



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BOLU İL ÖZEL İDARESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	8
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	8
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7.	DENETİM BULGULARI	11
8.	EKLER.....	26

TABLÖLAR LİSTESİ

Table 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: İl Özel İdaresince 2023 Yılında Aktarılan Sermaye Tutarları	6

KISALTMALAR

A.Ş. : Anonim Şirket

T.C. : Tũrkiye Cumhuriyeti

TL : Tũrk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdarenin Sahip Olduğu Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması
2. Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
3. Taşınmazların Değerleme İşlemlerinin Tamamlanmaması
4. Vadeli Mevduat Faiz Gelirlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Süreç Gerektiren Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme Yapılmaması
2. Taşınmaz Tahsislerinin Belirsiz Süreli Olarak Yapılması
3. İdarenin Mülkiyetindeki Bazı Taşınmazların Kiralama İşlemlerinin 2886 sayılı Kanun'a Uygun Olarak Yapılmaması
4. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
5. Kültür Varlıkları Katkı Payına İlişkin Tahsilatların Takip Edilmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

yapmakla görevli ve yetkilidir.

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

yatırımlar il özel idarelerince tüm il sınırları içerisinde yapılabilmektedir.

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

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 konularında İçişleri Bakanlığının vesayet denetimi altındadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

İl özel idaresinin organları; İl Genel Meclisi, İl Encümeni ve Validir. 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.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 9'uncu maddesi gereğince; İl Genel Meclisi, İl Özel İdaresinin karar organıdır ve ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. İl Genel Meclisi, başkan dâhil 23 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.

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 teşkilat yapısında; Valiye bağlı bir Genel Sekreterlik birimi bulunmaktadır. Bu birim, Genel Sekter, Genel Sekreter Yardımcıları ve Emlak ve İstimlak Müdürlüğü, Encümen Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Tarımsal Hizmetler Müdürlüğü, Plan Proje ve Yatırım İnşaat Müdürlüğü, Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, Su ve Kanal Hizmetleri Müdürlüğü, Sağlık İşleri Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü ve Hukuk Müşavirliği birimlerinden oluşmaktadır.

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.

Bolu İl Özel İdaresi hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır.

Çalıştırılan personele ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Table 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	144	105
Sözleşmeli Personel	-	9
Kadrolu İşçi	85	61
Geçici İşçi	-	-
Toplam	229	175
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		192

1.3. Mali Yapı

İl özel idaresi, 5018 sayılı Kamu Malî 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. 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.

İl Özel İdaresi bütçesinin hesapları Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından tutulmaktadır. 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: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Türü	Önceki Yıldan Devreden Ödenekler (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenekler (TL)	(Kurum Dışı Ek/Özel Ödenek) (TL)	Eklene Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Net Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Giderleri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenekler (TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenekler (TL)
Personel Giderleri	1.944.422,89	57.483.395,00	120.334.445,28	676.647,94	32.521,65	180.406.389,46	177.314.095,84	37.393,08	3.054.900,54
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	0,00	2.775.025,00	10.109.556,23	62.521,65	41.647,94	12.905.454,94	12.899.725,87	5.729,07	0,00
Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	5.420.795,57	127.668.516,00	78.107.115,14	8.749.800,00	3.817.200,00	216.129.026,71	197.982.736,87	1.289.776,11	16.856.513,73
Faiz Giderleri	0,00	3.250.000,00	0,00	0,00	0,00	3.250.000,00	2.002.812,25	1.247.187,75	0,00
Cari Transferler	425.000,00	505.005,00	0,00	3.213.500,00	0,00	4.193.505,00	3.733.130,09	88.374,91	372.000,00
Sermaye Giderleri	93.240.280,86	80.277.500,00	679.174.414,80	35.051.301,20	27.735.114,24	860.008.382,62	726.820.232,24	765.276,95	132.422.873,43
Sermaye Transferleri	0,00	3.949.197,04	2.000.000,00	2.311.575,00	0,00	8.260.772,04	8.189.854,04	70.918,00	
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Yedek Ödenek	0,00	16.938.861,96	1.500.000,00	0,00	18.438.861,96	0,00	0,00	0,00	
Toplam	101.030.499,32	292.847.500,00	891.225.531,45	50.065.345,79	50.065.345,79	1.285.153.530,77	1.128.942.587,20	3.504.655,87	152.706.287,70

Bolu İl Özel İdaresinin 2023 yılı bütçesi ile 292.897.500,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 101.030.499,32 TL ile yılı içinde eklene 891.225.531,45 TL

kurum dışı ek ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 1.285.153.530,77 TL olmuştur. Yıl içinde 1.128.942.587,20 TL bütçe gideri yapılmış, 3.504.655,87 TL ödenek iptal edilmiş, 152.706.287,70 ödenek ise 2024 yılına devretmiştir.

Tablo 3: 2023 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	1.329.072,23	1.518.294,32	38.849,68	1.479.444,64	111,31
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	14.010.185,64	17.572.017,26	49.936,56	17.522.080,70	125,07
04-Alınan Bağış ve Yardımlar	1,00	766.433.243,65	1.356.489,23	765.076.754,42	0,00
05-Diğer Gelirler	277.558.242,13	392.489.828,38	130.053,87	392.359.774,51	141,36
06-Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09-Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	292.897.501,00	1.178.013.383,61	1.575.329,34	1.176.438.054,27	401,66

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %401,66 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%111,31) beklenenin üstünde, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%125,07) beklenenin üstünde gerçekleşmiştir. Bütçe gelirlerinin beklenenin çok üstünde gerçekleşmesinin nedeni bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından 5302 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi uyarınca gönderilen tahsisli ödeneklere ilişkin önceden tahmin yapılamamasıdır.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödenegi (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	57.483.395,00	177.314.095,84	308,46
02-Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	2.775.025,00	12.899.725,87	464,85
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	127.668.516,00	197.982.736,87	155,08
04-Faiz Giderleri	3.250.000,00	2.002.812,25	61,62
05-Cari Transferler	505.005,00	3.733.130,09	739,23
06-Sermaye Giderleri	80.277.500,00	726.820.232,24	905,38
07-Sermaye Transferleri	3.949.197,04	8.189.854,04	207,38
08-Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09-Yedek Ödenekler	16.938.861,96	0,00	0,00
Toplam	292.847.500,00	1.128.942.587,20	385,51

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri %385,51 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri başlangıç bütçesinde öngörülen tutardan %308,46, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri %464,85 oranında, mal ve hizmet alım giderleri %155,08 oranında, cari transferler %739,23 oranında, sermaye giderleri %905,38 oranında, sermaye transferleri %207,38 oranında aşılmıştır.

Gerçekleşen giderlerin 2023 yılı gider bütçesi tahminlerinden fazla olması, bütçe hazırlık aşamasında sadece İdarenin kendi öz bütçe gider tahminlerinin baz alınıp yıl içerisinde ortak projeler kapsamında diğer kurumlardan alınacak ödeneklerin (mülga köy hizmetleri ödenekleri ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarından aktarılan tahsisli ödenekler) öngörülememesinden kaynaklanmaktadır.

Bolu İl Özel İdaresinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 5: İl Özel İdaresince 2023 Yılında Aktarılan Sermaye Tutarları

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	İl Özel İdaresince 2023 Yılı Aktarılan Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Bolu Özel İdaresi Turizm Madencilik, İnşaat Orman Ürünleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.	10.000.000,00	2.311.575,00	99,96

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

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

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve

Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütölüp 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 yürütölmüştür.

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütölen 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

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci Kısımında düzenlenmiştir.

İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür. Görev ve yetkileri çerçevesinde, mali yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standart ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bu kurumlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

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

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

İç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Kurum tarafından İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı (18 kamu iç kontrol standardı ve bu standartları sağlayan 79 genel şartı içerecek şekilde) hazırlanmıştır.

Risk Değerlendirme Standartları

Kurumun hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek riskler ve bu risklere karşı geliştirilen önlemleri içeren bir risk değerlendirme çalışması yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

Bilgi ve İletişim Standartları

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır.

İzleme Standartları

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı'nda yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları izlenmekte, planın revize edilmesi çalışmalarının takibi yapılmakta ve raporlanmaktadır. Kurumda iç denetim birimi kurulmamıştır. Kurumda iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Ancak bu kadroya atama yapılmamıştır.

Sonuç olarak, 5018 sayılı Kanun ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Kamu

İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uyumlu bir iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması ile ilgili eksiklikler bulunmakla birlikte, eksikliklerin giderilmesi için uyum ve yapılandırma çalışmalarına devam edildiği görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bolu İl Özel İdaresi 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: İdarenin Sahip Olduğu Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması

İdarenin sahip olduğu amortisman tabi varlıklar için amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin anlatıldığı 187'nci maddesinde; bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 202 ve 203'üncü maddesinde 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı'nın niteliği ve işleyişi düzenlenmiş olup, maddi duran varlıklar için ayrılan amortisman tutarlarının yıl sonunda bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabı'na borç kaydedileceği, amortisman tabi tutulduktan sonra her ne suretle olursa olsun kayıtlardan çıkarılan maddi duran varlıklar için ayrılan amortisman tutarlarının ise bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedileceği açıklaması yapılmıştır.

Bu Yönetmelik'e istinaden çıkartılan ve 04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Amortisman ve Tükenme Paylarına İlişkin 47 Sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde ise, maddi duran varlıklar için ayrılacak amortismanla ilişkin süre ve oranlara yer verilerek, amortismanla tabi her bir varlığın Duran Varlık Amortisman Defteri'ne kaydedileceği belirtilmiştir.

İdarenin varlık hesapları incelendiğinde ise ilgili mevzuat hükümlerine göre amortisman ayrılması gereken varlıkları bulunmasına rağmen, bu varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

İdarenin sahip olduğu varlıklar için amortisman ayrılmaması nedeniyle 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 630 Giderler Hesabı doğru veri üretmediğinden, mali tablolarda bu hesaplar itibariyle hataya neden olunmuştur.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara göre, İdare tarafından edinilen maddi duran varlıkların edinim tarihinin belirlenmesi, faydalı ömrü boyunca amortisman ayrılması, her ne suretle olursa olsun elden çıkarılmasında hangi duran varlığa ne kadar amortisman ayrıldığı ve faydalı ömürleri dolan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmaya devam edilip edilmediğinin tespiti için amortisman defterinin tutulması, bu defter esas alınarak amortisman ayırma işlemlerinin mevzuata uygun olarak yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin sahip olduğu varlıklar için amortisman ayrılması gerekmektedir.

BULGU 2: Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

İdare tarafından başka kurumlara tahsis edilen ve başka kurumlarca İdareye tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarında takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin anlatıldığı 187'nci maddesinde; kamu idarelerinin mülkiyetindeki taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ile kamu idaresince tahsisli kullanılan taşınmazların yardımcı hesaplar itibariyle izleneceği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 250 Arazi ve Arsalar Hesabı'nın işleyişini düzenleyen 189'uncu maddesinde; tahsise konu edilen arazi ve arsaların tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500-Net Değer Hesabı'na borç; tahsise konu edilen arazi ve arsaların tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500-Net Değer Hesabı'na alacak kaydedileceği;

252-Binalar Hesabı'nın işleyişini düzenleyen 193'üncü maddesinde; tahsise konu edilen binaların tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500-Net Değer Hesabına borç; varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500-Net Değer Hesabı'na alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı'na borç kaydedileceği; tahsise konu edilen binaların tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500-Net Değer Hesabına alacak; varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500-Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı'na alacak kaydedileceği, belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı'na göre İdarenin tahsis ettiği taşınmazlar için Yönetmelik gereği yapacağı kayıtlarda kullanacağı hesaplar; 250.02, ve 252.02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar Hesapları, 500.11 Tahsis Edilen Taşınmazlar Hesabı ve 500.13 Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarları Hesabı'dır. İdarenin tahsisli olarak kullandığı taşınmazlar için ise 250.03 ve 252.03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesapları ile 500.12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabı'nın kullanılacağı belirtilmiştir.

Ancak yapılan incelemelerde İdare tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından İdareye tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarında takibinin yapılmadığı görülmüştür.

İl Özel İdaresi tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen ve başka kurumlarca İl Özel İdaresine tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarının yapılmaması, gerek muhasebenin temel kavramları arasında yer alan tam açıklama ilkesine, gerekse yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümlerine uygun olmadığından, taşınmaz tahsislerinin ve bu taşınmazlar için ayrılmış amortisman tutarlarının ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 252- Binalar Hesabı, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 500- Net Değer Hesabı'na yardımcı hesap kodları kullanılarak kaydedilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresince, bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak gerekli işlemin yapıldığı belirtilmiştir. Ancak, bulgu konusu hususa yönelik 2024 yılında yapılan kayıtların 2023 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Taşınmazların Değerleme İşlemlerinin Tamamlanmaması

İdarenin mülkiyetindeki taşınmazların değerlendirme işlemlerinin tamamlanmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde; "(1) Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.

(2) Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınır. Ancak;

a) Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar,

b) Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazlar,

c) Ek 1'deki Kayıt Planının "Orta Malları" başlığı altında yer alan taşınmazlar,

ç) Ek 1'deki Kayıt Planının "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan taşınmazlar,

d) Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazlar, iz bedeli üzerinden kayıtlara alınır.

(3) Taşınmazların rayiç değeri; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanlar ise bu idarelerce tespit edilir.

(4) Taşınmazların kayıtlara alınan değeri, 3/5/2005 tarihli ve 2005/8844 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenir.

(5) Kayıt işlemleri; taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsar.” denilmektedir.

Aynı Yönetmelik’in “Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler” başlıklı geçici 1’inci maddesinde; “(1) Yönetmeliğin 5 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve aşağıdaki şekilde kayıtlara alınır:

a) Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30/9/2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir.

b) Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 1/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar.

(2) Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır.” hükümleri yer almaktadır.

Buna göre tapuda kayıtlı taşınmazların durumuna göre maliyet bedeli veya rayiç bedeli ile, maliyet bedeli ile rayiç bedeli belirlenemeyenlerin ve fıkarda sayılan diğer taşınmazların ise iz bedeli üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

Taşınmazlar yukarıda belirtilen şekilde değerlemesi yapıp kayıtlara alındıktan sonra bu kayıtlar muhasebe birimine gönderilecek ve ilgili varlık hesaplarına kaydedilmesi sağlanacaktır. Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 187’nci maddesinde maddi duran varlıkların hesaba alınması ile ilgili işlemler ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

İdarenin taşınmaz kayıtları incelendiğinde, e-içişleri taşınmaz modülüne kayıt yapıldığı, ancak bu taşınmazların değerlendirme işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür. Bu nedenle Kamu

İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik gereği düzenlenen form ve cetvellerde taşınmazların parasal tutarlarına ilişkin bir veri bulunmamaktadır.

Taşınmazların değerlendirme çalışmalarının tamamlanmaması nedeniyle 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabı'nda yer alan tutarların doğruluğunun tespiti yapılamamaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar uyarınca, İdare tarafından taşınmazların değerlendirme işlemlerinin tamamlanması, Yönetmelik eki form ve cetvellere kaydedilmesi ve burada yer alan tutarların muhasebe kayıtlarına aktarılması gerekmektedir.

Kamu idaresince, bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak gerekli işlemin yapıldığı belirtilmiştir. Ancak, bulgu konusu hususa yönelik 2024 yılında yapılan kayıtların 2023 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak; İdare tarafından taşınmazların değerlendirme işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 4: Vadeli Mevduat Faiz Gelirlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdareye ait vadeli mevduat hesaplarından elde edilen faiz tutarlarının hatalı muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin;

“Temel muhasebe kavramları ve ilkeleri ile genel yönetim muhasebe standartları, kuralları ve uygulanması” başlıklı 42'nci maddesinde, kurumların muhasebesinin Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin ikinci bölümündeki bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütüleceği,

“Hesabın işleyişi” başlıklı ve 102 Banka Hesabının işleyişini düzenleyen 57'nci maddesinde, muhasebe birimlerinin hesaplarının bulunduğu bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarlarının banka hesabına, tevkifat tutarlarının 630 Giderler Hesabına borç, faiz tutarının içinde bulunulan aya ait kısmının 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği, banka hesabına aktarılan tutarın tamamının aynı zamanda 805 Gelir Yansıtma

Hesabına borç, 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, yıl içinde elde edilen mevduat faiz gelirinun muhasebeleştirilmesi aşamasında kullanılmaması gereken bir hesap olan 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının hem borç hem de alacak çalıştırılmak suretiyle hatalı muhasebeleştirme yapıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan hüküm ve açıklamalardan da anlaşılacağı üzere mevduat faiz geliri muhasebeleştirirken yapılması gereken doğru kayıt, bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarlarının 102 Banka Hesabına borç, stopaj tutarlarının 630 Giderler Hesabına borç, faiz tutarının içinde bulunulan aya ait kısmının 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedilmesi; banka hesabına aktarılan tutarın (Stopajdan sonra kalan net tutarın) tamamının aynı zamanda 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilmesidir. Dolayısıyla 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile ilgili herhangi bir kayıt yapılmamalıdır.

İdare tarafından yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve açıklamalara uygun muhasebeleştirme işlemi yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından mevduat faiz gelirleri muhasebeleştirilirken yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve açıklamalara uygun muhasebeleştirme işlemi yapılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Süreç Gerektiren Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme Yapılmaması

İdare tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre doğrudan temin ile gerçekleştirilen bakım, onarım, tadilat, analiz

gibi alımı ve yapımı belirli bir süreç gerektiren satın almalarda yüklenici ile sözleşme imzalanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temine ilişkin açıklamalar" başlıklı 22.1.1.3. maddesi gereğince alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunludur. Doğrudan temin kapsamında imzalanacak sözleşmelerin birebir tip sözleşme olması zorunlu olmayıp işin gerektirdiği hükümleri de içeren bir metin olması mümkündür.

Doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen ve belli bir süreyi gerektiren hizmet ve yapım işlerinde işin idare tarafından belirlenen koşullarda ve özelliklerde yapılmasını garanti altına almak, kamu kaynaklarının daha etkin kullanımını ve işin kontrolünü sağlamak ve ilgili işten doğabilecek hukuki ihtilafların önüne geçmek için, mevzuatın zorunlu kıldığı sözleşmelerin düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen ve teslimi belli bir süreyi gerektiren işlerde mevzuatın zorunlu kıldığı sözleşmelerin düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmaz Tahsislerinin Belirsiz Süreli Olarak Yapılması

İdare tarafından kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan taşınmaz tahsislerinin, mevzuatta öngörülen yirmi beş yıllık süre sınırına uyulmaksızın belirsiz süreli olarak yapıldığı görülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 64'üncü maddesinde; "*İl özel idaresi, il genel meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;*

...

d) Kendilerine ait taşınmaz malları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak ve süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması durumunda, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. (b) ve (d) bentleri uyarınca kamu kurum ve kuruluşlarına il özel

idarelerince karşılanan veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz.” hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre, İl Özel İdaresi, İl Genel Meclisinin kararıyla kendisine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere ve süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilmektedir.

Ancak yapılan incelemede; İdare tarafından kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan taşınmaz tahsislerinde herhangi bir süre sınırının gösterilmediği, tahsislerin belirsiz süreli olarak yapıldığı anlaşılmıştır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, İl Özel İdaresi; kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına il genel meclisi kararı ile tahsis ederken tahsis kararında, tahsis süresinin belirtilmesi ve bu sürenin yirmi beş yılı geçmemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından tahsis edilen taşınmazların İl Genel Meclisi kararı ile ve yirmibeş yılı geçmemek üzere belirli süreli olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: İdarenin Mülkiyetindeki Bazı Taşınmazların Kiralama İşlemlerinin 2886 sayılı Kanun’a Uygun Olarak Yapılmaması

İdarenin mülkiyetinde olan bazı taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 51/g maddesine göre pazarlık usulüyle kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde il özel idarelerinin kira işlerinin bu Kanun’da yazılı hükümlere göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun’un 2’nci maddesinde bu Kanun’un yürütülmesinde ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu; 36’ncı maddesinde ise bu Kanun’un 1’inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yine aynı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı, üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde özel idare ve belediyeler için kendi özel kanunlarının uygulanacağı ifade edilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda taşınmaz malların üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek encümenin, üç yıldan fazla kiralanmasına karar vermek il genel meclisinin görevleri arasında sayılmıştır.

Yapılan incelemelerde İdarenin mülkiyetindeki bazı taşınmazların 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi uyarınca pazarlık usulüyle kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesinde kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerinin pazarlık usulüyle yapılabileceği belirtilmiştir.

Anılan madde hükmünde geçen Devletin özel mülkiyetindeki, hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerden kasıt, Hazinesin taşınır ve taşınmaz mallarıdır.

Nitekim Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"Hazine: Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri açısından Devlet Tüzel kişiliğinin adı,

Hazine taşınmazı: Hazinesin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, ifade eder." tanımlamaları yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar uyarınca İdareye ait taşınmazların 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesine göre kiraya verilmemesi veya kira süresinin uzatılmaması gerekmektedir.

Kamu idaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İl Özel İdaresine ait taşınmazların 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesine göre kiraya verilmemesi veya kira süresinin uzatılmaması gerekmektedir.

BULGU 4: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

İdarede çalışan işçilerin yıllık izinlerinin düzenli olarak kullandırılmadığı görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve ücretli hafta ve bayram tatili ile ücretli yıllık izin hakları ve şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

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

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır. Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2023 yılında 1.683 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda İdare, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemelerde İdaredeki bazı işçilerin 300 günü aşan birikmiş yıllık izinleri olduğu, emekli olan birçok işçiye de birikmiş izin ücreti ödemesi yapıldığı görülmüştür.

Yıllık izinlerin kullandırılmaması yasal düzenlemelerle güvence altına alınmış olan bir hakkın ihlal edilerek bunun bir idari veya adli yaptırıma dönüşmesi sonucunu doğurabileceği gibi, uygulamada işverenin izni kullandırmak yerine parasını ödemeyi veya kimi zaman işçinin iznini kullanmak yerine sözleşme sona erdiğinde topluca para almayı tercih etmesiyle Kanun'da yer alan düzenlemelerin ruhuna uygun olmayan sonuçları doğurabilecektir.

Yukarıda verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, işçilerin birikmiş yıllık izin haklarının işçilere kullandırılmamasının, 4857 İş Kanunu'nda yer alan hükümler ile 5018 sayılı Kanun'da belirtilen kaynakların etkili ekonomik ve verimli kullanılması ilkesine uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Geçmiş yıllara ait kullanılmamış izinleri bulunan işçi personelin, işten ayrılmaları halinde İdareye oluşturacağı mali külfet de dikkate alınarak, biriken yıllık ücretli izinlerinin kullandırılması hususunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; işçilerin biriken yıllık ücretli izinlerinin kullandırılması hususunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Kültür Varlıkları Katkı Payına İlişkin Tahsilatların Takip Edilmemesi

Belediyeler tarafından il özel idaresine aktarılması gereken kültür varlıkları katkı payına ilişkin tahsilatların eksik yapıldığı görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı" başlıklı 12'inci maddesinde; "...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 Kanununun 8 inci ve 18 inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir.

Tahsil edilen miktar, il özel idaresi tarafından açılacak özel hesapta toplanır. Bu miktar; 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 aktarılır ve bu pay valinin denetiminde kullanılır. İl özel idarelerince yapılan projeler için kullanılan miktar özel hesabın %30'unu geçemez.

Bu madde uyarınca tahakkuk eden katkı payları hakkında 1319 sayılı Kanunun üçüncü kısmı hükümleri uygulanır. Katkı paylarına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Bakanlık tarafından belirlenir.

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

Belediye başkanları, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlüdür. Ödenmeyen paylar, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine ilgili belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderilir.

2985 sayılı Toplu Konut Kanunu uyarınca verilecek kredilerin en az %10'u tescilli taşınmaz kültür varlıklarının bakımı, onarımı ve restorasyonu işlemlerine ilişkin başvurularda kullanılır. Bu kapsamdaki öncelikli projeler Bakanlık ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca müştereken belirlenir." hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre emlak vergisinin yüzde 10'u nispetinde tahakkuk eden ve emlak vergisi ile birlikte Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı olarak tahsil edilen miktarların belirlenen süreler içerisinde belediyeler tarafından özel idarelerce bu amaç için açılan fon hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde bazı belediyeler tarafından İl Özel İdaresinin ilgili hesabına aktarılması gereken katkı paylarının uzun zamandır yatırılmadığı görülmüştür.

İdare tarafından söz konusu payların takip ve tahsilatının mevzuatta yer verilen hükümlere göre yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından söz konusu payların takip ve tahsilatının mevzuatta yer verilen hükümlere göre yapılması gerekmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Vadeli Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguda belirtilen husus tam olarak düzeltilmediği için tekrar bulgu konusu edilmiştir.
İşçilerin Yıllık İzinlerinin Mevzuata Uygun Olarak Kullanılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen husus düzeltilmediği için tekrar bulgu konusu edilmiştir.
Kültür Varlıkları Katkı Payına İlişkin Tahsilatların Yapılmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguda belirtilen husus tam olarak düzeltilmediği için tekrar bulgu konusu edilmiştir.
İdarenin Mülkiyetindeki Bazı Taşınmazların Kiralama İşlemlerinin 2886 sayılı Kanuna Uygun Olarak Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen husus düzeltilmediği için tekrar bulgu konusu edilmiştir.
İdarenin Sahip Olduğu Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen husus düzeltilmediği için tekrar bulgu konusu edilmiştir.
Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguda belirtilen husus tam olarak düzeltilmediği için tekrar bulgu konusu edilmiştir.
Taşınmazların Değerleme İşlemlerinin Tamamlanmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguda belirtilen husus tam olarak düzeltilmediği için tekrar bulgu konusu edilmiştir.