



T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

AMASYA İL ÖZEL İDARESİ
2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

AMASYA İL ÖZEL İDARESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
AMASYA İL ÖZEL İDARESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU	47

AMASYA İL ÖZEL İDARESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	7
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	7
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	8
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	9
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	9
8.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	28
9.	EKLER.....	39

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1: 2018 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 2: 2018 Yılı Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3: 2018 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 4: Tahsil Olunamayan Gelir Alacakları Tablosu	14
Tablo 5: Devreden Ödenek Karşılığı Eksik Nakit Tablosu.....	30

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Göre Yapılması Gereken Envanter ve Değerleme İşlemlerinin Tamamlanmaması ve İlgili Hesaplara Kaydının Yapılmaması Nedeniyle Mali Tablolarda Taşınmazlarla İlgili Hesapların Doğru Bilgi Sunamaması
2. Tahsili Sağlanamayan Gelir Alacaklarının Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında Gerçek Durumu Yansıtılmaması
3. İller Bankasından Kullanılan Kredilere İlişkin Borç Stokunun Banka Kredileri Hesaplarında Gerçek Durumu Yansıtılmaması
4. İşçi Statüsünde İstihdam Edilen Personelin Kıdem Tazminatları İçin Karşılık Ayrılmaması
5. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmekte Olan Yatırımlardan Tamamlananların, Bu Hesaptan Çıkarılarak İlgili Hesaplara Aktarılmaması
6. Kullanımı Kalmadığından Hurdaya Ayrılan Taşınırın Elden Çıkarılacak Varlıklar Hesabının Aracılığı Olmadan Gider Olarak Muhasebeleştirilmesi
7. Bütçe İçi Bir İşletme Olan Eski Çeltik Kömür İşletmesine İlişkin Hesap ve İşlemlerin İl Özel İdaresinin Muhasebe Sistemine Dahil Edilmemesi
8. Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen veya Diğer Kamu İdarelerince Tahsisli Kullanılan Taşınmazlarla İlgili Tahsis İşlemlerinin Muhasebeleştirilmemesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. 5302 Sayılı Kanun'un 6'ncı Maddesi Kapsamındaki Yatırımlar İçin Merkezi İdare Tarafından Aktarılan ve Başka Amaçlarla Kullanılmayacak Olan Ödenek Karşılığı Kaynağın, Amasya İl Özel İdaresi Tarafından Tahsis Amacı Dışında İl Özel İdaresi Bütçesi Ödenekleri İle Karşılanması Gereken Faaliyetler İçin Kullanılması ve Bu Ödeneklere İlişkin Nakdin Banka Hesaplarında Bulunmaması
2. Takipteki Kurum Alacakları Hesabına Kayıtlı Mikro Kredi Alacaklarının Tahsiline İlişkin Herhangi Bir İşlem Yapılmaması

3. Köylere Hizmet Götürme Birliklerine 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 18'inci Maddesinde ÖngörülmeYen Şekilde Aktarmalar Yapılması

4. Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ve Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesaplarının Bilançoda Birlikte Yer Alması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Amasya 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 mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organı olan il genel meclisi seçimle oluşturulan, idarî ve malî 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, mahallî 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,

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.

10.07.2018 tarih 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

İl özel idaresinin organları, il genel meclisi, il encümeni ve validir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "İl Genel Meclisi" başlıklı 9'uncu maddesi gereğince, İl Genel Meclisi İl Özel İdaresinin karar organıdır ve ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelere oluşur.

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 İl Özel İdaresi Kanunu'nun 30'uncu maddesinde sayılan Vali, il özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmektedir.

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.

İl özel idaresi teşkilatı 5302 sayılı Kanun'un verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde norm kadro ilke ve standartlarına göre oluşturulur. Bu itibarla Amasya İl Özel İdaresi memur, sözleşmeli personel ve işçi olarak teşkilatlandığı merkez ve tüm ilçelerde verdiği hizmetleri;

Memur (657-4/A) olarak 1 genel sekreter, 2 genel sekreter yardımcısı, 3 iç denetçi, 15 birim müdürü ve 6 ilçe özel idare müdüründen oluşan, genel idare hizmetlerinde 69, teknik hizmetlerde 49, avukatlık hizmetlerinde (hukuk müşaviri) 1, sağlık hizmetlerinde 1, yardımcı hizmetlerde 2 olmak üzere toplam 119 personel,

Sözleşmeli personel (657-4/B) olarak 1 avukat, 13 teknik hizmetler personeli,

İşçi (657-4/D) olarak ise 171 personel ile gerçekleştirmektedir.

Karar organlarından olan il genel meclisi ise 21 üyeden oluşmaktadır.

İl Özel İdaresi finansman ve ortaklık açısından İller Bankası, tahsisli ödenekler ve mali istatistiklerin takibi açısından Hazine ve Maliye Bakanlığı, tahsil edilen taşınmaz kültür varlıkları katkı payı açısından belediyeler, madenlerin ruhsat, denetim ve gelirleri açısından Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, üst yöneticileri açısından İçişleri Bakanlığı, köylere altyapı yatırımlarının götürülebilmesi açısından Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ile bağlantı içerisinde olmakla beraber ilin mahalli ve müşterek ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla Milli Eğitim Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ve İl Belediyesi ile de bağlantı ve ilişki halindedir.

1.3. Mali Yapı

Amasya İl Özel İdaresi, faaliyetlerini 2018 yılı bütçesi ile verilen ödenekler ve ilgili kanunlarla merkezi idareden aktarılan diğer kaynaklarla yürütmektedir.

Bu kapsamda Amasya İl Özel İdaresinin 2018 yılı bütçesiyle 79.000.000,00 TL gelir ve ödenek öngörülmüş olup, 67.805.323,17 TL 2017 yılından devreden ödenek, 13.000.000,00 TL ek bütçe ve Merkezi İdare Bütçesinden kullanım amacı belirlenmiş yatırımlar için aktarılan toplam 51.181.977,27 TL ödenek ile birlikte yılı ödenekleri 210.987.300,44 TL'ye ulaşmıştır.

Amasya İl Özel İdaresinin sunulan mali tablolarına göre 2018 yılı gelir ve gider durumu aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2018 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Kodu	Gelir Türü	Tahmini (TL)	Gerçekleşen (TL)
01	Vergi Gelirleri	530.000,00	94.124,59
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	9.731.002,00	10.661.521,71
04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Diğer Gelirler (Tahsisli)	16,00	52.227.704,02
05	Diğer Gelirler	65.738.981,00	80.733.951,76
06	Sermaye Gelirleri	3.000.001,00	1.945.791,62
	TOPLAM Öz Gelir	79.000.000,00	93.435.389,68
	TOPLAM Genel Gelir	79.000.000,00	145.663.093,70

Tablo 2: 2018 Yılı Ödenekler Tablosu

Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Önceki Yıldan Devreden Ödenekler (TL)	Ek Bütçe	Merkezi İdareden Aktarılan Ödenekler (TL)	Net Bütçe Ödeneği Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenek (TL)
79.000.000,00	67.805.323,17	13.000.000,00	51.181.977,27	210.987.300,44	175.816.907,49	60.523,89	35.109.869,06

Merkezi yönetim kapsamındaki idareler tarafından ödenek gönderilmek suretiyle bir takım hizmetlerin il özel idareleri eliyle gerçekleştirilmesi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesine eklenen ek fıkra ile mümkün kılınmıştır. Bu fıkra hükmünce aktarılan ödenekler nedeniyle öngörülen bütçe büyüklüğü ile gerçekleşen bütçe büyüklükleri arasında çok büyük farklılıklar oluşmaktadır. Bütçe hazırlık aşamasında merkezi yönetim kapsamındaki idarelerden yatırım projeleri karşılığında ne kadar ödenek gönderileceği bilinmediğinden bütçe rakamları gerçekçi olmamaktadır. Aktarma yoluyla gelen nakit gelir ve ödenek kaydedilmek suretiyle bütçeleştirilmektedir. Dolayısıyla il özel idarelerinin yılı bütçeleriyle öngörülen rakamlarla bütçe gerçekleştirmeleri arasında fark bulunmaktadır.

Tablo 3: 2018 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Kodu	Gider Türü	Bütçe Tahmini (TL)	Gerçekleşen Gider (TL)
01	Personel Giderleri	12.919.050,00	48.861.442,35
02	Sosyal Güv. Kurumlarına Devlet Prim Gideri	81.000,00	3.091.200,18
03	Mal ve Hizmet Alım Gideri	16.930.451,00	29.757.136,43
04	Faiz Giderleri	420.000,00	334.176,40
05	Cari Transferler	2.137.970,00	2.784.054,04
06	Sermaye Giderleri	43.116.503,00	90.803.359,81
07	Sermaye Transferi	182.970,00	185.538,28
08	Borç Verme	100.000,00	0,00
09	Yedek Ödenekler	3.112.056,00	0,00
	TOPLAM	79.000.000,00	175.816.907,49

Bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın, kurumun faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2018 yılı Faaliyet Gideri 105.025.187,08 TL, Faaliyet Geliri 149.358.468,51 TL olup, Gelir Fazlası 44.333.281,43 TL olarak gerçekleşmiştir.

Amasya İl Özel İdaresinin Amasya Maden Turizm Tekstil ve Tarım Ürünleri Hizmet Pazarlama Sanayi ve Ticaret. A.Ş de %100 oranında hissesi bulunmaktadır. Suluova Organize Sanayi Bölgesi, Suluova Organize Besi Sanayii, Merzifon Organize Sanayi Bölgesi, Amasya Organize Sanayi Bölgesi idarenin ortaklığının bulunduğu diğer ticari alanlardır. İdare Vilayetler Birliğinin tabii üyesidir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Amasya İl Özel İdaresi mali işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve

yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.” denilmektedir.

Söz konusu 49'uncu maddenin son fıkrasında ise muhasebe işlemlerine, hesap planlarına ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak belgelerin şekil ve türlerine ilişkin düzenlemenin mahalli idareler için İçişleri Bakanlığınca yapılacağı hükmü getirilmiştir. Bu kapsamda il özel idarelerince de uygulanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çıkarılmıştır.

Amasya İl Özel İdaresinde mali işlemlerle ilgili muhasebe kayıtları Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde İçişleri Bakanlığının sunduğu e-İçişleri otomasyon sistemi üzerinden yürütülmekte olup, mali nitelikteki hesap ve işlemleri Mali Hizmetler Müdürlüğünce gerçekleştirilmektedir.

2018 yılı denetimi kapsamında Amasya İl Özel İdaresi tarafından “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 esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Alınan çekler sayım tutanağı
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları tablosu

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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali 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 kararnamelerinde 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.

Amasya İl Özel İdaresinin 2018 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.

Amasya İl Özel İdaresince Görev, Yetki ve Çalışma Yönetmeliği hazırlanarak yürürlüğe girmiş, kurumda yürütülen faaliyetler çerçevesinde iş tanımları yapılmış, birimlerin organizasyon şemaları çıkarılmış ancak iş akış şemaları hazırlanmamıştır. Kurum içi risk faktörleri kısmen stratejik planda belirlenmiştir 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. İç denetim birimi kurulmuş ve öngörülen 3 iç denetçi kadrosuna da atama yapılmıştır.

Özel İdarece kısmen eksikleri bulunmakla birlikte, mevzuat gerekliliklerine uygun olarak hazırlanan Stratejik Plan, yıllık uygulama planını içeren Performans Programı ile kurumun faaliyet sonuçlarını ve değerlendirmelerini içeren İdare Faaliyet Raporlarının varlığı performans yönetimi sistemini oluşturan önemli adımlardandır. Kurum, idare bütçesini stratejik plan ve programa uygun olarak hazırlamakta, stratejik planda yer alan amaçlar ve bu amaçlara yönelik hedef ve faaliyetlerini, bütçe kaynaklarını gözeterek belirlemektedir.

Söz konusu tespitler ışığında, kurum daha iyi bir yönetim oluşturma yolunda adım atmasına karşın, 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 problem oluşturmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Amasya İl Özel İdaresinin 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Göre Yapılması Gereken Envanter ve Değerleme İşlemlerinin Tamamlanmaması ve İlgili Hesaplara Kaydının Yapılmaması Nedeniyle Mali Tablolarda Taşınmazlarla İlgili Hesapların Doğru Bilgi Sunamaması

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslarla ilgili olarak 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. 01.01.2006 tarihinden itibaren geçerli olan bu Yönetmelik 02.10.2006 tarih ve 26307 nolu Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ancak 2006 yılından 2014 yılına kadar geçen sürede Yönetmelik’te öngörülen kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların miktar ve cins olarak kayıt altına alınması ile ilgili işlemler tamamlanamamıştır. Ayrıca kayıt altına alınan taşınmazların sadece bir kısmı

ilgili varlık hesaplarında kayıt altına alındığından kamu idareleri mali tablolarının taşınmazlar hakkında tam ve doğru bilgi sunması da sağlanamamıştır.

Bu durum nedeniyle Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in bazı maddeleri 03.06.2014 tarih 2014/6455 sayılı BKK ile değiştirilmiştir.

Buna göre Yönetmelik'in değişik 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; *“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.”* hükmü getirilmiştir.

Yine söz konusu 5'inci maddeye getirilen ek ikinci fıkrada da kayıt işlemlerinde esas alınacak değerlendirme kriterleri belirlenmiştir. Buna göre tapuda kayıtlı taşınmazlardan maliyeti belirli olanların maliyet bedeli, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin rayiç değeri, bu iki değeri belli olmayanlar ile fıkrada sayılan diğer taşınmazların ise iz bedeli üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

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

Kamu idarelerince taşınmazların envanterinin yapılmasına tüm taşınmazların tespiti ile başlanması gerekmektedir. Ancak taşınmazın tapudaki kayıtları ile mevcut kullanım şeklinde farklılıklar olabilmektedir. Örneğin tapuda arsa olarak kayıtlı bir taşınmazın üzerine okul inşa edildiği halde kayıtlara bu durum yansımamış olabilmektedir. Tapu kayıtları ile mevcut kullanım şekillerinin uyumlu hale getirilmesi işlemi cins tashihi olarak nitelendirilmekte olup, bu işlem kamu idarelerinin başvurusu üzerine tapu idarelerince gerçekleştirilmektedir. Ancak burada imar ve iskân izni ile ilgili sorunların yanı sıra ciddi bir harç bedeli ödenmesi durumu ortaya çıkmaktadır. Harç bedeli ödenmesi konusunda kamuya bu kapsamda bir muafiyet sağlanmadığı için de bu zorunluluklar yerine getirilememektedir.

Bu konudaki sorunun çözülebilmesi için Yönetmelik'in “Cins Tashihihlerinin Yapılması” başlıklı 10'uncu maddesinin birinci fıkrasında aynen *“Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır.”* hükmü getirilmiştir. Bu hükümlerle cins tashihi işlemleri tapu kayıtlarından bağımsız hale

getirilmiş ve taşınmazların kamu idarelerince mevcut kullanım şekliyle kaydının yapılarak mali tablolarda gösterilmesine öncelik verilmiştir. Böylece kamu idarelerinin tapu kayıtları bakımından cins tashihi ile ilgili işlemleri daha sonra yapmalarına olanak sağlanmıştır.

Kamu taşınmazlarının kayda alınmasıyla ilgili kriterler bu şekilde olmakla birlikte yönetmelik değişikliğinin yürürlüğe girdiği 19.06.2014 ile tüm işlemlerin yerine getirilmesi için tanınan süre olan 31.12.2016 tarihine kadar olan geçiş sürecinde de idarelere yapılması gereken bazı görevler verilmiştir.

Buna göre söz konusu Yönetmelik'in "Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler" başlıklı Geçici 1'inci maddesi ile mevcut taşınmazların kaydında esas alınacak değerlerle ilgili geçici düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan düzenlemede;

"(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 30/09/2014 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 01/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar.

(2)Yönetmeliğin 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2016 tarihine kadar tamamlanır."

denilmektedir.

Düzenleme ile ilgili ayrıntılı açıklamaya Muhasebat Genel Müdürlüğünün 25.07.2014 ve 16.09.2014 tarihinde yayınlanan "Taşınmaz Envanteri" konulu genel yazılarında yer verilse de birçok kamu idaresi tarafından 01.10.2014 tarihi itibarıyla yapılması gereken işlemler yapılamamıştır.

Sonuçta kamu idarelerince 31.12.2016 tarihine kadar tüm taşınmazların tespiti, mevcut kullanım şekliyle kayda alınması, maliyet, rayiç ya da iz bedellerinin tespiti ile muhasebe birimlerince ilgili varlık hesaplarına kayıt ve güncelleme işlemlerinin tamamlanması gerekmekte iken 17.03.2017 tarih ve 30010 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 06.02.2017 tarih ve 2017/9854 nolu Bakanlar Kurulu Kararı ile mezkûr Yönetmelik’in geçici 1’inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan 31.12.2016 ibaresi 31.12.2017 şeklinde değiştirilmiş ve 01.01.2017 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu madde metni “(2) Yönetmeliğin 5’nci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanır.” şeklinde olup, ek süre Yönetmelik’in sadece 5’inci maddesinde yer alan taşınmazların değer tespiti ile ilgili işlemler için verildiğinden taşınmazların mevcut kullanım şekliyle kayda alınması ve varlık hesaplarına kaydedilmesinin tamamlanmış olması gerekmektedir.

Yukarıda açıklanan Yönetmelik hükümleri uyarınca Amasya İl Özel İdaresinin mevcut taşınmazlarının miktar ve değer olarak kayıtlarının güncellenmesi gerekirken, envanter işlemleri tamamlanmış, ancak 2014 yılında güncellenen emlak vergisi değerleri ile kayıtlı mevcut taşınmazların maliyet ya da rayiç değerlerinin belirlenmesi işlemi 31.12.2018 tarihi itibarıyla de tamamlanmadığından, Amasya İl Özel İdaresinin 2018 yılı sonunda düzenlenen mali tablolarında yer alan 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı ve 500 Net Değer Hesabı gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; 2019 mali yılı içerisinde idarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların envanter ve değerlendirme çalışmalarına başlanıldığı, bu işlemleri müteakip taşınmazların ilgili cetvellere kaydının ve varlık hesaplarında da gösterilmesinin sağlanacağı belirtilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu hususta idare ile görüş birliğine varılmıştır. Ancak 2018 yılı mali tablolarında 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı ve 500 Net Değer Hesabı ile ilgili hata devam etmektedir.

BULGU 2: Tahsili Sağlanamayan Gelir Alacaklarının Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında Gerçek Durumu Yansıtmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabını açıklayan “Hesabın niteliği” başlıklı 89’uncu maddesinde;

“1) Bu hesap, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacaklarından takibe alınan tutarlar ile bunlardan yapılan tahsilat, tecil ve terkinlerin izlenmesi için kullanılır.”

denilmekte, “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 90’ncı maddesinin 1/a bendinde de takibe alma işlemleri;

“1) İlgili servislerce muhasebe servisine bildirilen takibe alınmış alacaklar, düzenlenecek muhasebe işlem fişi ile gelirlerden takipli alacaklar hesabına borç, ilgisine göre gelirlerden alacaklar hesabı veya gelirlerden tecilli ve tehirlî alacaklar hesabına alacak kaydedilerek takip kayıtları yapılır. İlgili servislerce takibe alma işlemi gün sonuna kadar muhasebeye bildirilir.”

şeklinde açıklanmaktadır. Bu hükümden hareketle gelir alacaklarının öncelikle 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabında tahakkuk kaydının gerçekleştirilmesini teminen birimlerce muhasebe servisine bilgi verilmesi gerekmektedir. Alacağın tahsilinin riskli duruma dönüştüğü hallerde de ilgili birimler durumu muhasebe servisinin bilgisine sunmalı, muhasebe servisi de tahakkuku yapıp tahsil edilemeyen gelir alacaklarını 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabından 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına taşıyarak muhasebe kayıtlarını gerçekleştirmelidir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Gelirlerin toplanması sorumluluğu” başlıklı 16’ncı maddesinde;

“(1) Gelirlerin tarh, tahakkuk, tahsil iş ve işlemlerinden sorumlu olan görevliler bu işlemlerin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur.”

denilerek bu hususta görevlilerin takip yükümlülüğü hüküm altına alınmıştır.

Amasya İl Özel İdaresinin 2018 yılı sonunda düzenlenen mali tablolarında 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının 05 Diğer İdari Para Cezaları yardımcı hesap kodundan 711.891,75 TL tutarında takipli gelir alacağı kayıtlıdır. İl Özel İdaresi Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü ile İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlükleri tarafından tespit olunarak encümen kararı ile uygulamaya konulan 2017 ve 2018 yıllarına ilişkin idari para cezalarından 31.12.2018 tarihi itibarıyla tahsil olunamayan gelir alacakları ise aşağıda ayrıntıları verilen tutarlardadır. Tahsili sağlanamadığından takipli gelir alacağına dönüşmüş bu gelirler 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı ile muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı gibi, tahakkuk ettiği esnada da tahsilinde bütçeye gelir kaydedilmek üzere 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile muhasebe kayıtlarına alınması gerekirken bu kayıtlar da yapılmamıştır.

Tablo 4: Tahsil Olunamayan Gelir Alacakları Tablosu

ALACAĞIN NEV'İ	2017	2018	TAHSİL OLUNAMAYAN TOPLAM ALACAK TUTARI
İmar Müdürlüğünce Uygulanan Para Cezaları	8.080,13	44.323,64*	52.403,77
Ruhsat Müdürlüğünce Uygulanan Para Cezaları	744.685,13	293.595,90	1.038.281,03
TOPLAM	752.765,26	337.919,54	1.090.684,80

* Tebligat yapılamadığından İcra yolu uygulanamamıştır.

Açıklanan nedenlerle, Amasya İl Özel İdaresinin yılsonunda düzenlenen mali tabloları üzerinde, tahsili gerçekleştirilemediğinden takipli alacağa dönüşmüş gelir alacaklarını göstermesi gereken 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı 378.793,05 TL farkla gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusu farkın, İmar Kentsel İyileştirme Müdürlüğü ile Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünce uygulanan cezaların e-içişleri modülü üzerinde Gelir uygulamaları modülüne işlenmemesinden kaynaklandığı, müteakip dönemlerde birim müdürlüklerince tahakkuk eden gelirlerin muhasebe müdürlüğüne sistem üzerinden bildirilmesinin sağlanacağı belirtilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu hususta idare ile görüş birliğine varılmıştır. Ancak 2018 yılı mali tablolarında 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı ile ilgili hata devam etmektedir.

BULGU 3: İller Bankasından Kullanılan Kredilere İlişkin Borç Stokunun Banka Kredileri Hesaplarında Gerçek Durumu Yansıtmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 300 Banka Kredileri Hesabını açıklayan ve "Hesabın niteliği" başlığını taşıyan 232'nci maddesinde;

"(1) Bu hesap, kurumca banka ve diğer finans kuruluşlarından sağlanan kısa vadeli kredilere ilişkin tutarlar ve bu tutarlara eklenen kur farkları ile 400-Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılır."

233'üncü maddesinin 1/a/1 bendinde de "hesabın işleyişi" başlığı altında;

"1) 400-Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenler bu hesaba alacak, 400-Banka Kredileri Hesabına borç kaydedilir."

denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in 400 Banka Kredileri Hesabını açıklayan 302'nci maddesinin 1/b/1 bendinde "Hesabın işleyişi" başlığı altında;

"1) Bu hesapta kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenler bu hesaba borç, 300-Banka Kredileri Hesabına alacak kaydedilir."

denilmektedir. Yönetmelik'in bu hükümleri gereğince kurumun banka kredisi olarak kullandığı yabancı kaynak tutarlarından vadesi 1 yılın altında olanların 300 Banka Kredileri Hesabında, vadesi 1 yıldan uzun olanların 400 Banka Kredileri Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yine Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Dönem sonu işlemleri" başlıklı 480'inci maddesinin (b) bendinde bütçe ve ödenek hesapları dışındaki dönem sonu işlemleri ile ilgili olarak;

"5) Uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içerisinde yer alan, tahviller hesabı, uzun vadeli diğer iç mali borçlar hesabı, dış mali borçlar hesabı, gelecek yıllara ait gelirler ve gider tahakkukları hesabında kayıtlı tutarlardan vadeleri bir yılın altına inmesi nedeniyle, kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubundaki ilgili hesaplara aktarılması gerekenler bu hesaplara borç, kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubundaki ilgili hesaplara alacak kaydedilerek aktarma işlemleri tamamlanır."

denildiğinden uzun vadeli yabancı kaynaklar içinde yer alan 400 Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadeleri bir yılın altına inenlerin kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubundaki 300 Banka Kredileri hesabına aktarılma işleminin dönem sonunda gerçekleştirilmesi Yönetmelik'in bu hükmü gereğidir.

İller Bankasının ödeme planlarına göre, Amasya İl Özel İdaresinin 2018 yılı sonrasında ödemesi devam edecek olan 250642 numaralı banka kredisinden, 2019 yılı içinde ödeneceğinden kısa vadeli olarak izlenmesi gereken 355.243,67 TL, 2019 yılından sonra ödeneceğinden uzun vadeli olarak izlenmesi gereken 3.745.184,38 TL olmak üzere toplam 4.100.428,05 TL tutarında kredi borç stoku bulunmaktadır.

Amasya İl Özel İdaresinin 2018 yılı sonunda düzenlenen mali tablolarında ise 300 Banka Kredileri Hesabında 11.898,23 TL, 400 Banka Kredileri Hesabında ise 4.254.125,36 TL olmak üzere toplam 4.266.023,59 TL kredi borcu kayıtlıdır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle Amasya İl Özel İdaresinin yıl sonunda düzenlenen mali

tablolarında, İller Bankasından kullanmış olduğu krediye ilişkin borç tutarlarını göstermesi gereken 300 Banka Kredileri Hesabı 343.345,44 TL eksiği ile, 400 Banka Kredileri Hesabı 508.940,98 TL fazlası ile gerçek durumu yansıtmamaktadır. Ayrıca idarenin toplam kredi borcunu göstermesi gereken her iki hesaba ilişkin toplam tutar İller Bankasının kredi itfa planlarına göre 165.595,54 TL tutarında fazladır.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusu farkın 6360 sayılı yasa ile kapatılarak il özel idaresine devredilen Belde Belediyelerinin İller Bankasına olan Teminatlı ikraz kredilerinin yapılandırılması sonucu ortaya çıktığı, 2019 mali yılında gerçek duruma ilişkin muhasebe düzeltme kayıtlarının yapıldığı belirtilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu hususta idare ile görüş birliğine varılmıştır. Ancak 2018 yılı mali tablolarında 300 Banka Kredileri Hesabı ve 400 Banka Kredileri Hesabı ile ilgili hata devam etmektedir.

BULGU 4: İşçi Statüsünde İstihdam Edilen Personelin Kıdem Tazminatları İçin Karşılık Ayrılmaması

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 20.05.2016 tarih ve 9430 sayılı “Kıdem Tazminatı” konulu genel yazısında;

“..... Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin "Temel kavramlar" başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, "İhtiyatlılık: Muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılır. Faaliyet sonucunu değiştirmeye yönelik olarak gizli yedekler ya da gereğinden fazla karşılık ayırlamaz." hükmü yer almaktadır.

Diğer taraftan, aynı Yönetmeliğin 197 nci maddesinde, 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı, 228 inci maddesinde ise 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir.

Ayrıca, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 291, 292, 342 ve 343 üncü maddelerinde, 372/472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının niteliği ile hesabın işleyişine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Bu çerçevede, kamu idareleri tarafından işçi statüsünde istihdam edilen personel için ayrılan kıdem tazminatları karşılıklarının izlenebilmesi amacıyla, genel bütçeli idareler ile özel bütçeli idarelerin kullandıkları detaylı hesap planlarında;

372 - Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı,

372.1 - Sürekli İşçilerin Kıdem Tazminatı Karşılıkları,

372.2 - Geçici İşçilerin Kıdem Tazminatı Karşılıkları,

372.3 - Taşeron İşçilerin Kıdem Tazminatı Karşılıkları,

372.9 - Diğer Kıdem Tazminatı Karşılıkları,

472 - Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı,

472.1 - Sürekli İşçilerin Kıdem Tazminatı Karşılıkları,

472.2 - Geçici İşçilerin Kıdem Tazminatı Karşılıkları,

472.3 - Taşeron İşçilerin Kıdem Tazminatı Karşılıkları,

472.4 - Diğer Kıdem Tazminatı Karşılıkları, yardımcı hesapları açılmıştır.

Kıdem tazminatı ile ilgili olarak uygulama birliğinin sağlanması amacıyla söz konusu işlemlerin aşağıda yer alan açıklamalar ve ekte yer alan örnek muhasebe kayıtlarına göre yapılması uygun görülmüştür.”

denilerek kamu idarelerinde işçi statüsünde istihdam edilen personelin, 2015 ve daha önceki yıllarda ayrılması gereken kıdem tazminatı tutarlarının, hizmet yılı ile yıllık kıdem tazminatı tutarının çarpılması suretiyle kamu idarelerinin ilgili birimlerince hesaplanacak listeler halinde en geç 30.06.2016 tarihi itibarıyla muhasebe birimlerine gönderileceği, Muhasebe birimlerince de yapılan bildirimler üzerine listede yer alan toplam tutarlar üzerinden kamu idarelerinde işçi statüsünde istihdam edilen personel için ayrılan kıdem tazminatı karşılıklarının ne şekilde muhasebeleştirileceği ile ilgili açıklamalara yer verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabını açıklayan “Hesabın niteliği” başlıklı 281’inci maddesinde de;

“Bu hesap, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılır.”

denilmiş 282’nci maddesinde de hesabın işleyişine açıklık getirilmiştir.

Bu noktadan hareketle 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının ana niteliği faaliyet döneminde ödenecek kıdem tazminatlarına ilişkin karşılıkların izlenmesi maksadıyla kullanılacak olmasıdır. Uzun vadeli kıdem tazminatı karşılıkları ile ilgili olarak da aynı Yönetmelik'in 330'uncu maddesinde 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ve 331'inci maddesinde bu hesabın işleyişi açıklanmıştır.

Amasya İl Özel İdaresi 2018 yılı muhasebe kayıtlarında ise işçi statüsünde istihdam edilen personel için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı görülmüştür. Geçmiş yıllarda da kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısındaki esaslara göre hesaplanan kıdem tazminatı karşılık tutarlarının, bir taraftan 372 ve 472 kod numaralı Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedilirken, diğer taraftan 2015 ve önceki yıllara ilişkin karşılık tutarlarının 500 Net Değer Hesabına, 2016 yılına ilişkin karşılık tutarlarının da 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir. Ancak bu işlemler hiç gerçekleştirilmediğinden, 2016 yılında 500 Net Değer Hesabı ve 630 Giderler Hesabı eksik işlem görmüştür. 630 Giderler Hesabının yıl sonu işlemleri ile "Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu" veya "Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabına" dönüşerek bilanço hesaplarına yansması nedeniyle bu hesaplar üzerinde 2016 yılı bilançosunda yarattığı etki, yılı geçtiği için bu aşamada değerlendirilmemiştir. Ancak aynı etki 2018 yılı bilançosunda 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabına doğrudan yansımaktadır. Yine 2018 yılı bilançosunda 570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabının 2016 yılına tekabül eden (n-2 yılı) kayıtları 2016 yılına ilişkin söz konusu eksik işlemlerden, aynı hesabın 2017 yılına tekabül eden (n-1) yılı kayıtları da 2017 yılında kıdem tazminatı karşılığı ayrılmamasından dolayı etkilenmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Yazısı ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine aykırı olarak, işçi statüsünde istihdam edilen personelin kıdem tazminatları için karşılık ayrılmaması nedeniyle Amasya İl Özel İdaresinin yıl sonunda düzenlenen mali tabloları üzerinde 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı yer almamakta, 500 Net Değer Hesabı, 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ve 570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı da gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; 2019 mali yılı içerisinde, idarece işçi statüsünde istihdam edilen personelin kıdem tazminatı karşılıklarının hesaplanarak, karşılık tutarlarının Yönetmelik hükümlerine göre mali tablolarda yer almasının sağlanacağı belirtilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu hususta idare ile görüş birliğine varılmıştır. Ancak 2018 yılı mali tablolarında 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı 500 Net Değer/Sermaye Hesabı, 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ve 570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı ile ilgili hata devam etmektedir.

BULGU 5: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmekte Olan Yatırımlardan Tamamlananların, Bu Hesaptan Çıkarılarak İlgili Hesaplara Aktarılmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Hesap grubuna ilişkin işlemler ile ilgili 187'nci maddesinin 2'nci fıkrası b/1 bendinde Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen maddi duran varlıkların, geçici kabul işlemi tamamlandıktan sonra ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabını açıklayan "Hesabın Niteliği" başlıklı 204'üncü maddesinde de;

"Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin filen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılır."

denilerek bu hesabın yapımı süren yatırımlar için yapılan giderleri izlemek maksadıyla kullanılacağına açıklık getirilmiş, "Hesabın İşleyişi" başlıklı 205'inci maddesinin (b) bendinde de, tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilmek suretiyle hesaptan çıkarılma yöntemi açıklanmıştır.

Yönetmelik'in bu amir hükümlerine rağmen Amasya İl Özel İdaresinin 2018 yılı muhasebe açılış kaydının 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında yer alan 56.750.105,19 TL tutarındaki çeşitli yatırımın yıl içinde işlem görmeden ve değişiklik göstermeden yılsonuna taşındığı görülmektedir. 56.750.105,19 TL tutarındaki yapılmakta olan yatırımlara ilişkin bu kayıtlardan 10.980.362,43 TL tutarındaki kısmı ise 2017 yılı başından beri hiçbir işlem görmeden muhasebe hesap bilgileri içerisinde yer almaktadır.

Gerek 2017 yılı gerek 2018 yılı başından beri 2018 yılı sonuna kadar hiçbir işlem görmeden 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen bu yatırımların, tamamlandığı halde ilgili hesaplara aktarılmayan yatırımlar olduğu düşünülmektedir.

Muhasebe açısından, tamamlandığı halde 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen yatırımlar, bir taraftan idarenin devam eden yatırımlarını olduğundan çok göstermekte, diğer taraftan idarenin diğer duran varlıklarına ilişkin muhasebe değerlerinin olduğundan eksik görülmesine neden olmaktadır. Zira tamamlanan yatırımlar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından düşülürken, idarenin başka bir duran varlığına dönüşmek durumundadır. Örneğin binalar, yollar vb. gibi. Bu nedenle idarenin bahse konu yatırımları binalar, boru hatları, okullar, enerji tesisleri ve benzerleri olduğundan, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabına aktarılması gereken ve 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmeye devam eden bu yatırımlar nedeniyle, muhasebe kayıtlarında 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının bakiyesi olması gerekenden fazla, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252 Binalar Hesabının bakiyesi ise olması gerekenden eksik görülmektedir.

251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252 Binalar Hesabında yer alan varlıklar için amortisman ayrılması da gerekeceğinden, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen yatırımlardan tamamlananların söz konusu varlık hesaplarına aktarılmaması 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabını da etkilemektedir.

Aynı zamanda;

Amortisman uygulaması sonucu Giderler Hesabına yansması gereken amortisman giderleri kadar 630 Giderler Hesabı,

Dönem sonunda 630 Giderler Hesabının yansması sonucu oluşacak faaliyet sonuçlarını gösteren 690 Faaliyet Sonuçları Hesabı,

Faaliyet sonuçlarının bakiyeleri üzerinden değerlendirilecek dönem faaliyet sonucunu gösteren 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ya da 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-),

ayrılması gereken amortisman tutarları kadar hatalı sonuç vermektedir. (İdare 2018 yılında olumlu faaliyet sonucu vermiştir.)

Yılı dönem faaliyet sonucuna göre, yılı geçtikten sonra önceki yıllar faaliyet sonuçlarını takip etmek için kullanılan 570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı ya da 580 Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı (-) ile geçmiş yıllar olumlu ya da olumsuz faaliyet sonuçlarının 5 yıl sonunda net değere aktarılması gerektiğinden, 5 yıllık süreyi doldurmuş geçmiş dönemler için 500 Net Değer/Sermaye Hesabı da amortisman ayrılmamasından etkilenen hesaplardır. (İdare 2018 yılı öncesinde olumlu faaliyet sonucu vermiştir.)

Yukarıda açıklanan nedenlerle Amasya İl Özel İdaresinin yıl sonunda düzenlenen mali tabloları üzerinde 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-), 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı, 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı, 570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı ve 500 Net Değer/Sermaye Hesabı gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmekte olan yatırımlardan tamamlananların, 2017 ve 2018 yıllarından itibaren geçici kabul tutanağının Mali Hizmetler Müdürlüğüne gelişini müteakip ilgili duran varlıklar hesabına aktarılmasının sağlandığı, kayıtlarda yer alan fazla tutarların daha önceki yıllarda ilgili hesaplara aktarılmayan yatırımlardan kaynaklandığı, yatırımcı birim müdürlüklerine konu ile ilgili bilgi verildiği, tamamlandığı halde 258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabında kalmış olan bu tutarların tespit edilerek 2019 yılında ilgili duran varlık hesabına aktarılmasının sağlanacağı belirtilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu hususta idare ile görüş birliğine varılmıştır. Ancak 2018 yılı mali tablolarında 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-), 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı, 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı, 570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı ve 500 Net Değer/Sermaye Hesabı ile ilgili hata devam etmektedir.

BULGU 6: Kullanımı Kalmadığından Hurdaya Ayrılan Taşınırın Elden Çıkarılacak Varlıklar Hesabının Aracılığı Olmadan Gider Olarak Muhasebeleştirilmesi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabını açıklayan "Hesabın niteliği" başlıklı 224'üncü maddesinde;

"(1) Bu hesap, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılır."

denilmekte, "Hesabın işleyişi" başlıklı 225'inci maddesinde kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların bu hesaba kaydolunması, bu hesapta kayıtlı varlıklardan satılmak veya bedelsiz olarak devredilmek suretiyle elden çıkarılanların muhasebeleştirilmesi ve bu işlemlere ilişkin amortisman tutarlarının hangi şekilde kayıtlara alınacağına dair açıklamalar yapılmaktadır.

Bu hükümlerden hareketle, kullanım olanağı kalmadığından yok edilmesi, satılması veya bir başka kuruma devredilmesi öngörülen taşınırın öncelikle 294 Elden Çıkarılacak

Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına alınması ve devamında bunlara ilişkin ayrılmış amortisman tutarlarının da 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabından çıkarılarak 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına aktarılması gerekmektedir. Bu hesapta kayıtlı varlıklardan satılmak suretiyle veya başka şekillerde elden çıkarılanların da, yine bu hesabın işleyişine ilişkin hükümler ışığında, söz konusu varlığın kayıtlı değeri, ayrılmış amortisman tutarı ve bedelli veya bedelsiz çıkış şekline göre gerçekleşen gelir ya da gider ile birlikte muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

2018 yılı içinde, Amasya İl Özel İdaresinin maddi duran varlıklarından taşınır işlem fişi düzenlenmek suretiyle kayıttan düşümü yapılanların, yalnızca ilgili maddi duran varlık hesabı ve 630 Giderler Hesabı ile ilişkilendirilmek suretiyle çıkış kayıtlarının muhasebe işlemlerine yansıtıldığı görülmüştür. 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının aracılığı olmadan gerçekleştirilen bu işlemler Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine aykırılık teşkil ettiği gibi söz konusu varlıklardan satışa konu olabileceklere ilişkin gelir takibine de engel olmaktadır.

Açıklanan nedenlerle Amasya İl Özel İdaresinin yılsonunda düzenlenen mali tabloları üzerinde 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının yer almaması gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; hurdaya ayrılan maddi duran varlıklarla ilgili kayıtların gerek sistem alt yapısından ve gerekse yetersiz personelden dolayı bilançoya doğru aktarılamadığı, gelecek dönemlerde söz konusu eksikliklerin giderilerek bu işlemlerin uygun hesaplarda izlenmesinin sağlanacağı belirtilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu hususta idare ile görüş birliğine varılmıştır. Ancak 2018 yılı mali tablolarında 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ve 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ile ilgili hata devam etmektedir.

BULGU 7: Bütçe İçi Bir İşletme Olan Eski Çeltek Kömür İşletmesine İlişkin Hesap ve İşlemlerin İl Özel İdaresinin Muhasebe Sistemine Dahil Edilmemesi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 53'üncü maddesinde;

“İl özel idaresi, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içi işletme kurarak yapabilir.

Bu işletmeler il özel idaresinin tâbi olduğu usule denetlenir.”

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "İşletmeler" başlıklı 21'inci Maddesinde de;

"(1) İl özel idareleri, belediyeler ve birlikler, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini meclis kararıyla ve İçişleri Bakanlığından izin alınmak suretiyle kurum bütçesi içerisinde işletme kurarak yapabilirler. İşletmeler için ayrı bütçe düzenlenmeyip, kurum bütçesi içerisinde ana hizmet birimi gibi kodlanır."

hükümleri yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde ise;

"(1) Bu Yönetmelik hükümleri; il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve mahalli idare birliklerinin bütçe ve muhasebe kayıt ve işlemlerini kapsar.

(2) Bu Yönetmelik kapsamında sayılan idarelerin, kurumlar vergisine tabi faaliyetleri, hesap planı bakımından bu Yönetmeliğin sadece bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasına ilişkin hükümlerine tabidir. Bu faaliyetler için 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 175 ve mükerrer 257 nci maddeleri hükümleri uyarınca belirlenen muhasebe standartları, tek düzen hesap planı ve mali tabloların çıkarılmasına ilişkin usul ve esaslar uygulanır."

denilmektedir.

Mahalli idareler bütçesi içinde oluşturulacak işletmelerin, kuruluş ve işleyişine dair usul ve esasları düzenleyen Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği ise 08.03.2011 tarih ve 27868 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Muhasebe yetkilisi" başlıklı 7'nci maddesinin 1'inci fıkrasında;

"(1) Mahalli idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe yetkilisi işletmenin de muhasebe yetkilisidir. İşletmenin hesabı, muhasebe yetkilisi tarafından, mahalli idare kesin hesabına dahil edilerek ilgili mercilere verilir."

"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 aktarılmak 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.”

“Muhasebe işlemleri” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“(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.”

denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde; il özel idaresi bünyesinde kurulan bütçe içi işletmelerin kurumlar vergisine tabi mal ve hizmet alım-satımlarına ilişkin işlemlerinin Vergi Usul Kanunu ve tek düzen muhasebe sistemine uygun olarak yürütülmesi,

mali tabloların düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar çerçevesinde yine tek düzen hesap planına uygun defterlerin tutulması, işletmenin ticari faaliyetleri dışında kalan iş ve işlemlerinin İl Özel İdaresi bütçesi içerisinde ayrı bir hizmet birimi olarak ya da bir hizmet birimi altında kodlanmış ödenekler ile yürütülmesi ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin tahakkuk esaslı muhasebe planına uygun olarak muhasebeleştirilmesi, işletmenin ticari faaliyetleri sonucu oluşan gelir fazlası veya kârın da yıl sonlarında mahalli idare bütçesine gelir olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

Belirtilen hükümler çerçevesinde, İşletmeye kurum bütçesi içerisinde bir harcama birimi gibi yer verildikten sonra özel idare bütçesinde yer verilen bu ödeneğin harcanmasında Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri, kurumlar vergisine tabi alım-satım faaliyetlerinin ise tek düzen hesap planı çerçevesinde muhasebeleştirilmesi, yıl sonunda da işletme kârının kurum bütçesine ve muhasebesine, dolayısıyla kurumun mali tablolarına dahil edilmesi gerekmekte ise de,

2015 ve 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporlarına konu edildiği üzere; Eski Çeltek Kömür İşletmesinin Amasya İl Özel İdaresi bütçesi içerisinde ayrılan ödeneğinin kullanımında muhasebe kayıtlarının düzgün yürütülmemesi, kanunen tutulması gereken ticari defterlerinden bazılarının tutulmaması ve kaydî - fiili envanter çalışmalarının sağlıklı olarak yürütülmemesi hususunda 2018 yılına kadar geçen süreçte gerekli tedbirler alınmış ve çalışmalar yapılmıştır. Bu yönde, işletme bünyesinde gerçekleştirilen muhasebe işlemlerinin yeminli mali müşavir gözetiminde yürütülmesi, ticari muhasebenin gerektirdiği defterlerin tutulması, Amasya İl Özel İdaresi bütçesi içinde İşletme ve İştirakler Müdürlüğü adına ayrılan ödeneklerin idarenin tabi olduğu bütçe ve muhasebe usulleri çerçevesinde kayıtlarının gerçekleştirilmesi ile ilgili işlemler tamamlanmıştır. Eksik stok miktarları ve bunlarla ilgili hatalı muhasebe kayıtlarının düzeltilmesi hususlarında inceleme ve denetleme faaliyetleri idarece devam ettirilmekte olup, hali hazırdaki stok miktarlarının düzenli takibine ilişkin tedbirler de uygulamaya geçirilmiştir.

Ancak işletmenin mali işlemlerinin ilgili Yönetmelik hükümlerine uygun olarak idarenin bütçe ve muhasebe sistemine entegre edilmesi hususunda henüz herhangi bir gelişme yaşanmamıştır. Yıl sonunda işletme kârının kurum bütçesine ve muhasebesine aktarılması, dolayısıyla kurumun mali tablolarına dahil edilmesi sağlanamamıştır.

Amasya İl Özel İdaresi Eski Çeltek Kömür İşletmesinin gelir fazlası/kârının idare bütçesine dahil edilmemesi nedeniyle yıl sonunda düzenlenen mali tablolarda 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; bundan sonraki uygulamalarda işletmenin iktisadi ticari işlerine ilişkin giderler dışında kalan personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, mal ve hizmet alımı giderleri ve sermaye giderleri ile transferlerine ilişkin harcamaların idare bütçesinden karşılanması amacıyla 2019 yılında Çeltekk Kömür İşletmesi için ayrı bir bütçe yapılmadığı, işletme için idare bütçesi içerisinde bölüm açıldığı, işletme için idare bütçesinden yapılacak olan personel, diğer yönetim ve donatım giderlerinin kurumlar vergisi beyannamesinde dikkate alınması hususunda gerekli tedbirlerin alınacağı, belirtilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu hususta idare ile görüş birliğine varılmıştır. Ancak 2018 yılı mali tablolarında 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ile ilgili hata devam etmektedir. Bulgu konusu tespitinin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 8: Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen veya Diğer Kamu İdarelerince Tahsisli Kullanılan Taşınmazlarla İlgili Tahsis İşlemlerinin Muhasebeleştirilmemesi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 64/d maddesi uyarınca il özel idareleri kendilerine ait taşınmaz malları aslı görev ve hizmetlerinde kullanmak ve süresi 25 yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlara tahsis edebilir. Diğer taraftan kamu kurum ve kuruluşları tarafından görev alanına giren işlerde kullanılmak üzere il özel idarelerine de taşınmaz tahsisi yapılabilir. Bu meyanda tahsis edilen veya tahsisli kullanılan taşınmazların mali tablolarda görünmesini teminen gerekli muhasebe kayıtların yapılması gerekmektedir.

Nitekim, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 130 ve 132'nci maddeleri ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188, 189, 190, 191 ve 192'nci maddelerinde tahsis edilen taşınmazların niteliklerine göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabında izleneceği belirtilmiştir. Bu amaçla Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yardımcı hesaplar belirlenmiş ve tesis edilen 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar, 03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar yardımcı hesaplarında kamu idaresince takip edileceği hükmüne yer verilmiştir.

Diğer taraftan 10.10.2006 tarih ve 26315 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tahsisli taşınmaza ilişkin giderler" başlıklı 7'nci maddesinin;

"(1) Tahsisli taşınmazlarla ilgili olarak harcamalara katılma payı da dâhil olmak üzere her türlü malî yükümlülükler ve diğer giderler, tahsis yapılan kamu idaresi tarafından ödenir."

hükümünce de tahsisli taşınmazlar ile ilgili her türden giderin tahsis yapılan kurum tarafından karşılanması, dolayısıyla da muhasebe kayıtlarının tesis edilen bu işlemlere göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu haliyle de tahsisli taşınmazların tahsis bilgisinin muhasebe kayıtlarında ilgili yardımcı hesaplarda belli edilmesi, idarenin tahsise konu taşınmazları üzerindeki malî yükümlülükleri açısından anlam kazanmaktadır.

Yine 27.04.2015 tarih ve 4167 sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısında, herhangi bir taşınmazı tahsisli kullanan ve kullandıran kurumların muhasebe kayıtlarını nasıl gerçekleştireceğine dair açıklamalar yapılmış ve örneklere yer verilmiştir. Aynı yazıda “1.3.Tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi” başlığı altında;

“Taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; 500-Net Değer Hesabına (11.Tahsis Edilen Taşınmazlar) borç, ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazın mülkiyet kayıtlarının bulunduğu muhasebe birimlerince yapılacaktır.

Taşınmazın tahsis edildiği kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (03.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) borç, 500-Net Değer Hesabına (12.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazı tahsisli olarak kullanan idarenin taşınmaza ilişkin harcamalarını muhasebeleştiren ilgili muhasebe birimlerince yapılacaktır.”

denildiğinden, taşınmaz tahsis eden ya da taşınmaz tahsisi sağlanan her iki taraftaki idarelerin muhasebe kayıtları açısından, 500 Net Değer Hesabı ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının tahsis işleminin sonuçlarından etkilendiği açıktır. Amortisman giderleri de yıl sonunda 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı veya 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabına etki etmektedir.

Amasya İl Özel İdaresinin mülkiyetinde olmakla birlikte diğer kamu kurumlarına tahsisli kullanılan taşınmazlar ile diğer kamu idarelerinin mülkiyetinde olan ve Amasya İl

Özel İdaresine tahsisen kullanılan taşınmazların, yukarıda açıklanan esaslara göre ilgili hesapların 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar ve 03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar yardımcı hesap kodlarında muhasebe kayıtlarının gerçekleştirilmesi gerekirken bu işlemler yapılmamıştır. Her ne kadar yıl içinde söz konusu hesapların 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar yardımcı hesap kodunda muhasebe işlemleri yapılmışsa da, bu yardımcı hesap kodunda gerçekleştirilen kayıtlar yıl sonuna kadar taşınmamıştır.

Amasya İl Özel İdaresinin 2018 yılı muhasebe kayıtlarında, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252 Binalar Hesabında 02 ve 03 kodlu yardımcı hesaplar kullanılmamış olduğundan tahsisli taşınmazlar hakkında doğru ve güvenilir bilgi alınamamaktadır. Aynı nedenle Amasya İl Özel İdaresinin mali tablolarında 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 500 Net Değer Hesabı ve 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı (idare 2018 yılı sonunda olumlu faaliyet sonucu vermiştir) gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; tahsis işlemlerini takip eden Emlak ve İstimlak Müdürlüğü ile irtibata geçilerek, muhasebe kayıtlarının düzeltilmesi yönünde gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu hususta idare ile görüş birliğine varılmıştır. Ancak 2018 yılı mali tablolarında 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 500 Net Değer Hesabı ve 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ile ilgili hata devam etmektedir.

8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: 5302 Sayılı Kanun'un 6'ncı Maddesi Kapsamındaki Yatırımlar İçin Merkezi İdare Tarafından Aktarılan ve Başka Amaçlarla Kullanılmayacak Olan Ödenek Karşılığı Kaynağın, Amasya İl Özel İdaresi Tarafından Tahsis Amacı Dışında İl Özel İdaresi Bütçesi Ödenekleri İle Karşılanması Gereken Faaliyetler İçin Kullanılması ve Bu Ödeneklere İlişkin Nakdin Banka Hesaplarında Bulunmaması

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 6'ncı maddesinin (b) bendine ek fıkrasında;

"(Ek fıkra: 3/7/2005-5393/85 md.; Değişik ikinci fıkra: 24/7/2008-5793/42 md.) Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm,

çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. İş, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. İl özel idareleri de bütçe imkânları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilir. Bu fıkraya göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, birinci fıkrafta öngörülen görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilir...”

denilmektedir.

Bu hükme göre, devreden ödenek karşılığı nakdin de devredilmesi, ödeneklerin gönderiliş/tahsis amacı dışında kullanılmaması gereklidir. Bu nedenle merkezi idareden ödenek gönderme onayı ile gönderilen ödeneklerin ve dolayısıyla ödenek karşılığı nakdin, başka amaçlarla kullanılması 5302 sayılı Kanun’a aykırılık teşkil etmektedir.

Amasya İl Özel İdaresi 2018 Yılı Mizanına göre 900 Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı 2019 yılına 35.109.869,06 TL ödenek devretmiştir. (Bu rakam 2018 yılı Gider Kesin Hesabındaki ertesi yıla devreden ödenek tutarı ile denktir.)

Devreden toplam 35.109.869,06 TL ödeneğin tamamı merkezi idare tarafından 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6’ncı maddesi uyarınca gönderilip tahsis edildikleri amaç dışında harcanmaması gereken ödeneklerden ertesi yıla devreden ödenek tutarıdır.

İdarenin devreden ödenekler karşılığında yerine getirmek durumunda olduğu yatırımlar kadar, vergiler, fonlar, sosyal güvenlik kesintileri, emanetler ve teminatlar gibi 1 yıldan kısa vadede ilgili kurum veya kişilere geri ödenmesi gereken yükümlülükleri de bulunmakta olup, bunlar da idare için kısa vadede nakit ihtiyacı yaratmaktadır. Bu yükümlülüklerden bir kısmı da zaten idareye dolaylı ya da doğrudan yollarla nakden teslim edilmiş olup, yine idarenin nakit olarak muhafaza sorumluluğu taşıdığı değerlerdir. Kesilen vergiler, alınan emanet veya teminatlar gibi. Bu tutarlar bilançonun pasifinde 3 Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar olarak görülmektedir.

Amasya İl Özel İdaresinin 2018 yılı nakit açığı, mizan, bilanço, bütçe ve kesin hesap bilgilerine göre aşağıda hesabı gösterildiği üzere 18.077.743,34 TL’dir. İdarenin 35.109.869,06 TL tutarında merkezi idare tarafından aktarılan ödenekler karşılığında yerine getirilmesi gereken yatırımlar ile ilgili yükümlülüklerine karşılık, banka hesaplarında 36.614.864,05 TL

nakit kaynağı bulunmakla beraber, bilançonun pasifinde yer alan ve kısa vadede yerine getirilmesi gereken diğer yükümlülükler ile ilgili yeterli miktarda nakit mevcut değildir. (İller Bankasından temin edilen kredilere ilişkin ve 300 Banka Kredileri Hesabı ile ilgili taksit tutarları, idarenin Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden alacağı payların gönderilmesi esnasında İller Bankasınca kaynağında kesildiğinden, bu tutarlar 3 Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar grubuna ilişkin yükümlülükler dahil edilmemiştir.) Bu nedenle kısa vadede yerine getirilmesi gereken yükümlülükler ile ilgili eksik nakit tutarı Amasya İl Özel İdaresine tahsisli olarak kullanılan merkezi idare tarafından aktarılan ödenekler ile ilişkilendirilmiştir.

Tablo 5: Devreden Ödenek Karşılığı Eksik Nakit Tablosu

Yılı	Finansman Tipi	Açıklama	Tutarı
2018	5	Ödenek Devri	0,00
2018	8	Ödenek Devri	35.109.869,06
2018	Toplam	Ödenek Devri	35.109.869,06
2018	8	Devredilen Ödenek (+)	35.109.869,06
2018		[30(-)300] Kısa vadeli Borç/ Emanetler (+)	19.582.738,33
2018		Kısa Vadede Bulunması Gereken Nakit	54.692.607,39
2018		102. Banka Hesabı mevcudu (-)	36.614.864,05
2018		Eksik Nakit	18.077.743,34
2018	5	Bütçe ile Verilen Ödenek (+)	79.000.000,00
2018	5	Ek Bütçe	13.000.000,00
2018	5	Aktarmalarla Eklenen (+)	25.912.226,67
2018	5	Aktarmalarla Düşülen (-)	25.912.226,67
2017	5	Devreden Ödenek (+)	0,00
2018	5	Toplam Ödenek	92.000.000,00
2018	5	Toplam Harcama	91.939.476,11
2018		Gerçekleşen Gelir Tahsilatı (Öz Gelirler)	93.435.389,68
2018		Gelir Fazlası Harcama	(-1.495.913,57)

Amasya İl Özel İdaresinin tahsis amacı dışında harcadığı ödenekler karşılığı nakit 2018 yılı öncesinde de mevcut olup, yukarıdaki tabloda gösterilen hesaplama usulüyle eksik nakit tutarı 2017 yılı için 10.436.265,08 TL tutarındadır.

Ancak, 2018 yılında idarenin harcamalarına göre öz gelirleri yeterli geldiğinden gelir

fazlası harcama bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle gerçekleşen nakit açığı, nakit hesapları, bütçe hesapları ve kısa vadeli yükümlülöklere ilişkin diğer hesapları etkilemektedir.

Kamu idaresi cevabında; idarenin ciddi bir nakit sıkıntısı içinde olması ve yıl içerisinde yapılması gereken acil giderlerin karşılanması ihtiyacı karşısında, kredi kullanılıp faiz gideri, kredi komisyon masrafı vs. şekilde giderler oluşmaması amacıyla tahsisli ödeneklere ilişkin nakdin kullanıldığı, 2019 yılında gerçekleşecek olan İl Özel İdaresine ait gayrimenkullerin satış bedelleri, kira gelirleri ve İller Bankasından gelen nakit ile gerçekleşen nakit açığının kapatılmasının planlandığı belirtilmektedir.

Sonuç olarak 5302 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi kapsamındaki yatırımlar için merkezi idare tarafından aktarılan ödeneklerin tahsis amacı dışında kullanılmaması gerektiği hususunda idare ile görüş birliğine varılmıştır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Takipteki Kurum Alacakları Hesabına Kayıtlı Mikro Kredi Alacaklarının Tahsiline İlişkin Herhangi Bir İşlem Yapılmaması

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun il özel idaresinin görev ve sorumluluklarını belirleyen 6'ncı maddesinin (a) bendinde, yoksullara mikro kredi verilmesi görevi özel idarelere verilmiştir. Ancak Amasya İl Özel İdaresi yasanın kendisine yüklediği kredi verme işlemini bizzat yerine getirmemiş, Vakfı ile yapılan protokol gereğince yoksullara mikro kredi verilmesi işlemleri bu Vakıf tarafından yürütölmüştür.

Amasya İl Özel İdaresi tarafından, yoksullara mikro kredi verilmesi maksadıyla, söz konusu vakfa 2015 yılına kadar toplam 560.000,00 TL nakdî kaynak aktarımında bulunulmuştur.

2015 yılında yapılan Sayıştay denetimi sonucu, il özel idaresinin bizzat yerine getirmesi gereken yoksullara mikro kredi verilmesi işleminin vakıf aracılığıyla yerine getirilmesi, verilen kredilerin ilgili hesaplarda muhasebeleştirilmemesi ve verilen kredilerin geri dönüşlerinin olmaması sebebiyle hibe niteliğini alması nedeniyle sözkonusu hatalı uygulamaya son verilmesi önerisi doğrultusunda,Vakfı'na gönderilen 560.000,00 TL, 2016 yılında 137 Takipteki Kurum Alacakları Hesabına kaydedilmiştir. Vakıf ile idare, vakıf aracılığı ile kullanılan 560.000,00 TL'nin, ortak belirlenen bir ödeme planına göre, 6 ay içerisinde

idareye iadesi hususunda gayri resmî bir anlaşmaya varmışlarsa da, 27.01.2017 tarihinde Vakıftan tahsili sağlanan 50.000,00 TL dışında, kalan 510.00,00 TL'nin iadesine ilişkin herhangi bir geri dönüş olmamıştır.

2018 yılı sonunda düzenlenen mali tablolarda yer alan 137 Takipteki Kurum Alacakları Hesabında izlenen 510.000,00 TL'nin tahsilinin sağlanması hususunda Amasya İl Özel İdaresince herhangi bir idari ya da hukuki işlem tesis edilmediğinden, söz konusu meblağın takipli kurum alacağı oluşu sadece muhasebe işlemleri arasında bir hesap adı ile sınırlı kalmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusu tutarın vakıftan geri tahsili cihetine gidildiği, ancak vakıfça, söz konusu kredinin yoksullara kullanılması nedeniyle hemen ödenmesinin mümkün olmadığını bildirildiği, bu nedenle vakıf ile ilgili protokolün tek taraflı olarak feshedildiği ve 2015 yılından sonra vakfa herhangi bir şekilde kredi verilmediği, kalan meblağın tahsili için idari ve hukuki işlemlerin başlatılacağı, bundan sonra yoksullara mikro kredi verilmesi görevinin idarece yerine getirileceği ve ilgili hesaplarda takibinin yapılacağı belirtilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu hususta idare ile görüş birliğine varılmıştır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 18'inci Maddesinde Öngörülmeyen Şekilde Aktarmalar Yapılması

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun, "Köylere hizmet götürme birlikleri" başlıklı 18'inci Maddesinin 5793 sayılı Kanun'un 44'üncü maddesi ile değişik üçüncü fıkrasında;

"Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri; köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımlarını, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri köylere hizmet götürme birliklerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilirler. Aktarma işlemi merkezi idare kuruluşlarında ilgili bakanın, il özel idarelerinde valinin onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. Bu takdirde iş, birliğin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. Köylere hizmet götürme birlikleri de bütçe imkânları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçelerinden ödenek aktarabilirler. Bakanlıklar ve diğer

merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri tarafından aktarılabilecek ödeneklerle gerçekleştirilecek yatırımlar, birliğin hizmet ve görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın yapılabilir.”

denilmek suretiyle söz konusu birliklere yapılacak aktarmalarla ilgili esaslara dair bir düzenleme yapılmıştır.

Bu hükümden hareketle birliklere bu nitelikte kaynak aktarımı yapılabilmesi için gereken şartlar şöyledir:

1- Köye yönelik hizmetlere ilişkin olarak sayılan, yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, kullanma suyu ve kanalizasyon yatırımları için aktarma yapılabilir.

2- Merkezi İdare Kuruluşları ve İl Özel İdareleri bu hizmetler için kendi bütçelerinde ödenek ayırmış olacaktırlar.

3- Bu aktarmalar merkezi idare kuruluşlarında ilgili bakan, İl özel idarelerinde valinin onayıyla yapılacaktır.

4-Bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılmayacaktır.

Ancak yapılan denetimlerde köye yönelik olmayan hizmetlerle ilgili yatırımlar veya hizmetler için de aktarmalar yapıldığı belirlenmiştir. Örneğin Amasya İl Özel İdaresinin yeni hizmet binasının tefriş ve dekorasyonuna ilişkin, yine Amasya İl Özel İdaresinin kendi taşıt envanteri içinde yer alacak 15 adet taşıt aracı alınmasına ilişkin, il özel idaresi su deposu onarım ve şebeke terfi hattı inşaatına ilişkin, Harşena Dağı Kalesi ve Yalıboyu evleri dekoratif aydınlatmasına ilişkin iş ve işlemler karşılığı Merkez Köylere Hizmet Götürme Birliğine ödenek aktarılmıştır.

Diğer taraftan köye yönelik hizmetlerden olmakla birlikte cari nitelikteki işlerden olan personel çalıştırılmasına ilişkin giderler için de Köylere Hizmet Götürme Birliklerine ödenek aktarılması söz konusudur. Amasya Merkez ve ilçelere bağlı köylerde evsel atıkların toplanması için 18 işçi çalıştırılması işinde olduğu gibi.

Kanun koyucunun amaçları 5355 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin bahse konu fıkrasında belirtildiği şekilde düzenlenmekle birlikte bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşlarıncaya il özel idaresine aktarılan ödeneklerin tekrar Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarıldığı da gözlemlenmiştir.

5302 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinde ;

“(Ek fıkra: 3/7/2005-5393/85 md.; Değişik ikinci fıkra: 24/7/2008-5793/42 md.) Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. İş, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. İl özel idareleri de bütçe imkanları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilir. Bu fıkraya göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, birinci fıkrada öngörülen görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilir.”

hükmü yer almaktadır. Bu hüküm gereğince merkezi idare kuruluşları tarafından il özel idarelerine aktarılan ödeneklerin ikinci kez de il özel idarelerince Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarılmasını bu kapsamda kabul etmek mümkün değildir. Çünkü merkezi idare kuruluşlarının 6'ncı madde kapsamında yapacakları kaynak aktarımı, bizzat bu kuruluşların köye yönelik hizmetlerden olma şartı da bulunmayan her türlü yatırımlarına ait ödeneklerin aktarılmasını mümkün kılmaktadır. Oysa 5355 sayılı Kanun'un 18'inci maddesi kapsamında sayılan işlerle ilgili olarak yapılacak ödenek aktarımlarının il özel idaresi aracılığı olmadan ve doğrudan doğruya birliğin kendisine yapılması gerekmektedir

Ancak Amasya İl Özel İdaresine merkezi idare tarafından 5302 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi kapsamında sadece il özel idaresi eliyle gerçekleştirilecek yatırımlar için gönderilen ödeneklerden Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarma yapılmıştır. Taşova 50 kişilik Jandarma Komutanlığı Hizmet Binası Mimari, Statik, Mekanik ve Elektrik Uygulama Projeleri ile İhale Dosyası Hazırlanması işi için İl Jandarma Komutanlığınca aktarılan ödeneğin tekrar Taşova Köylere Hizmet Götürme Birliğine aktarılması, Amasya 112 Çağrı Merkezi Binasında Güvenlik ve Acil Durumlar Koordinasyon Merkezi Kurulması işi için merkezi idareden aktarılan ödeneğin tekrar Merkez Köylere Hizmet Götürme Birliğine aktarılması gibi. Bu ödeneklerin ikinci bir kez il özel idaresince Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarılması mümkün görünmemektedir.

Köylere Hizmet Götürme Birliklerine bu şekilde ödenek aktarımı uygulaması ile

yatırımlar 4734, 4735 ve 6085 sayılı Kanunlar dışında bırakılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; bundan böyle sadece ivedilik arz eden ve 5355 sayılı Mahalli İdareler Birlikleri Kanunu'nun 18'inci maddesinde sayılan yatırımlar için ayrılan ödeneklerden Köylere Hizmet Götürme Birliklerine ödenek aktarılması hususunda dikkat edileceği belirtilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu hususta idare ile görüş birliğine varılmıştır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ve Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesaplarının Bilançoda Birlikte Yer Alması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 59 Dönem Faaliyet Sonuçları hesap grubunu açıklayan 360'ıncı maddesinde;

“(1) Bu hesap grubu, dönem olumlu veya olumsuz faaliyet sonucunun izlenmesi için kullanılır.

(2) Dönem faaliyet sonuçları sonucun olumlu veya olumsuz olmasına göre bu grup içinde açılacak aşağıdaki hesaplardan oluşur.

590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı

591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-)”

denilerek dönem sonunda faaliyet sonuçlarının olumlu veya olumsuz olabileceğine, niteliğine göre de faaliyet sonucunun ilgili hesaba kaydedileceğine açıklık getirilmiştir.

Ancak Amasya İl Özel İdaresi 2018 yılı Bilançosu ve Faaliyet Sonuçları Tablosu incelendiğinde, kurumun birimleri arasında yer alan İlçe Özel İdare Müdürlüklerinde gerçekleşen olumsuz faaliyet sonucu ile İl Özel İdaresinde gerçekleşen olumlu faaliyet sonucunun karşılıklı mahsubu gerçekleştirilmeden hem 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı hem de 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı ile bilançoya yansıtıldığı görülmüştür. Bir idarenin faaliyetlerinden kaynaklanan sonucun aynı anda hem olumlu hem de olumsuz olarak gerçekleşmesi mümkün olmayacağından, Amasya İl Özel İdaresi 2018 yılı bilançosunda 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ve 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabının bir arada gösterilmesinin yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümlerine

aykırı olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; E-İçişleri Analitik Muhasebe sisteminde merkez ve ilçe özel idare müdürlüklerinin dönem sonu işlemlerinin konsolidesinin otomatik olarak gerçekleştirilmemesi nedeniyle 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ve 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabının aynı dönem içinde birlikte çalıştığı ve bu nedenle bilançoda birlikte yer aldığı, Analitik Muhasebe modülündeki bu eksikliğin giderilmesi hususunda İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı ile iletişime geçildiği belirtilmektedir.

Sonuç olarak 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ve 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesaplarının bilançoda birlikte yer almaması gerektiği hususunda idare ile görüş birliğine varılmıştır. Ancak e-içişleri sisteminin olumlu ve olumsuz faaliyet sonuçlarını bilançoda bir arada göstermesi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine aykırıdır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 49'uncu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 48'inci maddeleri uyarınca mahalli idarelerde hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerin 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 hazırlanmasına temel olacak şekilde çıkarılması amacıyla yönelik olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği İçişleri Bakanlığınca çıkarılmıştır. Bu yönetmelik kapsamında yapılacak işlem ve kayıtlar bilgi teknolojilerinden yararlanarak hazırlanan programlar ile yapılmaktadır. İl özel idarelerinin kullanması amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan e-içişleri sistemi Bütçe ve Muhasebe Modülü ile kayıt ve işlemler yapılmaktadır. Ancak sistem devreye girdiği 2009 yılından bu yana ihtiyaçları karşılayacak ölçüde geliştirilememiştir.

Bulgu konusu hususla birlikte raporun diğer maddelerinde yer alan mali tablolarla ilgili hataların bu sistemden kaynaklandığı idarelerce belirtmekle birlikte sorun aktarma ve giderme konusunda il özel idarelerinin vesayet kuruluşu olan İçişleri Bakanlığınca yeteri kadar dikkate alınmadığı anlaşılmaktadır. İl özel idarelerinin herhangi bir tasarruf yetkisi bulunmaması göz önüne alındığında bu sistem hatalarının söz konusu bakanlıkça düzeltilmesi 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
<http://www.sayistay.gov.tr>

9. EKLER**EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR****AMASYA İL ÖZEL İDARESİ
2018 YILI BİLANÇOSU**

AKTİF	Cari Yıl 2018	PASİF	Cari Yıl 2018
	TL		TL
1 DÖNEN VARLIKLAR	40.127.812,31	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	19.594.636,56
10 HAZIR DEĞERLER	36.614.864,05	30 KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	11.898,23
102 BANKA HESABI	36.614.864,05	300 BANKA KREDİLERİ HESABI	11.898,23
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	0,00	32 FAALİYET BORÇLARI	14.266,41
12 FAALİYET ALACAKLARI	1.026.424,81	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	14.266,41
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	0,00	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	13.753.250,92
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	970.323,14	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	758.952,95
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	56.101,67	333 EMANETLER HESABI	12.994.297,97
13 KURUM ALACAKLARI	510.000,00	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	5.815.221,00
137 TAKİPTEKİ KURUM ALACAKLARI HESABI	510.000,00	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	1.058.548,15
14 DİĞER ALACAKLAR	41.115,00	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	1.149.207,58
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	41.115,00	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	94.263,72
15 STOKLAR	1.554.805,60	363 KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	7.309,89
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	1.554.805,60	368 VADESİ GEÇMİŞ, ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI	3.505.891,66
16 ÖN ÖDEMELER	380.602,85	38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	0,00
160 İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI	0,00	381 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	0,00
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	380.602,85	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	10.519.316,28
2 DURAN VARLIKLAR	253.096.870,14	40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	4.254.125,36
22 FAALİYET ALACAKLARI	6.066.898,12	400 BANKA KREDİLERİ HESABI	4.254.125,36
220 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	5.991.368,18	43 DİĞER BORÇLAR	4.377.699,14
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	75.529,94	438 KAMUYA OLAN ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ BORÇLAR HESABI	4.377.699,14
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	11.461.008,50	48 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	1.887.491,78
240 MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	9.464.016,82	481 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	1.887.491,78
241 MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	1.996.991,68	5 ÖZ KAYNAKLAR	263.110.729,61
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	235.568.963,52	50 NET DEĞER	-91.927.428,64
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	9.333.242,50	500 NET DEĞER HESABI	-91.927.428,64
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	85.773.668,51	51 DEĞER HAREKETLERİ	-8.193,45
252 BİNALAR HESABI	11.049.712,89	511 MUHASEBE BİRİMLERİ ARASI İŞLEMLER HESABI	0,00
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	10.583.366,93	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	-8.193,45
254 TAŞITLAR HESABI	6.252.648,81	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	372.321.954,91

255 DEMİRBAŞLAR HESABI	4.181.333,54	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	372.321.954,91
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-25.653.032,33	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-61.608.884,64
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	134.048.022,67	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-61.608.884,64
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	44.333.281,43
260 HAKLAR HESABI	304.851,10	590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	51.577.645,97
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-304.851,10	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-7.244.364,54
AKTİF TOPLAMI	293.224.682,45	PASİF TOPLAMI	293.224.682,45
NAZİM HESAPLAR	29.640.197,65	NAZİM HESAPLAR	29.640.197,65
	TL		TL
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	8.677.451,77	911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	8.677.451,77
914 VERİLEN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	40.380,00	915 VERİLEN TEMİNAT MEKTUPLARI KARŞILIĞI HESABI	40.380,00
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	15.451.286,69	921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	15.451.286,69
990 KİRAYA VERİLEN, İRTİFAK HAKKI TESİS EDİLEN MADDİ DURAN VARLIKLARIN KAYITLI DEĞERİ	5.471.079,19	999 DİĞER NAZİM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI	5.471.079,19
GENEL TOPLAM :	322.864.880,10	GENEL TOPLAM :	322.864.880,10

AMASYA İL ÖZEL İDARESİ
2018 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

H. Kodu	Yardımcı Hesap				GELİRİN TÜRÜ	2016 Yılı (TL)	2017 Yılı (TL)	Cari Yıl (2018) (TL)
	Kod.1	Kod.2	Kod.3	Kod.4				
600	1	0	0	0	Vergi Gelirleri	110.321,78	416.110,01	94.124,59
600	3	0	0	0	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.433.063,06	9.519.779,42	11.574.115,43
600	4	0	0	0	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	109.087.572,14	73.968.890,62	56.722.533,04
600	5	0	0	0	Diğer Gelirler	56.425.249,70	66.176.487,02	80.967.695,45
GELİRLER TOPLAMI:						169.056.206,68	150.081.267,07	149.358.468,51
H. Kodu	Yardımcı Hesap				GİDERİN TÜRÜ	2016 Yılı (TL)	2017 Yılı (TL)	Cari Yıl (2018) (TL)
	Kod.1	Kod.2	Kod.3	Kod.4				
630	1	0	0	0	Personel Giderleri	56.976.803,74	48.869.362,08	48.861.442,35
630	2	0	0	0	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	70.995,36	573.977,99	5.681.782,84
630	3	0	0	0	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	13.860.156,32	15.035.580,39	21.801.861,44
630	4	0	0	0	Faiz Giderleri	0,00	1.870.606,41	646.316,72
630	5	0	0	0	Cari Transferler	1.516.871,57	1.264.967,52	1.407.115,92
630	7	0	0	0	Sermaye Transferleri	55.654.300,72	978.203,89	350.153,84
630	11	0	0	0	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	475.409,18	7.035.384,21	2.296.835,75
630	12	0	0	0	Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	0,00	0,00	7.614,70
630	13	0	0	0	Amortisman Giderleri	2.637.120,61	3.252.817,04	6.316.565,83
630	14	0	0	0	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	10.155.379,82	21.665.270,38	17.655.497,69
630	20	0	0	0	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	1.075.724,64	0,00	0,00
630	25	0	0	0	Kamu İd. Bedelsiz Olarak Devr. Mali olmayan Var. K.G	41.648,36	0,00	0,00
630	30	0	0	0	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	7.938,00	0,00	0,00
GİDERLER TOPLAMI :						142.472.348,32	100.546.169,91	105.025.187,08
FAALİYET SONUCU (+ / -)								44.333.281,43

EK 2: İZLEME

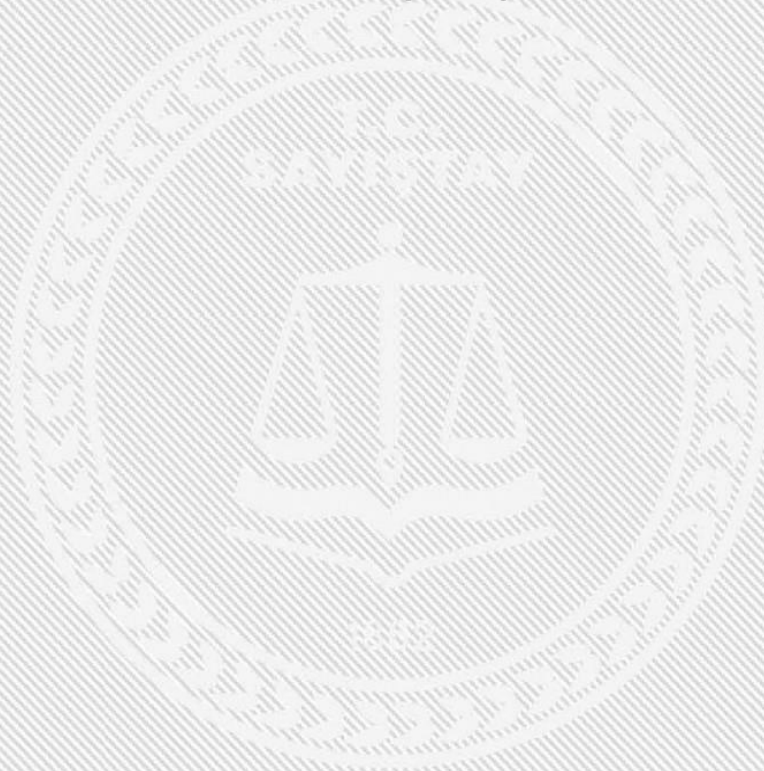
Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Jeotermal Kaynağı Kullanan İşletmelerden Alınan İdare Payının Eksik Tahsil Edilmesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Jeotermal Kaynak Kullanan İşletmelerden Jeotermal Su Kullanım Bedeli Alınmaması.	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu gereğince belediyelerden tahsil edilmesi gereken katkı paylarının tahsil edilmemesi.	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ile Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının Açılmaması Nedeniyle İşçi Statüsünde İstihdam Edilen Personelin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Mali Tablolarda İzlenmemesi	2016	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünün Dayanakları / Bulgu-4
Kiraya Verilen Taşınmazların Kayıtlı Değerlerinin 990- Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabında, Kira Bedellerinin de 993- Maddi Duran Varlıkların Kira Ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında İzlenmemesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	

Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ve Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesaplarının Bilançoda Birlikte Yer Alması	2016	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit Ve Değerlendirmeler / Bulgu-4
Eski Çeltek Kömür İşletmesi, Bütçe İçi Bir İşletme Olmasına Karşın İl Özel İdaresi Muhasebe Sistemine Dahil Edilmemesi, İşletmenin Kanunen Tutması Gereken Ticari Defterlerden Bazıları Tutulmaması ve Kaydi-Fiili Envanter Çalışmaları Sağlıklı Olarak Yürütülmemesi.	2016	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgunun düzeltilmeyen kısmı 2018 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünün Dayanakları Bulgu-7
Amasya İl Özel İdaresine ait otoparkın (sermayesinin tamamı İl Özel İdaresine ait olan) Eski Çeltek Maden Turizm Tekstil Tarım Ürünleri Hizmet Pazarlama ve Sanayi Ticaret Anonim Şirketine ihalesiz ve bedelsiz olarak kiraya verilmesi.	2016	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususun düzeltilmesine ilişkin çalışmalar devam ediyor.
Mülkiyeti Amasya İl Özel İdaresine ait olan Büyük Amasya Otelinin (sermayesinin tamamı İl Özel İdaresine ait olan) Eski Çeltek Maden Turizm Tekstil Tarım Ürünleri Hizmet Pazarlama ve Sanayi Ticaret Anonim Şirketine ihale yapılmaksızın kiralanması.	2016	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususun düzeltilmesine ilişkin çalışmalar devam ediyor.
İç Kontrol Sistemin Kuruluş ve İşleyişinde Mevzuatta Öngörülen Gerekliliklerin Bütünüyle Yerine Getirilmemesi	2016	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususun düzeltilmesine ilişkin çalışmalar devam ediyor.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 18'inci Maddesinin Üçüncü Fıkrasında Sayılan Köye Yönelik Hizmetlere İlişkin Yapım, Bakım ve Onarım İşleri, Bölünmüş Yol, Elektrifikasyon, Köy Yolu, İçme Suyu, Sulama Suyu ve Kanalizasyon Yatırımları Dışındaki İşler İçin Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarmalar Yapılması	2016	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgunun düzeltilmeyen kısmı 2018 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bulgu-3
5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 18'nci Maddesinin Beşinci Fıkrasında Yer Alan Hüküm Gereği İl Genel Meclisinin Belirleyeceği Esaslara Uygun Olarak Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Sunacağı Yatırım Planı, Yıllık Çalışma Programı ve Uygulama Projelerine Bağlı İşler Yerine İhtiyaç, Yardım Gibi Genel İfadelerle veya Bazı Kurumların Bütçelerinden Karşılanmayan İhtiyaçları İçin Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Ödenek Aktarılması	2016	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgunun düzeltilmeyen kısmı 2018 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bulgu-3
Amasya İl Özel İdaresinin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Göre Yapılması Gereken Envanter ve Değerleme İşlemlerinin Tamamlanmaması ve İlgili Hesaplara Kaydının Yapılmaması Nedeniyle Mali Tablolarda Taşınmazlarla İlgili Hesapların Doğru Bilgi Sunamaması	2016	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünün Dayanakları / Bulgu-1

Amasya İl Özel İdaresinin Sermaye İştirakinin Bulunduğu Şirket ve Organize Sanayi Bölgelerindeki Ortaklık Payının 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına Kaydedilmemesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Bilgisayar Yazılımlarının 260 Haklar Hesabına Kayıtlı Olmaması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Amasya İl Özel İdaresince Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen Taşınmazlarla İlgili Tahsis İşlemlerinin Muhasebeleştirilmemesi	2016	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünün Dayanakları / Bulgu-8

AMASYA İL ÖZEL İDARESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	47
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	47
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	48
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	48
5. GENEL DEĞERLENDİRME.....	48
6. DENETİM BULGULARI.....	50

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Stratejik Plan ve Performans Programında “Amaç/Hedef” Niteliğinde Olmayan Rutin İş Kalemlerinin Yer Alması
2. Stratejik Plan ve Performans Programında Yer Alan Çoğu Hedef ve Faaliyetin Amaçla İlgili Olmaması
3. Stratejik Planda Yer Alan Çoğu Amacın “Amaç” Niteliğini Taşımaması
4. Stratejik Plan ve Performans Programı Belirli Bir Sistematik Gözetilerek Düzenlenmesine Rağmen Performans Programında Yer Alan Amaç ve Hedeflere Stratejik Planda Yer Aldığı Biçimiyle Numaralandırma Yapılmaması
5. Faaliyet Raporunda Hedef Sapmalarına İlişkin Açıklamaların Yer Almaması
6. Performans Ölçüm Sisteminin Sağlıklı Bir Veri Kayıt Sistemine Dayanmaması

1. ÖZET

Bu rapor, Amasya İl Özel İdaresinin performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesi uyarınca, Sayıştay "hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim" olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Amasya İl Özel İdaresinin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2018 yılı Performans Programı,
- 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Performans Bilgisinin Denetimi çerçevesinde Amasya İl Özel İdaresine ait 2015-2019 yılları Stratejik Planı, 2018 yılı Performans Programı ve Faaliyet Raporunun, yasalarca belirlenen süre ve tanımlamalara uygun olarak hazırlandığı ve kamuya sunulduğu, dolayısıyla kurumun raporlama gereklilikleri açısından görevini yerine getirdiği anlaşılmıştır.

Performans bilgisinin içeriğine yönelik olarak yapılan incelememizde, raporumuzun "genel değerlendirme" ve "denetim bulguları" bölümünde açıklanan ve üzerinde durulması gereken bazı hususlar tespit edilmiştir. Ayrıca güvenilir ve doğru bilgi üretecek bir veri kayıt sisteminin oluşturulmadığı anlaşılmıştır.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak

işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Amasya İl Özel İdaresinin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2018 yılı performans denetimi kapsamında Amasya İl Özel İdaresinin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Amasya İl Özel İdaresi denetimimize esas teşkil eden her üç dokümanı yasal süreler içinde hazırlamıştır. Ancak, stratejik planlama uygulamasının işleyişi yönüyle hayati öneme haiz bazı hususların vurgulanması gerekmektedir.

1-a) Stratejik planda belirlenen amaç ve hedef sayısı planın stratejik olma niteliğine gölge düşürmektedir.

Stratejik planda 17 ayrı alan için 33 stratejik amaç belirlenmiştir. Bu olgu, kurumda yürütülen hemen her faaliyet kümesi için bir amaç oluşturulduğunu göstermektedir. Oysa stratejik plan bir öncelikler rejimidir. Kurum misyon ve vizyonunun tanımlanmasından sonra kuruma ilişkin bir durum analizinin gerçekleştirilmesi, mevcut durum ile vizyonda çizilen resme ulaşılabilmesini sağlayacak stratejik öneme haiz amaçların ortaya konulması gerekmektedir. Bir kurum bünyesinde gerçekleştirilen her faaliyetin stratejik plan içerisine dahil edilmeye çalışılması stratejik planın “stratejik” olma niteliği ile bağdaşmamaktadır. Planlama ile stratejik planlama anlayışı arasındaki temel farklılıklardan başlıcası, misyon ve vizyon tanımlaması ile mevcut durum arasındaki açıklığın kapatılmasında temel rol oynayacak birkaç stratejik amaç etrafında kurumun odaklanmasını sağlamaktır. Şüphesiz kurumların tüm faaliyetleri önemlidir, en azından söz konusu faaliyetleri yürütenlerin bu şekilde algılaması tabii, hatta gereklidir. Ancak çok fazla sayıda, her faaliyeti kapsayan amaçlar; başarılabilme, odaklanma, toplanacak performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi açısından sorunludur.

b) Çok sayıda amaç ve hedefi içeren bir ölçüm sistemi fayda-maliyet ilişkisi yönüyle de tercih edilmemelidir.

Stratejik planlama-performans ölçüm süreci kendi başına amaç olmayıp daha iyi yönetmenin araçlarıdır. Çok sayıda amaç, hedef ve gösterge belirleme, bunların gereği olan verileri toplama ve bu verilerin analizi, çok fazla işgücü ve zaman gerektiren faaliyetlerdir. Kurumların başarımları gereken aslı faaliyetleri yanında faaliyetlerinin başarımını ölçmek için, faaliyetlerini daha bilinçli yönetmek için çok fazla karmaşık bir sistem oluşturmaları, bu sistemden elde edilecek faydayı aşan maliyetler getirebilir.

2- Kurumların kendi misyon tanımları dışında stratejik amaç oluşturmaları planlama realitesiyle örtüşmemektedir.

İl Özel İdareleri kuruluş ve işleyişleri itibarıyla bizzat kendilerince yürütülen faaliyetler dışında ödenek aktarımı yoluyla bazı merkezi kuruluşların ihalelerini gerçekleştirmekte, faaliyetlerine destek olmaktadır. Ancak bu Bakanlıkların kendi aslı faaliyetleri için belirledikleri stratejiler vardır ve bunları gerçekleştirmekten her anlamda bu ilgili kuruluşlar sorumludur. İl Özel İdaresinin inisiyatifinde olmayan, kaynak, yetki ve sorumluluk sahibi olmadığı bir alan için stratejik amaç ve hedef belirlemesi oldukça zorlama bir uygulama olarak

görülmektedir. Örneğin; Eğitim Hizmetleri alanında belirlenen hedeflerden “*Hedef 12.2 Temel eğitimde nitelikli bir eğitim gerçekleştirmek için derslik başına düşen öğrenci sayısı düşürülecek ve ikili öğretim yapan ilköğretim okullarının tamamında tekli eğitime geçilmesi çalışmalarına destek sağlanacaktır. İhtiyaç olması durumunda ortaöğretim alanlarında yapılacak çalışmalara destek sağlanacaktır.*” hedefidir. Temel eğitimde bu standardını belirlemek, bu standarda kaç yılda hangi faaliyetlerle ulaşılacağını planlamak, hedef gerçekleştirmelerine ilişkin performans bilgisini toplamak ve değerlendirmek, yıl içinde elde edilen performans bilgisi ışığında gereken önlemleri almak tamamen ilgili Bakanlığın sorumluluğundadır. İl Özel İdaresi, ne uzmanlık, ne görev alanı, ne de yetki yönüyle okul öncesi eğitimin nitelikli hale getirilmesi hususunu belirleme konumunda değildir. Bakanlıkların transfer ettiği ödenekleri kullanma, ihaleleri yapma, yapım sürecinin kontrollüğü eğitim alanına ilişkin standart ve hedefler belirlemeyi gerektirmemektedir. Kuruluşlar için strateji çerçevesi misyon tanımlamaları olarak görülmelidir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Stratejik Plan ve Performans Programında “Amaç/Hedef” Niteliğinde Olmayan Rutin İş Kalemlerinin Yer Alması

Stratejik plan ve performans planında yer alan bazı amaç ve hedefler herhangi bir motivasyona, artı finansmana, iş gücüne gereksinim duyulmadan yapılan günlük, rutin işlerdir ve kurum stratejisinin unsurları olma özelliğini taşımamaktadır. Örneğin, “*Köy Yolları*” başlığı altında; “*Stratejik Amaç:11 Kurumumuz yatırım hizmetlerinin sağlıklı olarak yürütülebilmesi için gerekli iş makineleri alınacak veya kiralama yoluna gidilecek; iş makinelerinin daha verimli çalıştırılması için gerekli bakım onarımları yapılacak ve ekonomik ömrünü tamamlamış iş makineleri servis dışı tutularak makine parkının işlerliği sağlanacaktır.*”, “*Faaliyet 11.1.2 Kurumumuz yatırım hizmetlerinin sağlıklı olarak yürütülebilmesi için gerekli akaryakıt, madeni yağ, lastik vb. temel ihtiyaçlar alınacak ve iş makinelerinin bakım ve onarımları yapılarak makine parkının işlerliği sağlanacaktır*

Söz konusu amaç ve faaliyet kurumun günlük, rutin ve idari işleyişiyle ilgilidir. Stratejik plan ve performans programında her birime ilişkin amaç ve hedef tespit edilmesi, her faaliyetin bir hedefle ilişkilendirilmesi gibi bir zorunluluk olmadığı gibi bu tutum stratejik plan gerçekliği ile de bağdaşmamaktadır. Kurumların, misyon ve vizyonlarına ulaşmak için durum analizinden

yola çıkararak, fark yaratabilecekleri alanlardan hareketle, öncelikli amaç ve hedeflerini belirlemeleri gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Önceki yıllarda yapılan stratejik plan ve stratejik plana bağlı olarak yapılan performans programları kurumun yapacağı tüm işleri yansıtacak şekilde yapılmıştır. Yeni yapılacak 2020-2024 stratejik planı çalışmalarında anketler, mevcut durum analizi, SWOT analizi vb. analizler yapılarak kurumun misyon ve vizyonu gözden geçirilecek, ulaşılması planlanan hedef belirlenecek ve bu hedefe kurumu götürecek amaçlar, hedefler ve faaliyetlere yer verilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak stratejik planda amaç ve hedeflerin kurumun misyon ve vizyonuna göre belirlenmesi gerektiği hususunda idare ile görüş birliğine varılmıştır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Stratejik Plan ve Performans Programında Yer Alan Çoğu Hedef ve Faaliyetin Amaçla İlgili Olmaması

Stratejik planın "Kültür ve Turizm" başlığı altında yer alan “*Amaç 13: Kültür varlıklarını açığa çıkarmak, varlık ve değerlerini koruyarak sürdürülebilirliklerini sağlama amacına destek sağlanacaktır.*” şeklinde belirlenen amaca ulaşmak için konulan hedeflerden biri (Hedef 13.1) Amasya iline ait kültür envanterinin güncel hale getirilmesi olarak tespit edilmiştir. Hedefler amacı gerçekleştirmeye yönelik olmalıdır. Eğer amaç kültür varlıklarını açığa çıkarmak ve onları korumaksa, envanter tespiti yapmak belirlenen amacı gerçekleştirmeye yarayan bir hedef değildir. Aynı şekilde "İçme Suyu" başlığı altında “*Amaç 8 Kırsal kesimdeki yaşam kalitesinin yükseltilmesini sağlamak amacıyla, yerleşim yerlerinin içme ve kullanma suyu ihtiyaçlarının tamamı karşılanacak, su kayıp-kaçakları önlenecek, mevcut şebekeler iyileştirilerek sağlıklı ve çevre dostu malzeme kullanımı yaygınlaştırılacaktır.*” amacını gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenen faaliyetlerden biri (Faaliyet 8.1.5) sağlıklı içme suyu hizmetinin verilmesi amacıyla ihtiyacı olan köylerde içme suyu depolarına klorlama cihazı takılmasıdır. Amacımız sağlıklı içme suyu sağlamaksa, klorlama cihazı takılması bu amacı gerçekleştirmeye yönelik bir yöntem olmamalıdır.

Kamu idaresi cevabında; yeni yapılacak 2020-2024 stratejik planı çalışmalarında ulaşılması planlanan hedefin belirlenerek, stratejik planda kurumu bu hedefe götürecek amaçlar, hedefler ve faaliyetlere yer verileceği, sektörlerle ayrılarak plan yapmak yerine daha bütüncül bir planlama yapılacağı, amaç ve hedef sayısının en aza indirileceği belirtilmektedir.

Sonuç olarak Stratejik Planda hedefler ve faaliyetlerin amaçlarla doğrudan ilgili olması gerektiği hususunda idare ile görüş birliğine varılmıştır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Stratejik Planda Yer Alan Çoğu Amacın “Amaç” Niteliğini Taşımaması

Amaçlar, kurumların kendi misyonlarına uygun olarak üstlendikleri hizmet ve faaliyetleri yerine getirmek için belirledikleri politikalardır. Amaçlar kurumların ulaşmak istedikleri hedeflere nasıl bir yol izleyerek ulaşacaklarını belirler. Bu durumda örneğin, stratejik planda "Kurumsal Yapı" altında yer alan “*Amaç 3: Hizmetlerin hızlı sağlıklı yürütülmesi için uygun çalışma alanları oluşturulacaktır*” şeklinde yer alan amaç, kurumun misyonuna yönelik hizmetlerin gerçekleştirilmesine ilişkin bir faaliyet olup “amaç” olarak nitelendirilemez.

Kamu idaresi cevabında; idare 2 numaralı bulgu için öngördüğü cevabını tekrar etmiştir.

Sonuç olarak Stratejik Planda yer verilen amaçların kurumun misyonuna uygun olarak yürütülecek hizmet ve faaliyetlere yönelik olması gerektiği hususunda idare ile görüş birliğine varılmıştır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 4: Stratejik Plan ve Performans Programı Belirli Bir Sistematik Gözetilerek Düzenlenmesine Rağmen Performans Programında Yer Alan Amaç ve Hedeflere Stratejik Planda Yer Aldığı Biçimiyle Numaralandırma Yapılmaması

Amaç ve hedefler stratejik plan ve performans programında aynı sıra ile yer almakla birlikte, performans programında yer alan faaliyet maliyetleri tablosu ile performans tablosunda amaç, hedef ve faaliyetlere numara konmaması, inceleme açısından problem doğurmaktadır. Ayrıca her iki dokümanda da belirlenen amaca ilişkin hedef, faaliyetler ve göstergelerin birbiri ardı sıra yer alması, o amaca ulaşmak için yapılacak faaliyetlerin ve maliyetlerin toplu olarak görülmesi ve değerlendirilmesi kolaylığını sağlayacaktır.

Kamu idaresi cevabında; önceki yıllarda hazırlanan stratejik plan ve performans programında amaç, hedef ve faaliyetlere ilişkin numaralandırmanın sektörlere göre bağımsız düşünülerek her sektör için yeniden başlatılmak suretiyle hazırlandığı, revize edilen 2015-2019

stratejik planında bundan vazgeçildiği, performans programındaki numaralandırmanın da buna göre yapıldığı, yeni yapılacak 2020-2024 stratejik planı ile performans programlarında numaralandırmanın baştan başlayarak sona kadar devam ettirileceği belirtilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu hususta idare ile görüş birliğine varılmıştır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 5: Faaliyet Raporunda Hedef Sapmalarına İlişkin Açıklamaların Yer Almaması

Faaliyet raporlarının temel fonksiyonu performans programında belirlenen ilgili yıl hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiğinin ve sapma nedenlerinin ortaya konulmasıdır. Faaliyet raporunda yürütülen faaliyetlerle ilgili hedefler ve hedeflere ilişkin mali gerçekleştirmeler yer almasına karşın hedef sapmalarına ilişkin açıklamalar yer almamaktadır.

Hedef sapmalarına ilişkin açıklama ve değerlendirmeler çerçevesinde elde edilen geri bildirim, ilgili faaliyetlerin yürütümüne dair yönetimlere düzeltici önlemler almaları konusunda önemli bilgiler sağlar. Bu unsurun ihmal edilmesi performans ölçümü sisteminden arzu edilen seviyede yararlanılamamasına neden olmakta, bir anlamda sistemin kritik bir ayağı eksik bırakılmış olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; kurumun birim faaliyet raporlarının harcama birimleri tarafından hazırlanamadığı, bu nedenle idarenin faaliyet raporunun birim faaliyet raporları esas alınarak düzenlenemediği, bundan sonra birim faaliyet raporlarının yapılmasının sağlanacağı, bu aşamada hedef sapmalarının açıklanmasının isteneceği belirtilmektedir

Sonuç olarak performans programında öngörülen hedeflerde meydana gelen sapmanın faaliyet raporunda açıklanması gerektiği hususunda idare ile görüş birliğine varılmıştır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

BULGU 6: Performans Ölçüm Sisteminin Sağlıklı Bir Veri Kayıt Sistemine Dayanmaması

Kurum, performans bilgisi üretiminde kullanılacak verilere ilişkin bir sistem

oluşturmamıştır. Yıl sonunda, yıl içinde gerçekleştirilen faaliyetlere ilişkin bilgiler ilgili birimlerden alınarak raporda kullanılmaktadır. Ancak, hangi performans bilgilerinin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna, hangi periyotlarda bu bilgilerin elde edileceğine, hangi verilerin, nasıl analiz edileceğine, veri güvenilirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin herhangi bir öngöründe bulunulmamış, bu çerçevede bir sistem oluşturulmamıştır.

Performans yönetimi sisteminin iyi işleminin, hedeflere ulaşma düzeyini belirleyecek performans bilgisinin güvenilirliğini sağlamaya yönelik bir sistem oluşturulmasına ve bu sistemin işlerliğini sağlamaya yönelik önlem ve kontrollerin varlığına bağlı olduğu gerçeği göz ardı edilmemelidir.

Kamu idaresi cevabında; “Yeni yapılacak stratejik planda performans göstergeleri daha sağlıklı ve ölçülebilir olarak belirlenecek ve bu göstergelerin aylık veri takibi yapılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu hususta idare ile görüş birliğine varılmıştır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

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