



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# KAMU İHALE KURUMU

## 2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

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



## **TABLolar LİSTESİ**

Tablo 1: İnsan Kaynakları Tablosu .....	4
Tablo 2: Gider Gerçekleşmeleri Tablosu.....	5
Tablo 3: Gelir Gerçekleşmeleri Tablosu.....	5



## KISALTMALAR

<b>EBYS</b>	Elektronik Belge Yönetim Sistemi
<b>KİK</b>	Kamu İhale Kurumu
<b>ŞİBİS</b>	Şikâyet İnceleme Bilişim Sistemi
<b>BKMYBS</b>	Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi





## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

1. Dönem Faaliyet Sonuçları Hesaplarının Kesin Mizandaki Bakileri ile Bilanço ve Öz kaynak Değişim Tablosundaki Tutarları Arasında Uyumsuzluk Bulunması
2. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması ve Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabının Kullanılmaması

### **B. Diğer Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Kamu İhale Kurumu (KİK), 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesi ile bu Kanun'da belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkili, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir kurum olarak oluşturulmuştur.

KİK, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kamu tüzel kişiliğine sahip düzenleyici ve denetleyici kurumlardandır.

Kurumun kendine ait bir kuruluş ve teşkilat kanunu bulunmadığından teşkilatlanması 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan 16.11.2009 tarih ve 15611 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla yürürlüğe konulan Kamu İhale Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre gerçekleştirilmiştir. Bu Yönetmelik ile kurumun kuruluşu, organları, yönetimi, görevi, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir.

Kamu İhale Kurumunun ana faaliyet alanı; 4734 sayılı Kanun'a göre yapılacak ihaleler ile ilgili olarak Kanun'da belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması hususunda bu Kanun'un Kamu İhale Kurumuna yüklediği görevlerin yerine getirilmesine yönelik hizmetlerdir.

Kamu İhale Kurumu, kamu ihalelerinde saydamlık, eşit muamele, güvenilirlik, kamuoyu denetimi, rekabet ve ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ilkeleri çerçevesinde, ihale sisteminin düzenlenmesine, işleyişine ve denetimine yönelik faaliyetleri yürütmektedir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesine göre Kurumun görev ve yetkileri aşağıda sayılmıştır:

1) İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikâyetleri inceleyerek sonuçlandırmak,

2) Bu Kanuna ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek,

3) İhale mevzuatı ile ilgili eğitim vermek, ulusal ve uluslararası koordinasyonu

sağlamak,

4) Yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili Kurum tarafından belirlenen şekilde bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibarıyla istatistikler oluşturmak ve yayımlamak,

5) Haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak,

6) Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak,

7) İhale ilânları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bültenini yayımlamak,

8) Yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olduğunun tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de, bu Kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Cumhurbaşkanına teklifte bulunmak,

9) Kurumun yıllık bütçesi ile kesin hesabını ve yıllık çalışma raporlarını hazırlamak, Kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını ve giderlerin yapılmasını sağlamak.

02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasa'da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve Cumhurbaşkanlığı Kararnelerinde düzenleyici ve denetleyici kurumların görevleri ile ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

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

Kurumun teşkilatı, çalışma usul ve esasları ile hizmet birimleri ve bu birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları, personelin nitelikleri, sayı ve unvanları, atanması, ücret ile diğer mali ve sosyal hakları, 4734 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesi ile Kamu İhale Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık Hazine ve Maliye Bakanlığıdır. Kurumun merkezi Ankara'dadır.

Kurumun karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere Cumhurbaşkanınca atanan dokuz üyeden oluşan Kamu İhale Kuruludur. Kurul Başkanı, Kurumun da başkanıdır. 10/7/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (III) sayılı cetvelinde yer alan Kurumun başkan ve üyelerinin görev süreleri 4 yıldır.

Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere Başkanın önerisi üzerine Bakan tarafından dört başkan yardımcısı atanabilir. Kurumun hizmet birimleri, kurumun görev ve yetkilerinin gerektirdiği sayıda daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur. Kamu İhale Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik uyarınca Kurumda;

13 Ana Hizmet Birimi; Düzenleme Dairesi Başkanlığı, Ön İnceleme Dairesi Başkanlığı, I, II, III, IV ve V. İnceleme Dairesi Başkanlıkları, Elektronik İhale Dairesi Başkanlığı, Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, Sicil İzleme Dairesi Başkanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı, Hukuk Hizmetleri Dairesi Başkanlığı,

4 Danışma Birimi; Hukuk Danışmanlığı, Kurum Müşavirliği, Başkanlık Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Danışmanlığı,

4 Yardımcı Hizmet Birimi; Kurul İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Başkanlık Özel Büro Müdürlüğü, oluşturulmuştur.

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, kamu ihale uzman ve uzman yardımcılarında oluşan meslek personeli ve diğer personel eliyle yürütülür. Bunlar, sözleşmeli olarak istihdam edilir. Kurum personeli, bu Kanun'da öngörülen hükümler saklı kalmak kaydıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tâbidir.

Kamu İhale Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 32'nci maddesine göre kurumun asli ve sürekli hizmetleri Yönetmelik'e ekli cetvelde unvan ve sayıları gösterilen personel eliyle yürütülmektedir.

Kurumda 31.12.2022 tarihi itibarıyla mevcut insan kaynaklarına ilişkin tablo aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 1: İnsan Kaynakları Tablosu**

<b>Kadro Unvanı</b>	<b>Toplam Kadro Sayısı</b>	<b>Dolu Kadro Sayısı</b>
Başkan Yardımcısı	4	4
Daire Başkanı	16	12
Baş Hukuk Danışmanı	1	0
Hukuk Danışmanı	15	6
Basın ve Halkla İlişkiler Danışmanı	1	1
Başkanlık Müşaviri	6	2
Kamu İhale Kurumu Müşaviri	15	13
Grup Başkanı	30	27
Kamu İhale Uzmanı	225	112
Kamu İhale Uzman Yardımcısı	80	18
Araştırmacı	25	13
Avukat	15	9
İstatistikçi	4	1
Özel Büro Müdürü	1	1
Özel Büro Müdür Yardımcısı	1	0
Birim Müdürü	15	11
Yönetim Hizmetleri Uzmanı	15	10
Mühendis	2	1
Mimar	1	0
Birim Şefi	25	13
Çözümleyici	10	1
Programcı	5	0
Bilgisayar İşletmeni	1	0
Tabip	1	0
Hemşire	1	0
Savunma Uzmanı	1	0
Mütercim Tercüman	4	1
Teknisyen	2	0
İletişim Görevlisi	30	20
Büro Görevlisi	60	28
Dava Takip Memuru	2	1
Ayniyat Memuru	1	0
Arşiv Memuru	2	2
Santral Memuru	1	1
Şoför	3	1
Dağıtıcı	7	1
<b>Toplam</b>	<b>628</b>	<b>310</b>

*Tabloda yer alan veriler İnsan Kaynakları Daire Başkanlığından temin edilmiştir.*

### 1.3. Mali Yapı

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idaresi olan KİK, bütçenin hazırlanması, gelirlerin tahsili, giderlerin yapılması, bütçe uygulama sonuçları ve diğer mali hükümler bakımından; 5018 sayılı Kanun'un 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68, 76 ve 78'inci maddelerine, Kamu İhale Kurumu Bütçe ve Muhasebe Yönergesi'ne, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne tabidir.

Kurumun gelirleri; 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelere ilişkin düzenlenecek sözleşmelerden, bedeli belirli bir miktarı aşanlar için yükleniciden tahsil edilecek sözleşme bedelinin onbinde beşi, mal ve hizmet alımı ihaleleri ile yapım işi ihalelerine ilişkin Kuruma yapılacak itirazın şikâyet başvurularından alınacak bedeller, eğitim, kurs, seminer ve toplantı faaliyetlerinden elde edilecek gelirler, her türlü basılı evrak, form, ilan, doküman ve yayınlar ile Elektronik Kamu Alımları Platformunun işletilmesinden elde edilecek gelirler ve gerektiğinde genel bütçeden yapılacak yardımlardan oluşmaktadır.

Kurumun 2022 yılı bütçe gerçekleştirmelerine ilişkin tablolar aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 2: Gider Gerçekleşmeleri Tablosu**

Bütçe Giderleri		Ödenek (TL)	Gerçekleşme (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
01	Personel Giderleri	114.195.505,00	105.757.841,39	92,61
02	Sosyal Güvenlik Primi Giderleri	15.679.800,00	13.944.995,13	88,94
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	60.621.000,00	59.075.314,75	97,45
05	Cari Transferler	181.338.000,00	180.802.833,04	99,70
06	Sermaye Giderleri	10.380.000,00	9.673.638,91	93,19
<b>Toplam</b>		<b>382.214.305,00</b>	<b>369.254.623,22</b>	<b>96,61</b>

**Tablo 3: Gelir Gerçekleşmeleri Tablosu**

Bütçe Gelirleri		Tahmin (TL)	Gerçekleşme (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	82.065.000,00	147.854.311,93	180,17
05	Diğer Gelirler	117.935.000,00	303.920.911,11	257,70
<b>Toplam</b>		<b>200.000.000,00</b>	<b>451.775.223,04</b>	<b>225,89</b>
09	Ret ve İadeler (-)	--	17.199.447,14	
<b>Genel Toplam</b>		<b>200.000.000,00</b>	<b>434.575.775,90</b>	<b>217,29</b>

Kurumun 2022 yılı gider bütçesi 200.000.000,00 TL olarak öngörülmüş olup, 2022 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6'ncı maddesi ile 7414 sayılı 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Bağlı Cetvellerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1'inci maddesi kapsamında; 32.974.505,00 TL 01-Personel Giderleri koduna, 4.519.800,00 TL 02-Sosyal Güvenlik Primi Giderleri koduna, 19.940.000,00 TL 03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri koduna, 119.330.000,00 TL 05-Cari Transferler koduna ve 5.450.000,00 TL 06-Sermaye Giderleri koduna olmak üzere toplam 182.214.305,00 TL “ Gelir Fazlası” ve “Likit” karşılığı ödenek eklenerek toplam gider bütçesi 382.214.305,00 TL olmuştur. Gider bütçesi gerçekleştirmelerinin ödeneklerine göre toplamda 369.254.623,22 TL ile %96,61 oranında olduğu, gelir gerçekleşmesinin ise 434.575.775,90 TL ile tahmin edilen gelire göre toplamda %217 oranında sapma ile gerçekleştiği görülmektedir. Kurum gelirlerinde en büyük kalem olan Diğer Gelirler kalemi bağitlanan sözleşmelerden alınan kurum payını, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri ise ihale ilan ve şikâyetlerden alınan payları ifade etmektedir. Giderlerde en büyük gerçekleşme rakamı olan cari transferler içerisinde, gelir fazlası olarak genel bütçeye aktarılan 176.756.557,29 TL yer almaktadır.

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

Merkezi yönetim kapsamında yer alan ve aynı zamanda kurumlar vergisi mükellefi olan Kurumun muhasebe işlemleri, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Kurumun bütçe yılı takvim yılıdır. Bütçe, bütçe yılının başlamasından önceki otuz gün içinde hazırlanır. KİK bütçesi, analitik bütçe hazırlama rehberi çerçevesinde hazırlanmaktadır.

Kurumun bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin yıllık malî raporu ve bütçe kesin hesabı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile ibra edilmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,

- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu
- Öz kaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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



#### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

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

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

#### **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2'nci maddesinde belirtildiği üzere, iç kontrolün tanımlandığı ve kurulacak iç kontrol sistemini açıklayan 55'inci ve takip eden madde hükümlerine tabi değildir.

Bu nedenle düzenleyici ve denetleyici bir kurum olan KİK'de 5018 sayılı Kanun'un öngördüğü iç kontrol sistemi kurulmamıştır.

Bununla birlikte düzenleyici ve denetleyici kurumların 5018 sayılı Kanun'un 7'nci ve 8'inci maddelerinde ifadesini bulan "Mali Saydamlık" ve "Hesap Verme Sorumluluğu" ilkelerine uygun davranma zorunluluğu mevcuttur.

Anılan Kanun'un "Malî saydamlık" başlıklı 7'nci maddesinde;

*“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;*

*a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,*

*b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,*

*c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,*

*d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması,*

*zorunludur.*

*Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir.”*

denilmektedir.

Kanun’un “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde ise;

*“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”*

hükmüne yer verilmiştir.

Kanun’un emrettiği mali saydamlık ve hesap verebilme kurumun sorumluluğundadır. Bu sorumluluk çerçevesinde Kurumun yapısı ve işlemlerinin incelenmesinde iç kontrol sisteminin beş bileşenine yönelik olarak aşağıda yer alan değerlendirmeler yapılmıştır.

### **Kontrol Ortamı Standartları**

• Kamu İhale Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerinde kurumun teşkilat yapısının; Kurul, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluştuğu belirtilerek her birinin görevlerinin düzenlendiği,

- Yetkin ve yeterli donanıma sahip personelin kurumda görevlendirildiği,
- Kamu İhale Kurulu Üyeleri ile Kamu İhale Kurumu Personelinin Uyacakları Meslek İlkeleri, 14.01.2003 tarih ve 2003/DK.D-5 sayılı Kamu İhale Kurulu Kararı ile düzenlenerek 21.01.2003 tarih ve 2500 sayılı Resmi Gazete’de yayımlandığı,
- Etik davranış sözleşmesinin tüm personel tarafından imzalandığı,
- Kurumda çalışan personelin yeterli eğitimi almış olduğu; meslek içi eğitim çalışmalarının yapıldığı,
- Kamu İhale Kurumu Disiplin Amirleri Yönetmeliği hükümlerine göre disiplin amirleri ve disiplin işlemleri belirlendiği, (En üst disiplin amiri başkandır. Bu sıfatla, başkan uyarma, kınama ve aylıktan kesme disiplin cezası vermeye ilişkin bütün yetkilerini her derecedeki personel hakkında doğrudan kullanabilir.)
- Kurum içi atama ve görevlendirilmenin yazılı olarak diğer mensuplara duyurulduğu görülmüştür.

#### **Risk Değerlendirme Standartları**

- Kurumun stratejik planı ve performans programının olmadığı,
- Süreç kontrollerinin klasik olarak yapılan üstün-astı kontrol etmesi şeklinde gerçekleştiği görülmüştür.

#### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

- Kurumun tüm birimlerinde yapılan işlerin süreçleri ve/veya iş akış şemalarının mevcut olmadığı,
- Kurumda ayrı bir şikâyet biriminin olmadığı, ancak kurumun çok küçük olması ve taşra teşkilatının olmaması nedeniyle oto kontrol mekanizmasının fazla olduğu,
- Birim yöneticilerinin verdikleri görevleri takip ettikleri, Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) ve Şikâyet İnceleme Bilişim Sistemi (ŞİBİS) bulunduğu görülmüştür.

#### **Bilgi ve İletişim Standartları**

Kamu İhale Kurumunun, Kurum içi ve dışına sunduğu bilişim kapsamındaki hizmetler Elektronik İhale Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Elektronik İhale Dairesi bünyesinde; Kalite Yönetim Sistemi kapsamında Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi (ISO

27001), İş Sürekliliği Yönetim Sistemi (ISO 22301) ve Bilgi Teknolojileri Hizmet Yönetim Sistemi (ISO 20000) kurulmuş ve yürütülmektedir.

Stratejik ve Taktiksel Plan, Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi Politika ve Kapsam, İş Sürekliliği Yönetim Sistemi Politika ve Kapsam, Hizmet Yönetim Sistemi Politika ve Kapsam dokümanları yayınlanmış ve yürürlüğe alınmıştır.

### **İzleme Standartları**

İç kontrol sistemini kapsamlı değerlendiren ayrı bir iç denetim biriminin bulunmadığı, görülmüştür.

Kurumun yukarıda belirtilen iç kontrol sistemine ilişkin faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar değerlendirildiğinde; Kanun'daki düzenlemelerin ayrıntılı olmadığı ve ikincil düzenlemelerin hangi esaslara göre hazırlanacağı hususunda belirsizlik olduğu değerlendirilmektedir. 5018 sayılı Kanun'un "Mali Saydamlık" başlıklı 7'nci maddesi ve "Hesap Verme Sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesi hükümleri çerçevesinde, düzenleyici ve denetleyici kurumlara uygulanmayan iç kontrol sistemine ilişkin kanun hükümleri ile ilgili olarak, genel bir düzenleme yapılması ve uygulama birliği sağlanması gerektiği değerlendirilmiştir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Kamu İhale Kurumunun 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## **7. DENETİM BULGULARI**

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

## A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

### **BULGU 1: Dönem Faaliyet Sonuçları Hesaplarının Kesin Mizandaki Bakiyeleri ile Bilanço ve Öz kaynak Değişim Tablosundaki Tutarları Arasında Uyumsuzluk Bulunması**

Kamu İhale Kurumu 2022 yılı mali tablolarının ve muhasebe kayıtlarının incelenmesi neticesinde dönem faaliyet sonuçları hesapları olan 590 Dönem olumlu faaliyet sonucu hesabı ile 591 Dönem olumsuz faaliyet sonucu hesaplarının kesin mizanda aynı anda bakiye verdiği ve bu bakiyelerin bilanço ile öz kaynak değişim tablosundaki tutarları ile uyumsuz olduğu görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 690 Faaliyet sonuçları hesabının işleyişini açıklayan 405'inci maddesinde; gelir ve gider hesaplarında takip edilen tutarların dönem sonunda 690 Faaliyet sonuçları hesabına aktarılacağı, anılan hesabın; alacak bakiyesi vermesi halinde bakiyenin 590 Dönem olumlu faaliyet sonucu hesabına, borç bakiyesi vermesi halinde ise bakiyenin 591 Dönem olumsuz faaliyet sonucu hesabına aktarılacağı hükme bağlanmıştır.

Anılan Yönetmelik'in "Dönem sonu işlemleri" başlıklı 535'inci maddesinde faaliyet sonuçları hesabının alacak veya borç bakiyesinin, öz kaynaklar ana hesap grubu içerisinde yer alan dönem olumlu faaliyet sonucu hesabı veya dönem olumsuz faaliyet sonucu hesabına aktarılacağı ifade edilmiştir. Söz konusu maddenin üçüncü fıkrasında, dönem sonu işlemlerinin yapılmasının akabinde yeni faaliyet döneminin açılış kaydında esas alınacak kesin mizanın çıkarılacağı; dördüncü fıkrasında ise kapanış kaydı yapılarak muhasebe döneminin kapatılacağı hükmüne yer verilmiştir.

Yönetmelik'in "Dönem başı işlemleri" başlıklı 536'ncı maddesinin ikinci fıkrasında ise açılış kaydını takiben önceki dönem olumlu veya olumsuz faaliyet sonucunun, geçmiş yıllar olumlu faaliyet sonuçları hesabı veya geçmiş yıllar olumsuz faaliyet sonuçları hesabına aktarılacağı düzenlenmiştir.

Özetle kamu idarelerince yılı gelir ve gider dengesine göre dönem sonunda ya olumlu ya da olumsuz faaliyet sonucu elde edileceğinden kesin mizanın faaliyet sonucunun niteliğine göre 590 veya 591 No.lu hesabı içerecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Kesin mizan sonrasında kapanış kaydı yapılarak muhasebe dönemi kapatılmakta, bu tutarlar açılış kaydı ile

sonraki yıla devredilmektedir. Açılış kaydını takiben 590 ve 591 No.lu hesaplardaki tutarlar ise ilgisine göre 570 veya 580 No.lu hesaplara aktarılarak mali tablolarda raporlanmaktadır.

Ancak yapılan incelemelerde;

-Dönem sonu işlemlerinin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından işletilen Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi (BKMYBS) üzerinden otomatik olarak harcama birimi bazında yapıldığı;

-Olumlu faaliyet sonucu veren birimlerin bakiyelerinin 590 No.lu hesaba, olumsuz faaliyet sonucu verenlerin bakiyelerinin ise 591 No.lu hesaba kaydedildiği,

-Bu nedenle Kurumun kesin mizanının hem olumlu hem de olumsuz dönem faaliyet sonucu hesaplarını içerecek şekilde düzenlendiği,

-Kurum bazında dönem faaliyet sonucunu elde etmek üzere 590 ve 591 No.lu hesapların, Yönetim Bilgi Sistemi (YBS) üzerinden netleştirilerek bilançoya ve öz kaynak değişimi tablosuna aktarıldığı,

-Söz konusu işlemin Kurumun kesin mizanı ile bilanço ve öz kaynak değişim tablosu arasında uyumsuzluğa sebebiyet verdiği görülmüştür.

Bununla birlikte, 590 ve 591 No.lu hesapların yevmiye kaydına dayanmaksızın sistem üzerinden netleştirilmesi, kesin mizanda bir değişiklik yaratmadığından, hatalı kayıtların açılış kaydı ile sonraki yıla aktarılmasına neden olmaktadır. Bu bağlamda açılış kaydı ile önceki yıldan, harcama birimlerince elde edilen toplam 76.708.317,93 TL olumlu faaliyet sonucu 590 No.lu hesapta, elde edilen toplam 69.293.814,55 TL olumsuz faaliyet sonucu ise 591 No.lu hesapta 2022 yılına aktarılmıştır. Aynı şekilde, 2022 yılında elde edilen toplam 178.311.574,19 TL olumlu faaliyet sonucu 590 No.lu hesapta, elde edilen toplam 108.016.257,66 TL olumsuz faaliyet sonucu ise 591 No.lu hesapta 2023 yılına aktarılmıştır. Diğer bir ifadeyle, gelir gider dengesini yansıtan net tutar üzerinden değil de harcama birimleri bazında alacak ve borç bakiyelerinin 590 ve 591 No.lu hesaplara aktarılması nedeniyle anılan hesaplar, sonraki yıla olması gerekenden yüksek tutarlarla devretmiştir.

Ayrıca, söz konusu hatalı tutarlar, dönem açılış kaydını takiben 570 ve 580 No.lu Geçmiş yıllar olumlu/olumsuz faaliyet sonuçları hesaplarına aktarılmaktadır. Dolayısıyla anılan hesaplar da, bilanço ve öz kaynak değişim tablosunda olması gerekenden fazla tutarlarda raporlanmaktadır.

Kamu idaresi tarafından; mali tablolara ilişkin dönem sonu işlemlerinin Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi (BKMYBS) üzerinden otomatik olarak yapıldığı, bu sebeple sistemin uygulamasından sorumlu Hazine ve Maliye Bakanlığında görüş alındığı, dönem sonu işlemlerinin harcama birimi bazında yapıldığı, farklı harcama birimlerinde oluşan dönem sonu olumlu ya da olumsuz faaliyet sonucunun mali tabloya yansıtıldığı, Kamu idaresinde iki harcama birimi olduğu, birinde olumlu diğerinde olumsuz dönem sonu faaliyet sonucu oluşması sebebiyle mali tablolara ikisinin birden yansıtıldığı, kurum harcama birimlerinin 2022 yılı içinde tek bir harcama birimi bazında birleştirildiği için 2023 yılından itibaren oluşacak mali tablolarda bulgu konusu hususun gerçekleşmeyeceği ifade edilmektedir. Ancak, harcama birimlerindeki birleşme 2023 yılı mali tablolarını etkilemekte olup 2022 yılı mali tablolarına bir etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, Kamu İdaresinin 31.12.2022 tarihli kesin mizanı ile mali tabloları arasında 59 Dönem faaliyet sonuçları hesapları açısından tutarlılığın sağlanması, 57-58 Geçmiş yıllar olumlu/olumsuz faaliyet sonuçları hesaplarının harcama birimlerinin birikimli tutarları üzerinden değil kurumun nihai faaliyet sonucu üzerinden raporlanması gerektiği düşünülmektedir.

## **BULGU 2: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması ve Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabının Kullanılmaması**

Kamu İhale Kurumu bünyesinde çalışan işçi statüsündeki personele 2022 yılı içerisinde yapılan kıdem tazminatı ödemelerinin “Kıdem Tazminatı Karşılıkları” hesabı kullanılmadan doğrudan giderleştirildiği ve önceki dönemlere ait karşılık tutarlarının yılsonu itibarıyla güncellenmediği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Temel kavramlar” başlıklı 5'inci maddesinde, “dönemsellik” kavramı tanımlanmıştır. Buna göre; kamu idarelerinin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanmaktadır. Aynı maddede yer alan “ihtiyatlılık” kavramı ise muhasebe uygulamalarındaki muhtemel risklere ve olaylara karşı Yönetmelik'te belirtilen durumlarda “karşılık” ayrılacağını ifade etmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 342'nci maddesinde, mevzuat hükümlerine göre ayrılacak uzun vadeli kıdem tazminatı karşılıklarının bu hesaba kaydedileceği; “Hesabın işleyişi” başlıklı 343'üncü maddesinde ise, hesaplanan kıdem tazminatı karşılıklarının 472 Kıdem tazminatı

karşılığı hesabına alacak, 630 Giderler hesabına borç kaydedileceği ve vadeleri bir yılın altına düşen kıdem tazminatı karşılıklarının ise 472 Kıdem tazminatı hesabına borç, 372 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 372 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 291'inci maddesinde de, bu hesabın mevzuat hükümlerine göre ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Bu hükümlere göre; kamu idarelerinin, kıdem tazminatı alma hakkı bulunan personele ödenmesi muhtemel kıdem tazminatı tutarları için karşılık ayırmaları ve ayırdıkları bu karşılıkları 372 Kıdem tazminatı karşılığı hesabı ve 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesabını kullanarak muhasebe kayıtlarında izlemeleri, uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki kıdem tazminatı karşılığı hesabında kayıtlı tutarlardan izleyen dönemde ödeneceği öngörülen kısmını dönem sonunda 372 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına kaydetmeleri gerekmektedir. Söz konusu kıdem tazminatları ödendiğinde ise, karşılık ayrılan kısmı 372 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına, karşılık ayrılmamış kısmı ise 630 Giderler hesabına borç kaydedilmeli, ödenecek tutar ise 103 Verilen çekler ve gönderme emirleri hesabına alacak kaydedilmelidir.

Yapılan incelemede; İdare tarafından geçmişte sürekli işçiler için 2.262.886,48 TL kıdem tazminatı karşılığı ayrıldığı, 2022 yılı içinde ise, toplam 202.108,21 TL kıdem tazminatı ödemesinin yapıldığı, ancak yapılan ödemelerde gerek 372 Kıdem tazminatı karşılıkları hesabının gerekse 472 Kıdem tazminatı karşılıkları hesabının kullanılmadığı, söz konusu ödemelerin 630 Giderler hesabına borç; 103 Verilen çekler ve gönderme emirleri hesabına ise alacak kaydı yapılarak muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Ayrıca, işçi niteliğinde personel çalıştırılmasına rağmen 2020, 2021 ve 2022 yılında ödenmesi muhtemel kıdem tazminatı karşılıklarının hesaplanarak 472 Kıdem tazminatı karşılıkları hesabına kaydedilmediği anlaşılmıştır.

Kamu idaresi, bulgu konusu hususa katılmış ve konu ile ilgili hatanın 2023 yılı muhasebe kayıtlarında düzeltildiğini belirtmiştir. Ancak söz konusu düzeltme kaydı 2023 yılında yapıldığından 2022 mali tablolarına bir etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç itibarıyla, sözü edilen kıdem tazminatı karşılıklarının, muhasebenin temel kavramlarından olan dönemsellik ve ihtiyatlılık ilkesi gereğince mali tablolarda tam ve doğru



bir şekilde yer alması için, önceki dönemlere ait karşılık tutarlarının güncellenmesi ve kıdem tazminatı ödemelerinin ilgili karşılık hesaplarından yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Söz konusu tespit; kamu idaresi tarafından 24.05.2023 tarihli 4131,4133 ve 4138 sayılı muhasebe işlem fişleri ile düzeltilmiştir

## **B. DİğER BULGULAR**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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>