



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KARS İL ÖZEL İDARESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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.....	10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	11
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7. DENETİM BULGULARI.....	13

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	4
Tablo 2: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	6
Tablo 3: 2021 yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	7
Tablo 4: 2021 yılı Bütçe Giderleri Tablosu	7
Tablo 5: İl Özel İdaresinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler.....	8

KISALTMALAR

GYMY	Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
MİBMY	Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
MİF	Muhasebe İşlem Fişii
TANAP	Trans Anadolu Doğalgaz Boru Hattı Projesi
VERA	Veri Analizi ve İş Zekası Uygulaması
Yno	Yevmiye numarası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Hibe Alınan Taşınırın Zamanında ve Doğru Bir Şekilde Kaydedilmemesi
2. Bütçe İçi İşletme İşlemlerinin İdare Mali Tablolarında Yer Almaması

B. Diğer Bulgular

1. Merkezi İdareden Alınan Ödeneklerin Mevzuata Uygun Olarak Kullanılmaması
2. Bütçe ve Gider Gerçekleştirme İşlemlerinin Yasal Gerekliliklere Uygun Olmaması
3. Kullanılan Muhasebe Sisteminin Mevzuatın Gerekliliklerini Karşılammaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Kars 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 19 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.

Kars İl Özel İdaresi teşkilatı; Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcıları ile 13 Müdürlük ve 7 İlçe Özel İdare Müdürlüğü'nden oluşmaktadır.

Kars İl Özel İdaresi'nin teşkilat yapısında, doğrudan valiye bağlı birim olarak Genel Sekreterlik ve Hukuk Müşavirliği belirlenmiştir.

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.

Kars 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	82
Sözleşmeli Personel		15
Kadrolu İşçi	105	99
Geçici İşçi		
Toplam	315	196
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	140	134

Ayrıca İl Özel İdaresinin doğrudan hissedarı olduğu bir 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.

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

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

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

Tablo 2: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Çeşidi	Önceki Yılandan Devreden Ödenekler (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenekler (TL)	Kurum Dışı Ek/ Özel Ödenek (TL)	Ek ve Olağanüstü verilen (TL)	Net Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Giderleri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenekler (TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenekler (TL)
Personel Giderleri	4.339.509,35	12.725.000,00	0,00	36.331.782,40	54.443.794,62	51.064.049,09	44.738,27	3.335.007,26
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	3.070.000,00	0,00	8.057.649,74	10.686.081,49	10.555.116,27	130.965,22	0,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	29.667.098,45	29.533.011,00	640.000,00	33.000.586,42	93.160.391,66	52.094.056,21	1.588.075,74	39.478.259,71
Faiz Gideri	0,00	3.500.000,00	0,00	0,00	3.484.000,00	3.441.944,10	42.055,90	0,00
Cari Transferler		6.159.275,00	0,00	0,00	7.228.225,00	7.228.071,78	153,22	0,00
Sermaye Giderleri	48.643.185,99	16.762.713,00	18.860.000,00	61.538.426,45	148.396.518,83	85.383.730,55	40.839,70	62.971.948,58
Sermaye Transferleri	0,00	400.000,00	0,00	0,00	1.659.616,20	1.659.616,20	0,00	0,00
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Yedek Ödenek	0,00	5.850.001,00	0,00	0,00	19.611,00	0,00	19.611,00	0,00
Toplam	82.649.793,79	78.000.000,00	19.500.000,00	138.928.445,01	319.078.238,80	211.426.584,20	1.866.439,05	105.785.215,55

İl Özel İdaresinin 2021 yılı bütçesi ile 78.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 82.649.793,79 TL, yıl içinde ek bütçe ile verilen 19.500.000,00 TL ve yıl içinde gelen tahsisli ödenek 138.928.445,01 TL ile birlikte 2021 yılı ödenek toplamı

319.078.238,80 TL olmuştur. Yıl içinde 211.426.584,20 TL bütçe gideri yapılmış, 1.866.439,05 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 105.785.215,55 TL ödenek ise 2021 yılına devretmiştir.

Tablo 3: 2021 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	42.000,00	314.633,79		314.633,79	749,12
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	908.000,00	1.750.280,42		1.750.280,42	192,76
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	143.140.488,27		143.140.488,27	100
05- Diğer Gelirler	77.050.000,00	123.303.573,06	1.176,00	123.302.397,06	160,02
06- Sermaye Gelirleri		766.476,02	10.000,00	756.476,02	100
08-Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve İadeler					
Toplam	78.000.000,00	269.275.451,56	11.176,00	269.264.275,56	345,21

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri % 345,21 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%749,12) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%192,76) beklenenin çok üstünde, sermaye gelirleri ise bütçede öngörülmemesine rağmen 756.476,02 TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderlerinin Ekonomik Kodu	2021 Yılı Gider Bütçesi (TL)	2021 Yılı Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	12.725.000,00	51.064.049,09	401,28
02-S.G.K. Devlet Prim Giderleri	3.070.000,00	10.555.116,27	343,81
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	29.533.011,00	52.094.056,21	176,39
04-Faiz Giderleri	3.500.000,00	3.441.944,10	98,34
05-Cari Transferler	6.159.275,00	7.228.071,78	117,35
06-Sermaye Giderleri	16.762.713,00	85.383.730,55	509,36
07-Sermaye Transferleri	400.000,00	1.659.616,20	414,90
09-Yedek Ödenek	5.850.001,00	0,00	
Toplam	78.000.000,00	211.426.584,20	271,05

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri % 271 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar % 171 oranında aşılmıştır. Personel harcamalarına ilişkin gider kalemleri beklenenin üstünde % 401 oranında gerçekleşirken, diğer giderler de beklenenin önemli ölçüde üstünde gerçekleşmiştir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın İl Özel İdaresinin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 211.391.897,69 TL, Faaliyet Geliri 269.253.181,29 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 57.861.283,60 TL olarak gerçekleşmiştir.

Kars 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	SARIKAMIŞ DAĞ A.Ş	500.000,00	500.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1 Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
 - 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
 - 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde, üst yöneticilerin idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun

olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu oldukları ve bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmektedir.

Kars İl Özel İdaresinin 2021 yılı denetimi çerçevesinde kurum iç kontrol sistemine ilişkin aşağıdaki belirleme ve değerlendirmeler yapılmıştır.

Kurum iç kontrol sisteminin gerektirdiği yasal yükümlülükleri kısmen yerine getirmiştir. İyi bir iç kontrol sisteminin varlığı kuşkusuz sadece yasal gerekliliklerin yerine getirilmesi değil, aynı zamanda yönetim kademesi ve çalışanlarca da bu yükümlülüklerin benimsenmesine bağlıdır. Etik sözleşmelerin imzalanarak personelin dosyalarına konulması da bu alandaki farkındalığın varlığını göstermektedir.

Kars İl Özel İdaresince Görev, Yetki ve Çalışma Yönergesi hazırlanarak yürürlüğe girmiş, kurumda yürütülen faaliyetler çerçevesinde iş tanımları yapılmış, iş akış şemaları çıkartılmıştır. Ancak İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmış olmakla birlikte “İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu” kurulmamıştır. Dolayısıyla İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları izlenmemektedir.

Özel İdarece mevzuat gerekliliklerine uygun olarak Stratejik Plan, yıllık uygulama planını içeren Performans Programı ile kurumun faaliyet sonuçlarını ve değerlendirmelerini içeren İdare Faaliyet Raporları hazırlanmıştır. Ancak, kurum kaynakları gözetilerek stratejik amaçların belirlenmesi daha gerçekçi bir bütçe hazırlanmasına katkı sağlayacaktır.

Söz konusu tespitler ışığında, kurum daha iyi bir yönetim oluşturma yolunda adım atmasına rağmen İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun kurulmamış olması, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının izlenmemesi ve kurumsal risklerin belirlenerek alınması gereken önlemlerin hayata geçirilmemesi İç Kontrol Sisteminin işlerliği açısından önemli eksiklikler oluşturmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kars Özel İdaresinin 2021 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: Hibe Alınan Taşınırların Zamanında ve Doğru Bir Şekilde Kaydedilmemesi

İdare tarafından hibe yoluyla edinilen taşınırların idare taşınır hesabına ve ilgili maddi duran varlık hesaplarına 18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği’ne uygun bir şekilde kaydedilmediği görülmüştür.

07.12.2021 tarih ve 3938 numaralı MİF ile Trans Anadolu Doğalgaz Boru Hattı Projesi Konsorsiyumu (TANAP) tarafından tahliye edilen şantiye alanında bulunan ve taraflarca akdedilen 15.10.2018 tarihli “hibe protokolü” ile Özel İdareye devredilen taşınırların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre açık artırma ihalesi ile satıldığı ve 5.000.000 TL tutarında satış geliri elde edildiği tespit edilmiştir.

İhale dosyasının incelenmesinde idare tarafından ihale tarihinde yapılan güncel bir değer ve miktar tespiti olmadığı, TANAP'tan hibe tarihinde alınan İngilizce dilinde tarihi belirsiz, imzasız ve onaysız listelere istinaden değer ve miktar tespiti yapıldığı görülmüştür.

Yapılan hibe protokolü sonrasında satış işlemine esas olmak üzere hibe edilen mal ve malzemelerin değer ve miktarlarına ilişkin olarak İdare tarafından fiilen başka bir tespit yapılmamıştır.

Söz konusu hibe protokolü 2018 yılında yapılmış iken, satış işlemi 22.12.2021 tarihli satış sözleşmeleri ile gerçekleştirilmiştir.

Bunun yanında, hibe protokolü sonrası sahada bulunan taşınırın taşınır hesaplarına kaydı yapılmamıştır. Satış sonrası kayıt doğrudan banka ve gelir hesaplarına tahsilat kayıtları şeklinde yapılmıştır.

Hibe alınan taşınırın Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınırın kaydı" başlıklı 12'nci maddesinin,

"(1) Kamu idarelerince bütün taşınırın ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınması esastır. Taşınır kayıtları, harcama birimleri itibarıyla yönetim hesabı verilmesine esas olacak şekilde tutulur. Her bir kaydın belgeye dayanması şarttır.

Bu çerçevede;

a) Önceki yıldan devren gelen taşınır ile içinde bulunulan yılda herhangi bir şekilde edinilen veya elden çıkarılan taşınır,

b) Taşınırlardaki kayıp, fire, yıpranma ve benzeri nedenlerle meydana gelen azalmalar,

c) Sayım sonucunda ortaya çıkan fazlalar, miktar ve değer olarak kayıtlara alınarak takip edilir." hükmü,

"Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinin,

"(1) Taşınır, 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.

(2) Giriş ve çıkış kayıtları Taşınır İşlem Fişine dayanılarak yapılır.

Giriş ve çıkış kayıtlarında;

a) Satın alma suretiyle edinme ve değer artırıcı değişiklik hallerinde maliyet bedeli,

b) Bedelsiz devir, kullanılamaz hale gelme, yok olma ve hurdaya ayrılma hallerinde kayıtlı değeri,

c) Bağış ve yardım yoluyla edinilen taşınırlarda; bağış ve yardımda bulunan tarafından ispat edici bir belge ile değeri belirtilmiş ise bu değer, belli bir değeri yoksa değer tespit komisyonunca belirlenen değer, esas alınır.

(3) Değer tespit komisyonu, harcama yetkilisinin onayı ile taşınır kayıt yetkilisinin ve işin uzmanının da katıldığı en az üç kişiden oluşturulur. Komisyon değer tespitinde ticaret odası, sanayi odası, borsa, meslek kuruluşları, ilgili diğer kuruluşlardan veya aynı nitelikteki taşınırı satın alan idarelerden ve fiyat araştırması sonuçlarından yararlanabilir.

(4) Satın alma suretiyle edinilen taşınırların maliyet bedelinin tespitinde, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili hükümleri uygulanır. Faturada çeşitli taşınırlar için topluca gösterilmiş giderler olması durumunda, giderler taşınırların alış bedelleri ile orantılı olarak paylaşılır. Taşınırlar faturada kayıtlara esas olacak şekilde çeşitleri itibarıyla ayrı ayrı gösterilir.” hükmü,

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Maddi duran varlıklar, Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 187'nci maddesinin,

“(1) Maddi duran varlıklar hakkında; Taşınır Mal Yönetmeliği ve 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin ilgili hükümleri ile aşağıdaki hükümlere göre işlem yapılır.

(2) Maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir:

a) Maddi duran varlıkların hesaplara alınması

1) Edinilen maddi duran varlıklar, maliyet bedeli ile hesaplara alınır. Maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde yapılan her türlü gider ilave edilir. Bağış veya hibe olarak edinilen maddi duran varlıklar varsa bilinen değeri, yoksa değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeri ile hesaplara alınır.”

d) Maddi duran varlıkların satılması

1) Amortisman ayrılmış olan varlıkların net değeri, kayıtlı değerden ayrılmış amortismanlar düşüldükten sonra kalan tutardır. Devir ve trampa satış hükmündedir. Maddi duran varlıkların satış işlemleri sırasında; amortisman tabii olanlarda net değeri, diğerlerinde kayıtlı değeri ile satış bedeli arasında fark olması durumunda, öncelikle oluşan olumlu veya olumsuz, ilgili varlık hesabı ve gelir veya gider hesaplarına kaydedilerek satış işlemi muhasebeleştirilir.”

hükümleri gereğince, İdare tarafından hibe alınan maddi duran varlıkların öncelikle miktar ve değer tespitlerinin yapılması, bu tespitlere istinaden bunların İdare Taşınır Hesabına ve ilgili maddi duran varlık hesaplarına kayıtlarının yapılması; satış işlemi sonrasında anılan Yönetmelik hükümleri gereğince satılan malların İdare Taşınır Hesabı kayıtlarından ve ilgili maddi duran varlık hesaplarından çıkışının yapılması gerekir.

Sonuç olarak, İdare kayıtlarında göstermediği varlıkların satışını yaparak gelir elde etmiş gibi mali tablo düzenlediğinden, mali tablolar gerçeğe uygun durumu göstermemekte ve satılan taşınırın değer ve miktar tespitleri mevzuata aykırı olarak yürütülmüş olmaktadır.

BULGU 2: Bütçe İçi İşletme İşlemlerinin İdare Mali Tablolarında Yer Almaması

Bütçe içi işletmeye ilişkin işlemlerin 27.05.2016 tarih ve 29724 (Mükerrer) sayılı Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'ne aykırı olarak İdarenin bütçe ve muhasebe kayıtları dışında yürütüldüğü görülmüştür

İdarece yıl içinde düzenlenen MİF'ler ile bütçe içi işletmeye 630.7.1.1.1- Giderler Hesabı ve 830.7.1.1.1-Bütçe Giderleri Hesabı kullanılarak nakit aktarımı yapıldığı, daha sonra işletme tarafından yapılan mali işlemlere ilişkin kayıtların İdare defter ve tablolarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mezkur Yönetmelik'in "Bütçe işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinde;

"(1) Bütçe içinde kurumsal sınıflandırmada; işletme mahalli idare teşkilat şemasında ana hizmet birimi olarak yer alıyorsa kendi kodunda, herhangi bir hizmet birimi içinde yer alıyorsa o hizmet birimi altında kodlanır.

(2) İşletme adına ayrılan ödenekler, fonksiyonel sınıflandırılmada ekonomik işler ve hizmetler kodunda gösterilir.

(3) İşletmenin iktisadi ticari işlerine ilişkin giderler dışında kalan personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, mal ve hizmet alımı giderleri ve sermaye giderleri ile transferleri mahalli idare bütçesinden yapılır.

(4) İşletme ödeneğinin iktisadi ve ticari işler için nakit sermaye olarak kullanılacak kısmı ise ekonomik sınıflandırmada borç verme kodunda gösterilir. Bu ödenek işletme adına açılmış bir özel hesaba aktarılacak suretiyle kullanılır.

(5) İşletme ödeneğinden kullanılmayan kısmı yıl sonunda iptal edilir. İşletme faaliyetlerinden sağlanan gelir fazlası veya kâr mahalli idare bütçesine gelir kaydedilir.

(6) Ticari faaliyetin ve iktisadi teamüllerin gerektirdiği kısa vadeli borçlanmalar dışında, finansman amacı ile borçlanma yapılamaz.” hükmü,

“Muhasebe işlemleri” başlıklı 9’uncu maddesinde;

MADDE 9 – (1) İşletme faaliyetlerinin muhasebe işlemleri 10/3/2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulur.

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

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

“Harcama belgeleri” başlıklı 10’uncu maddesinde;

MADDE 10 – (1) İşletme faaliyetlerinde, mali işlemlerin gerçekleştirilmesinde ve muhasebeleştirilmesinde ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgelerde 15/8/2007 tarihli ve 26614 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği hükümleri uygulanır.” hükmü bulunmaktadır.

İdarenin mali tablolarının tam ve doğru olması için Bütçe içi işletmeye ilişkin kayıt ve belgelendirme işlemlerinin anılan mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Merkezi İdareden Alınan Ödeneklerin Mevzuata Uygun Olarak Kullanılmaması

İdarenin, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na aykırı olarak, merkezi idarelerden aktarılan ödeneklerden süresi içinde kullanılmayanları iptal ederek iade etmediği görülmüştür.

Merkezi idare birimlerince 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesi kapsamında İdareye gönderilen ödeneklere ilişkin nakit tutarlar İdarenin banka hesabına aktarılmakta, bu tutarlar daha sonra Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından gönderen idarenin fonksiyonel kodu ile ilgili ödenek hesaplarına kaydedilmektedir. Ödenek olarak alınan bu tutarların anılan kanun hükmü gereğince, aktarıldığı yılı takip eden yıl içinde amacına uygun projenin gerçekleştirilmesi için Özel İdare tarafından kullanılması; aksi takdirde kullanılmayan ödeneklerin anılan Kanun hükmü gereğince iptal edilerek, alınan nakit tutarları ile birlikte kurumuna iadesi gerekmektedir.

İdarenin 2020 yılından 2021 yılına devreden "8" finansman kodlu merkezi idarelerden aktarılan ödenek toplamı 56.567.443,71 TL iken, 2021 yılından 2022 yılına devreden aynı nitelikteki ödenek toplamı 88.535.384,96 TL olmuştur.

Ancak İdarenin bütçe hesaplarının incelenmesinde 2019 yılı ve öncesinde alındığı halde amacına uygun olarak zamanında kullanılmayan ödeneklerin iadesine ilişkin işlemlerin yapılmadığı, önceki yıllardan kalan ödeneklerin ve nakit karşılıklarının İdare hesaplarında tutulduğu görülmüştür.

İdare cevabında, bu kapsamda merkezi idarelerce gönderilen ve süresi içinde kullanılmayan ödeneklerin iadesinin sağlanabilmesi için ilgili İdarelerce Bakan onayı alınarak bu ödeneklerin iadesinin istenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Uygulamanın mevzuata uygun olması için merkezi idarelerce gönderilen ödeneklerden süresi içinde kullanılmayanların iadesi için gerekli Bakan onayının alınması sağlanarak söz konusu 2019 yılı ve öncesi ödeneklerin idarelerine iadesi sağlanmalıdır.

BULGU 2: Bütçe ve Gider Gerçekleştirme İşlemlerinin Yasal Gerekliliklere Uygun Olmaması

İdare tarafından gerek merkezi idarelerce gönderilen ödenekler, gerekse kendi ödenekleri kullanılarak yapılan gider gerçekleştirme işlemlerinin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun gerekliliklerini karşılamadığı görülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun;

“Denetimin amacı başlıklı 37’nci maddesinin,

“İl özel idarelerinin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.” Hükümü,

“Denetimin kapsamı ve türleri” başlıklı 38’inci maddesinin,

“İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.” hükümü ile,

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun;

“Hesap verme sorumluluğu”, başlıklı 8’inci maddesinin,

“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.” hükümü,

“Üst yöneticiler” başlıklı 11’inci maddesinin,

“Bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Bakanlıklarda en üst yönetici Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet

gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.” hükmü,

İç Kontrol Sistemi, “İç kontrolün tanımı” başlıklı 55’inci maddesinin,

“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 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.” hükmü,

“İç kontrolün amacı” başlıklı 56’ncı maddesinin,

“ İç kontrolün amacı;

a) Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,

b) Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,

c) Her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,

d) Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,

e) Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını, Sağlamaktır. “ hükmü,

“Kontrolün yapısı ve işleyişi” başlıklı 57’nci maddesinin,

“Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşur. Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemler alınır.”

hükmü kapsamında incelenmesinde aşağıda yer verilen hususlar tespit edilmiştir.

a) Merkezi idare kaynakları ile bu idareler adına yaptırılan işlerde ilgili idare temsilcilerinin gider gerçekleştirme işlemlerinde yer almaması

İdarece gerçekleştirilen köy ve ilçe okullarının bakım ve onarım işlemlerine ilişkin kabul işlemlerinde, söz konusu işlerin sözleşmeye uygun olarak yapıldığına dair düzenlenen tutanaklarda okul yöneticilerinin imzalarının bulunmadığı, bu işlere ilişkin olarak düzenlenen hak edişlerde de milli eğitim ilçe müdürlüklerinden temsilci bulunmadığı görülmüştür.

b) Köylere hizmet götürme birliklerine kaynak aktarmalarının düzensiz olması

İdare bünyesinde yürütülen bazı işlerin doğrudan İdare bütçesinde gerçekleştirildiği ancak aynı türden bazı diğer işlerin ise Köylere Hizmet Götürme Birliklerine ödenek aktararak yaptırıldığı görülmüştür. İdarenin bu işlemlere ilişkin belgelerinin incelenmesinde bu ayrımın yasal dayanağının ve Birliklere ödenek aktarılacak suretiyle iş yaptırılmasına ilişkin gerekçelerin açıklanmadığı görülmüştür.

c) Merkezi idareden aktarılan ödeneklerin amacına yönelik olarak ve düzenli bir şekilde izlenememesi

Mevcut sistemin ileyişinde merkezi idareden gönderilen il özel idarelerine gönderilen ödeneklerin gönderildiği proje dışında kullanılmasının mümkün olduğu görülmüştür. Bazı merkezi idarelerin yıl sonlarında kullanılmadan kalan ödenekleri geri istediği ancak Özel İdarece kullanılmış olan ödeneklerin ne kadarının gönderildiği amaç (proje) için harcandığını kontrol etmediği anlaşılmıştır. Kars Özel İdaresinin merkezi idarelerden gönderilen ödeneklerin amacına uygun olarak harcanması için, bunları gönderen idarenin fonksiyonel kodu ile birlikte kendi belirlediği bir proje kodu ile harcamaları ve ödenekleri esas alarak takip ettiği; ancak bu durumun sistemsal bir kontrol kapsamında olmadığı, e-içişleri sisteminde merkezi idareler

tarafından gönderilen ödeneklerin sabitlenmiş proje kodları ile izlenmediği görülmüştür. Söz konusu sistemin düzgün işlemesi için 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çerçevesinde merkezi idareler tarafından gönderilen ödeneklerin ortak bir sistemden yahut Kamu Hesapları Bilgi Sistemi ile e-içişleri sistemlerinin veri alışverişi yapması suretiyle sabit proje kodları üzerinden sistemde izlenmesi ve raporlanması gerekmektedir. Böylece merkezi idarelerden bu kapsamda Özel İdarelere aktarılan kaynakların amacına uygun kullanılması ve doğru bir şekilde izlenmesi de mümkün olacaktır.

d) Merkezi idarelerden yılın sonunda ödenek gönderilmesi

Merkezi idarelerce Aralık ayı içerisinde özel idareye 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesinin ikinci fıkrası kapsamında 8.733.324 TL tutarında ödenek ve nakit aktarıldığı görülmüştür. Bu şekilde aktarmalar ile söz konusu ödenekler merkezi idarelerden özel idarelere aktarıldığı için iptal edilmemekte ve sonraki yıl içinde aktaran İdarelerin ihtiyaçları doğrultusunda kullanılabilir. Bu durumda yıl sonunda yapılan söz konusu ödenek transferlerinin gönderen merkezi idarelerin sonraki yıl bütçesine ilişkin bütçe hazırlık çalışmalarında dikkate alınması ve ödenek ihtiyacının doğru tespit edilmesi mümkün olmamaktadır.

e) Mal ve hizmet alımlarına ilişkin muayene kabul ve bütçeleştirme işlemlerinin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na Uygun Olmaması

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında Bakanlıklar ve diğer merkezi idareler adına gerek bunların bütçesinden aktarma olarak, gerekse İl Özel İdarelerinin kendi bütçelerinden ödenek kullanılarak yapılabilecek işler belirlenmiştir.

Anılan Üçüncü fıkrada İl Özel idarelerince merkezi idarelerin ihtiyaçları için kendi bütçelerinden yapabilecekleri harcamalar, 237 sayılı Taşit Kanunu kapsamındaki araçlarının alımı, işletilmesi, bakım ve onarımı ile bürolarının ihtiyaçları; kamu konutlarının yapım, bakım, işletme ve onarımı ile emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımıyla ilgili harcamalar olarak saymak suretiyle belirlenmiştir.

İdare tarafından 3831 Yno'lu ödeme emri belgesi ile Emniyet Müdürlüğü jeneratörlerinin (36 adet) bakım işine ilişkin ödeme yapılmıştır.

Bu harcamaya ilişkin tutarlar 3831 Ynolu ödeme emri belgesinde 903-Kullanılacak Ödenekler Hesabı ve 905- Ödenekli Giderler Hesabı hesaplarının 03.07 ekonomik kodlu, "Menkul Mal, Gayri Maddi hak Alım, Bakım ve Onarım Giderleri" alt hesabına kaydedilmiştir. Bu çerçevede, jeneratörlerin bakım işi, "emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımı"

kapsamında olmayıp, söz konusu işe ait harcama onayında yer verildiği üzere 03.01.01.39.000 kodlu “güvenlik hizmetlerinin gerektirdiği bilişim hizmetleri projesi tertibi”nden ödenmesi de mümkün değildir. İl Emniyet Müdürlüğü onayındaki tertip ile harcama ödeme emrinde kullanılan tertip birbirinden farklıdır.

Diğer yandan, ödeme emri belgesi ekinde bulunan her biri ayrı birimlere ait olan ve farklı yerlerde bulunan jeneratörlere ilişkin işin yapıldığına dair yetkili servis, servis kayıt formlarının tümünün bir kişi tarafından imzalandığı, ancak söz konusu kişinin muayene kabul komisyonu üyesi olmadığı görülmüştür. Komisyonun asıl üyelerinin bu kişi dışındaki emniyet personeli olduğu, 01.12.2021 tarihli muayene kabul komisyonu onayından anlaşılmıştır.

Aynı şekilde 3820 Yno'lu ödeme emri ile kent güvenlik yönetim sistemi bakım onarımı işi için 299.000 TL tutarında ödeme yapılmıştır. Ödeme emri ekinde ihale ve harcama onayı bulunmamaktadır. Bakım onarım işinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun hangi maddesine göre sözleşmeye bağlandığına ilişkin bir açıklama ödeme emri eklerinde ve sözleşmede belirtilmemiştir. Söz konusu harcama İl Emniyet Müdürlüğü tarafından değil de İl Özel İdaresi tarafından yapıldığından 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 13'üncü maddesinin f) bendi kapsamında güvenlik hizmetlerini yürüten kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan teslim ve hizmetlere ilişkin istisnadan faydalanılamamış ve fazladan % 18 KDV ödemesi yapılmıştır. İl Özel İdarelerince anılan Kanun hükmünde yer verilen güvenlik kurumları adına ve bunların bütçesinden aktarılan ödeneklerle yapılan işlerin istisna kapsamında değerlendirilmesi ve buna ilişkin düzenlemenin Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından yapılması gerektiği düşünülmektedir.

İdarenin mali yönetim ve kontrol sistemine ilişkin risklerinin azaltılmasını, standart bir belge ve işlem düzeni kurulmasını ve anılan mevzuat hükümlerinin gereğinin yerine getirilmesini temin etmek üzere, belirtilen eksikliklerin giderilmesi suretiyle uygulamanın düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Kullanılan Muhasebe Sisteminin Mevzuatın Gerekliliklerini Karşılama

İdare tarafından muhasebe ve mali işlemlerin yürütülmesinde kullanılan e-İşleri sisteminin bazı yönleriyle Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (GYMY) ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde (MİBMY) yer alan gereklilikleri karşılamadığı görülmüştür.

a) e-İçişleri sisteminde muhasebenin temel kurallarına ve mevzuata uygun olmayan işlemlerin gerçekleştirilebilmesi

İdarenin muhasebe defter ve tablolarının Sayıştay Başkanlığı VERA sistemi ile incelemesinde, defterlerde boş ve silinen yevmiye kayıtları olduğu, önceki tarihlerde muhasebe defterlerine kaydedilmiş varlık, kaynak, gelir, gider, bütçe geliri ve bütçe gideri hesapları ile ödenek hesaplarına ilişkin yevmiye kayıtlarında sonradan 1499 adet değişiklik yapıldığı, sistemde belirtilen fiş sırasına uygun olmayan tarihler içeren fişler olduğu görülmüştür. İdare tarafından kullanılan e-içişleri sisteminin bu işlemlerin yapılmasına imkan verdiği görülmüştür. Yapılan işlemler GYMY'nin İşlemlerin belgeye dayanması ve belge düzeni başlıklı 15'inci maddesi hükmü, "Kayıt düzeni ve kayıt düzeltmesi" başlıklı 18'inci maddesinin "*Kamu idarelerinin muhasebe birimleri, muhasebe işlemlerini, gerçekleşme sırasına göre düzenli bir şekilde hesap dönemi başında "1" den başlamak üzere hesap döneminin sonuna kadar numaralandırarak kaydederler. Muhasebe kayıtları ancak yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltilir. Muhasebe belgesinde düzeltme işleminin gerekçesine yer verilir.*" hükmü ile MİBMY'nin, "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü, "Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni" başlıklı 44/a)-1 maddeleri hükümlerine uygun değildir.

b) Amortisman işlemlerine ilişkin kayıtların sistem üzerinden hesaplanarak yapılamaması

İl Özel İdarelerince kullanılan e-İçişleri sisteminin önceki dönemlerden bu yana amortisman işlemlerini yapmadığı, hurdaya ayrılanlar dışında amortisman tabi varlıklar için amortisman ayrılması işlemlerinin sistem üzerinde yapılamadığı görülmüştür. Dönem sonunda Kamu Hesapları Bilgi Sistemine mali verilerin yüklenmesi sırasında amortisman hesaplarının boş kalmaması amacıyla Yno: 4331 MİF ile duran varlıklara ilişkin 919.280 TL tutarında amortisman manuel olarak ayrılmıştır. Söz konusu kayıtlar bu nedenle İdarenin gerçek amortisman durumunu göstermemektedir.

c) Tahakkuku tahsiline bağlı gelirlere ilişkin işlemlerde gereksiz alacak tahakkuku yapılması

Faiz geliri gibi tahakkuku tahsiline bağlı gelirlerin tahsilat kayıtlarında 120 -Gelirlerden Alacaklar Hesabı aynı yevmiye kaydında borç ve alacak çalıştırıldığı görülmüştür. Faiz gelirlerinde vade dolmadan faiz alacağı tahakkuk etmediği, tahakkuk ettiğinde ise aynı anda

İdarenin hesabına yansıtılarak tahsil edilmiş olduğundan fazladan alacak kaydı yapılmasına gerek bulunmamaktadır.

d) Sistemde yapılan kayıtlar dışında elle MİF düzenlenmesi

Yno:64 MİF'in incelemesinde sistemde kayıtlı fiş ile kağıt olarak düzenlenen MİF arasında içerik ve toplam farkı olduğu görülmüştür. Fiziksel olarak düzenlenen MİF'de 120-Gelirlerden Alacaklar hesabına ilişkin bir kayıt yok iken, sistemde düzenlenen MİF'de vardır. Diğer yandan elle düzenlenen MİF toplamı 771.610,18 TL iken e-İçişleri sisteminde aynı MİF toplamı 772.867,78 TL olarak yer almaktadır. Söz konusu farkın sebebi 120 nolu hesabın tahsil edilen gelir tutarı kadar sistemde otomatik olarak yer alması ancak elle düzenlenen fişte ise bu hesapların yer almamasıdır.

e) Personel giderlerine ilişkin gider tahakkuklarına ilişkin belgelerin sisteme kaydedilememesi

İdare tarafından kullanılan e- İçişleri sisteminin harcama modülünü İnsan Kaynakları biriminin kullanamaması nedeniyle personel ödemelerine ilişkin ödeme emirleri eki belgelerin harcama birimince sistem dışında elle düzenlendiği görülmüştür.

f) Ayrıntı hesaplar arası devirlerin sistemde gösterilmemesi

İdare tarafından kullanılan e- İçişleri sisteminde ana hesapların alt hesaplarına ilişkin ayrıntı kodları arasındaki devir işlemleri için MİF düzenlenemediği görülmüştür. Bu nedenle aynı ana hesabın alt hesap kodları arasındaki devirler sistemden izlenememektedir.

g) İlçe Özel İdare Müdürlüklerinin kayıtlarının ayrı bir yevmiye numarası ile izlenmemesi, bunlar tarafından sisteme kaydedilerek düzenlenen fiziksel belgelerin merkez muhasebe biriminde birleştirilmemesi

33 nolu yevmiye nolu MİF'de 10.01.2021 tarihli asıl yevmiye kayıtlarına 28.01.2021 tarihli diğer kayıtları da eklenmiştir. Fiziksel olarak düzenlenen MİF'de kaydedilen işlem toplamı 45.629,32 TL iken sistemde 280.894,68 TL olarak görünmektedir.

Aynı şekilde 34 nolu yevmiyede de 10.01.2021 ve 31.01.2021 tarihli yevmiyeler birleştirilmiştir.

Sistem kayıtları üzerinden geriye doğru yapılan incelemede 2 nolu yevmiyeden 34 nolu kayıt dahil yapılan kayıtlarda fiş olarak farklı tarihlere ait muhasebe kayıtlarının aynı fişte yer aldığı , daha sonraki 43-47, 50-52, 83-94,117-119,125-128, 136-159 Yno'lu MİF'lerde fiş sırasına uygun olmayan tarihler olduğu görülmüştür. Sistemin aynı yevmiye numaralarında yer alan ilçe ve merkez kayıtlarını yevmiye defterine kaydederken aynı MİF'te birleştirdiği, aynı

yevmiye kaydındaki farklı tarihlerin bu nedenle ortaya çıktığı anlaşılmıştır. Buna göre örneğin 5 Ynolu MİF içinde bir merkez ve yedi ilçe biriminin tüm kayıtları yer alabilmektedir. Yani fiilen 8 adet içeriği farklı 5 numaralı fiş oluşturulmaktadır. Ancak bunlar yevmiye defterine aktarılırken ilgili mali tablo hesaplarında hesaplarda birleştirilmektedir. Bu durumda ilçe yevmiye kayıtlarının sistemde tarih sırasına göre ve yevmiye numaraları sıralı bir biçimde izlenmesi mümkün olmamaktadır. Kullanılan e- İçişleri sisteminde yevmiye defterindeki 5 nolu MİF, 5 yevmiye numarası ile muhasebe kaydı yapan ilçe özel idarelerinin bu kayıtlarını da içermektedir. Ancak denetim yapılan inceleme biriminde sadece merkez biriminin kendi MİF ve Ödeme Emirleri basılı ve imzalı olarak bulunmaktadır. Bu durumda ilçelerin MİF ve Ödeme Emirleri kendilerinde bulunduğundan, Kars Özel İdaresi denetimi kapsamında incelenen muhasebe belgeleri sadece merkez muhasebe birimi belgelerinden oluşmakta iken, e-İçişleri sistemi üzerinde İdarenin mali tabloları ilçeleri de içerecek şekilde hazırlanmaktadır.

İdare tarafından kullanılan sistemden gerçeğe uygun ve doğru mali tabloların elde edilmesi ve defter ve belgelerin denetime elverişli hale getirilmesi için belirtilen sistem eksikliklerinin mevzuata uygun olarak yetkili birimlerce giderilmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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