



T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ZONGULDAK İL ÖZEL İDARESİ

2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

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	15
9.	EKLER.....	27

TABLÖLAR 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: 2017 Yılı Kapanış-2018 Yılı Açılış Genel Toplamları Tablosu.....	11
Tablo 5: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarılan Ödenekler Tablosu	16
Tablo 6: Özel İdare Bütçesinden Karşılanaan Trafo Kurulum Giderleri.....	21

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. 2017 Yılı Kesin Mizanı ile 2018 Yılı Açılış Kaydı Arasında Uyumsuzluk Olması
2. Yapılmakta Olan Yatırımların Kurum Mali Tablolarında Yer Almaması
3. Kamu İdaresinin Sermaye İştirakinin Bulunduğu Şirket ve Organize Sanayi Bölgelerindeki Ortaklık Payının Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına Kaydedilmemesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Bakanlık ve Merkezi İdare Kuruluşlarınca İl Özel İdarelerince Gerçekleştirilmek Üzere Aktarılan Yatırım Ödeneklerinin Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarılması
2. Elektrik Dağıtım Şirketince Yapılması Gereken Trafo Kurulumları Ve Diğer İlk Yatırım Giderlerinin İdare Bütçesinden Karşılanması Ve Söz konusu Giderlerin Elektrik Dağıtım Şirketlerinden Talep Edilmemesi
3. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde Yer Alan Hükümlere Aykırı Olarak İl Genel Meclisi Tarafından Yatırım Programı Yapılmadan Bütçe Ödeneklerinin Belirlendiği Ve Programlı İşlere Ait Ödeneklerin Başka İşlere Aktarılması.

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Zonguldak 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 teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını 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 Zonguldak 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, 1 İç Denetçi, 15 Birim Müdürü (2 Birim Müdürlüğü görevi 1 Makine Mühendisi ve 1 Şehir Plancısı tarafından vekâleten yürütülmektedir.), 7 İlçe Özel İdare Müdürü, 1 Mali Hizmetler Uzmanı, 15 Şef, 1 Avukat, 3 Uzman, 1 Sivil Savunma Uzmanı, 2 Muhasebeci, 10 VHKİ, 23 Memur, 2 Şoför, 23 Mühendis ve Mimar, 1 Arkeolog, 1 Veteriner Hekim, 12 Tekniker ve Teknisyen, 2 Bilgisayar İşletmeni, 1 Tahsildar ile 1 Hizmetli,

Sözleşmeli personel (657-4/B) olarak; 1 Avukat, 9 Mühendis, 1 Mimar, 2 Tekniker, 1 Veteriner Hekim ile 1 Sanat Tarihçisi,

İşçi (657-4/D) olarak ise 177 personel ile gerçekleştirmektedir.

Karar organlarından olan il genel meclisi ise 31 üyeden oluşmaktadır.

Zonguldak İl Özel İdaresi İnsan Kaynakları Birim Müdürlüğünün personel durum tablosuna göre toplam 125 adet memur kadrosu doludur.

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

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

Bu kapsamda Zonguldak İl Özel İdaresinin 2018 yılı bütçesiyle 85.000.000,00 TL gelir ve ödenek öngörülmüş olup, 85.079.036,85 TL 2017 yılından devreden ödenek ve Merkezi İdare Bütçesinden kullanım amacı belirlenmiş yatırımlar için aktarılan toplam 140.520.666,31

TL ödenek ile birlikte yılı ödenekleri 310.599.703,16 TL'ye ulaşmıştır.

Zonguldak 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	600.000,00	284.615,98
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	600.000,00	5.749.424,37
04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Diğer Gelirler (Tahsisli)	0,00	90.289.219,42
05	Diğer Gelirler	83.300.000,00	113.773.256,75
06	Sermaye Gelirleri	500.000,00	0,00
	TOPLAM Öz Gelir	85.000.000,00	119.807.297,10
	TOPLAM Genel Gelir	85.000.000,00	210.096.516,52

Tablo 2:2018 Yılı Ödenekler Tablosu

Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Önceki Yılandan Devreden Ödenekler (TL)	Merkezi İdareden Aktarılan Ödenekler (TL)	Net Bütçe Ödeneği Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenek (TL)
85.000.000,00	85.079.036,85	140.520.666,31	310.599.703,16	228.385.149,88	99.102,81	82.115.450,47

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	17.703.900,00	51.707.494,55
02	Sosyal Güv. Kurumlarına Devlet Prim Gideri	2.512.000,00	7.271.665,50
03	Mal ve Hizmet Alım Gideri	18.722.349,00	34.239.750,33
04	Faiz Giderleri	5.000,00	0,00
05	Cari Transferler	9.462.655,00	22.407.569,10
06	Sermaye Giderleri	31.502.500,00	111.343.574,40
07	Sermaye Transferi	830.596,00	1.415.096,00
09	Yedek Ödenekler	4.261.000,00	0,00
	TOPLAM	85.000.000,00	228.385.149,88

Bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın, kurumun faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2018 yılı Faaliyet Gideri 224.420.880,21 TL, Faaliyet Geliri 209.934.621,09 TL olup, Gelir Eksiği 14.486.259,12 TL olarak gerçekleşmiştir.

Zonguldak İl Özel İdaresinin Zonguldak Özel Sivil Havacılık AŞ'de %15, Dokap Yapı Elm San. Ticaret A.Ş. 'de (Faal değil, 2013 yılından beri tasfiye halinde) % 0,5376 oranında, Zonguldak İl Özel İdaresi Personel AŞ'de % 100 oranında, Zonguldak Teknopark AŞ'de % 17 oranında hissesi bulunmaktadır. Çaycuma Organize Sanayi Bölgesi, Ereğli Organize Sanayi Bölgesi, Alaplı Organize Sanayi Bölgesi idarenin ortaklığının bulunduğu diğer ticari alanlardır. Ayrıca İl Özel İdaresi Vilayetler Birliği (VB), Zonguldak Özel İdare ve Belediyeler Çevre Altyapı Temel Hizmetler Birliği (ZONÇEB), Zonguldak Turizm Altyapı Temel Hizmet Birliği (ZONTAB), Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı (BAKKA) üyesidir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Zonguldak 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 Bakanlığı'nca yapılacağı hükmü getirilmiştir. Bu kapsamda il özel idarelerince de uygulanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çıkarılmıştır.

Zonguldak 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 Müdürlüğüne gerçekleştirilmektedir.

2018 yılı denetimi kapsamında Zonguldak 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 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 kararnamesinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu oldukları ve bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmektedir.

Zonguldak 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.

Zonguldak İl Özel İdaresince Görev, Yetki ve Çalışma Yönergesi hazırlanarak yürürlüğe girmiş, kurumda yürütülen faaliyetler çerçevesinde iş tanımları yapılmış, iş akış şemaları çıkartılmıştır. Ayrıca, idarece "Risk Strateji Belgesi" hazırlanarak, kurumun amaç ve

hedeflerini engelleyecek risklerin tanımlanması da risk yönetimi açısından önemli bir gelişmedir. Aynı şekilde, üst yöneticinin onayıyla “İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu”nun kurulmuş olması, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planlarının düzenli olarak hazırlanıyor olması, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından yıllık olarak İç Kontrol Değerlendirme Raporunun hazırlanması iç kontrollerin işlerliğinin daha üst bir seviyeye taşınması açısından önem taşımaktadır.

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. Ancak, kurum kaynakları gözetilerek stratejik amaçların belirlenmesi daha gerçekçi bir bütçe hazırlanmasına katkı sağlayacaktır.

Söz konusu tespitler ışığında, kurumun daha iyi bir yönetim oluşturma yolunda önemli ölçüde mesafe kaydettiği görülmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Zonguldak 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: 2017 Yılı Kesin Mizanı ile 2018 Yılı Açılış Kaydı Arasında Uyumsuzluk Olması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “*Kayıt yanlışlıklarının düzeltilmesi*” başlıklı 503' üncü maddesinde;

“(1) Kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt hatalarının düzeltilmesi durumu hariç olmak üzere, yevmiye kayıtlarında meydana gelebilecek her türlü yanlışlık ancak muhasebe kaydıyla düzeltilir.” denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin “*Dönem sonu işlemleri*” başlıklı 480' inci maddesinde;

“(1) Dönem sonu işlemleri mali yılın sonunda geçici mizanın çıkarılmasının ardından yapılan aşağıdaki işlemlerden oluşur.

...

(2) Bu işlemlerden sonra faaliyet hesapları ana hesap grubunda yer alan tüm hesaplar kapanır.

(3) Her faaliyet döneminin sonunda, muhasebe yetkilileri dönem sonu işlemlerini yaparak yeni faaliyet döneminin açılış kaydına esas alınacak kesin mizanı çıkarırlar. Hazırlanan kesin mizanda borç ve alacak kalanı veren hesaplar yeni faaliyet döneminin açılış kaydına esas teşkil eder.

(4) Kesin mizanın düzenlenmesini takiben, dönem sonunda son yevmiye olarak borç ve alacak bakiyesi veren hesapların kapatılmasını sağlamak için kesin mizanda borç bakiyesi veren hesaplar alacak kaydı yapılarak, alacak bakiyesi veren hesaplar ise borç kaydı yapılarak muhasebe dönemi kapatılır.”,

“Dönem başı işlemleri” başlıklı 481' inci maddesinde;

“(1) Mali yılın başında muhasebe kayıtlarının açılmasını sağlamak üzere bilançoda yer alan hesapların açılış kaydı yapılarak dönem başlatılır.

(2) Açılış kaydını takiben önceki yıl olumlu veya olumsuz faaliyet sonucu geçmiş yıllar olumlu faaliyet sonuçları hesabı veya geçmiş yıllar olumsuz faaliyet sonuçları hesabına aktarılır.

(3) İlçe özel idarelerinde ise mali yılın başında muhasebe kayıtlarının açılmasını sağlamak üzere önceki faaliyet döneminin son yevmiyesinde borç kaydedilerek kapatılan hesaplara ilişkin tutarlar alacak kaydı yapılarak; alacak kaydedilerek kapatılan hesaplara ilişkin tutarlar ise borç kaydı yapılarak dönem başlatılır.” düzenlemelerine yer verilmiştir.

Bu hükümler gereğince 2017 yılı kesin mizanı 2018 yılı açılış fişine dayanak oluşturacağından, 2017 yılı kesin mizanında yer alan hesapların borç ve alacak toplamının 2018 yılı açılış fişinde yer alan hesapların borç ve alacak toplamına eşit olması gerekmektedir.

Oysa Zonguldak İl Özel İdaresince tarafımıza teslim edilen 2017 yılı kesin mizanı ile 2018 yılı açılış kaydı arasında aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere farklılıklar tespit edilmiştir.

Tablo 4: 2017 Yılı Kapanış-2018 Yılı Açılış Genel Toplamları Tablosu

2017 Yılı Kesin Mizanı		2018 Yılı Açılış Fişi	
Borç Toplamı	Alacak Toplamı	Borç Toplamı	Alacak Toplamı
902.398.707,05	902.398.707,05	901.897.183,05	901.897.183,05

Söz konusu farkın 320 Bütçe Emanetleri Hesabı, 333 Emanetler Hesabı ve 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabının 2017 yılı bakiyelerinin 2018 yılı açılış kaydında eksik olarak yer almasından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Yukarıda açıklanan Yönetmelik hükümlerine rağmen 2018 yılı açılış kaydına yansıyan bu hatalar yıl içerisinde de düzeltilmemiştir.

2018 yılı açılış kaydında 320 Bütçe Emanetleri Hesabı, 333 Emanetler Hesabı ve 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesaplarına yapılan yanlış kayıt nedeniyle 2017 yılı kesin mizanı ve kapanış kayıtlarında yer alan hesapların borç ve alacak toplamları ile 2018 yılı açılış fişinde yer alan hesapların borç ve alacak toplamları denk değildir ve söz konusu hesaplar 2018 yılı mali tablolarında hataya sebep olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; özetle 2018 yıl sonu kapanış işlemleri yapılırken İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığında görevli uzman personel ile irtibata geçilerek yapılması gereken düzeltmelerin yapıldığı ve kapanış bilançosunun borç ve alacak toplamları eşit bir biçimde 2019 yılına devir işleminin gerçekleştirildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından 2018 yıl sonu kapanış işlemleri yapılırken kapanış bilançosunun borç ve alacak toplamları eşit bir biçimde 2019 yılına devir işleminin gerçekleştirildiği belirtilmiş olmakla birlikte, 2017 yılı kapanış fişi ile 2018 yılı açılış fişi arasındaki uyumsuzluk devam etmektedir, bulgu konusu tespitin devam edip etmediği sonraki denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Yapılmakta Olan Yatırımların Kurum Mali Tablolarında Yer Almaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinde;

“ ...

b) Yapılmakta olan yatırımlara ilişkin işlemler

1) Bütçeye gider kaydıyla edinilen yapılmakta olan yatırımlara ilişkin ödeneklerin, bütçenin ekonomik sınıflandırmasındaki Sermaye Giderleri bölümüne ait olması gerekir. Yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenen maddi duran varlıklar, geçici kabul işlemi tamamlandıktan sonra ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılır. Yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenen her bir iş için proje numarasıyla ayrı bir taahhüt kartı tutulur. Yapılmakta olan yatırımlar hesabı, maddi duran varlık çeşitlerine göre bölümlenmekle birlikte, proje bazında raporlanır. Bu hesapta kayıtlı tutarlar, girişilen taahhütler için fiyat farkı ve katma değer vergisi ödemeleri dâhil yapılan toplam ödemeleri gösterir.”

“Hesabın niteliği” başlıklı 204' üncü maddesinde;

“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 fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılır.”

hükümleri getirilerek bu hesabın yapımı süren yatırımlar için yapılan giderleri izlemek maksadıyla kullanılacağı açıklanmıştır.

Yine Yönetmelik'in “Hesabın işleyişi” başlıklı 205'inci maddesinin (b) bendinde yapılmakta olan yatırımlardan bu hesapta izlenenlerin tamamlanıp geçici kabulü yapılıncaya bu hesaba alacak ilgili maddi duran varlık hesabına (251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı) borç kaydedilmek suretiyle hesaptan çıkarılma yöntemi açıklanmıştır.

Yönetmelik'in bu amir hükümlerine rağmen Zonguldak İl Özel İdaresinde 2018 yılı içinde toplam 107.106.711,43 TL tutarındaki yapımı süren yatırımın 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedilmediği görülmektedir. Ayrıca 2016 yılında da yapılmakta olan yatırımların bu hesaba hiç kaydedilmediği, 2017 yılında ise yapılmakta olan yatırımların sadece 38.000 TL tutarındaki kısmının bu hesaba kaydedildiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla 2018 yılında 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabına hiç kayıt yapılmadığı için tamamlanıp geçici kabulü yapılan yatırımların da 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252 Binalar Hesabına kaydedilmesi mümkün olmamıştır.

Bahse konu eksik işlemler dolayısıyla Zonguldak İl Özel İdaresi tarafından gerçekleştirilen yatırımlar muhasebe sistemi üzerinden izlenememekte ve kurumun mali tablolarındaki 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; özetle Zonguldak İl Özel İdaresinin 2019 yılı yatırım programı kapsamındaki işlerin 258 Yapılmakta Olan Yatırım Hesabında izlemeye alındığı, bu işlerin geçici kabulü yapıldıktan sonra 251 Yer Altı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı ile 252 Binalar Hesaplarına kaydedileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak yapımı süren yatırımların 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedilmesi, geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından düşülerek ilgili varlık hesaplarına aktarılması konusunda kamu idaresi ile mutabakat sağlanmakla birlikte 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı açısından 2018 yılı mali tablolarındaki hata devam etmektedir.

BULGU 3: Kamu İdaresinin Sermaye İştirakinin Bulunduğu Şirket ve Organize Sanayi Bölgelerindeki Ortaklık Payının Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına Kaydedilmemesi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabını açıklayan “Hesabın niteliği” başlıklı 181'inci maddesinde;

“Bu hesap, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılır.”

denilmekte, 182'nci maddesinde hesaba ilişkin işlemler, 183'üncü maddesinde de hesabın işleyişi açıklanmaktadır.

Zonguldak İl Özel İdaresinin, Zonguldak İl Özel İdaresi Personel Anonim Şirketine (ödenmiş sermayesi 200.000,00 TL.) %100, Zonguldak Özel Sivil Havacılık Anonim Şirketine (ödenmiş sermayesi 6.000.000,00 TL.) %15 (ortaklık payı 900.000,00 TL.) ve Teknopark Anonim Şirketine (ödenmiş sermayesi 350.000,00 TL.) %17 (ortaklık payı 59.500,00 TL.) hisse oranıyla iştiraki bulunmaktadır.

Ancak, 2018 yılı sonunda düzenlenen mali tablolarda, idarenin sermaye iştirakinin bulunduğu şirketlerdeki ortaklık payının 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin söz konusu hükümlerine rağmen Zonguldak İl Özel İdaresinin 2018 yılı içerisinde Zonguldak Personel Anonim Şirketine ödediği 200.000,00 TL, Zonguldak Özel Sivil Havacılık Anonim Şirketine ödediği 75.000,00 TL ve Teknopark Anonim Şirketine ödediği 59.500,00 TL olmak üzere toplam 334.500,00 TL tutarındaki ortaklık payı muhasebe kayıtlarında yer almadığından, yıl sonunda düzenlenen mali tablolarda 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı gerçek durumu göstermemektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle 2018 yılında Zonguldak Personel Anonim Şirketi'ne 200.000,00 TL, Zonguldak Özel Sivil Havacılık Anonim Şirketi'ne 75.000,00 TL, Zonguldak Teknopark Anonim Şirketi'ne 59.500,00 TL olmak üzere ödenen toplam 334.500,00 TL'nin 07.05.2019 tarihinde 2703-2704-2709 yevmiye nolu muhasebe işlem fişleri ile 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında kaydedildiği ve bundan böyle idarenin sermaye payı bulunan şirketlere bu kapsamda yatırılan tutarların 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izleneceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Zonguldak İl Özel İdaresince Zonguldak Personel Anonim Şirketi, Zonguldak Özel Sivil Havacılık Anonim Şirketi ve Zonguldak Teknopark Anonim Şirketi'ne ödenen ortaklık paylarının muhasebe kayıtlarına alınması hususunda idare ile görüş birliğine varılmıştır. İdarenin sermaye iştirakinin bulunduğu Zonguldak Personel Anonim Şirketi, Zonguldak Özel Sivil Havacılık Anonim Şirketi ve Zonguldak Teknopark Anonim Şirketi'ne ödenen ortaklık paylarına ilişkin tutarların 2018 yılı içerisinde muhasebe kayıtlarının yapılmaması sonucu 2018 yılı mali tablolarında 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı gerçek durumu yansıtmasa da 2019 yılı içerisinde söz konusu ortaklık paylarının muhasebe kayıtları yapılmıştır.

8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Bakanlık ve Merkezi İdare Kuruluşlarınca İl Özel İdarelerince Gerçekleştirilmek Üzere Aktarılan Yatırım Ödeneklerinin Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarılması

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, 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 fıkroda öngörülen görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilir."

hükmü yer almaktadır.

2018 yılı Yatırım Programı ile 2018 yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararın 20'nci maddesinin 4'üncü fıkrasında; *"Yerel ve bölgesel nitelikli yatırımların uygulamalarında koordinasyonu güçlendirmek, etkinliği artırmak ve yerel kurumsal kapasitenin gelişimini sağlamak amacıyla merkezi kamu idareleri, projenin mahiyeti uygun düştüğü ölçüde, yatırım uygulamalarının 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesi hükümleri gereğince gerçekleştirilmesine öncelik verir."* denilmektedir.

Bu hükümler kapsamında bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşlarının kamu yatırım programında yer alan projelerine ait yatırımları için bütçelerinde ayrılan ödenekler, İl Özel İdarelerine aktarılmakta ve bu ödenekler karşılığı hizmetler de İl Özel İdaresinin tabi olduğu mevzuat kapsamında ihalesi yapılarak gerçekleştirilmektedir. Her iki düzenlemede de yatırım ödeneklerinin tekrar Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarılmasına izin veren bir hüküm

bulunmamaktadır.

Diğer taraftan, Köylere Hizmet Götürme Birliklerine sadece 5355 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinde sayılan hizmetlere ait ödenekler aktarılabileceğinden, madde metninde sayılmayan yatırımlara ait ödeneklerin merkezi idare kuruluşlarınca doğrudan Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarılması da mümkün görülmemektedir.

2018 yılı yatırım programında yer alan bakanlık ve merkezi idare kuruluşlarına ait projelere ayrılan yatırım ödeneklerinden 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesi hükümleri kapsamında gerçekleştirilmesi için Zonguldak İl Özel İdaresine aktarılan ve aşağıdaki listede yer alan 6.523.384,94 TL tutarındaki ödeneğin İl Özel İdaresince tekrar Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarılmasının mevzuata uygun olmadığı, bu aktarmalarla 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu dışında kalan bir alan oluştuğu değerlendirilmektedir.

Tablo 5: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarılan Ödenekler Tablosu

Birliğin Adı/İlçesi	Finans Kodu	Açıklama	Aktarılan Tutar
Merkez İlçe	8	Zonguldak 12 Derslikli Özel Eğitim Anaokulu Yapımı	4.063.599,93
Merkez İlçe	8	Valilik Binası Açık Kapı Kapsamında Bakım ve Onarım	21.800,00
			4.085.399,93
Çaycuma	8	Çaycuma 24 Derslikli İmam Hatip Ortaokulu Yapımı	1.821.795,88
Çaycuma	8	Çaycuma Özel Mesleki Eğitim Merkezi Doğalgaz Dönüşümü	99.120,00
Çaycuma	8	Çaycuma Sacit Olcay Kabaklıoğlu Mesleki ve Teknik Anadolu Lisesi Tuvalet ve Duş Onarımı	74.075,79
			1.994.991,67
Gökçebey	8	Gökçebey İmam Hatip Lisesi Tuvaletlerinin Abdesthaneye Dönüştürülmesi	33.498,06
Gökçebey	8	Gökçebey Çok Programlı Anadolu-Cumhuriyet Anadolu-Anadolu İmam Hatip Liseleri Doğalgaz Tesisatları Onarımları	268.467,78
			301.965,84
Ereğli	8	Ereğli Armutçuk Madenci İlkokulu Tvlt, İsmet İnönü Kalorifer Tesisatı, Güneşli ÇPL. Onarımları Hatice Erdem Mesleki ve Teknik Anadolu Lisesi Su Deposu Yapımı	68.229,26
Ereğli	8	Ereğli Yunuslu İlk. Çatı Onr ve İht. Duvarı Yapımı, Nurdan Ahmet Orhan Oğuz Ort. Onr, Hatice Erdem Mesleki ve Tek. And. Lis. Pan. Bin. Çatı Onr, İmkb Atatürk And. Lis. Onarımı	72.798,24
			141.027,50
		Genel Toplam	6.523.384,94

Kamu idaresi cevabında; özetle Bakanlık ve merkezi idare kuruluşlarınca gönderilen yatırım ödeneklerinden sadece acil olanların işin aciliyetine binaen projelerde zaman kaybını önlemek amacıyla Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarıldığı, acil işlerin dışındaki projelerin il özel idaresi tarafından ihaleleri yapılmak suretiyle gerçekleştirildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Bakanlık ve merkezi idare kuruluşları tarafından, aktarılan yatırım ödeneklerinin işin aciliyetine binaen projelerde zaman kaybını önlemek amacıyla Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarıldığı belirtilmiştir. Ancak, ödeneklerin birliklere aktarılması 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda düzenlenen harcama ve kontrol süreçlerine riayet edilmemesi sonucunu doğurmaktadır. Bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşlarının kamu yatırım programında yer alan projelerine ait yatırımları için bütçelerinde ayrılan ödenekler, il özel idarelerine aktarılmakta ve bu ödenekler karşılığı hizmetler de il özel idaresinin tabi olduğu mevzuat kapsamında ihalesi yapılarak gerçekleştirilmektedir. Her iki düzenlemede de yatırım ödeneklerinin tekrar Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarılmasına izin veren bir hüküm bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle bu ödeneklerin mevzuata uygun olarak kullanıldığını söylemek mümkün değildir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği sonraki denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Elektrik Dağıtım Şirketince Yapılması Gereken Trafo Kurulumları Ve Diğer İlk Yatırım Giderlerinin İdare Bütçesinden Karşılanması Ve Söz konusu Giderlerin Elektrik Dağıtım Şirketlerinden Talep Edilmemesi

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 3'üncü maddesine göre, dağıtım şirketi, belirlenen bir bölgede elektrik dağıtımını ile iştigal eden tüzel kişiyi ifade eder.

28.01.2014 tarih ve 28896 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin 3'üncü maddesinde de; dağıtım tesisi, "*İletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve tüketim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan sonraki nihayet direğinden, alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktalarına kadar, bina giriş ve sayaç arası hariç, elektrik dağıtımını için teçhiz edilmiş tesis ve teçhizat ile dağıtım şirketince teçhiz edilen ya da devralınan sayaçları*"; bağlantı hattı "*Tüketicilerin iç tesisatını dağıtım şebekesine bağlamak için gerekli ve bu Yönetmelik kapsamında belirtilen mesafe sınırları dâhilinde olan; AG'den bağlı tüketiciler için yapı bina giriş noktasından itibaren dağıtım şebekesine kadar, OG' den bağlı tüketiciler için tüketicinin şalt sahasının bittiği noktadan itibaren dağıtım şebekesine kadar olan hattı*" bağlantı noktası "*İletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve*

tüketim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan sonraki nihayet direğini ve alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktasını," ifade eder şeklinde tanımlanmıştır.

Nitekim adı geçen Yönetmelik'in "Dağıtım tesisi sınırları" başlıklı 15'inci maddesinde; *"Dağıtım sistemine bağlı tüketiciler açısından, bağlantı noktasından kullanım yerine kadar olan tesis ve teçhizat tüketicinin mülkiyetindedir. Bağlantı noktası dâhil olmak üzere bağlantı noktasından itibaren hattın geri kalan kısmı dağıtım tesisidir."* denilerek bağlantı noktası dâhil olmak üzere bağlantı noktasından itibaren geri kalan hattın dağıtım tesisi olduğu açıkça hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla alçak gerilim (AG) seviyesinden bağlı tüketiciler için enerjinin yapı bina giriş noktalarına kadar getirilmesi, orta gerilim (OG) seviyesinden bağlı tüketiciler için tüketim tesislerine ait şalt sahalarının (trafoların) bittiği noktadan sonraki nihayet direğine kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğundadır. Görüldüğü üzere hem alçak gerilim hem orta gerilim seviyesinden bağlı tüketicilere bağlantı noktasına kadar enerjinin getirilmesi (trafo dâhil) maliyeti dağıtım şirketine aittir.

Dağıtım şirketi ihtiyaç sahibi kişi ve kurumların enerji talebini, meskûn mahal içinde ve meskûn mahal dışında farklı zaman dilimlerinde karşılaması gerektiği 28.01.2014 tarih ve 28896 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin 10'ncü maddesinde hüküm altına alınmıştır.

Enerji dağıtımını ile ilgili "meskûn mahal" ifadesi ise Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin Tanımlar ve Kısaltmalar başlıklı 3'üncü maddesinde; *"Meskûn mahal: 02.11.1985 tarihli ve 18916 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği'nde belirtilen "yerleşme alanı" ve "belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan köy ve mezraların yerleşik alanı ve civarı" ile mera, yaylak (yayla) ve kışlakların ilgili mevzuata göre geçici yerleşime açılan kısımlarını, ... İfade eder."* şeklinde tanımlanmıştır.

Görüldüğü üzere meskûn mahal alan kapsamı oldukça geniş düzenlenmiş, meskûn mahal dışında kalsa bile köy ve mezraların yerleşik alanı ve civarı ile mera, yaylak ve kışlakların geçici yerleşime açılan kısımları bile meskûn mahal olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla dağıtım şirketinin, Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin 10'ncü maddesine göre AG şebekesi tesis edilmesi durumunda en fazla 6 ay içinde OG şebekesi tesis edilmesi durumunda en fazla 18 ay içinde (trafo dâhil) gerekli şebekeyi tesis ederek enerjiyi sağlaması gerekmektedir.

Bu durumda yukarıda belirtildiği üzere (meskûn mahal içinde veya dışında) enerjinin bina giriş noktalarına kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğunda olmakla beraber, 28.01.2014 tarih ve 28896 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği’nin (Değişik: RG-1/6/2017-30083) 10/A maddesinin 4-c fıkrasında; “...bağlantı talebinin karşılanabilmesi için dağıtım şirketi tarafından bildirilen sürenin başvuru sahibi tarafından uzun bulunması ve bağlantı talebinin dağıtım şebekesi yapılarak karşılanabilir olması halinde gerekli yatırım 21 inci madde kapsamında başvuru sahibi tarafından üstlenilebilir.” denildiğinden, dağıtım şirketlerinin sorumluluğunda olan dağıtım tesis giderleri bazı durumlarda dağıtım sistemine bağlantı başvurusu yapan gerçek ve tüzel kişiler tarafından karşılanabilmektedir.

Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği’nin yukarıda bahsedilen 21’inci maddesinde hangi durumlarda başvuru sahibi gerçek veya tüzel kişilerin tesisler için yeni yatırımları finanse edebileceği ve dağıtım şirketi ile başvuru sahibi arasında, ilgili dağıtım tesisine ilişkin finansman ve bağlantı koşulları gibi hususların düzenlendiği tesis yapım sözleşmesinin imzalanacağı hüküm altına alınmıştır.

Adı geçen Yönetmelik’in 21’inci maddesinin 3 numaralı fıkrasında ise; “(3) (Değişik: RG-1/6/2017-30083) Bu durumda gerçekleşen yatırıma ait bedel, dağıtım şirketi tarafından bağlantı görüşünde verilen bağlantı talebinin karşılanabileceği tarihteki yıl içerisinde en fazla on iki aylık eşit taksitle, yatırımı yapan veya finanse eden gerçek veya tüzel kişiye, muhataba ulaşılamaması halinde tesisin bulunduğu yerdeki en yakın banka ya da PTT şubesine, hak sahip veya sahipleri adına yatırımlar olarak ödenir. Dağıtım tesisinin geçici kabulünün, dağıtım şirketinin bağlantıyı karşılayabileceğini öngördüğü tarihten sonra yapılması halinde ödeme geçici kabulün yapıldığı tarihi takip eden yıl içerisinde söz konusu dağıtım tesisinin bulunduğu yerlere ilişkin kullanım haklarının, geri ödemenin yapılacağı yıla kadar TEDAŞ adına temin edilememiş olması halinde ise ödeme, bu hakların tamamının TEDAŞ adına temin edildiği yılı takip eden yıl içerisinde yapılır. Dağıtım şirketi ilgili dağıtım tesisini, varlık kayıtlarına ödemenin yapıldığı tarihte ekler.” denilmek suretiyle dağıtım şirketinin, başvuru sahibince üstlenilip ödenen yatırım bedelini en fazla 12 eşit taksitle geri ödemesi gerektiği hususunu hükme bağlamıştır.

İlgili Yönetmelik’in 21’inci maddesinin 5 numaralı fıkrasında; “Bu madde hükümleri uyarınca yapılan dağıtım tesisinin geçici kabulünün yapıldığı ayı takip eden aydan itibaren, geri ödemenin yapılacağı ilk taksit tarihine kadar geri ödemesi yapılmamış tutar Tüketici Fiyat

Endeksi oranında güncellenir. Vadesinde geri ödemesi yapılmamış taksitlere ilişkin tutara, vade tarihinden itibaren 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun hükümlerine göre belirlenen kanuni faiz oranı uygulanır.” denilmiştir.

Öte yandan Elektrik Piyasası Bağlantı Ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin 10/B maddesi 4' üncü fıkrasında; *“Bağlantı hattının kullanıcı tarafından tesis edilecek olması halinde, dağıtım şirketi ile kullanıcı arasında, bağlantı hattının tesisine, kullanım haklarına ve devrine ilişkin bir tesis yapım sözleşmesi imzalanır. Altıncı fıkra kapsamındaki bağlantı hattı enerjilendirme tarihinden itibaren beş yıl sonra, diğer bağlantı hatları enerjilendirme tarihinde herhangi bir işleme gerek kalmaksızın dağıtım şirketine devredilmiş kabul edilir.”* denilmiştir.

Aynı maddenin 6'ncı fıkrasında ise *“Meskûn mahal dışındaki 500 metreyi aşan OG bağlantı hatları, enerjilendirme tarihinden itibaren beş yıl boyunca bağlantı hattı niteliğini korur ve bu süre sonunda dağıtım şebekesi kapsamına alınır. Bağlantı hatlarının işletme ve bakımı, tesislerin enerjilendirilmesinden itibaren dağıtım şirketinin sorumluluğundadır.”* denilmiştir.

İdare tarafından yapımı gerçekleştirilen bazı okul ve hizmet binaları için gerekli olan trafo kurulum giderleri ile içme suyu inşaatları için gerekli olan trafo kurulumu ve enerji nakil hattı giderlerinin idare bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir. Ancak ilgili kamu binaları ile içme suyu tesislerinin hizmete açılmasının gecikmemesi için İdarece karşılanan enerji dağıtım şirketi uhdesindeki söz konusu ekli tabloda gösterilen yatırım tesis giderlerinin ilgili enerji dağıtım şirketinden yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince en fazla on iki aylık eşit taksitle ve kanuni faizleri ile birlikte geri alınması gerekmektedir.

Bununla beraber söz konusu tesis ve trafoların bakımının yüksek maliyet, teknik donanım ve uzmanlık gerektirmesi nedeniyle (hukuki açıdan dağıtım şirketine devredilmiş kabul edilen) bu tesislerin kaydi olarak da müştemilatı ile birlikte ilgili dağıtım şirketine devredilmesi gerektiği; ayrıca elektrik bağlantı talep yazısının, bina tamamlandıktan sonra değil, ihale öncesi yazılarak enerji bağlantı noktasının önceden belirlenmesi ve bu şekilde dağıtım şirketine gerekli yatırım ve tesisi yapabilmesi için zaman tanınmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

Tablo 6: Özel İdare Bütçesinden Karşılanaan Trafo Kurulum Giderleri

Sıra No	İşin Adı	Enerji Dağıtım Şirketinin Adı	Trafonun Enerji Dağıtım Şirketine Devredilip Devredilmediği	Trafo Kurulumu İçin Ödenen KDV Dahil Toplam Tutar (TL)
1	Kozlu İlçesi Akşeyh Köyü İçme suyu + ENH İnşaatı	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	18.695,22
2	Ereğli Hasbeyler Köyü İçme suyu + ENH İnşaatı	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	28.618,42
3	Ereğli Kızılcapınar Köyü Aylar Mah. İçme suyu + ENH İnşaatı	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	1.180,00
4	Devrek İlçesi Mumcuoğlu Köyü İçme suyu + ENH İnşaatı	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	70.343,05
5	Devrek İlçesi Hüseyinçavuoğlu Köyü İçme suyu + ENH İnşaatı	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	71.189,40
6	Devrek İlçesi Bılık Köyü İçme suyu + ENH İnşaatı	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	20.937,10
7	Zonguldak İli Merkez Köroğlu Ereğli Külâh Köyleri İçme suyu Tesisi E.N.H. Bakım Onarım İşİ.	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	12.418,32
8	Zonguldak İli Ereğli Abdi Köyü - Gökçeler Aydınlar Köyü ve Çaycuma Bakım Evi İçme suyu Tesisi E.N.H. Bakım Onarım İşİ.	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	8.920,80
9	Zonguldak İli Ereğli Tepeören ve Alaplı Aşağı Tekke Köyleri İçme suyu Tesisi E.N.H. Bakım Onarım İşİ.	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	10.683,72
10	Zonguldak İli Merkez Korucuk Ereğli Esenköy Köyleri İçme suyu Tesisi E.N.H. Bakım Onarım İşİ.	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	11.219,80
11	Zonguldak İli Ereğli Cemaller ve Akkaya Köyleri İçme suyu Tesisi E.N.H. Bakım Onarım İşİ.	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	15.351,80
12	Zonguldak İli Ereğli Bayat Köyü İçme suyu Tesisi E.N.H. Bakım Onarım İşİ.	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	14.261,60
13	Zonguldak İli Ereğli Abdi Köyü - Gökçeler Aydınlar Köyü ve Çaycuma Bakım Evi İçme suyu Tesisi E.N.H. Bakım Onarım İşİ.	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	8.920,80
14	Zonguldak İli Çaycuma Kalaycıoğlu Köyü İçme suyu Tesisi E.N.H. Bakım Onarım İşİ.	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	12.640,75
15	Zonguldak İli Alaplı Sofullu Köyü İçme suyu Tesisi E.N.H. Bakım Onarım İşİ.	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	9.351,50
16	Zonguldak İli Çaycuma Güzelyurt-Ereğli Yaraşlıyörük Köyleri İçme suyu Tesisleri E.N.H. Bakım Onarım İşİ.	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	17.069,88
17	Zonguldak İli Ereğli Tepe Ören Köyleri İçme suyu Tesisi E.N.H. Bakım Onarım İşİ.	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	7.983,88
18	Zonguldak İli Merkez Köroğlu - Ereğli	Başkent Elektrik	Devredilmedi	14.822,57

	Kurtlar Köyleri İçme suyu Tesisi E.N.H. Bakım Onarım İşi.	Dağıtım A.Ş.		
19	Zonguldak İli Çaycuma Güzelyaka Merkez Hacı ali Köyleri İçme suyu Tesisleri E.N.H. Bakım Onarım İşi.	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	13.605,40
20	Zonguldak İli Ereğli Danişmentli – Alaplı Hüseyinli-Merkez Kaleoğlu Köyleri İçme suyu Tesisleri E.N.H. Bakım Onarım İşi.	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	16.697,00
21	Devrek İlçesi Yassıören Köyü İçme suyu + ENH İnşaatı	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	55.881,10
22	Devrek İlçesi Sarnaz Köyü İçme suyu + ENH İnşaatı	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	31.756,16
23	Devrek İlçesi Nizamlar Köyü İçme suyu + ENH İnşaatı	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	33.410,52
24	Devrek İlçesi Karabaşlı Köyü İçme suyu + ENH İnşaatı	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	10.401,70
25	Çaycuma İlçesi Bayat Grup İçme suyu + ENH İnşaatı	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	15.621,75
26	Çaycuma İlçesi Aş. Sarmaşık Grup İçme suyu + ENH İnşaatı	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	2.242,00
27	Ereğli Ormanlı- Kozlu Balçıklı Köyleri İçme suyu + ENH İnşaatı	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	2.861,50
28	Ereğli İlçesi Yenidoğancılar Köyü İçme suyu + ENH İnşaatı	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	708,00
29	Zonguldak İli Çaycuma İlçesi Güzelyaka ve Kalaycıoğlu Köyleri İçme suyu Tesisleri ENH Bakım Onarım İşi	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	21.263,60
30	Zonguldak İli Merkez İlçe Korucak Köyü İçme suyu Tesisleri ENH Bakım Onarım İşi	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	7.670,00
31	Devrek İlçesi Seyisoğlu Köyü İçme suyu + ENH İnşaatı	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	60.808,58
32	Sevgi Evleri ve İdari Hizmet Binası Yapım İşi	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	109.216,60
33	Kdz. Ereğli Ormanlı Jandarma Komutanlığı Hizmet Binası Yapım İşi	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	44.525,60
34	Gökçebey 16 Derslikli Anadolu Lisesi İnşaatı	Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Devredilmedi	51.345,64

Kamu idaresi cevabında; özetle yapımı gerçekleştirilen bazı okul ve hizmet binaları ile içme suyu tesislerinin hizmete açılmasında gecikme yaşanmaması için gerekli olan trafo kurulumu ve enerji nakil hattı giderlerinin idare bütçesinden karşılandığı, konu ile ilgili 34 adet trafo için idare bütçesinden ödenen meblağın yasal faizi ile beraber ilgili elektrik dağıtım şirketinden talep edilmesi için ilgili birim müdürlüklerine 08.05.2019 tarih ve 4502 sayılı yazı yazılarak konunun takibe alındığı ve gelişmelere göre bilgi verileceği belirtilmiştir..

Sonuç olarak enerji müsaadesi alınabilmesi için, Zonguldak İl Özel İdaresi bütçesinden karşılanan dağıtım tesis giderlerinin, elektrik dağıtım şirketinden talep edilmesi ile ilgili olarak idare ile mutabakata varılmış olup, bulgu konusu tespit takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde Yer Alan Hükümlere Aykırı Olarak İl Genel Meclisi Tarafından Yatırım Programı Yapılmadan Bütçe Ödeneklerinin Belirlendiği Ve Programlı İşlere Ait Ödeneklerin Başka İşlere Aktarılması.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bütçe" başlıklı 5'inci maddesinde:

"(1) İl özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır.

(2) Mali yıl bütçesi, stratejik plan ve performans programları dikkate alınarak izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri ile birlikte görüşülür ve değerlendirilir.

(3) Bütçe, kurumların plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik, tutumluluk ilkeleri ile uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanır ve uygulanır.

..."

"Birimlerin Gider Teklifleri" başlıklı 23'üncü maddesinde:

"1) Birimler bütçe fişini (Örnek-3/A) kullanarak gerekçeli bütçe yılı gider teklifleri ve izleyen iki yılın gider tahminleri ile ödenek cetveli (Örnek-9) ve ayrıntılı harcama programını (Örnek-27) mali hizmetler biriminin koordinasyonunda hazırlayarak hizmet gerekçesi (Örnek-2) ile birlikte Temmuz ayının sonuna kadar mali hizmetler birimine verir.

...

(3) Gider tahminlerinde, stratejik plan, performans programı ve yatırım programlarındaki hedef ve ilkeler göz önünde bulundurulur. Ayrıca merkezi idarenin ekonomik verileri ve gelecek yıllara ilişkin öngörülerinden faydalanılır.

..."

"Bütçe Tasarısının Bakanlığa Gönderilmesi" başlıklı 25'inci maddesinde:

"Encümene sunulan bütçe tasarısı ve izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri ile bir önceki yıla ve içinde bulunulan yıla ait (bütçe hazırlığının yapıldığı ay itibariyle) bütçe gerçekleştirmeleri, Bakanlıkça belirlenecek şekil ve içerikte Eylül ayının ilk haftası içinde, 5018 sayılı Kanun uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir. Bakanlık, bütçe rakamlarının elektronik ortamda gönderilmesini isteyebilir."

"Plan ve Bütçe Komisyonu oluşturulması ve Çalışma Usulü" başlıklı 28'inci maddesinde:

"...

(9) Komisyon üyeleri yatırımlarla ilgili meclisçe daha önce kabul edilen program dışında bütçeye yatırım ödeneği konulmasını ve programlı işlere ait ödeneğin başka işlere aktarılmasını, projelerin gerçekleşmesini engelleyecek ödenek indirimlerini, ödeneği temin edilmemiş projelerin bütçeye dâhil edilmesini teklif edemezler.

..."

"Bütçe Tasarısının Mecliste Görüşülmesi" başlıklı 29'uncu maddesinde:

"...

(6) Meclis üyeleri, program dışı ödenek konulmasını ve programlı işlere ait ödeneğin başka işlere aktarılmasını, projelerin gerçekleşmesini engelleyecek ödenek indirimlerini, ödeneği temin edilmemiş projelerin bütçeye dâhil edilmesini teklif edemezler.

..."

hükümleri yer almaktadır.

Bu mevzuat hükümlerine göre İl Genel Meclisi tarafından öncelikle yıllık yatırım programının görüşülerek karara bağlanması gerekmektedir. Yıllık bütçenin ise daha sonraki bir tarih olan Kasım ayında Mecliste görüşülerek yatırım programına, performans programına ve stratejik plana uygun olarak yatırım ödeneklerinin ve cari ödeneklerin konularak kabul edilmesi gerekmektedir. Ayrıca İl Özel İdaresinin mali hizmetler biriminin koordinasyonunda diğer birimlerden gelen gerekçeli gider tahminlerine göre hazırlanan bütçe teklifinin Mecliste görüşülmesi esnasında program dışı ödenek konulmaması ve programlı ödeneklerin başka

işlere aktarılmaması Yönetmelik hükmüdür.

Yönetmelik'te yer alan bu hükümlere rağmen Zonguldak İl Genel Meclisi, 2018 yılı bütçesini 21.11.2017 tarih ve 116 sayılı karar ile 2018 yılı yatırım programını ise 08.12.2017 tarih ve 138 sayılı karar ile kabul etmiştir. Yani İl Genel Meclisinin daha yatırım programını kabul etmeden bütçeyi kabul ettiği anlaşılmaktadır. Yine İl Genel Meclisinin yıllık bütçeyi görüşürken program dışı ödenekler koymak ve programlı ödenekleri kısararak özellikle köy yardımları ve köy yolları asfalt yapımı işlerinin ödeneklerini aşırı artırmak suretiyle yaptığı değişiklik Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesine aykırılık arz etmektedir.

Bu tespitler ışığında Zonguldak İl Genel Meclisinin yıllık bütçeyi yatırım programına ve birimlerin gerekçeli gider tekliflerine uygun olarak kabul etmediği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle mecliste yıllık yatırım programı kabul edilmeden önce bütçenin kabul edilmiş olması konusunun başta İl Genel Meclisi Başkanlığı ile ilgili Birim Müdürlüklerine 08.05.2019 tarih ve 4500 sayılı yazı ile bildirildiğini, 2020 yılı yatırım programının Ekim 2019 ayında mecliste görüşüldükten sonra 2020 yılı bütçesinin Kasım 2019 ayında mecliste görüşülmesi için gerekli hazırlıkların yapılmasının istendiği ve bu hususa titizlikle uyulacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak İl Genel Meclisi tarafından yıllık yatırım programı kabul edildikten sonra bütçenin kabul edilmesi gerektiği konusunda idare ile mutabakat sağlanmıştır. 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>

9. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

ZONGULDAK İL ÖZEL İDARESİ 2018 YILI BİLANÇOSU					
AKTİF	Cari Yıl 2018		PASİF	Cari Yıl 2018	
	TL			TL	
1 DÖNEN VARLIKLAR	90.621.071,35		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	4.153.230,10	
10 HAZIR DEĞERLER	86.337.954,48		32 FAALİYET BORÇLARI	546.444,07	
102 BANKA HESABI	86.337.954,48		320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	546.444,07	
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	0,00		322 BÜTÇELEŞTİRİLECEK BORÇLAR HESABI	0,00	
12 FAALİYET ALACAKLARI	1.556.821,38		33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	2.119.484,84	
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	0,00		330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR	906.581,26	
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	1.556.821,38		333 EMANETLER HESABI	1.212.903,58	
122 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	0,00		36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	1.484.858,67	
127 DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI	0,00		360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	1.173.155,85	
13 KURUM ALACAKLARI	24.735,75		361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ	295.072,24	
132 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	24.735,75		362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	29,03	
14 DİĞER ALACAKLAR	218.145,40		363 KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	16.556,24	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	218.145,40		368 VADESİ GEÇMİŞ, ERTELENMİŞ VEYA	45,31	
15 STOKLAR	1.927.889,66		37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	0,00	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	1.927.889,66		372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	0,00	
157 DİĞER STOKLAR HESABI	0,00		39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI	2.442,52	
16 ÖN ÖDEMELER	528.756,46		391 HESAPLANAN KATMA DEĞER VERGİSİ	2.442,52	
160 İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI	0,00		4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	593.296,95	
161 PERSONEL AVANSLARI HESABI	0,00		47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	593.296,95	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	359.877,35		472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	593.296,95	
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI	168.879,11		5 ÖZ KAYNAKLAR	327.862.767,28	
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	26.768,22		50 NET DEĞER	71.011.905,48	
191 İNDİRİLECEK KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	26.768,22		500 NET DEĞER HESABI	71.011.905,48	
2 DURAN VARLIKLAR	241.988.222,98		51 DEĞER HAREKETLERİ	-42.908,55	
22 FAALİYET ALACAKLARI	1.611.392,00		511 MUHASEBE BİRİMLERİ ARASI İŞLEMLER	0,00	
220 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	1.611.392,00		519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	-42.908,55	
23 KURUM ALACAKLARI	49.471,50		57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET	271.380.029,47	
232 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	49.471,50		570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	271.380.029,47	
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	4.249.347,44		59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-14.486.259,12	
240 MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	4.249.347,44		591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-14.486.259,12	
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	235.846.116,68				
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	102.947.637,01				
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	61.297,98				
252 BİNALAR HESABI	124.729.110,94				
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	6.061.031,95				
254 TAŞITLAR HESABI	5.742.339,90				
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	3.448.498,20				
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-7.143.799,30				
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	0,00				
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	231.895,36				
260 HAKLAR HESABI	231.895,36				
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	0,00				
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	311.855,59				
299 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-311.855,59				
AKTİF TOPLAMI	332.609.294,33		PASİF TOPLAMI	332.609.294,33	

ZONGULDAK İL ÖZEL İDARESİ 2018 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap	GİDERİN TÜRÜ	2016 Yılı	2017 Yılı	Cari Yıl (2018)
	Kod.1				
630	01	Personel Giderleri	40.755.978,24	44.143.274,55	47.858.120,11
630	02	Devlet Primi Giderleri Sosyal Güvenlik Kurumlarına	5.940.535,92	6.535.676,10	7.271.665,50
630	03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	15.952.766,79	14.294.784,64	21.437.938,91
630	04	Faiz Giderleri	100.000,00	102.489,77	5.883,21
630	05	Cari Transferler	11.413.268,36	10.877.738,73	20.762.806,50
630	07	Sermaye Transferleri	51.075.821,70	71.168.027,94	100.921.969,64
630	11	Giderleri Değer Ve Miktar Değişimleri	154.430,45	512.699,99	220.530,16
630	12	Kaynaklanan Giderler Gelirlerin Ret Ve İadesinden	0,00	1.226.345,46	0,00
630	13	Amortisman Giderleri	1.315.170,37	1.567.308,37	1.135.960,67
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	16.926.832,55	15.438.965,72	24.783.778,36
630	20	Kaynaklanan Giderler Silinen Alacaklardan	0,00	0,00	306,00
630	25	Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Devredilen Mali Olmayan Varlıklardan Kaynaklanan Giderler	0,00	47.953,67	20.977,15
630	30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	0,00	0,00	944,00
630	99	Diğer Giderler	3.793.301,55	0,00	0,00
GİDERLER TOPLAMI :			147.428.105,93	165.915.264,94	224.420.880,21

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap	GELİRİN TÜRÜ	2016 Yılı	2017 Yılı	Cari Yıl (2018)
	Kod.1				
600	01	Vergi Gelirleri	309.443,16	337.047,98	284.615,98
600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.338.571,76	2.082.004,50	5.133.785,82
600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	141.655.763,39	87.958.413,74	90.296.124,83
600	05	Diğer Gelirler	77.714.220,15	88.973.280,47	114.219.364,93
600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	0,00	0,00	0,00
600	25	Kamu İdarelerinden Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan Varlıklardan Elde Edilen Gelirler	0,00	47.953,67	729,53
		GELİRLER TOPLAMI	221.017.998,46	179.398.700,36	209.934.621,09
		FAALİYET SONUCU (+/-)			-14.486.259,12

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının Açılmaması Nedeniyle İşçi Statüsünde İstihdam Edilen Personelin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Mali Tablolarda İzlenememesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kıdem tazminatı karşılığı ayrılmak suretiyle 372 ve 472 nolu hesaplar muhasebe kayıtlarında yer almıştır.

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	Birliklere yapılan bu tür aktarmaların azaltıldığı ve aciliyet durumları hariç olmak üzere bu tür aktarmaların yapılmamasına özen gösterildiği denetimlerimiz esnasında tespit edilmiştir.
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 Karşılansınmayan İhtiyaçları İçin Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Ödenek Aktarılması	2016	Kısmen Yerine Getirildi	Birliklere yapılan bu tür aktarmaların azaltıldığı ve aciliyet durumları hariç olmak üzere bu tür aktarmaların yapılmamasına özen gösterildiği denetimlerimiz esnasında tespit edilmiştir.
5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6'ncı maddesi kapsamında Bakanlık ve Merkezi İdare Kuruluşlarınca İl Özel İdarelerince Gerçekleştirilmek Üzere Aktarılan Yatırım Ödeneklerinin Tekrar Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarılması	2016	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde 1 nolu bulgu olarak rapora alınmıştır.
Zonguldak 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	Kısmen Yerine Getirildi	Taşınmazların tamamının muhasebe kayıtlarına alındığı ve cins değişikliği ile yeniden değerlendirme işlemlerinin devam ettiği tespit edilmiştir.

Zonguldak İl Özel İdaresince Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen veya Diğer Kamu İdarelerince Tahsisli Kullanılan Taşınmazlarla İlgili Tahsis İşlemlerinin Yönetmelikte Belirtilen İşleyişe Uygun Muhasebeleştirilmemesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Diğer kamu idarelerine tahsis edilen taşınmazların tamamının muhasebe kayıtlarına alındığı tespit edilmiştir.
---	------	-----------------------------	---