



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BİNGÖL İL ÖZEL İDARESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	11
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	12
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7.	DENETİM BULGULARI.....	14
8.	EKLER.....	40

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	4
Tablo 2:2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	6
Tablo 3:2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	6
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	7
Tablo 5:İl Özel İdaresinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler.....	8
Tablo 6:Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarılan Köye Yönelik Hizmetlere İlişkin Olmayan Ödenekler Tablosu.....	27

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KHGB	Köylere Hizmet Götürme Birlikleri
MİBMY	Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
No	Numara
TL	Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazlara İlişkin Envanter ve Değerleme İşlemlerinin Yapılmaması
2. Hurdaya Ayrılan Taşınırlar İçin Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının Kullanılmaması
3. 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İl Özel İdare Şirketinde İşçi Statüsünde Çalıştırılan Personel İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması
4. Kredi Kullanımına İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Olması
5. Bilançoda Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ve Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesaplarının Birlikte Yer Alması
6. Bilançoda Yer Alan Taşınır Hesaplarına Ait Tutarlar ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvellerindeki Tutarların Uyumsuz Olması
7. Tahakkuku Tahsiline Bağlı Bütçe Geliri Tahsilatların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Bakanlık ve Merkezi İdare Kuruluşlarına Ait Olup İl Özel İdaresince Gerçekleştirilmek Üzere Aktarılan Yatırım Ödeneklerinin Özel İdaresi Tarafından Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarılması
2. Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Amacı Dışında Aktarmalar Yapılması
3. Hacedilemeyen Gelirlerin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi
4. Hurda İşlemlerinin Sağlıklı Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlayacak Hurda Yönetim Sisteminin Kurulmaması
5. Yapım İşlerinde Gerekli Olan All Risk Sigorta Poliçelerinin Yapım İşleri Genel Şartnamesine Uygun Olmaması
6. Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Yasaklılık Sorgulaması Yapılmaması ve Alımların EKAP'a Kaydedilmemesi
7. İşçilere Yasal Sınırların Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması

8. İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması

9. Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu Gereğince Belediyeler Tarafından Aktarılması Gereken Katkı Paylarının Eksik Tahsil Edilmesi

10. Hidrolik Kaynaklara Dayalı Elektrik Üretim Lisans Harçlarının İdare Tarafından Takibinin Yapılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Bingöl 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 ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

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

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

(Ek fıkra: 16/11/2022-7421/15 md.) İl özel idaresi; il sınırları içinde mabetler, kültür ve tabiat varlıkları, tarihî doku ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânlar ile cemevlerinin yapım, bakım ve onarımını,

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 yapılabilir.

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 23 üyeden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi İl Genel Meclisi Kararı ile olur.

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

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, Encümen Müdürlüğü, İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal Hizmetler Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Plan Proje Yatırım İnşaat Müdürlüğü, Su ve Kanal Hizmetleri Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü ile Vali'ye bağlı olarak görev yapan birimlerden oluşmaktadır.

İl özel idaresinin teşkilat yapısında, doğrudan valiye bağlı 2 birim belirlenmiştir. Bunlar; Genel Sekreterlik, İç Denetim Birimidir.

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.

Bingöl 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	210	78
Sözleşmeli Personel	-	18
Kadrolu İşçi	105	140
Geçici İşçi	-	-
Toplam	315	236
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	177

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 27.05.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 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 15.08.2007 tarihli ve 26614 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 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 denkliğini 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 encümenine sunulur. Kesin hesap il genel meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır.

Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır.

Bingöl 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 2:2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Çeşidi	Önceki Yılda 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	0,00	29.834.726,00	66.583.473,06	479.154,91	96.897.353,97	93.537.074,86	3.360.279,11	0,00
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	3.439.808,00	15.043.521,11	181.333,82	18.664.662,93	18.589.869,01	74.793,92	0,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	8.593.777,36	194.544.015,00	35.833.187,54	30.956.460,59	269.927.440,49	205.930.853,39	57.685.029,75	6.311.557,35
Faiz Giderleri	0,00	4.500.000,00	0,00	0,00	4.500.000,00	629.464,32	3.870.535,68	0,00
Cari Transferler	0,00	2.521.000,00	964.000,00	2.453.683,36	5.938.683,36	5.515.478,00	423.205,36	0,00
Sermaye Giderleri	90.250.982,41	184.103.329,00	156.454.858,18	-3.116.681,73	427.692.487,86	220.755.232,22	81.384.386,60	125.552.869,04
Sermaye Transferleri	0,00	47.297.122,00	0,00	-726.761,62	46.570.360,38	36.180.343,38	10.390.017,00	0,00
Borç Verme	0,00	260.000,00	0,00	26.313,20	286.313,20	176.313,20	110.000,00	0,00
Yedek Ödenek	0,00	48.500.000,00	0,00	-30.253.502,53	18.246.497,47	0,00	18.246.497,47	0,00
Toplam	98.844.759,77	515.000.000,00	274.879.039,89	0,00	888.723.799,66	581.314.628,38	175.544.744,89	131.864.426,39

İl Özel İdaresinin 2022 yılı bütçesi ile 515.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 98.844.759,77 TL, yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 888.723.799,66 TL olmuştur. Yıl içinde 581.314.628,38 TL bütçe gideri yapılmış, 175.544.744,89 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 131.864.426,39TL ödenek ise 2023 yılına devretmiştir.

Tablo 3:2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	1.040.000,00	631.527,32	0,00	631.527,32	60,72
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.320.000,00	8.053.240,48	0,00	8.053.240,48	610,09
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	284.536.655,30	0,00	284.536.655,30	-
05- Diğer Gelirler	412.640.000,00	199.792.955,22	0,00	199.792.955,22	48,41

06- Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	-
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	-
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Toplam	415.000.000,00	493.014.378,32	0,00	493.014.378,32	118,79

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri % 118,79 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%60,72) beklenenin altında, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%610,09) beklenenin çok üstünde, diğer gelirler ise (%48,41) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir. İdare tarafından yıkımı gerçekleştirilmiş olan kamu binalardan elde edilen hafriyat gelirleri sebebiyle Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde %610 oranında artış gerçekleşmiştir. Bununla birlikte yıl içerisinde satışı yapılması planlanan taşınmazlar nedeniyle ek gelir bütçesi yapılmasına karşın, söz konusu taşınmaz satışının gerçekleşmemesi nedeniyle diğer gelirler kaleminin gerçekleşme yüzdesi beklenen düzeyin çok altında kalmıştır.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderlerinin Ekonomik Kodu	2022 Yılı Gider Bütçesi (TL)	2022 Yılı Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	29.834.726,00	93.537.074,86	313,5
02-S.G.K. Devlet Prim Giderleri	3.439.808,00	18.589.869,01	540,4
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	194.544.015,00	205.930.853,39	105,9
04-Faiz Giderleri	4.500.000,00	629.646,32	14,0
05-Cari Transferler	2.521.000,00	5.515.478,00	218,8
06-Sermaye Giderleri	184.103.329,00	220.755.232,22	119,9
07-Sermaye Transferleri	47.297.122,00	36.180.343,38	76,5
08-Borç Verme	260.000,00	176.313,20	67,8
09-Yedek Ödenekler	48.500.000,00	0,00	0,0
Toplam	515.000.000,00	581.314.810,38	112,9

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri % 112,9 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel Giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %313,5 oranında SGK Devlet Prim Giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar % 540,4 oranında beklenen seviyelerin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu durum personel ücretlerinde meydana gelen artışlardan kaynaklanmaktadır. Faiz Giderleri % 14 oranında, Sermaye Transferleri %76,5 oranında, Borç Verme ise %67,8 oranında beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın İl Özel İdaresinin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 458.962.215,95 TL, Faaliyet Geliri 493.092.485,68 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 34.130.269,70 TL olarak gerçekleşmiştir.

Bingöl 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	Yem Süt A.Ş.	2.143.104,83	2.142.461,90	99,97
2	İş Geliştirme Merkezi A.Ş.	1.325.452,01	927.816,41	70
3	Betonsan A.Ş.	79.752,48	66.194,56	83
4	Personel A.Ş.	100.000,00	100.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Bingöl İl Özel İdaresinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2012 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

17.09.2020 tarih ve 31247 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 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 rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

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 doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülür.

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

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.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmalarına ilişkin faaliyetler, etik komisyonu belirlenmesine rağmen, personele bu konuda herhangi bir eğitim verilmemesi nedeniyle yeterli değildir.

Personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası; personel istihdamı, yer değiştirme, üst görevlere atanma konularında eğitim düzenlenmemesi, özlük hakları gibi insan kaynakları yönetimine ilişkin önemli hususların yazılı olarak belirlenmemesi, personelin görevde yükselmesine ilişkin olarak uzun süredir sınav yapılmaması ve idarede çalışan personelin performansının değerlendirilmesine yönelik süreçlerin oluşturulmaması nedeniyle eksiklikler içermektedir.

İdare tarafından hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum

çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

İdarece iç kontrol risklerinin tanımlamasıyla ilgili bazı çalışmalar yapılmış olmakla beraber, kurumsal risk yönetiminin gerektirdiği üst yönetimin, kurumun misyonu, stratejik amaç ve hedeflerini gerçekleştirmesini engelleyebilecek riskleri tanımlayıp değerlendirmesini ve gerekli önlemleri almasına ilişkin süreçlerin tam olarak belirlenmemesi nedeniyle yapılan çalışmalar yeterli değildir.

İdarece risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur.

İdare tarafından yetki devirleri, İmza Yetkileri Yönergesi ile yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenerek mevzuata uygun yapılmıştır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik Kamu İç Kontrol Rehberinin ekindeki Risk Kayıt Formu doldurulmamış ve kabul edilebilir risk seviyesinin üzerinde olan riskler için kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir. Bununla birlikte ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur.

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata kısmen uygun hazırlanmış olmakla beraber; faaliyet raporunda, “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar Ve Performans

Programları İle Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı" başlıklı 26'ncı maddesinde yer alan başlıklara yer verilmemesi, yine aynı Yönetmeliğin 27'nci maddesinde yer alan ve yönetmelik ekinde belirtilen şekil şartlarına tam olarak riayet edilmemesi yönleriyle eksiklikler bulunmaktadır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı en son olarak 12.08.2020 tarihinde hazırlanmıştır. Bu tarihten itibaren hazırlanmış olan uyum eylem planı bulunmamaktadır.

İzleme Standartları

İdarede tüm birimler tarafından iç kontrol sisteminin değerlendirilmesine ilişkin yıllık değerlendirme yapılarak sonuçlarının İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlamasına yönelik bir süreç bulunmamaktadır.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 3 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Ancak bu kadrolara herhangi bir atama yapılmamıştır.

İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmazlara İlişkin Envanter ve Değerleme İşlemlerinin Yapılmaması

Bingöl İl Özel İdaresi taşınmazlarına ilişkin İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü tarafından düzenlenen taşınmaz icmal cetveli kayıtları ile muhasebe kayıtları arasında tutarsızlıklar bulunduğu tespit edilmiştir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslarla ilgili olarak 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. 01.01.2006 tarihinden itibaren geçerli olan bu Yönetmelik 02.10.2006 tarih ve 26307 no.lu Resmi Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ancak 2006 yılından 2014 yılına kadar geçen sürede yönetmelikte öngörülen kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların miktar ve cins olarak kayıt altına alınması ile ilgili işlemler tamamlanamamıştır. Ayrıca kayıt altına alınan taşınmazların sadece bir kısmı ilgili varlık hesaplarında kayıt altına alındığından kamu idareleri mali tablolarının taşınmazlar hakkında tam ve doğru bilgi sunması da sağlanamamıştır.

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

Buna göre Yönetmelik'in değişik 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; “*taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.*” hükmü getirilmiştir.

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

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

Kamu idarelerince taşınmazların envanterinin yapılmasına tüm taşınmazların tespiti ile başlanması gerekmektedir. Ancak taşınmazın tapudaki kayıtları ile mevcut kullanım şeklinde

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

Bu konudaki sorunun çözülebilmesi için Yönetmelik'in "Cins Tashihlerinin Yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında aynen "*Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır.*" hükmü getirilmiştir. Bu hükümlerle cins tashihi işlemleri tapu kayıtlarından bağımsız hale getirilmiş ve taşınmazların kamu idarelerince mevcut kullanım şekliyle kaydının yapılarak mali tablolarda gösterilmesine öncelik verilmiştir. Böylece kamu idarelerinin tapu kayıtları bakımından cins tashihi ile ilgili işlemleri daha sonra yapmalarına olanak sağlanmıştır.

Kamu taşınmazlarının kayda alınması hususu yukarıda açıklandığı şekilde yapılacak olup, yönetmelik değişikliğinin yürürlüğe girdiği 19.06.2014 tarihi ile tüm işlemlerin yerine getirilmesi için son tarih olan 31.12.2016'e kadar tamamlanmak üzere idarelere bazı ek görevler verilmiştir.

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

"(1) Yönetmeliğin 5'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınincaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve aşağıdaki şekilde kayıtlara alınır:

a) Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30/09/2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir.

b) Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan

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

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

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

Sonuçta kamu idarelerince 31.12.2016 tarihine kadar tüm taşınmazların tespiti, mevcut kullanım şekliyle kayda alınması, maliyet, rayiç ya da iz bedellerinin tespiti ile muhasebe birimlerinde ilgili varlık hesaplarına kayıt ve güncelleme işlemlerinin tamamlanması gerekmekte iken 17.03.2017 tarih ve 30010 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan 06.02.2017 tarih ve 2017/9854 no.lu Bakanlar Kurulu Kararı ile mezkûr yönetmeliğin geçici 1'inci maddesinin 2'inci fıkrasında yer alan 31.12.2016 ibaresi 31.12.2017 şeklinde değiştirilmiş ve 01.01.2017 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir.

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

Konuya ilişkin yapılan denetimlerde; İdare taşınmazlarının envanter ve değerlendirme çalışmalarının İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğünce yapıldığı ancak yapılan çalışmalar neticesinde oluşturulan Taşınmaz İcmal Cetvelleri ile muhasebe kayıtları arasında farklılık olduğu anlaşılmıştır. Şöyle ki; Mali Hizmetler Müdürlüğünce İdare taşınmazlarına ilişkin yapılan kayıtların toplamının 1.511.789.124,58 TL olduğu, İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğünce hazırlanan Taşınmaz İcmal Cetvelinde ise toplam 774.166.381,97 TL tutarında taşınmaz kaydının bulunduğu, dolayısı ile 737.622.742,61 TL tutarında taşınmazın muhasebe kayıtlarında yer almadığı, taşınmazların muhasebe kayıtları ile fiili durum arasında uyumsuzluk olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla, İl Özel İdaresine ait 2022 yılı kesin mizan ve bilançosunda yer alan 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı doğruyu yansıtmamaktadır.

BULGU 2: Hurdaya Ayrılan Taşınırlar İçin Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının Kullanılmaması

İl Özel İdaresi tarafından hurdaya ayrılan taşınırlar için 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ve 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

MİBMY'nin 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının niteliğini açıklayan 224'üncü maddesinde; bu hesabın çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 225'inci maddesinde ise; kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların kayıtlı değerleri üzerinden 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarının ise 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; hurdaya ayrılan taşınır malzemelerin 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına kaydının yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Bingöl İl Özel İdaresi tarafından 2022 ve daha önceki yıllar içerisinde hurdaya ayrılan taşınırlara ait tutarların 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ve 299 Birikmiş Amortismanlar Hesaplarına kaydedilmediği görülmüş ve İl Özel İdaresinin 2022 yılı bilançosunda 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar ve 299 Birikmiş Amortismanlar Hesaplarının görünmediği tespit edilmiştir.

2022 yılı içerisinde hurdaya ayrılan mallardan 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı yerine 630 Giderler Hesabına yapılan hatalı kayıt toplamı 600.000 TL'dir.

Bu itibarla, bilançonun doğru ve güvenilir bir bilgi verebilmesi için, İl Özel İdaresi tarafından hurdaya ayrılan taşınır malzemelerin 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesaplarına kaydının yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İl Özel İdare Şirketinde İşçi Statüsünde Çalıştırılan Personel İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması

Özel İdarenin 696 sayılı KHK ile İl Özel İdaresi şirketinde işçi statüsüne geçirilen ve

doğrudan hizmet alım sözleşmesi çerçevesinde istihdam edilen işçileri için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca, personel hizmet alım sözleşmesi kapsamında çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından ödenmesi ve işçinin her bir alt işveren nezdinde geçen dönemi ile sınırlı olması kaydıyla, alt işverenlerden rücu edilmesi gerekmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre, ihtiyatlılık kavramı gereği, muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelik'te belirtilen usullerde karşılık ayrılması gerekmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasının (d) bendinde, koşullu yükümlülüklerden kaynaklanan ve kamu idarelerinden kaynakların çıkışına neden olabileceği güvenilir bir biçimde tahmin edilen tutarlar için karşılık ayrılacağı ve faaliyet sonuçları tablosuna yansıtılacağı hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 330'uncu maddesinde, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı; 331'inci maddesinde, hesaplanan kıdem tazminatı karşılık tutarlarının 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak, 630 Giderler Hesabı'na ise borç kaydedileceği belirtilmektedir.

Anılan Yönetmelik'in 500 Net Değer/Sermaye Hesabına ilişkin olarak düzenlenen "Hesabın işleyişi" başlıklı 347'nci maddesinde, daha önce kayıtlara alınmamış olan yabancı kaynak tutarlarının bu hesaba borç, ilgili yabancı kaynak hesabına ise alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Aktarılan mevzuat hükümleri doğrultusunda, Bingöl İl özel İdaresi şirketinde istihdam edilen işçiler için ihtiyatlılık ve dönemsellik kavramları gereği 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının kullanılması suretiyle karşılık ayrılması ve faaliyet dönemi içerisinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatlarını 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2018 yılında 696 sayılı KHK kapsamında Bingöl İl özel İdaresi şirketinde işçi statüsüne geçirilen işçiler için 2018 yılından itibaren kıdem tazminatı karşılığı

ayrılmadığı görülmüştür.

Geçmiş yıllara ilişkin ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıklarının hesaplanarak 500 Net Değer Hesabına borç, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydı yapılarak düzeltilmesi; yıllarında o yıl için hesaplanan kıdem tazminatı karşılıklarının 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak, 630-Gider Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, Özel İdarenin 2022 yılı mali tablolarında 472/372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı, 630 Giderler Hesabı ve 500 Net Değerler Hesabı doğru ve güvenilir bilgi vermemektedir.

BULGU 4: Kredi Kullanımına İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Olması

İl Özel İdaresinin kullanmış olduğu banka kredilerinin incelenmesi sonucunda, hesaplara ilişkin kayıtların hatalı yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "300 Banka Kredileri Hesabı" üst başlıklı "Hesabın Niteliği" başlıklı 232'nci maddesinde; "(1) Bu hesap, kurumca banka ve diğer finans kuruluşlarından sağlanan kısa vadeli kredilere ilişkin tutarlar ve bu tutarlara eklenen kur farkları ile 400-Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılır." ifadesi yer almaktadır.

Yönetmelik'in 400 Banka Kredileri Hesabı "Hesabın Niteliği" başlıklı 301'inci maddesinde ise; "(1) Bu hesap, kurumun banka ve diğer finans kuruluşlarına olan vadesi bir yıldan fazla borçlarının izlenmesi için kullanılır." hükümleri yer almaktadır.

İdarenin banka borçlarına ilişkin ödeme planlarının incelenmesi neticesinde; 31.12.2022 tarihi itibari ile Bingöl İl Özel İdaresinin 158.863.678,95 TL tutarında kredi borcu olduğu tespit edilmiştir.

Ancak Bingöl İl Özel İdaresi 2022 yılı Bilançosu incelendiğinde, 300/400 Banka Kredileri Hesaplarının alacak kalanları toplamının 99.638.540,40 TL olduğu görülmüştür. Dolayısı ile İdarece kullanılan krediler ile kaydi durum arasında 59.225.138,50 TL tutarında fark bulunmaktadır. Kullanılmış olan kredi işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun yapılmadığı, dolayısı ile 300/400 Banka Kredileri Hesabının doğruluğu yansıtmadığı sonucuna varılmıştır.

Bu itibarla, İl Özel İdaresinin banka kredileri hesaplarındaki kayıtlarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olarak banka borcu ödeme planlarına göre

düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Bilançoda Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ve Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesaplarının Birlikte Yer Alması

İl Özel İdaresi 2022 yılı Bilançosunda dönem sonu olumlu ve olumsuz faaliyet sonucu hesaplarının birlikte kullanıldığı görülmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 59-Dönem faaliyet sonuçları hesap grubunu açıklayan 360'ıncı maddesinde;

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

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

590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı

591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-)”

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

Ancak İl Özel İdaresi 2022 yılı Bilançosunda, kurumun birimleri arasında yer alan İlçe Özel İdare Müdürlüklerinde gerçekleşen olumsuz faaliyet sonucu ile İl Özel İdaresinde gerçekleşen olumlu faaliyet sonucunun karşılıklı mahsubu gerçekleştirilmeden hem 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı hem de 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı ile bilançoya yansıtıldığı görülmüştür.

Bu itibarla, İdarenin faaliyetlerinden kaynaklanan sonucun aynı anda hem olumlu hem de olumsuz olarak gerçekleşmesi mümkün olamayacağından, Bingöl İl Özel İdaresi 2022 yılı Bilançosunda 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ve 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabının bir arada gösterilmesinin yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olmayacağı açıktır.

BULGU 6: Bilançoda Yer Alan Taşınır Hesaplarına Ait Tutarlar ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvellerindeki Tutarların Uyumsuz Olması

Özel İdarenin 2022 yılı Bilançosunda ortaya çıkan taşınır hesaplarına ilişkin tutarların İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile tutarlı olmadığı görülmüştür.

28.12.2006 tarih ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Bu Yönetmeliğin amacı, kaynağına ve edinme yöntemine bakılmaksızın kamu idarelerine ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi, merkez ve taşrada taşınır yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesi ve kamu idareleri arasında taşınırların bedelsiz devri ile tahsisine ilişkin esas ve usulleri belirlemektir" ifadesi yer almaktadır.

Yönetmelik'in "Belge ve cetveller" başlıklı 10'uncu maddesinde; taşınır yönetim hesabını oluşturan cetvellere ayrıntılı olarak yer verilmiş, "Taşınırların kaydı" başlıklı 12'nci maddesinde ise;

"(1) Kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınması esastır. Taşınır kayıtları, harcama birimleri itibarıyla yönetim hesabı verilmesine esas olacak şekilde tutulur. Her bir kaydın belgeye dayanması şarttır.

(2) Bu çerçevede;

a) Önceki yıldan devren gelen taşınırlar ile içinde bulunulan yılda herhangi bir şekilde edinilen veya elden çıkarılan taşınırlar,

b) Taşınırlardaki kayıp, fire, yıpranma ve benzeri nedenlerle meydana gelen azalmalar,

c) Sayım sonucunda ortaya çıkan fazlalar, miktar ve değer olarak kayıtlara alınarak takip edilir." denilerek kamu idarelerinin bütün taşınırlarını kayıt altına alarak takip etmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in "Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinde; taşınırların, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşının ölümü gibi yok olma hallerinde ne şekilde çıkış kaydı yapılacağı ayrıntılı şekilde açıklanmıştır.

Yönetmelik'in "Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinde; maddi duran varlık hesaplarında izlenen taşınırlara ilişkin işlemlerin muhasebe birimine gönderilmesinin zorunlu olduğu, muhasebe yetkililerinin kendilerine gönderilen taşınır işlemlerine uygun olarak muhasebe kayıtlarını tutması gerektiği, "Taşınır mal yönetim hesabı başlıklı" 34'üncü maddede ise; taşınır kayıt ve işlemlerinin

usulüne uygun yapılıp yapılmadığının harcama yetkilisi tarafından kontrol edileceği, taşınır mal yönetim hesabının denetime esas olmak üzere taşınır kayıt yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanacağı, ayrıca taşınır kontrol yetkilisince taşınırların kayıt ve belgeler ile mali tablolara uygunluğunun kontrol edilerek imzalanacağı ifade edilmektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin, "Muhasebe yetkililerinin taşınır hesabına ilişkin görev ve sorumlulukları" başlıklı 8'inci maddesinde de;

"(1) Taşınır işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtları, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine dayanılarak çıkarılmış ilgili muhasebe düzenlemeleri ve bu Yönetmelik hükümleri çerçevesinde muhasebe yetkilileri tarafından yapılır.

(2) Muhasebe yetkilileri, harcama birimlerinde hazırlanan Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelinde gösterilen tutarların muhasebe kayıtlarıyla uygunluğunu kontrol ederek onayladıktan sonra, harcama yetkilisine göndermekle görevli ve sorumludurlar.

(3) Muhasebe yetkililerinin bu Yönetmelikteki görevleriyle ilgili sorumlulukları, taşınır işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının, dayanağı belgelere uygunluğu ile harcama birimlerinde hazırlanan Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvellerini inceleyip onaylayarak harcama yetkilisine vermekle sınırlıdır. "

hükümleri yer almaktadır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin söz konusu hükümleri uyarınca, idareye ait tüm taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınması, tüm harcama birimleri tarafından tüketim malzemeleri, taşıtlar, makine ve cihazlar ile demirbaşlara ilişkin taşınır yönetim hesabı oluşturulması, taşınır mal yönetim hesabının ilgili cetvellerinde yer alan kayıtlar ile muhasebe kayıtlarının birbirleri ile uyumlu olması gerekmektedir.

Ancak, Bingöl İl Özel İdaresi 2022 yılı Bilançosu ile Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesinde sayılan İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelleri karşılaştırıldığında;

253 Tesis, Makine ve Cihazlar hesabında bilançoda 24.005.245,28 TL tutarında kayıt varken idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetvelinde 24.139.250,34 TL tutarında kayıt bulunduğu ve her iki kayıt arasında 134.005,06 TL; 255 Demirbaşlar hesabında bilançoda 3.003.427,30 TL tutarında kayıt varken idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetvelinde 3.194.009,97 TL tutarında kayıt bulunduğu ve her iki kayıt arasında 190.582,67 TL fark olduğu görülmektedir.

Bu itibarla, İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelleri ile 2022 yılı Bilançosunda yer alan, 253 Tesis, Makine ve Cihazlar ve 255 Demirbaşlar hesaplarında tutarsızlıklar bulunması nedeniyle Bingöl İl Özel İdaresinin 2022 yılı Bilançosunun ilgili hesapları doğruyu yansıtmamaktadır.

BULGU 7: Tahakkuku Tahsiline Bağlı Bütçe Geliri Tahsilatların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İl Özel İdaresi tarafından elde edilen tahakkuku tahsiline bağlı vergi gelirlerinin, tahakkukların izlendiği 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabında izlendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının niteliğini düzenleyen-Hesabın Niteliği" başlıklı 86'ncı maddesinde; Gelirlerden Alacaklar Hesabının mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile duran varlıklar ana hesap grubu içerisindeki gelirlerden alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenler ve bunlardan yapılan tahsilat ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Bu hesaba ilişkin işlemlerin düzenlendiği aynı Yönetmelik'in 87'nci maddesinin 1 /a-1 bendinde; "... Nitelikleri itibarıyla tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak yapılan tahsilatlar, bu hesaplara ilişkilendirilmez." denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin yukarıya alınan 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile ilgili düzenlemelerine göre 2022 yılı içerisinde tahsil edilen ve tahsil edildiği anda muhasebe kaydı yapılan merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar, bazı idari para cezaları ve benzeri gelirler ile faiz gelirlerinin, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile ilişkilendirilmesi mümkün değildir.

Ancak İl Özel İdaresince 2022 yılı içerisinde tahsil edilen merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar, bazı idari para cezaları ve benzeri gelirler ile mevduat faiz gelirlerinin, aynı muhasebe işlem fişleri üzerinde 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına hem borç hem de alacak kaydedilerek bu hesaplara ilişkilendirildiği, gelirlerinin tahsili aşamasında tahakkukunun yapıldığı, dolayısı ile nitelikleri itibarıyla tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak yapılan merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar, bazı idari para cezaları ve benzeri gelirler ile mevduat faiz gelirlerinin, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile ilişkilendirilmesinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 87'nci maddesinin 1/ a-1 bendine aykırı olduğu düşünülmektedir.

Bu itibarla, tahakkuku tahsile bağılı gelirlerin muhasebeleştirilmesinde mevzuat hükümlerine uygun kayıt yapılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bakanlık ve Merkezi İdare Kuruluşlarına Ait Olup İl Özel İdaresince Gerçekleştirilmek Üzere Aktarılan Yatırım Ödeneklerinin Özel İdaresi Tarafından Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarılması

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesi kapsamında bakanlıklar ve merkezi idare tarafından İl Özel İdaresi'ne aktarılan yatırım ödeneklerinin, İdare tarafından köylere hizmet götürme birliklerine aktarıldığı görülmüştür.

5302 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinde;

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

hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümler kapsamında 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. Dolayısıyla yatırım

ödeneklerinin Köylere Hizmet Götürme Birlikleri'ne (KHGB) aktarılmasına izin veren bir hüküm bulunmamaktadır.

Diğer taraftan, KHGB'lere İl Özel İdarelerince sadece 5355 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinde sayılan hizmetlere ait ödenekler aktarılabileceğinden, madde metninde sayılmayan yatırımlara ait ödeneklerin merkezi idare kuruluşlarınca doğrudan KHGB'lere aktarılması da mümkün görülmemektedir.

Bu itibarla, 2022 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 İdareye aktarılan 47.306.290,04 TL tutarındaki ödeneğin, İdare tarafından tekrar KHGB'lerine aktarılması mevzuata uygun olmayıp, bu aktarmalarla 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu dışında kalan bir alan oluşturmaktadır.

BULGU 2: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Amacı Dışında Aktarmalar Yapılması

Özel İdarenin 2022 yılı içerisinde Köylere Hizmet Götürme Birliklerine (KHGB) yapmış olduğu ödenek aktarmalarının incelenmesi neticesinde, mevzuatta öngörülen yatırımlar dışındaki bir takım işler için de ödenek aktarıldığı tespit edilmiştir.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun, "Köylere Hizmet Götürme Birlikleri" başlıklı 18'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; "*Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri; köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımlarını, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri köylere hizmet götürme birliklerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilirler. Aktarma işlemi merkezi idare kuruluşlarında ilgili bakanın, il özel idarelerinde valinin onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. Bu takdirde iş, birliğin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. Köylere hizmet götürme birlikleri de bütçe imkânları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçelerinden ödenek aktarabilirler. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri tarafından aktarılacak ödeneklerle gerçekleştirilecek yatırımlar, birliğin hizmet ve görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın yapılabilir.*" denilmek suretiyle söz konusu birliklere yapılacak aktarmalarla ilgili esaslara dair bir düzenleme yapılmıştır.

Görüldüğü üzere kanun koyucu köylere hizmet götürme birliklerine, sadece madde

metninde sayılan yatırımlar için ayrılan ödeneklerin aktarılmasına cevaz vermiştir. Bir başka ifade ile il özel idaresi bütçesinden köylere hizmet götürme birliklerine ancak yukarıya alınan 18'inci maddede sayılan yatırımlar için ayrılan ödenekler aktarılabilir.

Ancak Bingöl İl Özel İdaresi bütçesinden, köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımları dışındaki işler için de Köylere Hizmet Götürme Birlikleri'ne 6.299.929,16 TL tutarında aktarma yapıldığı görülmüştür. Bu aktarmalar aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 6: Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarılan Köye Yönelik Hizmetlere İlişkin Olmayan Ödenekler Tablosu

Encümen Karar No	Gönderilen Ödenek	İlçesi	Açıklama
3	128.851,28	Solhan İlçesi	Hizmet Alımı
4	175.000,00	Kiğı İlçesi	Maaş Ödemesi
12	126.000,00	Adaklı İlçesi	Hizmet Alımı
13	80.000,00	Karlıova İlçesi	İş Makinesi Kiralama
15	194.500,00	Genç İlçesi	Hizmet Alımı İş
16	233.206,00	Solhan İlçesi	Hizmet Alımı
17	79.542,00	Yedisu İlçesi	Personel Maaş
21	26.852,63	Kiğı İlçesi	Personel Gideri
22	25.000,00	Yayladere İlçesi	Personel Maaş
25	83.544,00	Genç İlçesi	Araç Kiralama İş
29	186.000,00	Karlıova İlçesi	Hizmet Alımı
30	73.558,80	Genç İlçesi	Hizmet Alımı
31	154.331,54	Solhan İlçesi	Personel Maaş
32	154.331,54	Genç İlçesi	Personel Maaş
36	53.027,79	Yedisu İlçesi	Personel Maaş
37	45.000,00	Yayladere İlçesi	Personel Maaş
39	180.000,00	Kiğı İlçesi	Personel Gideri
45	556.766,77	Karlıova İlçesi	Hizmet Alımı
57	75.000,00	Yayladere İlçesi	Personel Maaş
68	137.796,00	Genç İlçesi	Hizmet Alımı
70	37.540,10	Yedisu İlçesi	Hizmet Alımı
74	174.404,00	Solhan İlçesi	Hizmet Alımı

76	146.075,00	Genç İlçesi	Hizmet Alımı
77	95.000,00	Adaklı İlçesi	Hizmet Alımı
78	36.280,00	Adaklı İlçesi	Hizmet Alımı
79	30.000,00	Yayladere İlçesi	Personel Maaş
80	90.567,89	Yedisu İlçesi	Personel Maaş
81	132.260,00	Yayladere İlçesi	Personel Maaş
90	24.426,00	Genç İlçesi	İş Makinesi Kiralama
93	117.213,17	Adaklı İlçesi	Personel Maaş
94	158.798,05	Solhan İlçesi	Hizmet Alımı
120	70.000,00	Karlıova İlçesi	İş Makinesi Kiralama
155	159.300,00	Genç İlçesi	İş Makinesi Kiralama
166	424.835,40	Genç İlçesi	İş Makinesi Kiralama
169	175.631,20	Genç İlçesi	İş Makinesi Kiralama
178	175.230,00	Genç İlçesi	İş Makinesi Kiralama
181	169.212,00	Genç İlçesi	İş Makinesi Kiralama
191	16.150,00	Solhan İlçesi	Hizmet Alımı
192	50.000,00	Yayladere İlçesi	İş Makinesi Kiralama
193	240.720,00	Genç İlçesi	İş Makinesi Kiralama
199	169.920,00	Genç İlçesi	İş Makinesi Kiralama
204	424.800,00	Genç İlçesi	İş Makinesi Kiralama
225	41.300,00	Yayladere İlçesi	İş Makinesi Kiralama
231	175.230,00	Genç İlçesi	İş Makinesi Kiralama
232	46.728,00	Genç İlçesi	İş Makinesi Kiralama
257	150.000,00	Yayladere İlçesi	İş Makinesi Kiralama

Bu itibarla, yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ile yapılan açıklamalar çerçevesinde, köylere hizmet götürme birliklerine yapılan tabloda gösterilen ödenek aktarmalar mevzuata uygun olmayıp, aktarmaların 5355 sayılı Kanunun öngördüğü yatırımlar için yapılması ve ilgili alanlarda kullanılması gerekmektedir.

BULGU 3: Haczedilemeyen Gelirlerin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi

İl Özel İdaresinin haczedilemeyen gelirlerini teşkil eden vergi, resim ve harçların tahsil edildiği banka hesabında, haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu banka hesaplarında izlendiği görülmüştür.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 82'nci maddesinde, özel kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen malların haczedilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "İl özel idaresinin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 7'nci maddesinde; il özel idaresinin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirlerin, şartlı bağışların, kamu hizmetinde fiilen kullanılan malların ve il özel idaresi tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirlerinin haczedilemeyeceği belirtilmiştir.

Bir başka mahalli idare olan belediyeler ile ilgili emsal olarak verilen, Yargıtay 12'nci Hukuk Dairesi 20.03.2012 tarih ve E.2011/22082 K.2012/8629 sayılı Kararında, borçlu belediyece haczi kabil olmayan paralar ile haczi mümkün olan paraların aynı hesapta toplanmasının ve birbirine karıştırılmasının, haczedilemezlik hakkından feragat olarak kabul edileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, il özel idaresinin vergi, resim ve harç gelirlerinin tahsil edildiği banka hesabında, haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu tespit edilmiştir. İlgili Yargıtay Kararında bu tür hesaplar "havuz hesap" olarak nitelendirilmektedir. Verilen bu kararın emsal alınarak diğer bir mahalli idare olan İl özel idaresinin de haczedilemeyen gelirlerini ayrı hesapta tutmayarak haczi kabil gelirlerle ortak havuz hesabında birleştirmesi, bu hesaptaki bakiyenin vergi, resim ve harç gelirlerinden mi yoksa haczedilebilir gelirlerden mi oluştuğunun belirlenmesini imkansız hale getirmektedir.

Bu itibarla, icra hukukunda haczedilemezlik kuralı istisna olup, 5302 sayılı Kanun'da belirtilen hükmün, kamu hizmeti gören ve kamu tüzel kişiliğini haiz il özel idareler için hukuk devletinde teminat altına alınmış bir güvence oluşturmayı amaçladığı kuşkusuzdur. Ancak söz konusu güvencenin tesis edilebilmesi için, "havuz hesabı" uygulamasının sonlandırılması, haczedilemeyen gelirler ile haczi kabil varlıkların ayrı hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Hurda İşlemlerinin Sağlıklı Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlayacak Hurda Yönetim Sisteminin Kurulmaması

İl Özel İdaresinde hurdaya ayrılan taşınırın toplanması, ambara giriş, satış ve imha işlemlerine ilişkin kurumsal bir düzenleme bulunmadığı, hurdaların sahada muhtelif yerlerde dağınık şekilde tutulduğu, hurda ambarının olmaması nedeniyle güvenlik zafiyeti oluştuğu, hurdaya ayırması gereken faal olmayan araçlarının bulunduğu ve gerekli işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 28'inci maddesinde, ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılması gerektiği ilgililer veya özel mevzuatı çerçevesinde oluşturulan komisyon tarafından bildirilen taşınırlar, biri işin uzmanı olmak kaydıyla harcama yetkilisinin belirleyeceği en az üç kişiden oluşan komisyon tarafından değerlendirileceği ifade edilmiştir. Aynı maddenin devamında anılan komisyonca yapılan değerlendirme sonucunda hurdaya ayrılması uygun görülmeyen taşınırlar hakkındaki gerekçeli kararın harcama yetkilisine bildirileceği, komisyonca hurdaya ayrılmasına karar verilenler için ise "Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı" düzenlenerek harcama yetkilisinin onayı ile kayıtlardan çıkarılacağı, komisyonun yapacağı değerlendirme sonucunda hurdaya ayrılan taşınırlardan ekonomik değerinin olmadığı veya teknik, sağlık, güvenlik ve benzeri nedenlerle imha edilmesinin şart olduğuna karar verilen taşınırların imha edilmesinin mümkün olacağı belirtilmiştir.

3284 sayılı Bazı Maden Hurdalarının Dışarı Çıkarılmasının Yasak Edilmesi ve Satın Alınması Hakkında Kanun hükümleri, 7/2156 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve Başbakanlığın 2001/15 sayılı Genelgesi'ne göre hurdaların ihtiyaç fazlasını satış yoluyla Makine Kimya Enstitüsü Kurumu Hurda İşletmesi Müdürlüğüne devredilmesi öngörülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının Taşınır Mal Yönetmeliği'nde belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir bir şekilde tutulmasını sağlamaktan ve taşınır yönetim hesabını ilgili mercilere göndermekten sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, ekonomik ömrünü tamamlamış olan taşınırların hizmet dışı bırakılması için komisyon tarafından değerlendirilme yapılarak, harcama yetkilisinin onayı ile hurdaya ayrılma işleminin tamamlanması, hurdaya ayrılması uygun görülmeyen taşınırlar hakkındaki gerekçeli karar harcama yetkilisine bildirilerek gerekli işlemlerin yapılması, hurdaya alınan taşınırların satışına karar verilenlerin, Makine Kimya Enstitüsü Kurumu Hurda İşletmesi Müdürlüğüne satılması, imha edilmesine karar verilen taşınırların da komisyon huzurunda imha edilmesi, taşınırların yönetiminde ise harcama yetkililerinin sorumlu olduğunun, sonucuna ulaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Bingöl İl özel idaresi ambarında bazı taşınırların atıl bir şekilde bekletildiği ve bazı taşınırların da hurdaya ayırma işlemlerinin yapılmadığı yapılanlarında sağlıksız ve korunaksız şekilde bekletildiği görülmüştür. Ayrıca yerinde yapılan tespitlerde

sağlıklı bir hurda yönetimi sistemin olmadığı ve güvenlik noktasında zafiyetlerin olduğu görülmüştür.

İdarenin hurda yönetimine ilişkin ihtiyaç fazlası hurdaların usulüne uygun satışının yapılması, Yönetmeliğe uygun bir kurumsal düzenleme belirlenerek güvenlik zafiyetinin ortadan kaldırılması, ambara giriş ve çıkışların tutulacak hurda defterinde takip edilmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, tüm süreçleri içerecek etkin bir hurda yönetim sistemi oluşturularak, taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılması, kontrolü ve yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir bir şekilde tutulmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 5: Yapım İşlerinde Gerekli Olan All Risk Sigorta Poliçelerinin Yapım İşleri Genel Şartnamesine Uygun Olmaması

Özel İdarenin yıl içerisinde devam eden dokuz adet yapım işinin incelenmesi sonucunda; düzenlenmiş olan bütün riskler (all risk) poliçelerinde, muafiyet ve koasürans oranları yüksek belirlenmiş olup, iş artışları ile verilen süre uzatımları da poliçelere yansıtılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

Yüklenicinin, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43'üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumlu olduğu; bu sebeple yüklenicinin, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9'uncu maddesi hükümleri işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı 'inşaat sigortası (bütün riskler)', geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmasının zorunda olduğu,

Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı

çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılmasının ve/veya sigorta süresinin uzatılmasının zorunlu olduğu,

Kıymetlerin sigortalanmasında;

Tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2,

Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının azami %20 olduğu ve bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı, ifade edilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince; muafiyet açısından tüm riskler için uygulanabilecek azami oranın %2 olması, (b) bendinde belirtilen riskler dışında koasürans uygulanmaması, iş artışı verilmek suretiyle sözleşme bedelinin değişmesi ve/veya süre uzatımı verilerek işin bitim tarihinin değişmesi halinde zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması gerekirken, bu kapsamda incelenen sekiz adet yapım işinde;

- Yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler (all risk) sigortası kapsamında yer alan bazı risk kalemlerinde %2'den fazla muafiyet uygulandığı,

- Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri dışındaki riskler için koasürans uygulandığı,

- Bir adet yapım işinde ise, iş artışı yapılması ve süre uzatımı verilmesine rağmen bütün riskler (all risk) sigorta bedellerinin ve sürelerinin güncellenmediği görülmüştür.

Bu itibarla, tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olması; deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri dışındaki riskler için koasürans uygulanmaması; süre uzatımı verilmesi durumunda sigorta süresinin zeyilname ile uzatılması, iş artışı yapılması durumunda ise işin bedelinin zeyilname ile artırılması gerekmektedir.

BULGU 6: Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Yasaklılık Sorgulaması Yapılmaması ve Alımların EKAP'a Kaydedilmemesi

İl Özel İdaresi tarafından yapılan doğrudan alımlarda, yasaklılık sorgusunun yapılmadığı ve yapılan alımların Elektronik Kamu Alımları Platformu'na (EKAP) kaydedilmediği görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Teyit işlemleri" başlıklı 30.5.4'üncü maddesinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22'nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının teyit ettirilmeyeceği; ancak anılan Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde

belirtilen parasal limit dâhilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kamu İhale Kurumunun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmaması gerektiği belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden yapılacak diğer işlemleri düzenleyen 30.9.2'nci maddesinde ise, doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinde kayıt altına alınacağı ifade edilmiştir.

Ancak doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımlar incelendiğinde, alım yapılan gerçek veya tüzel kişinin KİK'in internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmediği, alım yapıldıktan sonra ise buna ilişkin bilgilerin EKAP'a kaydedilmediği görülmüştür.

Söz konusu sorgulamanın yapılmaması ihale yasaklısı olan bir kişiden alım yapılma riskini meydana getirmektedir. Diğer yandan, doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımların EKAP'a kaydedilmemesi, Kamu İhale Kurumunun doğrudan temin alımların ilişkin derlemiş olduğu istatistiklerde eksikliğe neden olmaktadır.

Bu itibarla, İl Özel İdaresi tarafından doğrudan teminle yapılan alımlarda, yasaklılık sorgulamasının yapılması ve alımların EKAP'a kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: İşçilere Yasal Sınırların Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması

İl Özel İdaresinde istihdam edilen işçiler ile hizmet alımı karşılığında çalıştırılan işçilere, 4857 sayılı İş Kanunu'nda azami süre olarak belirtilen yıllık 270 saati aşan sürelerde fazla çalışma yaptırıldığı tespit edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Fazla çalışma ücreti" başlıklı 41'inci maddesinin sekizinci fıkrasında; fazla çalışma süresi toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

06.04.2004 tarihli ve 25425 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin "Fazla Çalışmada Sınır" başlıklı 5'inci maddesinde; fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı ve bu süre sınırının, işyerlerine veya yürütülen işlere ilişkin değil işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu ifade edilmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda, Bingöl İl Özel İdaresinde kadrolu olarak istihdam edilen işçilerden 17 kişinin, 270 saati aşacak şekilde 390, 372, 368, 360, 358 saat gibi sürelerle, hizmet alımı karşılığında istihdam edilen işçilerden ise 28 kişinin, mevcut çalışma fazla çalışma süresini aşacak şekilde 480, 438, 406, 400, 380 saat gibi fazla çalışma sürelerinin 4857 sayılı Kanun'da belirlenen üst limiti aştığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, İl Özel İdare bünyesinde istihdam edilen ve hizmet alımı yoluyla temin edilen işçilerin, 4857 sayılı İş Kanunu'na uygun olarak fazla mesai sürelerinin düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 8: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması

İl Özel İdaresinin kadrolu ve hizmet alımı yoluyla istihdam edilen işçilerinin bir kısmının yıllık izinlerini kullanmak yerine biriktirdiği, biriken izinlerin ise işçilerin emeklilik talebi sırasında toplu izin ücreti olarak ödenmesi nedeniyle İdareye ek mali külfet oluşturduğu görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Yıllık ücretli izin hakkı ve izin süreleri" başlıklı 53'üncü maddesinde; en az bir yıl çalışmış olan işçilere işyerinde işe başladığı günden itibaren deneme süresi de içinde olmak üzere yıllık ücretli izin verileceği belirtildikten sonra hizmet süresi dikkate alınarak işçilere verilecek yıllık asgari ücretli izin süreleri tespit edilmiş ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Yıllık ücretli iznin uygulanması" başlıklı 56'ncı maddesinde; yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, "Sözleşmenin sona ermesinde izin ücreti" başlıklı 59'uncu maddesinde ise; iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için iki yüz yirmi Türk Lirası (2022 yılında 755 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır. .

Diğer yandan, Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nin "İzin kullanma dönemleri" başlıklı 5'inci maddesinde ise; işveren veya işveren vekillerinin, bu Yönetmeliğin 15'inci maddesinde belirtilen izin kurulu veya 18'inci maddeye dayanılarak bunun yerine geçenlere danışmak suretiyle işyerinde yürütülen işlerin nitelik ve özelliklerine göre, yıllık ücretli izinlerin, her yılın belli bir döneminde veya dönemlerinde verileceğini tayin edebileceği ve işyerinde ilan edeceği belirtilmiştir.

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

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde işçilerin yıllık izin haklarından feragat edemeyeceği, işverenin de düzenli olarak işçilerin yıllık izinlerini kullandırmakla yükümlü olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede ise, Bingöl İl Özel İdaresinde kadrolu olarak istihdam edilen toplam 136 işçinin 31.12.2022 tarihi itibarıyla emekli olması halinde ödenecek olan kullanılmamış yıllık izin ücretlerinin bütçeye yüklerinin 15.187.332,84 TL, hizmet alımı kapsamında istihdam edilen toplam 176 işçinin de 31.12.2022 tarihi itibarıyla emekli olması halinde ödenecek olan yıllık izin ücretlerinin bütçeye yüklerinin ise, 861.930,68 TL olduğu tespit edilmiştir.

İdarenin kadrolu ve hizmet alımı kapsamındaki 312 adet işçisinin toplam 36.167 gün birikmiş yıllık izninin bulunduğu ve bu izinlerin yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, 4857 sayılı Kanun'un 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası yaptırımını ile karşılaşılmaması, biriken yıllık izinlerin ücrete dönüşmesi halinde idare açısından da kadrolu ve hizmet alımı kapsamında istihdam edilen işçilerin 31.12.2022 tarihi itibarıyla ödenecek olan kullanılmamış yıllık izin ücretlerinin bütçeye yüklerinin 16.049.263,52 TL olduğu ve bu ek mali külfetin ortaya çıkmaması adına İl Özel İdaresi tarafından söz konusu yıllık izinlerin mevzuata uygun bir şekilde kullanılması gerekmektedir.

BULGU 9: Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu Gereğince Belediyeler Tarafından Aktarılması Gereken Katkı Paylarının Eksik Tahsil Edilmesi

Emlak vergisinin % 10'u nispetinde belediyeler tarafından tahsil edilen ve İl Özel İdaresine aktarılması gereken Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının zamanında ve tam olarak tahsil edilmediği görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesinde:

“... ”

Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci ve 18 inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir.

(Değişik yedinci fıkra: 4/2/2009-5835/1 Md.) Tahsil edilen miktar, il özel idaresi tarafından açılacak özel hesapta toplanır. Bu miktar; il özel idaresince ve belediyelerce kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla hazırlanan projeler kapsamında kamulaştırma, projelendirme, plânlama ve uygulama konularında kullanılmak üzere il özel idaresine ve il sınırları içindeki belediyelere vali tarafından aktarılır ve bu pay valinin denetiminde kullanılır. İl özel idarelerince yapılan projeler için kullanılan miktar özel hesabın % 30'unu geçemez.

...

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

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

... ” denilmektedir.

Yukarıda yer alan hüküm gereğince Belediyelerce tahsil edilen emlak vergilerinin %10'unun ildeki kültür varlıklarının korunması ile ilgili projelerde kullanılmak üzere İl Özel İdareleri tarafından açılacak bir hesapta toplanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Bingöl'de bazı ilçe belediyelerinin bu katkı paylarını 2022 yılında ve geçmiş yıllarda tam olarak değil kısmi olarak yatırdığı, 2022 yılı sonu itibariyle ilçe belediyelerinin katkı paylarını yatırmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu gereğince tahsil edilmesi gereken katkı paylarına ilişkin gerekli takip, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yapılmaması nedeniyle taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payından Bingöl İl Özel İdaresine yatırılması gereken tutarların tespit edilemediği, mali tablolarda katkı paylarına ait bilgilerin doğruyu yansıtmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu katkı paylarının ilgili yılı içerisinde takibinin ve tahsilinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 10: Hidrolik Kaynaklara Dayalı Elektrik Üretim Lisans Harçlarının İdare Tarafından Takibinin Yapılmaması

İl sınırları içerisinde yer alan hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretiminde bulunan işletmelerin elektrik üretim faaliyetleri üzerinden hesaplanan elektrik üretimi lisans harçlarının İdare tarafından tahsil edilemediği 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'nda yer alan (8) Sayılı Tarifenin “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.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde; 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.

Konuya ilişkin yapılan denetimlerde; Bingöl ili sınırları içerisinde hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretiminde bulunan ve 492 sayılı Harçlar Kanunu'nun 113'üncü maddesinin 2'nci fıkrasıyla, aynı Kanun'un (8) sayılı Tarifesinin (XV)'inci fıkrası kapsamına giren iki adet firmanın bağlı oldukları vergi dairelerine toplamda 46.021.745,40 TL elektrik üretimi lisans harcı bedeli ödedikleri, ancak bu tutarın %90'ına tekabül eden 41.419.570,90 TL'nin henüz İdare hesaplarına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretim faaliyetinde bulunan işletmeler tarafından vergi dairelerine ödenen lisans harçlarının İl Özel İdaresi hesaplarına aktarımının sağlanması gerekmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
2017 Yılı Bilançosunda Yer Alan Taşınır Hesaplarına Ait Tutarlar ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvellerindeki Bu Hesaplara Ait Tutarların Uyumsuz Olması	2017	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Denetim Raporunda "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" başlığı altında bulgu konusu yapılmıştır.
5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı Maddesi Kapsamında Bakanlık ve Merkezi İdare Kuruluşlarınca İl Özel İdarelerince Gerçekleştirilmek Üzere Aktarılan Yatırım Ödeneklerinin Tekrar Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Aktarılması.	2017	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Denetim Raporunda "Diğer Bulgular" başlığı altında bulgu konusu yapılmıştır.
5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 18'inci 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.	2017	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Denetim Raporunda "Diğer Bulgular" başlığı altında bulgu konusu yapılmıştır.
5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 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.	2017	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Denetim Raporunda "Diğer Bulgular" başlığı altında bulgu konusu yapılmıştır.

Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ve Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesaplarının Birlikte Kullanılması.	2017	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Denetim Raporunda "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" başlığı altında bulgu konusu yapılmıştır.
Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu Gereğince Tahsil Edilmesi Gereken Katkı Paylarının Bazı Belediyelerden Tahsil Edilmemesi.	2017	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Denetim Raporunda "Diğer Bulgular" başlığı altında bulgu konusu yapılmıştır.
Nitelikleri İtibariyle Tahakkuku Tahsiline Bağlı Bütçe Geliri Olarak Yapılan Tahsilatların, Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile İlişkilendirilmesi.	2017	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Denetim Raporunda "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" başlığı altında "Tahakkuku Tahsiline Bağlı Bütçe Geliri Tahsilatların Hatalı Muhasebeleştirilmesi" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Bingöl 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.	2017	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Denetim Raporunda "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" başlığı altında bulgu konusu yapılmıştır.