Sanayi Bölgesi ve Giresun 2'inci Organize Sanayi Bölgesi kuruluşunda yer almaktadır.

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.

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

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

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

Tablo 2: Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu

Giderin Çeşidi	Önceki Yılda Devreden Ödenekler (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenekler (TL)	Kurum Dışı Ek/ Özel Ödenek (TL)	Aktarmayla Eklenen/ Düşülen Ödenekler (TL)	Net Bütçe Ödenegi (TL)	Bütçe Giderleri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenekler (TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenekler (TL)
Personel Giderleri	1.596.689,00	15.990.000,00	37.566.441,37	-386.480,63	54.766.649,74	50.795.879,44	202.709,30	3.768.061,00

Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0	2.050.000,00	6.391.690,34	172.853,98	8.614.544,32	8.582.816,77	31.727,55	0
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.858.041,00	21.870.000,00	50.569.962,48	7.940.831,62	82.238.835,10	73.628.861,49	1.108.030,01	7.501.943,60
Faiz Giderleri	0	5.000.000,00	5.000.000,00	3.014.517,47	13.014.517,47	10.014.517,47	3.000.000,00	0
Cari Transferler	0	4.610.000,00	6.193.104,57	6.542.984,83	17.346.089,40	11.766.301,79	579.787,61	5.000.000,00
Sermaye Giderleri	50.671.109,00	19.280.000,00	34.359.073,64	-17.174.707,27	87.135.475,37	52.268.748,31	1.252.315,06	33.614.412,00
Sermaye Transferleri	0	0	0	0	0	0	0	0
Borç Verme	0	0	0	0	0	0	0	0
Yedek Ödenek	0	2.700.000,00	0	-110.000,00	2.590.000,00	0	2.590.000,00	0
Toplam	54.125.839,00	71.500.000,00	140.080.272,40	0,00	265.706.111,40	207.057.125,27	8.764.569,53	49.884.416,60

İl Özel İdaresinin 2020 yılı bütçesi ile 71.500.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup 54.125.839,00 TL önceki yıldan devreden, 140.080.272,40 TL yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 265.706.111,40 TL olmuştur. Yıl içinde 207.057.125,27 TL Bütçe Gideri yapılmış, 8.764.569,53 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 49.884.416,60 TL ödenek ise 2021 yılına devretmiştir.

Tablo 3:2020 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	2.590.000,00	5.093.300,55	300,00	5.093.000,55	196,64
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.890.000,00	1.356.608,58	0	1.356.608,58	71,78
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	0	93.279.772,90	0	93.279.772,90	0
05- Diğer Gelirler	67.020.000,00	101.355.136,26	0	101.355.136,26	151,23

06- Sermaye Gelirleri	0	12.528.890,00	0	12.528.890,00	0
08-Alacaklardan Tahsilat	0	0	0	0	0
09- Red ve İadeler	0	300,00	0	0	0
Toplam	71.500.000,00	213.613.408,29	300,00	213.613.408,29	298,76

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri % 298,76 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%196,64) beklenenin çok üstünde ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%71,78) beklenenin altında, Diğer gelirleri ise (%151,23) beklenenin üstünde gerçekleşmiştir, Bütçe Gelir Tahmininde öngörülmeven 12.528.890,00 TL'lik Sermaye Geliri ise gayrimenkül satışından kaynaklanmıştır. Gerçekleşme yüzdesinin bu kadar yüksek olmasının nedeni Yatırım Projeleri için tahsis edilen ödeneklerin bütçe hazırlanması sırasında tahmin edilememesidir.

Tablo 4:2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderlerinin Ekonomik Kodu	2020 Yılı Gider Bütçesi (TL)	2020 Yılı Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	15.990.000,00	50.795.879,44	317,67
02-S.G.K. Devlet Prim Giderleri	2.050.000,00	8.582.816,77	418,67
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	21.870.000,00	73.628.861,49	336,6
04-Faiz Giderleri	5.000.000,00	10.014.517,47	200,29
05-Cari Transferler	4.610.000,00	11.766.301,79	255,23
06-Sermaye Giderleri	19.280.000,00	52.268.748,31	271,10
07-Sermaye Transferleri	0	0	0
09-Yedek Ödenek	2.700.000,00	0	0
Toplam	71.500.000,00	207.057.125,27	289,59

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri % 289,59 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar % 217,67 oranında aşılmıştır. S.G.K Devlet Prim Giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar % 318,67 oranında aşılmıştır, Mal ve Hizmet Alım Giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar % 236,67 oranında aşılmıştır, Faiz Giderlerinde başlangıç bütçesinden öngörülen tutar % 100,29 oranından aşılmıştır, Cari transferlerde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar % 155,23 oranında aşılmıştır, Sermaye Giderlerinde başlangın bütçesinden öngörülen tutar % 171,10 oranında aşılmıştır. Gerçekleşen giderlerin 2020 Yılı Gider Bütçesi tahminlerinden fazla olmasının sebebi, gider tahminleri

yapılırken sadece kendi öz bütçe gider tahminlerini baz alınır, ortak projeler kapsamında diğer kurumlardan alınacak ödeneklerin öngörülememesinden kaynaklanmaktadır.

Merkezi yönetim kapsamındaki idareler tarafından ödenek gönderilmek suretiyle bir takım hizmetlerin il özel idareleri eliyle gerçekleştirilmesi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesine eklenen ek fıkra ile mümkün kılınmıştır. Bu fıkra hükmünce; Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. Aktarılan ödenekler nedeniyle öngörülen bütçe büyüklüğü ile gerçekleşen bütçe büyüklükleri arasında çok büyük farklılıklar oluşmaktadır. Bütçe hazırlık aşamasında merkezi yönetim kapsamındaki idarelerden yatırım projeleri karşılığında ne kadar ödenek gönderileceği bilinmediğinden bütçe rakamları gerçekçi olmamaktadır. Aktarma yoluyla gelen nakit gelir ve ödenek kaydedilmek suretiyle bütçeleştirilmektedir. Dolayısıyla il özel idarelerinin yılı bütçeleriyle öngörülen rakamlarla bütçe gerçekleştirmeleri arasında ciddi farklar bulunmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın İl Özel İdaresinin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 161.224.969,76 TL, Faaliyet Geliri 214.512.041,62 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 53.287.071,86 TL olarak gerçekleşmiştir.

Giresun İl Özel İdaresinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda 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	Giresun Teknoloji Bölgesi Yönetici Anonim Şirketi	675.000,00	50.000,00	7,40
2	Giresun İl Özel İdaresi Personel A.Ş.	5.000.000,00	5.000.000,00	100

İl Özel İdaresi Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirket bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Giresun 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 ve Şehircilik Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır. Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 55, 56 ve 57'nci maddelerinde iç kontrol sisteminin tanımı, amacı ve yapısı belirlenmiştir.

Kanunda; 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 süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü”, olarak tanımlanmıştır.

Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarihli ve 26040-3. mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ve 01.01.2006’da yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın “İç Kontrol Standartları” başlıklı 5’inci maddesinde; “İç kontrol standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir ve yayımlanır. İdareler, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür. Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebilir.” hükmü yer almaktadır.

Mezkûr hüküm gereği Maliye Bakanlığı, Kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerekli standart ve temel şartları belirlemiş ve “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” adı altında 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlamıştır.

Giresun İl Özel İdaresinin “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” çerçevesinde iç kontrol sisteminin incelenmesi sonucunda;

- İdarede 2015 yılı İç Kontrol Eylem Planının olduğu, ancak izleyen yıllarda bu çalışmanın yapılmadığı,

- İç Kontrol Değerlendirme Raporunun mevcut olmadığı,
- Başkanlık makamının oluruyla atanmış İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu bulunmadığı,
- Personelin görevlerini ve bu görevlere ilişkin yetki ve sorumluluklarını kapsayan görev dağılım çizelgesi oluşturulmadığı ve personele bildirilmediği,
- Kurumca düzenlemiş yetki devri usul ve esasları bulunmadığı, etik sözleşmesinin imzalandığı fakat etik rehberinin yayımlanmadığı,
- Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikasının yazılı olarak mevcut olmadığı,
- Hassas görevlerin ve bu görevlere ilişkin prosedürlerin belirlenmediği,
- Kurum içi planlı eğitimlerin olmadığı,
- Personelin sayısının yetersizliği sebebiyle görevler ayrılığı ilkesinin tam olarak uygulanmadığı,
- Ön mali kontrolün mevzuata uygun olarak yürütülemediği
- 2020-2024 yıllarını kapsayan Stratejik Planın ve 2020 yılı Performans Programının genel olarak mevzuata uygun olarak hazırlandığı, fakat performans göstergeleri ile kurumsal ve iş süreçleri düzeyinde risklerinin belirlenmediği,

görülmüştür.

Sonuç olarak, Giresun İl Özel İdaresinde Kamu İç Kontrol Standartlarına uygun ve etkin bir iç kontrol sistemi oluşturulamadığı, ancak eksikliklerin giderilmesine yönelik çalışmaların devam ettiği görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Giresun İl Özel İdaresi 2020 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: Bazı Abonelikler İçin Ödenen Güvence Bedellerinin Doğrudan Giderleştirilmesi

İdarece ödenen doğalgaz ve elektrik abonelikleri için ödenen güvence bedelleri 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine 630-Giderler Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği ve Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği hükümlerine göre güvence bedelleri; dağıtım şirketlerinin ve kurumların alacaklarını garanti altına almak üzere abonelik sözleşmesinin imzalanması ile birlikte bir defaya mahsus olmak üzere abonelerden tahsil edilmekte ve abonelik sözleşmesi sona erdiğinde ilgili mevzuatı çerçevesinde güncellemesi yapılarak tüm borçlarının ödenmiş olması kaydıyla abone veya onun yetkili temsilcisine iade edilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmelik'inin 95 ve 168'inci maddelerinde özetle, kamu idarelerince, bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak geri alınmak üzere diğer kamu idareleri veya kişilere bir yıldan daha az süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesinde 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının, bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için ise 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının kullanılması açıklanmıştır.

Yapılan incelemelerde; İdare tarafından doğalgaz ve elektrik abonelikleri için 2020 yılı içerisinde, 2026 Yevmiye Nolu Ödeme Emriyle Çoruh Elektrik A.Ş.'ye 89.952,00 TL, 716 Yevmiye Nolu Ödeme Emriyle AKSA A.Ş. doğalgaz dağıtım şirketine 62.258,19 TL ödeme yapıldığı ve bu tutarların 630 Giderler Hesabında muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

İdare tarafından yapılan ödeme, alınan hizmetin karşılığı olarak katlanılan bir gider değil, hizmetin alınabilmesi için geri alınmak üzere kuruluşlara bir yıldan daha uzun süreli verilen bir depozito niteliğindedir.

Her ne kadar İdare bulgumuzda belirttiğimiz şekilde vermiş olduğu depozita tutarlarının; 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izleneceğini belirtse, 2020 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Yukarıda yapılan açıklamalar neticesinde, İdarenin bir hizmetten yararlanabilmesi için vermiş olduğu depozit tutarları, bu hizmetten yararlanmaya devam ettiği sürece 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında kaydı gerekirken, 630-Giderler Hesabına kaydedilerek doğrudan giderleştirildiğinden, kurum mali tabloları bu hesaplar bakımından doğru veri üretmemiştir.

BULGU 2: Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

İdarece, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına arsa ve binalar tahsis edilmiş olduğu, ancak bu tahsis işlemlerinin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 64/d maddesi uyarınca il özel idareleri kendilerine ait taşınmaz malları asli görev ve hizmetlerinde kullanmak ve süresi 25 yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlara tahsis edebilir. Tahsis edilen bu taşınmazların mali tablolarda gösterilmesi için gerekli muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar hesap grubuyla ilgili olarak "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinde; tahsis edilen taşınmazlardan, Hazineye ait olanların milli emlak birimlerince, diğer kamu idarelerine ait olanların ise yetkili birimlerce muhasebe birimlerine bildirilerek gerekli kayıtların yapılacağı; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazların, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği; taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtlarının kapatılacağı ifade edilmiştir.

Diğer yandan, aynı Yönetmeliğin 250-Arazi ve Arsalar Hesabına ilişkin olarak yapılan açıklamalara göre, tahsis edilen arsa ve araziler, tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 250-Arazi ve Arsalar Hesabı alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilecektir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı da 500-

Net Değer Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilmek suretiyle idarenin muhasebesine dahil edilecektir. Aynı Yönetmelik'te, 252-Binalar Hesabı için de benzer düzenlemeler bulunmaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayınlanan Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında da, mahalli idarelerin, tahsis ettiği binaları 252.02 Kamu İdaresinin Tahsisi Ettiği Taşınmazlar ile 500.11 Tahsis Edilen Taşınmazlar hesaplarında izlemesi gerektiği belirtilmiştir.

İdarece başka kurumlara tahsis edilen taşınmazlara ilişkin yukarıda belirtilen düzenlemeler uyarınca yapılması gereken muhasebe kayıtlarının yapılmadığı, bu yüzden bunların hala İdarenin kendi kullanımında olduğu görünmektedir.

Her ne kadar, İdarece bulguda belirtilen hususa ilişkin çalışmalara başlanıldığı ifade edilmiş olsa da, bunun 2020 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Bu bakımdan, başka kurumlara tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarının yapılmaması, gerek muhasebenin temel kavramları arasında yer alan tam açıklama ilkesine, gerekse yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümlerine aykırı olup, 2020 yılı Mali Tablolarında yeralan 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 252-Binalar Hesabı, 257-Birikmiş Amortismanlar ve 500-Net Değer Hesabı doğru veri üretmemiştir.

BULGU 3: Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Yönetmelik Hükümlerine Uygun Şekilde Yapılmaması

Kurum taşınmazlarının tespit, numaralandırma, dosyalama, cins tashihi ve yeniden değerlendirme işlemlerinin Yönetmelik hükümlerine uygun şekilde yapılmadığı görülmüştür.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla çıkarılan “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.01.2006 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelik'in; “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5’inci maddesinin;

Birinci fıkrasında; taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olarak değerlendirileceği, ikinci fıkrasında; idarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların maliyet bedeli, rayiç değeri veya iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı, üçüncü fıkrasında; taşınmazların rayiç bedelinin maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olan taşınmazların ise bu idarelerce tespit edileceği, beşinci fıkrasında “kayıt işlemleri” nin taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ile ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsayacağı, altıncı fıkrasında; söz konusu taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemlerinin, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılacağı, yedinci fıkrasında; taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin, bu Yönetmelik'te belirtilen usul ve esaslara göre harcama yetkilileri tarafından görevlendirilecek personele yaptırılacağı,

“Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar” başlıklı 6'ncı maddesinin; birinci fıkrasında, taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim ve personelin, kayıtların mevzuata uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını ve bu kayıtlara ilişkin bilgisayar programı, defter ve belgelerin denetime hazır şekilde muhafaza edilmesini sağlamakla yükümlü olduğu,

“Kayıt şekli” başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında, kamu idaresi tarafından taşınmazların hangi formlara kaydedileceği, ikinci fıkrasında, hazırlanan formların taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimi tarafından bu formların konsolide edileceği ve bu Yönetmeliğin ekinde bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı, icmal cetvellerine kaydın nasıl yapılacağı ve icmal cetvellerinin ne tür bilgiler içereceği,

“Taşınmazların numaralandırılması” başlıklı 8'inci maddesinde; kaydedilen her taşınmaz için bir taşınmaz numarası verileceği,

“Dosyalama” başlıklı 9'uncu maddesinde; Yönetmeliğin 7'inci maddesine göre kaydedilen her taşınmaz için taşınmaz ile aynı numarayı taşıyan ve madde hükmünde sayılan belgeleri içeren birer dosya düzenleneceği,

“Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10'uncu maddesinde, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların mevcut

kullanım şekli ile kayıtlara alınacağı, taşınmazların cins tashihi için gerekli işlemlerin idarece yapılacağı,

“Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler” başlıklı geçici 1’inci maddesinde; bu Yönetmelik’in 5’inci maddesine göre yapılması gereken işlemlerin 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği,

hüküm altına alınmıştır.

2020 yılında, taşınmazların tespit, numaralandırma, dosyalama, cins tashihi ve yeniden değerlendirme işlemlerinin yukarıda belirtilen hükümlere göre yapılmadığı görülmüş olup, İdare tarafından buna yönelik çalışmaların başlatılacağı bildirilmiştir.

Bu itibarla, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince, taşınmaz tapu bilgilerinin temin edilerek İdarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımındaki taşınmazların fiili envanterinin yapılması, ilk girişlerin emlak değeri üzerinden yapılarak maliyet bedeli ve rayiç bedel çalışmasından sonra yeniden değerlendirme yapılması, her bir taşınmaz için numaralandırma, dosyalama ve cins tashihi işlemleri ile taşınmaz kayıt işlemlerinin gerçekleştirilmesi, taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide edilmesi, bütün bu işlemlerin Yönetmelik’te belirtilen tarih itibariyle tamamlanması, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereğince son hallerinin ilgili hesaplar ve mali tablolarda gösterilmesi sağlanmalıdır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bazı Bilgisayar Yazılım Alımlarının Haklar Hesabında İzlenmemesi

Bilgisayar yazılım ve lisans alımlarının 260-Haklar Hesabında izlenmesi gerekirken, idare tarafından bu nitelikteki bazı alımların 630-Giderler Hesabına kayıt edilerek doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 260-Haklar Hesabını düzenleyen “Hesabın niteliği” başlıklı 210’uncu maddesinde; bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için 260-Haklar Hesabının kullanılacağı,

211'inci maddesinde ise; bütçeye gider kaydıyla edinilen haklar bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaba, ödenecek tutarın 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, 07.04.2020 tarih ve 1577 nolu, 07.04.2020 tarih ve 1578 nolu ve 16.06.2020 tarih ve 2725 nolu ödeme emirleri ile satın alınan toplam 148.648,60 TL tutarındaki bilgisayar yazılım ve lisans alımlarının 260-Haklar Hesabı yerine 630-Giderler Hesabında muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Her ne kadar, İdarece bilgisayar yazılım alımlarının 260-Haklar Hesabında izleneceğini belirtirse de, bunun 2020 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve kurumun belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği yazılım ve benzeri nitelikteki hak ve yetkilere ilişkin harcamalarının belirtilen mevzuat hükümleri gereğince 260-Haklar Hesabına kaydı gerekirken, 630-Giderler Hesabına kaydedilmesi, kurum mali tabloları bu hesaplar bakımından doğru veri üretmemiştir.

BULGU 2: Bazı Taşınırların Mevzuata Uygun Kaydedilmemesi ve Taşınır İşlem Fişlerinin Düzenlenmemesi

İdare tarafından satın alınan bazı ilk madde ve malzemelerin taşınır giriş kayıtlarının yapılmadığı ve bunların bedellerinin 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı yerine 630-Giderler Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 150-İlk Madde Ve Malzeme Hesabı ile ilgili olan "Hesabın niteliği" başlıklı 115'inci maddesinde; bu hesabın kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 116'ncı maddesinde ise satın alınan veya üretilen ilk madde ve malzemeler bir taraftan maliyet bedelleri ile bu hesaba borç, 103-Verilen çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği, tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemelerin

bu hesaba alacak 630-Giderler Hesabına borç kaydedileceği, belirtilmektedir. Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 12'nci maddesinde kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt alınmasının gerektiği belirtilerek 13'üncü maddesinde ise tüm taşınır giriş ve çıkışlarının Taşınır İşlem Fişi ile yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede 2020 yılında;

- Elektrik malzemeleri karşılığında KDV dâhil toplam 167.782,00 TL
- Çimento alımları karşılığında KDV dâhil toplam 357.622,00 TL,
- Araç Lastik alımları karşılığında KDV dâhil toplam 458.974,00 TL,
- Toner malzemesi alımı karşılığında KDV dâhil toplam 343.207,00 TL,

ödeme yapıldığı, ancak depolanan ve ihtiyaç oldukça kullanılan bu taşınırlar için taşınır işlem fişlerinin düzenlenmediği ve 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına kayıt yapılmadan doğrudan 630-Giderler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Tüketilmek üzere satın alınan ilk madde ve malzemelerin bu şekilde 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabında takip edilmemesi muhasebe kayıtları üzerinde stok kontrolünü imkansız hale getirmektedir. Bu durumda, satın alınan ilk madde ve malzemelerin öncelikle 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmesi, sonrasında tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemeler için bu Hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydı yapılması gerekmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümlerine göre 150-İlk Madde ve Malzeme Hesaplarına kaydedilmesi gereken taşınırların 630-Giderler Hesabına kaydedilmesi nedeniyle kurum mali tabloları bu hesaplar bakımından doğru veri üretmemiştir.

Denetim sonrasında İdare tarafından gerekli hassasiyetin gösterileceği bildirilmiştir. Sonraki denetimlerde bu husus takip edilecektir.

BULGU 3: Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Olmadan Kamu İhale Kanununda Belirtilen Sınırın Üzerinde Alım Yapılması

İdare tarafından 2020 yılı içerisinde gerçekleştirilen mal ve hizmet ile yapım işleri alımlarında; Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21/f ve 22/d maddelerine göre yapılabilecek alımlar için öngörülen %10 sınırının

aşıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (1) bendi "*Bu Kanununun 21 ve 22'nci maddelerde belirlenen parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.*" denilmek suretiyle "pazarlık usulü" ve "doğrudan temin" usulü ile gerçekleştirilecek harcamaların üst sınırı belirlenmiştir.

İdarenin 2020 yılında mal ve hizmet alımları ile yatırımlar için ayrılan ödenek tutarı 169.374.310,47 TL, 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d hükümlerine göre yapılan harcamalarının toplamı 52.443.911,89 TL, tutarındadır.

4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d fıkrası kapsamında gerçekleştirilen harcamaları tutarının, bu kapsamda mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin 169.374.310,47 TL tutarındaki toplam ödenek miktarına oranı % 32,29'dir.

Bu rakamlara göre, 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (1) fıkrasında düzenlenen sınırlar aşılmış, ancak Kamu İhale Kurulunun görüşü alınmadan doğrudan temin usulüyle" mal ve hizmet alımları ile yapım" işlerine devam edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Görevlilerin Ceza Sorumluluğu" başlıklı 60'ıncı maddesinde cezai sorumluluklar düzenlenmiş, maddenin son paragrafında da Kanununun 5'inci maddesinde belirtilen ilkelere ve 62'nci maddesinde belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da bu maddede belirtilen müeyyidelerin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21/3 maddesinde de, 4734 sayılı Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların, ihale ve harcama yapmaya yetkili birimlerinin Kanununun 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptıkları harcamalarının toplam ödeneklerinin %10 oranını aşmış olduklarını takip edecekleri ifade edilmiştir.

Bu itibarla, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21/f ve 22/d hükümlerinde belirtilen parasal limitler dahilinde pazarlık ve doğrudan temin usulü ile yapılacak alımlar için; aynı Kanun'da belirlenen sınırlara uyulması, sınırın aşılmış olmasının takibinin yapılması, zorunlu nedenlerle mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için yapılacak harcamalarda bütçeye konulan ödeneğin %10'unun aşılabileceği durumlarda mevzuatında öngörülen uygun görüşün önceden alınması gerekmektedir.

İdare tarafından bu hususta gerekli hassasiyetin gösterileceği bildirilmiştir. Sonraki denetimlerde bu husus takip edilecektir.

BULGU 4: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının Tahsis Amacı Dışında Kullanılması

İdarenin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere özel hesapta toplanan kültür paylarının tahsis amacı dışında kullanıldığı görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesinin altıncı fıkrasında, belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29.7.1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci ve 18'inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının tahakkuk ettirileceği ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin yedinci fıkrasında, tahsil edilen miktarın, il özel idaresi tarafından açılacak özel hesapta toplanacağı; bu miktarın, il özel idaresince ve belediyelerce kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla hazırlanan projeler kapsamında kamulaştırma, projelendirme, plânlama ve uygulama konularında kullanılmak üzere il özel idaresine ve il sınırları içindeki belediyelere vali tarafından aktarılacağı ve bu payın valinin denetiminde kullanılacağı ifade edilmiştir

Diğer yandan, 2863 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan 22.08.2015 tarihli ve 29453 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 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 müdürünü 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.

"Ödeme" başlıklı 16'ncı maddesinde ise; "*Katkı Payı'nın tahsili, özel hesaba aktarılması ve bu hesaptan yapılacak ödemeler valilerce denetlenir.*" denilmektedir.

Yapılan incelemede, Giresun sınırları içerisinde yer alan il, ilçe ve belde belediyelerince mükelleflerden tahsil edilen emlak vergisinin % 10'u tutarındaki Kültür Katkı Paylarının 2020 yılı ve öncesinde il özel idareye düzenli gönderilmediği ve bu hususta İdare tarafından Giresun Belediyesi ve ilçe belediyelerine kültür payının aktarılması ve beyanda bulunulması hususunu içeren bir yazı gönderildiği, ayrıca, İller Bankasına katkı payını eksik yatıran veya bildirimde bulunmayan belediyelerin İller Bankası paylarından kesilecek tutarların Giresun İl Özel İdaresi hesabına gönderilmesi gerektiğini içeren bir yazı yazıldığı görülmüştür.

Belediyeler ve İller Bankasınca, İdarenin "Kültür Payı Özel Hesabı"na 2020 yılında 5.247.318,42 TL göndermiş olduğu, ancak İdarece bu tutarın 4.956.535,67 TL'sinin, tahsis amacı dışında kendi bütçesinden karşılanması gereken giderler için kullandığı, bu suretle görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere özel hesapta toplanan kültür paylarının tahsis amacı dışında kullanıldığı görülmüştür.

İdarece, denetim sonrasında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı paylarının tahsis amacı dışında kullanılmasına izin verilmeyeceği bildirilmiştir.

Bu bakımdan, belediyeler ve İller Bankasınca taşınmaz kültür varlıklarının korunması ve değerlendirmesi amacıyla hazırlanan projeler kapsamında kamulaştırma, projelendirme, plânlama ve uygulama konularında kullanılmak üzere gönderilen katkı paylarının, tahsis amacı dışında, Özel İdarenin kendi bütçe ödenekleriyle karşılanması gereken faaliyetler için kullanılmaması için gerekli önlemler alınması gerekmektedir.

BULGU 5: Banka Hesapları Arasındaki Para Aktarımlarında Diğer Hazır Değerler Hesabının Kullanılmaması

İdarenin banka hesapları arasında yapılan para aktarımlarının, 108-Diğer Hazır Değerler Hesabı kullanılmadan muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 70'inci maddesinde; 108-Diğer Hazır Değerler Hesabının, hazır değerler hesap grubunda sayılan hesaplar içerisinde tanımlanmayan ve niteliği itibariyle bu grupta izlenmesi gereken diğer değerlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş ve hesabın işleyişine ilişkin 72'nci maddesinde ise; muhasebe birimlerine ait ulusal para birimi cinsinden banka hesapları arasındaki para aktarımı için bankaya verilen talimatların bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler Ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydedileceği, bankaya verilen talimatlardan yerine getirilenlerin ise bu hesaba alacak, 102- Banka Hesabına borç kaydedileceği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede; idarenin banka hesapları arası para aktarımlarında (virman işlemlerinde) 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı ve 108-Diğer Hazır Değerler Hesabının kullanılması gerektiği halde, bu işlemlerin muhasebeleştirilmesinde 108-Diğer Hazır Değerler Hesabı kullanılmadan anılan mevzuat hükmüne aykırı olarak 102-Banka hesabına karşılıklı kayıt yapıldığı, bu nedenle, 2020 yılı Mali Tablolarında 108-Diğer Hazır Değerler Hesabının yer almadığı görülmüştür.

Her ne kadar, denetim sonrasında İdarece banka hesapları arasındaki aktarımlarda 108-Diğer Hazır Değerler hesabının kullanılacağı bildirilse de; bunun 2020 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

2020 yılında banka hesapları arasındaki para aktarımları için bankaya verilen talimat tutarlarında, yukarıda açıklaması yapılan mevzuat hükümleri gereğince kullanılması gereken 108-Diğer Hazır Değerler Hesabı ile 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı yerine doğrudan 102-Banka Hesabına karşılıklı kayıt yapıldığından, kurum mali tabloları bu hesaplar bakımından doğru veri üretmemiştir.

BULGU 6: Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

Kurumun vadeli mevduattan elde ettiği net faiz gelirlerinin Gelirler Hesabına kaydedildiği, bu gelire ilişkin banka tarafından peşin kesilen gelir vergisi için Giderler Hesabına kayıt yapılmadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin "Gayri safilik ilkesi" başlıklı 39'uncu maddesinde; gelir ve giderlerin, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedileceğine ilişkin hüküm yer almaktadır.

Aynı Yönetmeliğin "Faaliyet Sonuçları Tablosu İlkesi" başlıklı 6'ncı maddesinin (a)

fikrasında, kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemlerinin, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izleneceği; gelir ve gider hesaplarının, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsus olduğu vurgulanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 57'nci maddesinin birinci fıkrasının altıncı bendinde ise; bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarlarının bu hesaba, tevkifat tutarlarının 630-Giderler Hesabına borç, faiz tutarının içinde bulunulan aya ait kısmının 600-Gelirler Hesabına, geçmiş aylara ait kısmının 181-Gelir Tahakkukları Hesabına alacak kaydedileceği; banka hesabına aktarılan tutarın tamamının ise, aynı zamanda 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Buna göre; brüt getiri kadar 600-Gelirler Hesabı alacaklandırılmalı, karşılığında ise faiz gideri kadar 630-Giderler Hesabı ile net gelir tutarı kadar 102-Banka Hesabı borçlandırılmadır. 102-Banka Hesabına aktarılan tutar aynı zamanda 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilmelidir.

Faiz geliri için yapılan stopajın muhasebeleştirilmemesi, Gelir Tablosu İlkelerinden "Tüm gelir ve giderlerin gösterilmesi" ilkesine aykırı olarak elde edilen faiz gelirinin brüt olarak değil de net olarak gelir kaydedilmesi anlamına gelmektedir.

Mevduat faiz gelirlerinin net tutar olarak kaydedilmesi şeklinde yapılan hatalı muhasebeleştirme dolayısıyla, 2020 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda 600.05.01.09.03 kodunda izlenen "mevduat faizleri gelirlerinin" ve 630.03.04.03.01 kodunda izlenen "vergi ödemeleri ve benzeri giderlerin" eksik tutarda yer almasına neden olmaktadır.

BULGU 7: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Kurumda çalışan işçilerin yasal yıllık ücretli izinlerinin tamamının kullandırılmadığı görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir.

Yıllık ücretli izin hakkı verilmesinin nedenlerinden bazıları; işçinin dinlenmesi, iş dışında bir uğraşı edinmesi, ruhsal sağlığının korunması, motivasyonun sağlanması,

verimliliğin sağlanması, çalışma barışının bozulmaması ve iş kazası riskinin düşürülmesidir. Bu nedenlerle yıllık ücretli izin hakkının amacına uygun olarak kullanılmasını gözetmek sosyal devletin temel bir görevidir.

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 belirtilmiştir. Aynı kanunun 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 hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu Kanun'un 60'ıncı maddesinde ise; yıllık ücretli izinlerin yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağına, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağına, 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 belirtilmiş ve 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 düzenlemeler yapılmıştır.

Yine aynı kanunun 103'üncü maddesinde ise; hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Dolayısıyla işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemede; 2020 yılı başı itibariyle kurumda görev alan kadrolu 53 işçiden 15'inin 50 ile 100 gün, 9'unun 100 ile 200 gün, 1'inin 200 ile 300 gün, 3'ünün 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; kurum bütçesine olağan olamayan, öngörülmemiş, ödenek ve karşılık ayrılmamış gider yükü getirebileceği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinde Mevzuata Uygun Olmayan Hükümler Bulunması

İl Özel İdare ile Bem-Bir-Sen arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesinin 6'ncı maddesindeki, 4688 sayılı Kanun kapsamında verilebilecek aylık sosyal denge tazminatı tutarının net olarak ödeneceği hükmü ile sözleşmenin 12'nci maddesindeki, Sendika üyelerine, sel, yangın, deprem gibi doğal afetlere uğramaları halinde, uğradıkları zarar için işveren tarafından işyeri kurulunun belirleyeceği oranda katkı sağlanacağına ilişkin hükmü, sosyal denge ödemelerini düzenleyen mevzuata aykırıdır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu hükümleri uyarınca 2020 ve 2021 yılları için kamu görevlilerinin geneline ve hizmet kollarına yönelik, 01/8/2019-20/8/2019 tarihleri arasında gerçekleştirilen toplu sözleşme görüşmelerinde taraflar arasında toplu sözleşme imzalanamaması üzerine Kamu Görevlileri Hakem Kurulu toplanmıştır. Kanunen Kurul kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir. Kurul "2016-2017 yıllarını kapsayan Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme"de belirlenmiş olan üst limiti değiştirmemiştir. Kurul kararına göre; 4688 sayılı "Kamu Görevlileri Sendikası ve Toplu Sözleşme Kanunu"na göre ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür.

a) 4688 sayılı Kanunda Sosyal Denge Ödemesi tutarı düzenlenmiştir. Buna göre, ödenecek sosyal denge tazminatına ilişkin olarak 4688 sayılı Kanun, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede herhangi bir istisna hükmüne yer verilmediğinden, sosyal denge ödemelerinin ücret sayılarak, 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanununun 61, 63, 94, 103 ve 104'üncü maddeleri kapsamında gelir vergisi tevkifatına tabi tutulması gerekmektedir. Damga Vergisi yönünden ise, 488 sayılı Damga Vergisi Kanununa ekli (1) sayılı tablonun "IV. Makbuzlar ve diğer kağıtlar" başlıklı bölümünün 1/b fıkrasında, maaş, ücret, gündelik, huzur hakkı, aidat, ihtisas zammı, ikramiye, yemek ve mesken bedeli, harcırah, tazminat ve benzeri her ne adla olursa olsun hizmet karşılığı alınan paralar (avans olarak ödenenler dahil) için verilen makbuzlar ile bu paraların nakden ödenmeyerek kişiler adına açılmış veya açılacak cari hesaplara nakledildiği veya emir ve havalelerine tediye olduğu takdirde nakli veya tediye temin eden kağıtların nispi damga vergisine tabi olduğu hükme bağlanmıştır.

Tüm bu mevzuat hükümlerine göre sosyal denge ödemeleri brüt olarak hesaplanmalı ve gelir vergisi ve damga vergisi matrahına dahil edilmelidir. Her ne kadar uygulamada brüt olarak

ödendiği görülmüş olsa da sözleşmede yer alan “aylık net sosyal denge tazminatı tutarı” ifadesi mevzuata aykırıdır.

b) 13.12.2019 tarihinde İl Özel İdare ile Bem-Bir-Sen Arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesinin 12. Maddesinde “*Sendika üyelerine, sel, yangın, deprem gibi doğal afetlere uğramaları halinde, uğradıkları zarar için işveren tarafından işyeri kurulunun belirleyeceği oranda katkı sağlanır.*” hükmünün; (her ne kadar rapor tarihi itibarıyla böyle bir ödeme yapılmamış olsa da) hali hazırda üst limit tutarında ödeme yapılan personelin bulunması; yine limit altında sosyal denge ödemesi alan diğer personele de afet halinde ne kadar sosyal denge ödemesi yapılacağı belirlenmemiş olması nedeniyle, şartların gerçekleşmesi ve doğal afet yardımının yapılması durumunda ödemenin yapıldığı yıl için mevzuattaki üst sınırın aşılması sonucunu doğurabileceği değerlendirilmektedir.

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: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
5302 Sayılı Kanun'un 6'ncı Maddesi Kapsamındaki Yatırımlar İçin Merkezi İdare Tarafından Aktarılan ve Başka Amaçlarla Kullanılmayacak Olan Ödenek Karşılığı Kaynağın, Giresun İl Özel İdaresi Tarafından Tahsis Amacı Dışında İl Özel İdaresi Bütçesi Ödenekleri İle Karşılanması Gereken Faaliyetler İçin Kullanılması ve Bu Ödeneklere İlişkin Nakdin Banka Hesaplarında Bulunmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	2019-2020 yıllarında tahsisi mahiyetteki ödeneklerin kullanımında tahsis dışına çıkılmamış, Kurumlar bazında ayrı hesap numaralarında aktarılan paraların takibi yapılmak suretiyle gerekli özen gösterildiği belirtildi, Taşınmaz kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere özel hesapta toplanan kültür paylarının tahsis amacı dışında kullanıldığı görülmüştür. Bu konu Raporun DİĞER BULGULAR Bölümünde "BULGU 4: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının Tahsis Amacı Dışında Kullanılması" olarak yer almaktadır.
Ödenek Üstü Harcama Yapılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı başlangıç bütçesi İl Genel Meclisinin 29/11/2019 tarih ve 2019/279 sayılı kararı ile 71.500.000,00 TL olarak onaylanmıştır. Giresun İl Özel İdaresinin faaliyet alanı çerçevesinde yapmış olduğu acil ve önceden öngörülemeyen işlerin çok fazla olması nedeniyle ödenek üstü harcama yapılması zorunluluğu doğmuş,

			yıl içinde öngörülmeleyen giderler için İl Genel Meclisinin 07/12/2020 tarih ve 2020/255 sayılı kararı ile 45.000.000,00 TL' lik Ek Bütçe yapılmıştır.
4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Düzenlenen Doğrudan Temin Usulü İle Gerçekleştirilecek Harcamalara İlişkin Üst Sınırın Aşılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Sadece 22.08.2020 tarihinde meydana gelen sel afeti nedeniyle hasar gören yollarda meydana gelebilecek can ve mal kaybının önlenmesi, köylere ulaşımın sağlıklı bir şekilde sağlanması için ihaleler 21/b maddesi ile yapılmıştır.
Tahsili Sağlanamayan Gelir Alacaklarının Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında İzlenmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Tahsili Sağlanamayan Alacaklar, Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında İzlenmektedir.
Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu İçinde Yer Alan Taşınmazlar İçin Amortisman Ayrılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Taşınmaz duran varlıklar için amortisman ayrılma işlemi yıl sonlarında düzenli olarak yapılmaktadır.
Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen veya Diğer Kamu İdarelerince İl Özel İdaresine Tahsisli Kullandırılan Taşınmazlarla İlgili Tahsis İşlemlerinin Muhasebeleştirilmemesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İdarece tahsis alınan taşınmazların muhasebe kayıtları 2019 yılında yapılmış olmakla beraber; Kurum tarafından tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtları yapılmadığından bulgu konusu bu yönüyle, DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR bölümünde "BULGU 2: Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması" olarak yer almaktadır.