



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# ADIYAMAN İL ÖZEL İDARESİ

## 2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2021**



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



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



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	33



## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1:Personel Durumu .....	3
Tablo 2:Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	5
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	6
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	6
Tablo 5: İl Özel İdaresinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler.....	7
Tablo 6: İl Özel İdare Bütçesinden Köylere Hizmet Götürme Birliklerine 2020 Yılında Yapılan Aktarmalar .....	28



## **KISALTMALAR**

**AG** : Alçak Gerilim

**AŞ** : Anonim Şirket

**KDV**: Katma Değer Vergisi

**OG** : Orta Gerilim

**TRT** : Türkiye Radyo ve Televizyon





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımında Olmayan Taşınmazların Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna Kaydedilmesi
2. İdarenin Sahibi Olduğu Şirketine İlişkin Ortaklık Payı Tutarı İle Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Tutarın Farklı Olması
3. İdareye Tahsis Edilen Taşınmazların Yardımcı Hesap Kodlarında İzlenmemesi
4. İlköğretim Kurumları ve Arsalarının İl Özel İdare Adına Tapuya Tescil Ettirilmemesi
5. İdarece Ödenmesi Gereken Su Tahlil ve Analiz Ücretlerinin Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

### B. Diğer Bulgular

1. Adıyaman İl Sınırları İçerisinde Hidrolik Kaynaklara Dayalı Elektrik Üretim Faaliyetinde Bulunan İşletmelerin ve Özel İdareye Aktarılması Gereken Payın Tespit ve Takibinin Yapılmaması
2. Belediyeler Tarafından Mükelleflerden Tahsil Edilerek İl Özel İdaresine Gönderilmesi Gereken Kültür Katkı Paylarının ve Bilgisinin İlgili Belediyelerden Düzenli Olarak Alınamaması
3. Tahakkuku Tahsiline Bağlı İdare Gelirlerinin Mevzuatına Aykırı Olarak Gelirlerden Alacaklar Hesabında Muhasebeleştirilmesi
4. Elektrik Dağıtım Şirketlerince Yapılması Gereken Trafo Kurulumları ve Diğer İlk Yatırım Giderlerinin İdare Bütçesinden Karşılanması ve Söz Konusu Giderlerin Dağıtım Firmalarından Talep Edilmemesi
5. İl Özel İdareye Ait Elektrik Faturalarında Yer Alan Enerji Fonu ile Elektrik Tüketim Vergisi Bedellerinin Muafiyet Kapsamında Değerlendirilmemesi
6. Kamusal Hizmete Ayrılan Taşınmazların İdare Adına Tapuya Tescilinin Yapılmaması Bu Sebep İle Bazı Harç ve Katılma Paylarının Ödenmesi

7. Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yatırım Planı, Yıllık Çalışma Programı ve Uygulama Projeleri Olmadan Ödenek Aktarması Yapılması
8. Özel İdareye Ait Üretim Tesislerine Sanayi Sicil Belgesi Alınmaması ve Bu Tesiste Kullanılan Elektriğin Sanayi Tarifesi Yerine Ticarethane Tarifesi Üzerinden Ödenmesi
9. Şartlı Bağışlar İçin Meclis Kararı Alınmaması
10. Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

yapmakla görevli ve yetkilidir.

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

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97'nci maddesinde mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek Çevre 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 9'uncu maddesi gereğince; İl Genel Meclisi, İl Özel İdaresinin karar organıdır ve ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelere oluşur. İl Genel Meclisi, başkan dâhil 30 üyeden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi İl Genel Meclisi Kararı ile olur.

İl encümeni ise valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşan il özel idaresinin icra organıdır.

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Görev ve yetkileri 5302 sayılı Kanun'un 30'ncü maddesinde sayılan Vali, il özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmektedir. İl özel idaresi personeli vali tarafından atanır.

Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür. Genel sekreter, valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile atanır ve aynı usulle görevden alınır.

İl özel idaresi teşkilatı; Genel Sekter, Genel Sekreter Yardımcıları ile Destek Hizmetleri Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü, Encümen Müdürlüğü, Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Su ve Kanal Hizmetleri Müdürlüğü, Tarımsal Hizmetler Müdürlüğü, Plan Proje, Yatırım ve İnşaat Müdürlüğü ile Genel Sekreter ve Vali'ye bağlı olarak görev yapan birimlerden oluşmaktadır.

İl özel idaresinin teşkilat yapısında, doğrudan valiye bağlı sadece genel sekreterlik birimi bulunmaktadır.

Teşkilatlanmada oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili yönetmeliklerini hazırlayarak, İl genel meclisinin onayından geçirmek suretiyle yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür.

İl özel idaresinde çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na; işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

Adıyaman İl Özel İdaresi hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan personele ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

**Tablo 1:Personel Durumu**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	135	91
Sözleşmeli Personel	6	6
Kadrolu İşçi	134	132
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>	<b>275</b>	<b>229</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	66

Ayrıca İl Özel İdaresinin doğrudan hissedarı olduğu toplam 1 adet şirket bulunmaktadır.

### **1.3. Mali Yapı**

İl özel idaresi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabidir.

İl özel idaresi bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49'uncu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 44, 45 ve 48'inci, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 65'inci ve 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 18 ve 22'nci maddelerine dayanılarak hazırlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, il özel idarelerinin gelir ve gider bütçelerinin hazırlanması, kesin hesabın çıkarılması, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesi amaçlarına göre faaliyet göstermelerini öngörmektedir.

İl özel idarelerinin mali işlemlerin gerçekleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi kapsamında, harcamalarda ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgeler, bu belgelerin şekil ve türleri Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nde belirlenmiştir.

İlin stratejik plânına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı devlet mali yılı ile aynıdır.

Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı Eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar.

İl genel meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkleğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz.

İl özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. İlçelerde bu yetki kaymakam tarafından kullanılır.

İlçelere gönderilecek ödeneklerin, il özel idaresi mali kontrol yetkilisi tarafından vize edilmesi yeterlidir. Bu ödeneklerin harcanması sırasında ayrıca harcama öncesi kontrol işlemi yapılmaz.

Her yıl bütçesinin kesin hesabı, vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen Mart ayı içinde encüme sunulur. Kesin hesap il genel meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır.

Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır.

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

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

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

**Tablo 2: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

Giderin Çeşidi	Önceki Yıldan Devreden Ödenekler (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenekler (TL)	Kurum Dışı Ek/ Özel Ödenek (TL)	Aktarmayla Eklenen/ Düşülen Ödenekler (TL)	Net Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Giderleri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenekler (TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenekler (TL)
Personel Giderleri	13.423.900,14	19.400.000,00	35.086.468,14	-387.491,60	67.522.876,68	53.453.073,74	0,00	14.069.802,94
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	2.890.000,00	10.921.092,99	-1.550.589,84	12.260.503,15	12.260.503,15	0,00	0,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	15.884.817,27	30.882.048,00	13.587.608,39	2.633.358,79	62.987.832,45	45.509.299,89	157.307,56	17.321.225,00
Çari Transferler	3.639.500,93	3.717.800,00	0,00	8.357.098,00	15.714.398,93	14.907.021,87	6.384,65	800.992,41
Sermaye Giderleri	66.925.396,41	71.141.902,00	74.186.283,10	-9.623.507,17	202.630.074,34	110.332.957,42	103,29	92.297.013,63
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	14.557.861,00	7.529.381,82	22.087.242,82	22.087.242,33	0,49	0,00
Borç Verme	0,00	0,00			0,00	0,00		0,00
Yedek Ödenek	0,00	6.968.250,00		-6.958.250,00	10.000,00	0,00	10.000,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>99.873.614,75</b>	<b>135.000.000,00</b>	<b>148.339.313,62</b>	<b>0,00</b>	<b>383.212.928,37</b>	<b>258.550.098,40</b>	<b>173.795,99</b>	<b>124.489.033,98</b>

İl Özel İdaresinin 2020 yılı bütçesi ile 135.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 99.873.614,75 TL ve yıl içinde eklenen 148.339.313,62 TL ödenekle birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 383.212.928,37 TL olmuştur. Yıl içinde 258.550.098,40 TL Bütçe Gideri yapılmış, 173.795,99 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 124.489.033,98 TL ödenek ise 2021 yılına devretmiştir.

**Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	550.000,00	1.676.572,62	0,00	1.676.572,62	305
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.000.000,00	1.936.885,77	136.244,22	1.800.641,55	90
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	510.000,00	149.134.444,85	0,00	149.134.444,85	29.242
05- Diğer Gelirler	131.870.000,00	143.850.686,40	229.343,39	143.621.343,01	109
06- Sermaye Gelirleri	70.000,00	0,00	0,00	0,00	0
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0
<b>Toplam</b>	<b>135.000.000,00</b>	<b>296.598.589,64</b>	<b>365.587,61</b>	<b>296.233.002,03</b>	<b>219,43</b>

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri % 219,43 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%305) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%90) beklenenin çok üstünde, sermaye gelirleri ise (% 0) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir.

**Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderlerinin Ekonomik Kodu	2020 Yılı Gider Bütçesi (TL)	2020 Yılı Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	19.400.000,00	53.453.073,74	276
02-S.G.K. Devlet Prim Giderleri	2.890.000,00	12.260.503,15	424
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	30.882.048,00	45.509.299,89	147
04-Faiz Giderleri	0,00	0,00	0
05-Cari Transferler	3.717.800,00	14.907.021,87	401
06-Sermaye Giderleri	71.141.902,00	110.332.957,42	155
07-Sermaye Transferleri	6.968.250,00	22.087.242,33	317
<b>Toplam</b>	<b>135.000.000,00</b>	<b>258.550.098,40</b>	<b>192</b>



Buna göre 2020 yılında toplam bütçe giderleri % 192 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel harcamalarına ilişkin gider kalemleri beklenenin üstünde %276 gerçekleşirken, SGK devlet prim giderleri %424 oranında gerçekleşmiştir. Gider kalemleri gerçekleşmelerinin yüksek olmasının nedeni, Kanunla verilen görevler, muhtar maaşları ve mülga köy hizmetleri personelinin özel idareye devredilmesi sebebiyle merkezi bütçeden yıl içinde gelen ödeneklerdir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Adıyaman İl Özel İdaresinin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 172.066.862,25 TL, Faaliyet Geliri 297.183.983,71TL olup, Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 125.117.121,46 TL olarak gerçekleşmiştir.

Adıyaman İl Özel İdaresinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

**Tablo 5: İl Özel İdaresinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	İl Özel İdaresinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Adıyaman İl Özel İdaresi Personel A.Ş	200.000.000,00	200.000.000,00	100

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

#### **1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi**

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

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

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

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

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

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

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

Kamu idaresinin mali 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.

Adıyaman İl Özel İdaresinin 2020 yılı denetimi çerçevesinde kurum iç kontrol sistemine ilişkin aşağıdaki belirleme ve değerlendirmeler yapılmıştır.

Kamu görevlileri etik sözleşmesi kurum çalışanlarınca imzalanmıştır.

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.

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği hükümleri Adıyaman İl Özel İdaresi'nin, iç kontrol sisteminin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere; yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanması çalışmalarını yürütmeleri ve bu çalışmaları en geç 31.12.2008 tarihine kadar tamamlaması gerekirdi. Bu doğrultuda, Adıyaman İl Özel İdaresi tarafından İç Kontrol Standartları Eylem Planı hazırlanmamıştır.

Adıyaman İl Özel İdaresi iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla, Valilik Makamının 12.06.2009 tarih ve 3435 sayılı olurları ile İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü, Sağlık İşleri Müdürü, Mali Hizmetler Müdürü ve Dış İlişkiler Müdüründen oluşturulmuştur. Mali Hizmetler Müdürlüğüne hazırlanan İç Kontrol Eylem Planı Valilik Makamının 12.06.2009 tarih ve 3435

sayılı oluru ile yürürlüğe girmiştir. Mali Hizmetler Müdürlüğü biriminde İç Kontrol Birimi kurulmuştur.

5018 sayılı Kanun'un 58'inci maddesi ve İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol Yönetmeliği'nin 12'nci maddesi gereğince Ön Mali Kontrol Yetkilisi görevlendirilmiştir.

İdarenin hazırlamış olduğu 2019 yılı faaliyet raporunda Harcama yetkilileri tarafından imzalanması gereken "İç kontrol güvence beyanları" bulunmaktadır.

İdareye 1 adet İç denetçi kadrosu tahsis edilmiş, ancak idarece iç denetçi kadrosuna herhangi bir atama yapılmamıştır.

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.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Adıyaman İl Özel İdaresinin 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM BULGULARI

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

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

#### **BULGU 1: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımında Olmayan Taşınmazların Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna Kaydedilmesi**

İdarece köylere yapılan su ve kanalizasyon hatları gibi birçok tesisin idarenin kendi mülkiyetindeymiş gibi muhasebe kaydına alındığı görülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu'nun 6'ncı maddesinde İmar, yol, su, kanalizasyon, tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapma görev ve yetkisi il özel idarelerine verilmiştir.

3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun'un 2'nci maddesinde; Köy ve bağlı yerleşim birimlerinin yol, su, kanalizasyon tesislerinin inşaatı, bakımı, onarımı, Köy ve bağlı yerleşme birimlerine sağlıklı, yeterli içme suyu ve kullanma suyu tesislerini yapmak Köye yönelik hizmetler olarak sayılmıştır. Ek Madde 2'de Bu Kanun'da belirtilen hizmetlerin, il özel idare bulunan illerde il özel idarelerince yerine getirileceği belirtilmiştir.

7478 sayılı Köy İçme Suları Hakkında Kanun'un 9'uncu maddesinde Köy içme su tesisleri bitirilince tatbik projeleri ile birlikte, bir zabıta ihtiyar meclisine devir ve teslim edileceği, bu suretle tesisin, köyün malı olacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen hükümler gereği köylere il özel idarece su ve kanalizasyon tesislerinin yapılabileceği, tesisler yapıldıktan sonra tesisin ilgili köye devredileceği belirtilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar başlıklı 186'ncı maddesinde Maddi duran varlıklar hesap grubunun süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunlara ilişkin birikmiş amortismanların izlenmesi için kullanılacağı, Maddi duran varlıklar hesap grubunun niteliklerine göre bu grup içinde açılacak hesaplardan oluşacağı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının maddi duran varlıklar hesap grubu içinde yer alacağı,

Hesap grubuna ilişkin işlemler başlıklı 187'nci maddesinde Maddi duran varlıklar hakkında; Taşınır Mal Yönetmeliği ve 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ilgili hükümleri ile işlem yapılacağı, edinilen maddi duran varlıkların, maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı ifade edilmiştir.

251 hesap kodunda kayıtlı 26.625.193,38 TL tutarında su isale hattı, 26.353.652,68 TL tutarında ise kanalizasyon hattı bulunmaktadır. Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereği bu tesislerin ilgili köylere devredilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

İdarenin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında olmayan tesislerin kendi maddi duran varlığıymış gibi kaydedilmesi, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri hesabında olmaması gereken tutarlar kadar bilançonun aktifinin fazla gözükmemesine sebep olmuştur.

## **BULGU 2: İdarenin Sahibi Olduğu Şirketine İlişkin Ortaklık Payı Tutarı İle Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Tutarın Farklı Olması**

Adıyaman İl özel idarenin %100'üne sahip olduğu şirketine ilişkin ortaklık payı tutarı ile şirketin sahip olduğu toplam sermaye tutarının farklı olduğu görülmüştür

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 241- Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının niteliğini açıklayan 181'inci maddesinde 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.

Yönetmelik'in 182'nci maddesine göre ise mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştirakler rayiç değerleri ile bu hesaba kaydedilir.

İdare, 2018 yılında 200.000,00 TL sermaye ile kurulan Adıyaman İl Özel İdaresi Personel Anonim Şirketinin %100 hissedarıdır. Ancak idarenin muhasebe kayıtlarında idarenin şirkete koyduğu sermaye tutarı 31.12.2020 tarihi itibarıyla 262.036,40 TL olarak gözükmektedir. Başka bir ifade ile 241 Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 62.036,40 TL fazla gözükmektedir.

2021 yılında fazla olan bu tutar ile ilgili olarak gerekli düzeltme işlemlerinin yapılacağı belirtilmiş olsa da bu durum, idarenin 2020 yılı mali rapor ve tablolarında 241 hesabının 62.036,40 TL fazla gözükmemesine sebebiyet vermiştir.

## **BULGU 3: İdareye Tahsis Edilen Taşınmazların Yardımcı Hesap Kodlarında İzlenmemesi**

Adıyaman İl Özel İdaresine diğer kamu idarelerince tahsis edilen taşınmazların yardımcı hesap kodları itibarıyla kayıt altına alınmadığı görülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 64/d maddesi uyarınca il özel idareleri kendilerine ait taşınmaz malları asli görev ve hizmetlerinde kullanmak ve süresi 25 yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlara tahsis edebilir. Diğer taraftan kamu kurum ve kuruluşlarınca il özel idarelerine de taşınmaz tahsisi yapılabilir. Ancak tahsisli kullanılan veya tahsisli kullanılan tüm taşınmazlara ait bilgilerin gerekmektedir.



Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 130 ve 132'nci maddeleri ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188-189-190-191-192'nci maddelerinde tahsise konu edilen taşınmazların niteliklerine göre; 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 252 Binalar Hesabında izleneceği belirtilmiştir. Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında “250.01 ve 252.01 Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Olanlar, 250.02 ve 252.02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği ile 250.03 ve 252.03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar” yardımcı hesap koduna kaydına olanak sağlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in “Varlıklara İlişkin İlkeler” başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde ise;

*“Kamu idareleri tarafından tahsis edilen ya da tahsisli olarak kullanılan taşınmazlara ilişkin bilgiler dipnotlarda gösterilir.”*

denilmektedir.

İdareye Milli Emlak Genel Müdürlüğüne tahsisi yapılan bina ve araziler bulunmaktadır. İdarenin tahsisli olarak kullandığı taşınmazların muhasebe kayıtları yapılmadığından idarenin bilançosunda hiç görünmemektedir. İdarece tahsisli kullanılan taşınmazların yardımcı hesap kodları itibariyle kayda alınıp raporlanmamasının 250 ve 252 Hesaplarının ayrıntılı kesin mizanda yer alan bilgilerinin doğruluğunu etkilediği gibi bilanço dipnotlarında gösterilmesini de engellediği değerlendirilmektedir.

Taşınmazların yönetimi ve kontrolü ile ilgili muhasebe hesaplarının gerçek durumu yansıtabilmesi için, idarelerce tahsisli kullanılan ve tahsis edilen taşınmazlarla ilgili kayıtların yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olarak tutulması gerekmektedir.

#### **BULGU 4: İlköğretim Kurumları ve Arsalarının İl Özel İdare Adına Tapuya Tescil Ettirilmemesi**

Adıyaman il sınırları içerisinde ve köy sınırları dışında kalan yerlerdeki ilköğretim kurumlarının idare adına tapuya tescil ettirilmemiştir.

222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 65'inci maddesine göre; Okullar için tahsis, satın alma veya kamulaştırma yoluyla sağlanan topraklar ile bu topraklar üzerinde yapılacak bina veya tesisler, buldukları yerlere göre köy veya özel idareler adına tapuya tescil edilecektir.

5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu'nun il özel idaresinin görev ve sorumluluklarının sayıldığı 6'ncı maddesinde il özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde yapmakla görevli ve yetkili kılınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, il özel idarelerin il sınırları içerisindeki ilk ve orta öğretim kurumlarının binalarının yapımı, bakımı, onarımı gibi görevlerinin ve yetkilerinin olduğu, köy tüzel kişiliğinin sınırları dışındaki yerlere yapılan ilköğretim kurumları denilen anaokul, ilkokul ve ortaokul binaları ve tesisleri ile bu binaların yapılması maksadıyla ayrılan arazi ve arsaların tamamının tapuya tescilinin il özel idareleri adına yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede Adıyaman il sınırı içerisinde köy sınırları dışında 259 adet ilköğretim kurumunun olduğu, fakat kendi adına tapuda kayıtlı sadece 141 adet ilköğretim kurumunun olduğu, kalan 118 adet ilköğretim kurumlarının ve arsalarının tapuya tescilinin özel idare adına 31.12.2020 tarihi itibarıyla yapılmadığı görülmüştür.

İdare tarafından, köy sınırları dışındaki ilköğretim kurumları ile bu maksatla ayrılan arsaların mülkiyetinin il özel idarelerde olduğundan hareketle milli eğitim il müdürlüğüne 02.06.2021 tarihinde yazılan yazının takibi yapılarak, bu taşınmazların tapuya tescilinin sağlanması gerekmektedir.

#### **BULGU 5: İdarece Ödenmesi Gereken Su Tahlil ve Analiz Ücretlerinin Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması**

İl Özel İdareye gönderilen su tahlil ve analiz ücretlerine ilişkin faturaların muhasebe kaydının tutulmadığı görülmüştür.

İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Yönetmelik'in "*İzleme, Dezenfeksiyon ve Analiz Özellikleri*" başlıklı 10'uncu maddesinde tüketime sunulan içme-kullanma suları, yönetmelik eki tablolarında belirtilen sıklıklarda ve ekinde belirtilen tablolarda yer alan parametrik değerlere uyulup uyulmadığını belirlemek, suyun organoleptik ve mikrobiyolojik kalitesi ile aynı zamanda içme suyu arıtımının yapılması durumunda, bu arıtımın (özellikle dezenfeksiyon) etkili olup olmadığı hakkında düzenli bilgi sağlamak için gerekli verileri temin etmek maksadıyla denetleme izlemesi ve kontrol izlemesine tabi tutulmaktadır.

Devamında, halkın tüketimine sunulan içme-kullanma suyu denetim ve analiz işlemleri suyun kalitesinin denetimi niteliğinde olduğu, mevzuata uygunluk denetimi amacıyla alınacak su numunelerinin Müdürlükçe alınacağı, alınan su numune analizlerinin Kurumca yetki verilen laboratuvarlarda yaptırılacağı, Kurumca yapılacak veya yaptırılacak her türlü tetkik ve tahlil bedelinin ilgili mahalli idarece karşılanacağı, Belediyelerce ödenecek tetkik ve tahlil bedellerinin, Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarına belediyelerce tahakkuk ettirilecek su kullanım bedellerinden mahsup edileceği ve buna ilişkin usul ve esasların Kurumca belirleneceği ifade edilmiştir.

Aynı yönetmelikte Mahalli idare, İçme-kullanma suyu temin edilmesinden sorumlu belediye veya il özel idaresini ifade etmektedir şeklinde tanımlanmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu'nun "İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 6'ncı maddesinde mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; belediye sınırları dışında su sağlanmasına yönelik tesislerin yapılması görevi il özel idarelere verilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuatlar gereği, ildeki köylerin içme ve kullanma suyu temininden sorumlu idare Adıyaman İl Özel İdaresidir. Halk sağlığı kurumunca yapılan köylerdeki su tahlillerinin ücreti il özel idareye fatura edilmektedir. İl sağlık müdürlüklerince gönderilen faturalara ilişkin borcun toplam tutarı 2020 yılı sonu itibarıyla 2.732.006,52 TL'dir. Fakat bu tutarın muhasebede kaydı bulunmamaktadır. Bu durum, yıl sonu bilançosunda 329 diğer çeşitli borçlar hesabı ile faaliyet sonuçları tablosunda giderler hesabının söz konusu tutar kadar eksik görünmesine sebebiyet vermiştir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Adıyaman İl Sınırları İçerisinde Hidrolik Kaynaklara Dayalı Elektrik Üretim Faaliyetinde Bulunan İşletmelerin ve Özel İdareye Aktarılması Gereken Payın Tespit ve Takibinin Yapılmaması**

Adıyaman İl Özel İdaresince il sınırları içerisinde yer alan hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretiminde bulunan işletmelerin özelleştirme bedeli, lisans ihale bedeli ve su kullanım bedeli ödemeksizin faaliyette bulunup bulunmadığının tespitinin 2020 yılı ve öncesinde

yapılmadığı görülmüştür.

492 sayılı Harçlar Kanunu'nun "Ödeme Zamanı" başlıklı 113'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında;

*"Elektrik üretimi lisans harçları her yıl kurumlar vergisi beyannamesi verme süresi içerisinde verilen bildirim üzerine, elektrik üretim faaliyetlerinden elde edilen gayrisafi iş hasılatı esas alınarak tahakkuk ettirilir, tahakkuk ettirilen harçlar ayrıca mükellefe tebliğ edilmez ve mayıs ayı içerisinde ödenir. Genel bütçe geliri olarak kaydedilen elektrik üretimi lisans harçlarından hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretim lisans harçlarının %90'ı, haziran ayının sonuna kadar, hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretimi yapan tesisin bulunduğu yerin il özel idaresine, il özel idaresi bulunmayan yerlerde büyükşehir belediyesine aktarılır. Hesaplanarak aktarılan bu tutarlar, 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre belediyelere ve il özel idarelerine ayrılacak payların hesabında matraha dâhil edilmez."* hükümleri yer almaktadır.

Harçlar Kanunu'na ait (8) Sayılı Tarifinin "Elektrik Üretimi Lisans Harçları" başlıklı (XV)'inci fıkrasında da;

*"1-Hidrolik Kaynaklara Dayalı Elektrik Üretim Lisansı (Her Yıl İçin): Elektrik Piyasası Kanunu kapsamında, özelleştirme bedeli, lisans ihale bedeli ve su kullanım bedeli ödemeksizin hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretim faaliyetinde bulunanların (Kamu Kuruluşları hariç) bu faaliyetlerden elde ettikleri bir önceki yıl gayrisafi iş hasılatı üzerinden (Binde 15) (Üreticilerin kendi ihtiyaçları için kullandıkları elektriğin bedeli gayrisafi iş hasılatına dâhil edilmez.)"*denilerek tahsil edilecek olan elektrik üretimi lisans harcı oranı belirlenmiştir.

Dolayısı ile özelleştirme bedeli, lisans ihale bedeli ve su kullanım bedeli ödemeksizin hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretim faaliyetinde bulunan işletmelerin Harçlar Kanunu'na ait (8) Sayılı Tarifeye göre her yıl için bu faaliyetlerden elde ettikleri bir önceki yıl gayrisafi iş hasılatı üzerinden binde 15 oranında elektrik üretimi lisans harcını Mayıs ayı içerisinde bağlı bulunduğu vergi dairesine ödemesi gerekir. Harçlar Kanunu'nun 113'üncü maddesinin 2'nci fıkrasına göre de tahsil edilip genel bütçe geliri olarak kaydedilen elektrik üretimi lisans harçlarının %90'ının Haziran ayının sonuna kadar tesisin bulunduğu ilin il özel idaresine yatırılması gerekmektedir.

İl sınırları içerisinde var olan hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretim faaliyetinde bulunan işletmelere ait bilgilerin araştırılarak, söz konusu işletmelerin 492 sayılı Harçlar Kanunu'nun 113'üncü maddesinin 2'nci fıkrası ile (8) sayılı Tarifenin (XV)'inci fıkrası kapsamına girip girmediğinin ve özel idareye aktarılması gereken payın tespitiyle ilgili, idare tarafından 03.06.2021 tarihinde yapılan yazışmaların gereğinin yapılması gerekmektedir.

**BULGU 2: Belediyeler Tarafından Mükelleflerden Tahsil Edilerek İl Özel İdaresine Gönderilmesi Gereken Kültür Katkı Paylarının ve Bilgisinin İlgili Belediyelerden Düzenli Olarak Alınmaması**

Adıyaman sınırları içerisinde yer alan il, ilçe ve belde belediyelerince mükelleflerden tahsil edilen emlak vergisinin % 10'u tutarındaki Kültür Katkı Payının 2020 yılı ve öncesinde il özel idareye gönderilmesinin düzenli yapılmadığı ve bilgisinin düzenli verilmediği, zamanında gönderilmeyen kültür katkı paylarına mevzuatın belirlediği gecikme zammının tatbik edilemediği görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesine göre; belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere, mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde, Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir. Tahsil edilen miktar, il özel idaresi tarafından açılacak özel hesapta toplanır ve bu pay valinin denetiminde kullanılır.

Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "*Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı*" başlıklı 12'nci maddesinin 6'ncı fıkrası ile Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'in "*Katkı Payı*" başlıklı 6'ncı maddesindeki mevzuat hükümlerine göre belediyelerin dikkatini çekmesi gereken dört önemli unsur bulunmaktadır. Belediyelerce;

- 1- Mükelleften tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar kültür katkı payının il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içerisinde gönderilmesinin gerektiği,
- 2- Tahsil edilen katkı payının süresi içinde il özel idareye aktarılmasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürü birlikte sorumlu olacağı,
- 3- Tahsil edilen katkı payının süresi içinde il özel idareye aktarılmaması veya katkı payının başka amaçla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı,

- 4- Katkı payının belirtilen süre içerisinde il özel idarelerine yatırılmaması durumunda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği ve bu sebeple daha yüksek rakamlar ödenmek zorunda kalınacağı, belediyelere hatırlatılmalıdır.

Yukarıda belirtilen hükümlere istinaden belediyelerden gönderilecek olan kültür katkı payının takibinin il özel idaresince düzenli ve etkili bir biçimde yapılmasının, zamanında gönderilmeyen kültür katkı payına gereken gecikme zammının tatbik edilerek 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin işletilmesinin ve gönderilmesinin sağlanmasının kamu yararı açısından önem arz ettiği, ayrıca idare tarafından konuyla ilgili Adıyaman il, ilçe ve belde belediyelerine 07.06.2021 tarihinde yazılan yazıların takibinin ve gereğinin yapılması gerektiği tekraren vurgulanmalıdır.

### **BULGU 3: Tahakkuku Tahsiline Bağlı İdare Gelirlerinin Mevzuatına Aykırı Olarak Gelirlerden Alacaklar Hesabında Muhasebeleştirilmesi**

İdarece makbuz karşılığı peşin olarak tahsil edilen harçlar, gelirler ve teminatlar tahakkuku tahsiline bağlı gelirlerdir. Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Gelirlerden Alacaklar Hesabı"nın işleyişinin anlatıldığı 87'nci maddesinde yer alan "*Nitelikleri itibarıyla tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak yapılan tahsilatlar, bu hesaplara ilişkilendirilmez*" kuralı uyarınca nitelikleri itibarıyla tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak yapılan tahsilatların 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile ilişkilendirilmemesi, ilgili olduğu diğer hesaplarda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarlar 100-Kasa ya da 102-Banka hesabına borç 600-Gelirler hesabına alacak; diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.

İdare tarafından tahakkuku tahsiline bağlı gelirler tahsil edildiğinde, tahsilatların muhasebeleştirildiği muhasebe işlem fişlerinde yukarıda belirtilen kayıt yapılmakla birlikte aynı gelir için yersiz şekilde tahakkuk kayıtları yapılmakta ve 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı tekrar alacaklandırılarak hesap kapatılmaktadır.

İdare tarafından gerçekleştirilecek gelir tahakkuk kayıtlarında gerekli kontroller yapılarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak gelir türlerinin tasnifi yapıp peşin olarak tahsil ettiği çeşitli gelirlerin muhasebe kayıtlarının

mevzuata uygun şekilde gerçekleştirilmesiyle ilgili gerekli sistemsel düzeltmelerin yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

**BULGU 4: Elektrik Dağıtım Şirketlerince Yapılması Gereken Trafo Kurulumları ve Diğer İlk Yatırım Giderlerinin İdare Bütçesinden Karşılanması ve Söz Konusu Giderlerin Dağıtım Firmalarından Talep Edilmemesi**

İl özel idare tarafından yapımı gerçekleştirilen bazı okul ve hizmet binaları ile diğer hizmet alanları için gerekli olan trafo kurulum giderlerinin idare bütçesinden karşılandığı ancak 31.12.2020 tarihi itibarıyla söz konusu trafoların elektrik dağıtım firmasına devredilmediği ve idarece karşılanan trafo kurulum giderlerinin elektrik dağıtım firmasınca gönderilmediği görülmüştür.

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 dağıtım 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 şirketinin 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'uncu maddesinde hüküm altına alınmıştır.

Enerji dağıtımı 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 Yönetmeliğinde 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, ... ifade 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 kullanım noktalarına kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğunda olmakla beraber, 28.01.2014 tarih ve 28896 sayılı Resmi 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; *“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 yatırılarak 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 ile diğer tesisler için gerekli olan trafo kurulum giderlerinin idare bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir. Ancak ilgili yerlerin hizmete açılmasının gecikmemesi için İdarece karşılanan enerji dağıtım şirketi uhdesindeki söz konusu 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 ve bu maksatla 31.05.2021 tarihinde ilgili idareye yazılan yazının takibinin yapılması 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 gerekli olursa bundan sonra yapılacak olan yeni yapı ve tesisler için elektrik bağlantı talep yazısının, yapı ve tesisler 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.

#### **BULGU 5: İl Özel İdareye Ait Elektrik Faturalarında Yer Alan Enerji Fonu ile Elektrik Tüketim Vergisi Bedellerinin Muafiyet Kapsamında Değerlendirilmemesi**

Bazı elektrik faturalarında yer alan enerji fonu olarak bilinen katkı payı tutarı ile elektrik tüketim vergisinin Kanun'da belirtilen muafiyete rağmen 2020 yılı ve öncesinde Özel İdarece ödendiği görülmüştür.

3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı Ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun'un geçici 4'üncü maddesinde;

*“31/12/2001 tarihine kadar yürürlüğe girecek olan Elektrik Enerjisi Fonu Anlaşmaları uyarınca taahhüt edilen yükümlülükleri karşılamak üzere;*

a) 3291 sayılı Kanunun ek 2'nci maddesi gereğince tahsil olunan katkı payı tutarlarından” bahsedilmiştir.

3291 sayılı Kanun'un ek 2'nci maddesinde;

“Nihai tüketiciye elektrik enerjisi satışı yapan lisans sahibi tüzel kişilerin sektör altyapı giderlerine katkı payı, iletim, dağıtım ve perakende satış hizmetlerine ilişkin bedeller hariç olmak üzere belirlenir. Tedarikçiler bu bedeli faturalarında ayrıca gösterir.” hükmü mevcuttur.

Yukarıdaki hükümlere istinaden elektrik tüketimlerinden katkı payı alınmakta ve bu tutarlar faturaya yansıtılmaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 34'üncü maddesinde belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisine tabi olacağı belirtilmiştir.

Söz konusu kanunlarda anılan katkı payı ve vergiye başka kanunla muafiyet getirilemeyeceğine dair bir hüküm de bulunmamaktadır. Dolayısıyla; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 8'inci maddesinde idarenin kamu hizmetine ayrılan, kamunun yararlanmasına açık olan, gelir getirmeyen taşınmaz malları ile inşa ve kullanımlarının her türlü resim, harç, katkı ve katılma paylarından muaf olacağı açıkça belirtilmiştir.

Kanunla tanınan muafiyet sebebiyle, il özel idarelerinin 3291 sayılı Kanun'un ek 2'inci maddesinde belirtilen “katkı payı”, faturalardaki tabir ile “enerji fonu” bedeli ile 2464 sayılı Kanun'da belirtilen elektrik tüketim vergisi bedelini ödememesi gerekmektedir.

Elektrik tüketim vergisi ile enerji katkı payından KDV de hesaplanmaktadır. Dolayısıyla özel idarenin ödememesi gereken kalemlerin ödenmesinden dolayı ayrıca KDV külfetine de katlanılmaktadır.

İdarenin mali kaybının olmaması için özel idareye tanınan muafiyetlere uyulması, idarece enerji tedarik firmasına yazılan 03.06.2021 tarihli yazının takibinin yapılması ve bu ödemelerin sonlandırılması gerekmektedir.

#### **BULGU 6: Kamusal Hizmete Ayrılan Taşınmazların İdare Adına Tapuya Tescilinin Yapılmaması Bu Sebepçe Bazı Harç ve Katılma Paylarının Ödenmesi**

Mülkiyetine geçirilmesi gereken taşınmazların tapuda tescilinin yapılmaması sebebiyle kamunun kullanımına açık, kamu hizmetine ayrılan taşınmazların inşasına ilişkin Belediye

Gelirleri Kanunu'nda belirtilen harç, katkı ve katılma paylarının ilgili belediyelere ödendiği görülmüştür.

222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 7'nci maddesinde dört yıl süreli ve zorunlu ilkokul ile dört yıl süreli ve zorunlu ortaokulun ilköğretim olduğu belirtilmiştir. İlkokul ve ortaokulu kapsayan 222 sayılı Kanun'un 65'inci maddesine göre; Okullar için tahsis, satın alma veya kamulaştırma yoluyla sağlanan topraklar ile bu topraklar üzerinde yapılacak bina veya tesisler, buldukları yerlere göre köy veya özel idareler adına tapuya tescil edilecektir.

5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu'nun il özel idarenin görev ve sorumluluklarının sayıldığı 6'ncı maddesinde il özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde yapmakla görevli ve yetkili kılınmıştır.

Yukarıda belirtilen kanun hükümleri gereği ilköğretim ve ortaöğretim kurumlarının binalarının inşasına ilişkin hizmetleri yapma görevi ve yetkisi il özel idareye verilmiş, inşa edilen ilköğretim okul binalarının köy dışındaki yerlerde il özel idare adına tapuya tescil edileceği açıklanmıştır. Başka bir ifade ile ilköğretim okul binaları ve arslarının mülkiyeti köy dışındaki yerleşim yerlerinde özel idareye aittir.

Belediye gelirlerinin anlatıldığı 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80'inci maddesinde Yapı Kullanma İzni Harcı ve Plan Proje Tasdik Harcından, 86'ncı, 87'nci ve 88'inci maddelerinde sırasıyla yol, kanalizasyon, su harcamalarına katılma paylarından bahsedilmiş fakat belirtilen harç ve katılma paylarına başka kanunla muafiyet getirilemeyeceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 8'inci maddesinde idarenin kamu hizmetine ayrılan, kamunun yararlanmasına açık olan, gelir getirmeyen taşınmaz malları ile inşa ve kullanımlarının her türlü resim, harç, katkı ve katılma paylarından muaf olacağı açıkça belirtilmiştir.

Adıyaman İl Özel İdaresince kamusal hizmete açık olduğundan şüphe bulunmayan ve yukarıdaki mevzuat gereği mülkiyeti kendisinde olması gereken arsaların ve bu arsalar yapılacak olan ilköğretim okullarının inşasında yukarıda belirtilen harç ve katılma paylarının ilgili belediyeye ödendiği görülmüştür.

İdarenin son üç yılda içerisinde çok sayıda ilköğretim okulunun bulunduğu inşaatlar için

toplam 2.836.866,54 TL tutar belediyelere ödenmiştir.

İdarenin, kamu hizmetine ayrılan, kamunun yararlanmasına açık olan, gelir getirmeyen taşınmaz malları ile inşa ve kullanımlarının her türlü resim, harç, katkı ve katılma paylarından muaf olacağına unutulmaması ve ödenmemesi gereken her türlü vergi, harç, katkı ve katılma paylarından kaçınması gerekmektedir.

**BULGU 7: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yatırım Planı, Yıllık Çalışma Programı ve Uygulama Projeleri Olmadan Ödenek Aktarılması Yapılması**

İl özel idare bütçesinden köylere hizmet götürme birliklerinin plan, program ve projeleri olmadan ödenek aktarımında bulunulduğu görülmüştür.

5355 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin 5'inci fıkrasında; "*İl özel idaresi bütçe gelirlerinin ne kadarının köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacağı, köylere hizmet götürme birliklerinin sunacağı yatırım plânı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre il genel meclisince kararlaştırılır.*" hükmü yer almaktadır.

Bu ödenek aktarımları 5302 sayılı Kanun'un giderlerle ilgili 43'üncü maddesinin (e) fıkrasında belirtildiği üzere "İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar" olarak açıklanan ve il özel idaresi bütçelerine konulan ödeneklerden yapılan aktarmalardır. Ancak bu nitelikteki ödenek aktarımlarının ilkelerinin belirlenmesi ve bu esaslar çerçevesinde Köylere Hizmet Götürme Birliklerince il özel idaresine yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerinin sunulması gerekmektedir. Ancak bu çerçevede proje bazında ödenek aktarımı yapılabilecektir.

Adıyaman İl Özel İdaresi bütçesinden 5355 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin beşinci fıkrası hükmüne göre köylere hizmet götürme birliklerince yatırım planı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerinin hazırlanıp il genel meclisine sunulmadan birliklere 8.756.865,64 TL tutarında aktarma yapılmış olup, bunlar aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 6: İl Özel İdare Bütçesinden Köylere Hizmet Götürme Birliklerine 2020 Yılında Yapılan Aktarmalar**

Aktarma Gerekçesi	Birliğin Adı	Tutar
Genel İşler	Merkez	832.356,40 TL
Genel İşler	Besni	2.640.027,18 TL
Genel İşler	Çelikhan	236.000,00 TL
Genel İşler	Gerger	382.024,72 TL
Genel İşler	Gölbaşı	340.000,00 TL
Genel İşler	Kahta	2.162.995,44 TL
Genel İşler	Samsat	1.269.310,00 TL
Genel İşler	Sincik	446.471,90 TL
Genel İşler	Tut	447.680,00 TL
<b>Toplam</b>		<b>8.756.865,64 TL</b>

**BULGU 8: Özel İdareye Ait Üretim Tesislerine Sanayi Sicil Belgesi Alınmaması ve Bu Tesiste Kullanılan Elektrikin Sanayi Tarifesi Yerine Ticarethane Tarifesi Üzerinden Ödenmesi**

Yapılan incelemelerde 2020 yılı sonu itibarıyla il özel idareye ait beton kilit parke taşı, bordür, briket üretim ve asfalt plent tesislerine sanayi sicil belgesi alınmaması sebebiyle tesislerde kullanılan elektrikin düşük tutarlı olan “Sanayi” tarifesine geçirilmesiyle ilgili girişimde bulunulamamış bunun yerine daha yüksek tutarlı olan “Ticarethane” tarifesi üzerinden faturalandırılması durumunda kalınmıştır.

6948 sayılı Sanayi Sicil Kanunu’nun 1’inci maddesinde bir maddenin vasıf, şekil, hassa veya terkiibini makine, cihaz, tezgah, alet veya diğer vasıta ve kuvvetlerin yardımı ile veya sadece el emeği ile kısmen veya tamamen değiştirmek veya bu maddeleri işlemek suretiyle devamlı ve seri halinde imal veya istihsal eden yerler ile madenlerin çıkarılıp işlendiği yerlerin sanayi işletmesi, buralarda yapılan işlerin sanayi işleri sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

25.10.2014 tarih ve 29156 sayılı resmi gazetede yayımlanan Sanayi Sicil Tebliğinin 3’üncü maddesinde; *6948 sayılı Kanununun 1’inci maddesi kapsamında sayılan sanayi işletmesinin işletme sayılacağı,*

*4’üncü maddesinde; Üretim faaliyetinde bulunan kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüsleri, kapasite raporu yerine elektronik ortamda girdikleri kapasite bilgilerini*

*beyan olarak yükleyeceği,*

5'inci maddesinde; *Bir işletmenin sanayi siciline kaydında 6948 sayılı Kanunun 1 inci maddesinde yapılan tanım ve Türkiye Sanayi Ürünleri Listesinin esas alınacağı,*

6'ncı maddesinde; *Sanayi siciline kayıt için yapılan müracaatın uygun bulunması halinde Sanayi Sicil Belgesi, Sanayi ve Teknoloji İl Müdürlüğü tarafından elektronik ortamda onaylanacağı,*” hüküm altına alınmıştır.

Görüldüğü üzere Sanayi Sicil Kanunu'nun 1'inci maddesine göre üretim yapılan yerlerin sanayi işletmesi sayılacağı, 2'nci maddesinde de sanayi işletmesi sayılan yerlerin ise sanayi sicil belgesi alması gerektiği kurala bağlanmıştır.

Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar'ın “*Sanayi abone grubu*” başlıklı 3'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında 6948 sayılı Sanayi Sicili Kanunu'nda tanımı yapılan ve ilgili resmi kuruluşça onaylı sanayi sicil belgesini ibraz eden sanayi işletmeleri sanayi abone grubu kapsamında sayılmış ve sanayi sicil belgesi olanların nasıl bir yol izlemesi gerektiği anlatılmıştır

Ayrıca 3093 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Gelirleri Kanunu'nun 4'üncü maddesinde sanayi sicil belgesine sahip sanayi işletmelerine yapılan elektrik enerjisi satışından TRT payı alınmayacağı hükme bağlanmıştır.

İdare bünyesinde faaliyet gösteren beton kilit parke taşı, bordür, briket üretim ve asfalt plant tesislerine idare tarafından sanayi sicil belgesi alınmamıştır. Yukarıda belirtilen mevzuat çerçevesinde ilgili tesisin elektrik aboneliği incelenmiş ve ticarethane tipi abone olduğu görülmüştür. Bu şekilde yüksek tutarlı abone biçimi uygulanmakta olup elektrik enerjisiyle ilgili tedarikçiye fazla ödeme yapılması durumu ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak ilgili sanayi sicil belgelerinin alınarak söz konusu üretim tesisinin sanayi tipi abonelik başvurularının elektrik tedarik ve/veya dağıtım şirketine idarece yapılması gerekmekte olup bu tesislere ilişkin düşük tutarlı tarife uygulanmasının yanında TRT payı için yapılan ödemenin önlenmesi özel idare kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılması adına gereklilik arz etmektedir. Bu maksatla idarece, 2021 yılında Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının ilgili birimine yapılan başvurunun takibinin ve gereğinin yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 9: Şartlı Bağışlar İçin Meclis Kararı Alınmaması**

İdareye yapılan şartlı bağışlarla ilgili il genel meclisi kararı alınmamıştır.

5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu'nun 6'ncı maddesinde mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde yapma görev ve sorumluluğu İl özel idarelerine verilmiştir.

Mezkur Kanun'un 42'nci maddesinde bağışların il özel idarenin gelirleri arasında olduğu, 10'uncu maddesinde şartlı bağışları kabul etme görev ve yetkisinin il genel meclisinde olduğu belirtilmiştir.

İl özel idareye 2020 yılı içerisinde Anaokulu yapımı için 350.000,00 TL şartlı bağış yapıldığı, ancak bu şartlı bağış ile ilgili il genel meclisi kararı alınmadığı görülmüştür.

Yukarıda belirtilen kanun hükümleri gereği şartlı bağışları kabul etme görev ve yetkisinin il genel meclisinde olduğu kuralı gereği, yapılacak olan şartlı bağışların meclis kararı alınarak kabul edilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 10: Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi**

Elde edilen faiz gelirleri muhasebeleştirilirken yapılan vergi kesintisi dikkate alınmadan net tutarla kayıtlara alınmaktadır.

İl Özel İdare 2020 yılı içinde toplam 16.622.702,39 TL brüt mevduat faiz geliri elde etmiştir. Bankalar tarafından bu tutardan toplam 2.306.295,52 TL gelir vergisi stopajı düşüldükten sonra kalan 14.053.041,33 TL net faiz geliri idare hesabına aktarılmıştır. Elde edilen faiz geliri idarece muhasebeleştirilirken vergi kesintisi dikkate alınmadan sanki brüt 14.053.041,33 TL gelir elde edilmiş gibi kayıtlara alınmıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Gayri saflık ilkesi*" başlıklı 39'uncu maddesinde; "*Gelir ve giderler, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedilir*" denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "*Faaliyet Sonuçları Tablosu İlkesi*" başlıklı 6'ncı maddesinin (a) fıkrasında; "*Kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemleri, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izlenir. Gelir ve gider hesapları, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve*



*giderin kaydına mahsustur.*” hükmü yer almaktadır.

Buna göre, tahakkuk eden faiz gelirlerinin stopaj kesintisi yapılmadan önceki brüt tutar üzerinden 600.05.01.09.03 Gelirler Hesabı kodunda, buna ilişkin olarak stopaj yapılan vergi ve benzeri giderlerin de 630.03.04.03.01 Vergi Ödemeleri ve Benzeri Giderler Hesabı kodunda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Mevduat faizlerinin net tutar olarak kaydedilmesi şeklinde yapılan muhasebeleştirme dolayısıyla 2020 yılında 600.05.01.09.03 kodunda izlenen mevduat faizlerinin ve 630.03.04.03.01 kodunda izlenen Vergi Ödemeleri ve Benzeri Giderlerinin 2.306.295,52 TL eksik görünmesine sebep olmuştur.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

**8. EKLER****EK 1: İZLEME**

<b>Önceki Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Adıyaman İl Özel İdaresinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldığı Pay Üzerinden İller Bankasınca Kaynakta Kesilen Köy Aydınlatma Giderlerinin Muhasebeleştirilmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İller Bankası tarafından kesilen aydınlatma giderleri muhasebeleştirilmektedir. 10.06.2020-1887 nolu işlem fişi, 10.07.2020-2329 nolu işlem fişi ve 10.08.2020-2723 nolu 372-472 Hesap kodlu işlem fişleri örnektir.
Kiraya Verilen Taşınmazların Kayıtlı Değerlerinin Kiraya Verilen İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabında, Kira Bedellerinin de Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında İzlenmemesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	İlgili birimden gelen tablolar ile ilgili olarak 01.10.2020 tarihi itibarıyla kayıtlar girilmiş ve düzeltme işlemlerine başlanmıştır.
Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ile Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesaplarının Bilançoda Birlikte Yer Alması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	2021 yılında sistem birimi marifetiyle gerekli düzeltme işlemlerine başlanmıştır.
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	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Tahsisli gelen ödeneklerden işlerin acil olması nedeniyle sadece Milli Eğitim ödenekleri Vali oluru ile okul bakım ve onarım giderleri için ilçe KHGB lerine aktarılmaktadır.

Adıyaman İl Özel İdaresinin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Göre Yapılması Gereken Envanter ve Değerleme İşlemlerinin Tamamlanmasına Rağmen İlgili Hesaplara Kaydının Yapılmaması Nedeniyle Mali Tablolarda Taşınmazlarla İlgili Hesapların Doğru Bilgi Sunamaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden taşınmazların tabloları alınarak ilgili hesaplara girilmeye başlanmıştır.
2017 Yılı Bilançosunda Yer Alan Taşınır Hesaplarına Ait Tutarlar ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvellerindeki Bu Hesaplara Ait Tutarların Uyumsuz Olması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Üçer aylık dönemler halinde takibi yapılmakta olup, yıl sonunda toplu olarak taşınırların çıkışı yapıp, denk hale getirilmektedir. 19.03.2019 tarih ve 987 nolu örnek işlem fişinde görülmüştür.
İller Bankası Ortaklık Payının Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında Görülmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İller Bankası ortaklık payı düzenli olarak Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına işlenmektedir. 08.05.2020 -1535 nolu fiş,10.07.2020- 2327 nolu fiş ve 10.09.2020-3165 nolu işlem fişleri örnektir.
İşçi Statüsünde İstihdam Edilen Personelin Kıdem Tazminatlarının Hesaplanarak Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarına Kaydedilmemesi Nedeniyle Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Mali Tablolarda İzlenememesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İşçi kıdem tazminatları mali tablolarda izlenmektedir. 15.02.2018 tarih 646 nolu ve 17.09.2020 tarih 3309 nolu giriş ve çıkış fişler örnektir.