



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# KASTAMONU İL ÖZEL İDARESİ

## 2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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 .....	10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	11
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ .....	14
7. DENETİM BULGULARI .....	14



## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu .....	4
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	6
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	6
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu .....	7
Tablo 5: İl Özel İdaresinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	8
Tablo 6: İl Özel İdaresine Ödenmeyen Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı	
Payı18	



## KISALTMALAR

<b>AŞ</b>	Anonim Şirket
<b>KDV</b>	Katma Değer Vergisi
<b>KHK</b>	Kanun Hükümünde Kararname
<b>LTD ŞTİ</b>	Limited Şirket
<b>NO.</b>	Numara
<b>T.C.</b>	Türkiye Cumhuriyeti
<b>TL</b>	Türk Lirası
<b>TÜİK</b>	Türkiye İstatistik Kurumu
<b>TÜFE</b>	Tüketici Fiyatları Endeksi
<b>ÜFE</b>	Üretici Fiyatları Endeksi





## **BULGU LİSTESİ**

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

1. Gelir Tahakkuklarının Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

### **B. Diğer Bulgular**

1. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Paylarının Tahsiline İlişkin Takibin Yapılmaması

2. Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

3. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması

4. Yurtiçi Geçici Görev Yolluğu Ödemelerinde Görevlendirme Sürelerinin Aşılması

5. Kompanzasyon Sisteminin Etkin Olarak Çalışmaması Sebebiyle Reaktif Enerji Bedeli Ödenmesi

6. Mahsup Dönemine Aktarılan Ön Ödemelerin Yılı Bütçesi ile İlişkilendirilmemesi

7. Bilişim Sistemlerinde Gerekli Yetkilendirme ve Kontrol Mekanizmalarının Bulunmaması

8. Kiraya Verilen Taşınmazlara İlişkin Kira Artışlarının Hatalı Gerçekleştirilmesi



---

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Kastamonu 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,

yapmakla görevli ve yetkilidir.

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

---

yatırımlar il özel idarelerince tüm il sınırları içerisinde yapılabilmektedir.

10.7.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 97’nci maddesinde mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının görevleri arasında sayılmıştır. Bu amaçla İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kaldırılarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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 üyelerden oluşur. İl Genel Meclisi, başkan dâhil 46 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 Sekreter, Genel Sekreter Yardımcıları ile Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Encümen Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Makine İkmal Bakım ve Onarım Müdürlüğü, Plan ve Proje Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Müdürlüğü, Su ve Kanal Hizmetleri Müdürlüğü, Yatırım ve İnşaat Müdürlüğü, Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü ile Vali'ye bağlı olarak görev yapan birimlerden oluşmaktadır.

İl özel idaresinin teşkilat yapısında, doğrudan valiye bağlı 3 adet birim bulunmaktadır. Bunlar; Genel Sekreterlik, İç Denetim Birimi ve Hukuk Müşavirliğidir.

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.

Kastamonu 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	249	162
Sözleşmeli Personel	-	12
Kadrolu İşçi	116	192
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>		<b>366</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		<b>223</b>

### 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 ve 27.05.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmî 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 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 encümenine sunulur. Kesin hesap il genel meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır.

Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır.

Kastamonu İl Özel İdaresi bütçesinin hesaplarını Strateji Geliştirme 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: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

Giderin Çeşidi	Önceki Yılda Devreden Ödenekler (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenekler (TL)	Ek ve Olağanüstü Ödenek (TL)	Aktarmayla Eklenen/ Düşülen Ödenekler (TL)	Net Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Giderleri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenekler (TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenekler (TL)
01- Personel Giderleri	1.435.645,85	22.859.773,00	86.930.021,48	-5.899.057,78	105.326.382,55	102.953.656,43	829.165,25	1.543.560,87
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.308,76	4.430.116,00	17.422.694,46	-689.299,94	21.164.819,28	20.106.279,77	1.056.230,75	2.308,76
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	7.198.935,85	44.862.634,00	17.656.398,44	14.121.044,13	83.839.012,42	70.824.062,50	7.566.746,74	5.448.203,18
04- Faiz Giderleri	0,00	1.737.722,00	0,00	983.122,96	2.720.844,96	2.195.624,84	525.220,12	0,00
05- Cari Transferler	0,00	9.058.010,00	10.000.000,00	3.333.712,29	22.391.722,29	19.106.686,06	85.036,23	3.200.000,00
06- Sermaye Giderleri	82.114.938,32	76.580.250,00	207.925.231,70	-7.422.119,77	359.198.300,25	190.064.193,65	26.522.189,31	142.611.917,29
07- Sermaye Transferleri	0,00	1.671.495,00	1.860.000,00	2.828.937,06	6.360.432,06	6.299.683,31	60.748,75	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenek	0,00	7.300.000,00	0,00	-7.256.338,95	43.661,05	0,00	43.661,05	0,00
<b>Toplam</b>	<b>90.750.828,78</b>	<b>168.500.000,00</b>	<b>341.794.346,08</b>	<b>0,00</b>	<b>601.045.174,86</b>	<b>411.550.186,56</b>	<b>36.688.998,20</b>	<b>152.805.990,10</b>

İl Özel İdaresinin 2020 yılı bütçesi ile 168.500.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 90.750.828,78 TL ve 341.794.346,08 TL merkezi idare tarafından gönderilen ödenekler ile birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 601.045.174,86 TL olmuştur. Yıl içinde 411.550.186,56 TL bütçe gideri yapılmış, 36.688.998,20 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 152.805.990,10 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

**Tablo 3: 2021 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	1.100.000,00	809.779,91	0,00	809.779,91	73,62
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	60.360.000,00	4.346.960,89	12.220,50	4.334.740,39	7,18
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	341.794.346,08	0,00	341.794.346,08	-
05- Diğer Gelirler	119.540.000,00	162.738.610,90	51.887,65	162.686.723,25	136,09
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	
<b>Toplam</b>	<b>181.000.000,00</b>	<b>509.689.697,78</b>	<b>64.108,15</b>	<b>509.625.589,63</b>	<b>281,56</b>

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri % 281,56 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri öngörülen taşınmaz satışlarının yapılamaması nedeniyle düşük oranda gerçekleşmiştir. 5286 sayılı Kanunla kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün özel idareye devrolunan personelinin aylık ve diğer her türlü malî ve sosyal haklarına ilişkin ödeneklerin, aynı Kanun'un geçici 7'inci maddesi hükmü gereğince merkezi idare tarafından gönderilmesi ve 5302 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi kapsamında gerçekleştirilen yatırımlara ilişkin ödeneklerin de ilgili merkezi idare kuruluşu tarafından gönderilmesi nedeniyle "alınan bağış ve yardımlar" gelir kaleminde izlenen bu ödenekler idarenin gelirlerinde yüksek oranda artış görünmesine neden olmaktadır.

**Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderlerinin Ekonomik Kodu	2020 Yılı Gider Bütçesi (TL)	2020 Yılı Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	22.859.773,00	102.953.656,43	450,37
02-S.G.K. Devlet Prim Giderleri	4.430.116,00	20.106.279,77	453,85
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	44.862.634,00	70.824.062,50	157,87
04-Faiz Giderleri	1.737.722,00	2.195.624,84	126,35
05-Cari Transferler	9.058.010,00	19.106.686,06	210,94
06-Sermaye Giderleri	76.580.250,00	190.064.193,65	248,19
07-Sermaye Transferleri	1.671.495,00	6.299.683,31	376,89
08-Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09-Yedek Ödenekler	7.300.000,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>168.500.000,00</b>	<b>411.550.186,56</b>	<b>244,24</b>

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri % 244,24 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderlerinde izlenen yüksek orandaki fark 5286 sayılı Kanunla kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün özel idareye devrolunan personelinin aylık ve diğer her türlü malî ve sosyal haklarına ilişkin ödeneklerin, aynı Kanun'un geçici 7'nci maddesi hükmü gereğince merkezi idare tarafından gönderilmesi, sermaye giderlerinde (yatırımlar) izlenen yüksek orandaki fark ise 5302 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi kapsamında gerçekleştirilen yatırımların ödeneklerinin ilgili merkezi idare kuruluşu tarafından gönderilmesinden kaynaklanmaktadır. Her iki durumda da merkezi idare tarafından gönderilen ödenekler il özel idaresinin bütçe başlangıç ödenekleri

arasında yer almamakta ve idarenin bütçe başlangıç ödeneğine kıyasla gerçekleşen giderleri yüksek oranda farklılık göstermektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın İl Özel İdaresinin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 380.217.783,71 TL, Net Faaliyet Geliri 510.484.950,59 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 130.267.166,88 TL olarak gerçekleşmiştir.

Kastamonu 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	Kastamonu İl Özel İdaresi Personel Hizmetleri AŞ	50.000,00	50.000,00	100,00
2	KÖYAŞ Turizm Gıda Pazarlama İnşaat Taahhüt ve Personel AŞ	1.456.032,77	1.416.574,28	97,30
3	Kastamonu Kalkınma Vakfı (KKV) Yakacak İnşaat Turizm Özel Eğitim Kurumları Taahhüt Ticaret ve Sanayi LTD ŞTİ	200.000,00	40.000,00	20,00
4	Kastamonu Teknokent AŞ	5.850.000,00	300.000,00	5,13
5	Kastamonu Ticaret Borsası Ağaç ve Orman ürünleri Sanayi AŞ	51.235.025,00	2.561.751,25	5,00

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Kastamonu İl Özel İdaresinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 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, 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**

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 idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

---

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

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

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

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

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında 55 ila 67'nci maddeler arasında düzenlenmiş olup, bu bölümde iç kontrol sistemine ilişkin olarak; iç kontrolün tanımı ve amacı, kontrolün yapısı ve işleyişi, ön mali kontrol, mali hizmetler birimi, muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları,

---

muhasabe yetkilisinin nitelikleri ve atanması, iç denetim, iç denetçinin görevleri, iç denetçilerin nitelikleri ve atanması, iç denetim koordinasyon kurulu, iç denetim koordinasyon kurulunun görevleri hususlarına yer verilmiştir.

Kanun'un 55'inci maddesinde iç kontrol,

*“(...) idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasabe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü”*

olarak tanımlanmış, 57'nci maddesinde ise;

*“Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasabe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşur.*

*Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemler alınır.”*

hükmüne yer verilmek suretiyle etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması sorumluluğu idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticilerine bırakılmıştır.

31.12.2005 tarih ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Anılan hüküm dayanağında Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak

---

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

İç kontrolün temeli risk yönetimi esasına dayalı olduğundan ve iç kontrol sistemi riske karşı verilen kurumsal tepkiyi ifade ettiğinden Kastamonu İl Özel İdaresinin kurumsal risklerini minimum seviyeye çekmeye yönelik faaliyetleri şu şekilde değerlendirilmiştir.

5018 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları kapsamında 2019 yılında İç Kontrol Eylem Planı hazırlanmış, denetim raporunda eksiklikler belirlenmiş ancak personel eksikliğinden çalışmalar sürdürülememiştir. Bu çerçevede iç kontrol sistem ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesine yönelik herhangi bir çalışma bulunmamaktadır. Dolayısıyla planda yer alması gereken eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının takibi ile iç kontrol sisteminin değerlendirilmesine ilişkin çalışmalar da yapılmamıştır.

13.01.2020 tarihinde idarenin Risk ve İç Kontrol Çalışma Kurulu kurulmak suretiyle kurumsal risk yönetim çalışmaları başlatılmış olup Covid 19 pandemisi nedeni ile bu çalışmalar tamamlanamamıştır.

Bununla birlikte;

Kastamonu İl Özel İdaresi İl Genel Meclisinin 09.01.2020 tarih ve 21 no’lu kararı ile Görev, Yetki ve Çalışma Yönergesi oluşturulmuştur. 23.11.2017 tarih ve 14517 sayılı “olur” ile de İmza Yetkileri Yönergesi hazırlanmış, bu Yönerge kapsamında yetkiler ve yetki devrinin sınırları açıkça belirlenmiştir.

Kurumdaki tüm personel, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin ekinde yer alan Etik Sözleşmesini imzalamış olup özlük dosyalarında yer almaktadır. Analize dayalı ve planlanarak yürütülen bir çalışma olmamakla beraber her yıl düzenlenen hizmet içi eğitim programında “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme yapılmaktadır.

Stratejik plan idarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun olarak hazırlanmış, İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı stratejik plana uygun olarak düzenlenmiştir. İdare, bütçesini stratejik plan ve performans programına uygun olarak

---

hazırlamaktadır. Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler idare faaliyet raporunda gösterilmekte ve idarenin resmi web sitesinden kamuoyuna duyurulmaktadır.

İdareye 3 adet iç denetçi kadrosu tanımlanmış olmakla birlikte, dolu olan bir iç denetçi kadrosu iç denetim fonksiyonunun etkin yerine getirilebilmesi için yeterli değildir.

Açıklanan nedenlerle, her ne kadar tam bir yeterlilik bulunmasa da, Kastamonu İl özel İdaresinde 5018 sayılı Kanun'un 57'inci maddesinde belirtilen iç kontrolün yapısı ve işleyişine ilişkin esaslara uyum sağlamaya yönelik faaliyetler bulunduğu, bu faaliyetlerin yine 5018 sayılı Kanun'un 56'ncı maddesinde açıklanan iç kontrolün amacına yönelik olduğu değerlendirilmiştir. Ancak İç Kontrol Eylem Planı bulunmaması, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun kurulmamış olması ve kurumsal risklerin belirlenerek alınması gereken önlemlerin hayata geçirilmemesi nedeniyle 5018 sayılı Kanun'a uygun olarak iç kontrol sisteminin oluşturulma çalışmalarının tamamlanmadığı değerlendirilmektedir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Kastamonu İl Özel İdaresinin 2021 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: Gelir Tahakkuklarının Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi**

Gelir Şefliği tarafından yapılan gelir tahakkuklarının yıl içerisinde 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabında izlenmediği, tahakkuk tutarlarının yılsonu itibarıyla hesap kapatılırken toplu halde muhasebe kayıtlarına alındığı görülmüştür.



---

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 38'inci maddesinde kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Kanun'un, "Kayıt zamanı" başlıklı 50'nci maddesinde ise *"Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. (...)"* hükmü yer almaktadır.

Buna göre Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının niteliğine ilişkin 86'ncı maddesinde, bu hesabın, 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 hüküm altına alınmıştır. Yönetmelik'in 87'nci maddesinde de; bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tahsili gereken faaliyet alacaklarına ilişkin tutarların 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına, içinde bulunulan dönemi takip eden dönemlerde tahsili gereken faaliyet alacaklarına ilişkin tutarların ise 220 Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydedilerek izleneceği belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Gelirler hesabı" başlıklı 368'inci maddesinde ise, bu hesabın bütçe ile ilgili olsun veya olmasın Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenen uluslararası genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre tahakkuk eden her türlü gelirin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Bu kapsamda, Yönetmelik'in 88'inci ve 165'inci maddelerinde, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve 220 Gelirlerden Alacaklar Hesabında izlenen gelir tahakkuk tutarlarının 600 Gelirler Hesabı ile faaliyet geliri olarak muhasebe kayıtlarına alınması öngörülmüştür.

Yapılan incelemede, Gelir Şefliğinin e-içişleri gelir modülünden kaynaklanan aksaklıklar nedeniyle gelir tahakkuklarını farklı bir bilişim programı ile takip ettiği, bu bilişim programının muhasebe biriminin kullandığı e-içişleri muhasebe modülü ile entegre şekilde çalışmadığı, bu nedenle Muhasebe Şefliğinin öngördüğü gelirler (kira ve lojman gelirleri gibi) haricinde kalan yıl içindeki diğer gelir tahakkuklarını 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabında izlenemediği, Gelir Şefliğinin yıl içinde yapmış olduğu tahakkuk kayıtlarına ilişkin tahsilatların ise belirli zaman aralıklarında tahsilat makbuzu ile Muhasebe Şefliği tarafından doğrudan 600 Gelirler Hesabında muhasebeleştirildiği, tahsil edilmeyen veya takipli alacak haline gelen gelir

---

tahakkuklarının yılsonu itibarıyla muhasebeleştirilerek mahiyetine göre 120 Gelirlerden Alacaklar veya 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına kaydedildiği, bu kapsamda 2021 yılı içinde Gelir Şefliği kayıtlarında 5.090.791,32 TL tahakkuk kaydının yapıldığı, Muhasebe Şefliği ilgili tahakkuk kayıtlarının 1.429.865,12 TL'sini 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabında, 1.735.294,04 TL'sini 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında, 78.783,46 TL'sini 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında muhasebeleştirilmesine rağmen aradaki fark olan 1.846.848,70 TL gelir tahakkukunun muhasebe kayıtlarında yer almadığı tespit edilmiştir.

Her ne kadar İdare, yıl içinde çeşitli Birlikler ile aralarında imzalanan projelere ilişkin protokol tutarlarının gelir servisi tahakkuklarında ve muhasebe kayıtlarında 120.04.05.02.05 Mahalli İdarelerden Alınan Proje Yardımları kodunda muhasebeleştirildiğini, ancak yıl sonunda tahsil edilemeyen protokol tahakkuklarının sistem tarafından otomatik olarak 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına taşınması gerekirken mahalli idareler detaylı hesap planında 121.04...lü kodlar yer almadığından devir işlemlerinin sistemsel olarak gerçekleştirilemediğini, bu nedenle söz konusu protokollere ilişkin tahakkuk kayıtlarını geçici olarak muhasebe kayıtlarından çıkararak gelir servisinin takibine bıraktıklarını, yıl geçtikten sonra tekrar aynı tutarların 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile tahakkuk kayıtlarının yapıldığını ve tahakkukların muhasebe kayıtlarında izlenmesine devam edildiğini belirtmekte ise de; yapılan işlemlerin 2021 yılı bilançosunda 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının 1.846.848,70 TL tutarında eksiki ile yer almasını düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır. 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı muhasebe kayıtlarında 600 Gelirler Hesabı ile birlikte çalıştığından yıl sonunda gelirler hesabının eksiki faaliyet sonuçlarına yansımaktadır.

Bu itibarla, 2021 yılı Bilançosu, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı, Faaliyet Sonuçları Tablosu ise dönem olumlu faaliyet sonucu itibarıyla doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

---

**BULGU 1: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Paylarının Tahsiline İlişkin Takibin Yapılmaması**

İl Özel İdaresince, belediyeler tarafından ödenmeyen veya eksik ödenen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarına ilişkin takip ve tahsilat işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı" başlıklı 12'nci maddesinin;

Değişik altıncı fıkrasında; belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci ve 18'inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı tahakkuk ettirileceği ve bu payın ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği,

Değişik yedinci fıkrasında; tahsil edilen miktarın il özel idaresi tarafından açılacak özel hesapta toplanacağı, bu miktarın il özel idaresince ve belediyelerce kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla hazırlanan projeler kapsamında kamulaştırma, projelendirme, plânlama ve uygulama konularında kullanılmak üzere vali tarafından söz konusu idarelere aktarılacağı ve bu payın valinin denetiminde kullanılacağı,

Ek dokuzuncu fıkrasında; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak belediyelerce tahsil olunan miktarların tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği, tahsil edilen katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı paylarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği,

Ek onuncu fıkrasında; belediye başkanlarının, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlü olduğu, ödenmeyen payların, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine ilgili belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderileceği,

hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede, Kastamonu il sınırları içindeki bir kısım belediyelerin emlak vergisi ile birlikte tahsil olunan taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payını Kanun'un öngördüğü süre içinde İl Özel İdaresine bildirilmediği, bu belediyelerden bir kısmının ise bildirmiş oldukları katkı paylarını eksik ödediği, bu kapsamda aşağıdaki tabloda ayrıntısı gösterildiği üzere İl Özel İdaresine ödenmeyen 2.168.301,70 TL tutarındaki kısmı 2021 yılı öncesinden, 131.686,90 TL tutarındaki kısmı 2021 yılından olmak üzere toplam 2.299.988,60 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı bulunduğu, tahsil edilemeyen paylara ilişkin olarak herhangi bir takibin yapılmadığı ve 6183 sayılı Kanun kapsamında gecikme zammı uygulanmadığı tespit edilmiştir.

**Tablo 6: İl Özel İdaresine Ödenmeyen Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı**

İlgili Belediye	2021 Yılı Öncesi (TL)	2021 Yılı (TL)	Toplam (TL)
Kastamonu Belediyesi	1.038.426,89	0,00	1.038.426,89
Abana Belediyesi	144.539,65	0,00	144.539,65
Ağlı Belediyesi	676,28	0,00	676,28
Araç Belediyesi	95.817,50	0,00	95.817,50
Bozkurt Belediyesi	149.952,73	0,00	149.952,73
Cide Belediyesi	388.228,97	31.738,13	419.967,10
Çatalzeytin Belediyesi	41.373,49	18.245,30	59.618,79
Daday Belediyesi	48.222,34	12.300,90	60.523,24
Devrekani Belediyesi	145.056,44	34.472,44	179.528,88
Doğanyurt Belediyesi	350,35	937,73	1.288,08
İhsangazi Belediyesi	1.298,53	0,00	1.298,53
İnebolu Belediyesi	1.554,32	0,00	1.554,32
Küre Belediyesi	418,71	0,00	418,71
Pınarbaşı Belediyesi	935,51	0,00	935,51
Seydiler Belediyesi	2.384,81	0,00	2.384,81
Şenpazar Belediyesi	779,08	0,00	779,08
Taşköprü Belediyesi	99.748,51	33.992,40	133.740,91
Tosya Belediyesi	8.537,59	0,00	8.537,59
<b>Genel Toplam</b>	<b>2.168.301,70</b>	<b>131.686,90</b>	<b>2.299.988,60</b>

Bu itibarla; belediyelerce tahsil olunan taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının İl Özel İdaresine ödenmemesi ve İl Özel İdaresinin bu payların tahsiline ilişkin takip usullerini uygulamaması 2863 sayılı Kanun'a aykırılık teşkil etmektedir.

Her ne kadar İdare, bulguya konu edilen tespit üzerine, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı paylarının ilgili Belediyelerin İller Bankasınca gönderilen paylarından kesilerek İdarenin ilgili hesabına aktarılması hususunda İller Bankası Genel Müdürlüğüne yazılı talepte bulunulduğunu, ilgili Belediye Başkanlıklarına da ödenmeyen ya da eksik ödenen katkı paylarına gecikme faizi uygulanacağına yazılı olarak bildirildiğini belirtmekte ise de; henüz bir tahsilat gerçekleşmemiştir.

## **BULGU 2: Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi**

İdareye ait vadeli mevduat hesaplarından elde edilen faiz gelirlerinin net tutarlar üzerinden muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Gayri safilik ilkesi" başlıklı 39'uncu maddesine göre, gelir ve giderler, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedilmelidir.

Aynı Yönetmelik'in "Faaliyet sonuçları tablosu ilkesi" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise, kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemlerinin, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izleneceği; gelir ve gider hesaplarının, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsus olduğu belirtilmiştir.

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

Yapılan incelemede, mevduat faizlerinin net tutar üzerinden muhasebe kayıtlarına alındığı, bu nedenle 600.05.01.09.03 hesap kodunda izlenen mevduat faiz gelirleri ile 630.03.04.03.01 hesap kodunda izlenen vergi ödemeleri ve benzeri giderlerin muhasebe kayıtlarında 184.286,74 TL eksiği ile yer aldığı tespit edilmiştir.

Her ne kadar hesaplanan brüt faiz tutarının 600 Gelirler Hesabının alacağına, bu faiz tutarından kesilen verginin ise 630 Giderler Hesabının borcunda izlenmesi nedeniyle İdarenin faaliyet sonuçları değişmeyecekse de mevduatlardan sağlanan faiz kazancının net tutar üzerinden muhasebeleştirilmesi işlemi gelir ve giderlerin gayrisafiliği ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

Vadeli mevduat hesaplarından elde edilen faiz gelirlerinin brüt tutarlar üzerinden muhasebeleştirilmesi ve faiz gelirlerinden yapılan vergi ve diğer kesintilerin gider olarak muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

### **BULGU 3: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması**

İl Özel İdaresinde çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "*Çalışma şartları ve dinlenme hakkı*" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde 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; 60'ncü maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

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 ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Tasarruf Tedbirleri" konulu 2021/14 sayılı Genelgesinde; 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 kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede İl Özel İdaresinde görev alan kadrolu 192 işçinin toplam 20233 gün kullanılmamış ücretli yıllık izin hakkı bulunduğu, bu işçilerden 90'nın birikmiş izin hakkının da 100 günün üzerinde olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde, mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları karşılığında işçinin son ücreti dikkate alınarak, izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde İl Özel İdaresinde çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve İdareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

#### **BULGU 4: Yurtiçi Geçici Görev Yolluğu Ödemelerinde Görevlendirme Sürelerinin Aşılması**

Yurtiçi geçici görev yolluğu ödemelerinde, görevlendirme tarihleri dışında gündelik giderlerin ödendiği görülmüştür.

---

6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun "Tarifler" başlıklı 3'üncü maddesinde harcırah; bu Kanun'a göre ödenmesi gereken yol masrafı, gündelik, aile masrafı ve yer değiştirme masraflarından biri, birkaçı veya tamamı olarak tanımlanmıştır.

Kanun'un "Harcırahın unsurları" başlıklı 5'inci maddesinde ise harcırahın, yol masrafı, yevmiye, aile masrafı ve yer değiştirme masraflarından birine, birkaçına veya tamamına müstahak olabileceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Hilafi hakikat beyanname verenler" başlıklı 60'ıncı maddesinde ise; maddi hatalar hariç olmak üzere, bu Kanun'a göre tahakkuk edecek harcırah tutarının miktarını artıracak şekilde gerçeğe aykırı beyanname verenler hakkında disiplin cezası verilebileceği ve gerçeğe aykırı beyanname verenlerin aldıkları fazla harcırah tutarlarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre bu kişilerden tahsil edilebileceği belirtilmiştir.

15.08.2007 tarih 26614 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin yolluklara ilişkin düzenlemelerin yapıldığı üçüncü bölümünün "Yurtiçi geçici görev yolluğu" başlıklı 19'uncu maddesinde;

*"(1) Yurtiçi geçici görev yolluklarının ödenmesinde aşağıdaki belgeler ödeme belgesine eklenir.*

- a) Görevlendirme yazısı veya harcama talimatı,*
- b) Yurtiçi/Yurtdışı Geçici Görev Yolluğu Bildirimi (Örnek: 19),*
- c) Yatacak yer temini için ödenen ücretlere ilişkin fatura*

*(...)*

*ödeme emri belgesine eklenir."* ifadesi yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; harcırahın konusuna ulaşım, konaklama, gündelik, yer değiştirme giderlerinin dahil olduğu, bu giderlerin ise ancak görevlendirme süresi kapsamında ödenebileceği, bahsedilen giderler dışında ödeme yapılamayacağı, tahakkuk edecek harcırah miktarını artıracak şekilde gerçeğe aykırı beyan verenler hakkında ilgili kanunların hükümleri gereğince tahsil ve disiplin işlemlerinin uygulanması gerektiği anlaşılmaktadır.



Yapılan incelemede; yıl içerisinde geçici görevlendirme kapsamında memuriyet mahalli dışında görev yapan bir kısım personelin, görevli oldukları tarih aralıklarının bitimini takip eden günlere ilişkin geçici görev yolluğu bildirimini ile gündelik beyanında buldukları, görev yolluğu bildirimindeki tarihler ile görevlendirme yazısında belirtilen tarihlere ilişkin karşılaştırma ve gerekli kontrollerin yapılmaması nedeniyle bu şekilde beyan veren personele görevlendirme süreleri dışında geçici görev yolluğu ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir.

Kurum personeline yapılacak geçici görev yolluğu ödemelerinin görevlendirme tarihleri kapsamında ödenmesi, personelin görevli olmadıkları günlere ilişkin gündelik beyanlarının ödenmemesi gerekmektedir.

### **BULGU 5: Kompanzasyon Sisteminin Etkin Olarak Çalışmaması Sebebiyle Reaktif Enerji Bedeli Ödenmesi**

Elektrik dağıtım ünitelerinde kullanılan kompanzasyon sisteminin etkin olarak çalışmaması nedeniyle elektrik faturalarında reaktif enerji bedeli ödendiği, bu nedenle İdare bütçesinde yer alan ödeneklerin verimli kullanılmadığı görülmüştür.

02.01.2014 tarih ve 28870 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Elektrik Piyasası Dağıtım Yönetmeliği’nin “Kompanzasyon sistemleri” başlıklı 18’inci maddesinde, dağıtım şirketi ve kullanıcının, mevzuat hükümleri uyarınca tesislerinde uygun kompanzasyon tesislerini kurmakla yükümlü olduğu ifade edilmiştir.

31.12.2015 tarih ve 4. Mükerrer 29579 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar’ın “Reaktif enerji tarifesi uygulanmasının kapsamı” başlıklı 13’üncü maddesinde; *“kurulu gücü 50 kVA’nın altında olan müşteriler, çektikleri aktif enerji miktarının yüzde otuz üçünü aşan şekilde endüktif reaktif enerji tüketmeleri veya aktif enerji miktarının yüzde yirmisini aşan şekilde kapasitif reaktif enerji vermeleri halinde; kurulu gücü 50 kVA ve üstünde olanlar ise, çektikleri aktif enerji miktarının yüzde yirmisini aşan şekilde endüktif reaktif enerji tüketmeleri veya aktif enerji miktarının yüzde on beşini aşan şekilde sisteme kapasitif reaktif enerji vermeleri halinde reaktif enerji tüketim bedeli ödemekle yükümlü”* olduğu hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla tüketicilerin önce sistemden çektikleri (endüktif reaktif enerji) ve daha sonra sisteme verdikleri (kapasitif reaktif enerji) reaktif enerjiye ilişkin olarak belirlenen sınırların aşılması halinde reaktif enerji bedeli uygulanmaktadır.

---

Yapılan incelemede, İdarenin, hizmet birimleri, asfalt plenti ve tesisler gibi yerlerde kurulmuş olan kompanzasyon sistemlerinin etkin olarak çalıştırılmaması nedeniyle 2021 yılı içerisinde elektrik faturalarında toplam 75.920,40 TL reaktif enerji bedeli ödendiği tespit edilmiştir.

Her ne kadar İdare, Kastamonu ilinin coğrafi şartları ve meteorolojik olaylar nedeniyle sık sık elektrik arızaları meydana geldiğini ve kompanzasyon sistemlerinin hasar gördüğünü, imkânlar dahilinde arızaların takip edildiğini, ayrıca her sene en yüksek reaktif güç bedeli tahakkuk eden faturadaki reaktif enerji bedelinin İdarenin hesaplarına iadesinin sağlandığını, bu işlemle ilgili olarak 2021 yılı faturalarına yansıyan en yüksek reaktif enerji bedeli olan 10.618,57 TL'nin Ocak 2022 itibarıyla iadesinin gerçekleştiğini belirtmekte ise de, kompanzasyon sistemi kurulmaması veya kurulu olan kompanzasyon sistemlerinin bakımının düzenli yapılmaması nedeniyle reaktif enerji bedeli ödenmesi Elektrik Piyasası Dağıtım Yönetmeliği'ne aykırılık teşkil etmekte ve kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına sebebiyet vermektedir.

#### **BULGU 6: Mahsup Dönemine Aktarılan Ön Ödemelerin Yılı Bütçesi ile İlişkilendirilmemesi**

İdarenin, 2020 yılı dönem sonu itibarıyla 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabında izlediği ve mahsup dönemi içinde 2020 yılı bütçesi ile ilişkilendirmesi gereken ön ödeme tutarlarını 2021 yılı bütçesine gider kaydettiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 395'inci maddesinde, mali yıl içinde kamu görevlilerine veya harcama yetkilisi mutemedine bütçedeki ödeneğine dayanılarak verilen avanslar ile açılan kredilere ait mal teslim edildiği veya hizmet o yıl sonuna kadar yapıldığı halde, herhangi bir nedenle mahsup belgeleri yılı geçtikten sonra verilenler veya mahsup belgeleri yılı içinde verildiği halde muhasebe birimince inceleme işinin sona ermemesi dolayısı ile mahsup dönemine aktarılmış olan tutarların, muhasebe birimince, geçen yıl bütçe mahsupları hesabına kaydedilmek suretiyle mahsup dönemi sonuna kadar kapatılacağı ve geçen yıla ait bütçe giderlerinin ilgili bütçe tertibiyle ilişkilendirilerek 834 Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabı ile muhasebeleştirileceği belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 137'nci maddesinde mahsup dönemine aktarılan iş avans ve kredileri ile personel avanslarının izlendiği 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabının, 419 ve 421'inci maddelerinde ise mahsup dönemine aktarılan ön ödemeler için saklı tutulan

ödenekler ile bunlardan mahsup dönemi sonuna kadar kullanılanlar veya tenkis edilenlerin izlendiği 906 Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak Ödenekler Hesabı ile 907 Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler Hesabının işleyişine açıklık getirilmiştir. Buna göre herhangi bir nedenle mahsubu yapılamayan avans ve kredi tutarları, saklı tutulan aynı miktardaki ödenekleri ile birlikte ertesi yıl içerisinde kapatılmak üzere mahsup dönemine aktarılmalı, devredilen tutarlara ait mahsup belgeleri, mahsup dönemi içerisinde muhasebe birimine verildiğinde geçen yıl bütçe mahsupları hesabına kaydedilerek mahsup işlemi yapılmalı ve saklı tutulan ödenekler kapatılmak suretiyle verilen avans ve kredilerin ilgili olduğu yıl bütçesi ile ilişkilendirilmesi sağlanmalıdır.

Yapılan incelemede, 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabında izlenen ve 2020 yılı dönem sonu itibarıyla mahsup dönemine aktarılması gereken 139.006,41 TL tutarındaki ön ödeme tutarının, 906 Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak Ödenekler Hesabı ve 907 Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler Hesabı ile ilişkilendirilmeden 2021 yılı muhasebe kayıtlarına aktarıldığı, sonrasında da 834 Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabı ile ilişkilendirilmeden 2021 yılı bütçesinden giderleştirildiği tespit edilmiştir. Bu nedenle, 2021 yılı 830 Bütçe Giderleri Hesabının olması gerekenden 139.006,41 TL fazla gösterilmesine neden olunmuştur.

#### **BULGU 7: Bilişim Sistemlerinde Gerekli Yetkilendirme ve Kontrol Mekanizmalarının Bulunmaması**

İdarenin, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğünde kullanılan bordro hazırlama, Destek Hizmetleri Müdürlüğünde kullanılan amortisman ayırma ve Strateji Geliştirme Müdürlüğüne bağlı Gelir Şefliğinde gelir takibi amaçlarıyla kullandığı bilişim sistemlerine erişimde, personele mevzuatta öngörülen yetkilendirilmelerin yapılmadığı, ayrıca Gelir Şefliğinde gelir takibi yapmak amacıyla kullanılan bilişim sisteminin gerekli kontrol mekanizmalarını içermediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "İç kontrolün tanımı" başlıklı 55'inci maddesinde iç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından

---

oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü şeklinde tanımlanmıştır.

Bu kapsamda iç kontrol özetle, idarenin sağlıklı çalışmasını etkileme ihtimali olan risklerin tanımlanması, bu risklerin gerçekleşme düzeylerine göre önceliklendirilmesi ve bu riskleri ortadan kaldıracak eylem ve süreçlerin oluşturulması ile izlenmesidir. Kurumların faaliyetlerinin büyük ölçüde bilişim sistemleri desteğiyle yürütülmesi sebebiyle, iç kontrollerin önemli bir kısmının bilişim ortamında oluşturulması gerekmektedir. Nitekim Maliye Bakanlığı tarafından 5018 sayılı Kanun'a dayanılarak 2007 yılında yayınlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde bu husus standarda bağlanmıştır. Tebliğ'de yer alan 12 numaralı "Bilgi sistemleri kontrolleri" standardında, idarelerin, bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlamak için gerekli kontrol mekanizmalarını geliştirmeleri gerektiği vurgulanmış ve bilgi sistemine veri ve bilgi girişi ile bunlara erişim konusunda yetkilendirmelerin yapılması, hata ve usulsüzlüklerin önlenmesi, tespit edilmesi ve düzeltilmesini sağlayacak mekanizmalar oluşturulması gerektiği ifade edilmiş, buna ilişkin olarak idarelerin bilişim yönetişimini sağlayacak mekanizmalar geliştirmeleri hüküm altına alınmıştır.

Bilişim sistemleri kontrolleri arasında yer alan yönetim kontrollerinin amacı, güvenli ve yeterli bir bilişim ortamının sağlanması için kurumsal strateji ve amaçlara uygun yönetim, karar alma, yönlendirme ve izleme mekanizmalarının oluşturulmasını sağlamaktır. Bu kontroller kuruma, alt düzeydeki ayrıntılı kontrollerin varlığı ve etkinliği konusunda makul bir güvence sağlamaktadır.

Yapılan incelemede, Gelir Şefliği tarafından kullanılan bilişim sisteminde, veri ve bilgi girişi hata ve usulsüzlüklerinin önlenmesini, tespit edilmesini ve düzeltilmesini sağlayacak mekanizmaların bulunmadığı, personelin bilişim sistemine erişimlerine ilişkin yetkilendirmelerin yazılı yönergelerle düzenlenmediği, yazılı olmayan yetkiler ile sisteme erişimi bulunan birden fazla personelin aynı kullanıcı adı ve parolayı kullandığı, girilmiş olan bilgi ve veriler üzerinde, herhangi bir kontrol mekanizması olmadan değişiklik yapma ve silme gibi işlemler gerçekleştirebildiği, aynı yazılımın İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğünde bordro hazırlama, Destek Hizmetleri Müdürlüğünde amortisman ayırma işlemleri için kullanılan modüllerine erişimde de yazılı yetkilendirmelerin olmadığı tespit edilmiştir.

Her ne kadar İdare, bulguya konu edilen tespit üzerine sisteme erişimi olan her personel için ayrı kullanıcı adı ve parola alınması ile görevlendirmelerin yazılı olarak yapılması

---

tedbirlerini gerçekleştirmiş ise de, bilişim sistemleri üzerinde gerekli kontrol mekanizmaları kurulmadan yapılan iş ve işlemler nedeniyle bilgi ve veri güvenliği ile iş sürekliliği halen risk altındadır. Kamu İç Kontrol Standartları çerçevesinde bilişim sistemlerinde gerekli kontrol mekanizmalarının kurulması gereklidir.

### **BULGU 8: Kiraya Verilen Taşınmazlara İlişkin Kira Artışlarının Hatalı Gerçekleştirilmesi**

İdare tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre kiraya verilen taşınmazların kira artışlarının hatalı yapılması sonucu yıllık kira artışların kümülatif olarak yıllar itibarıyla eksik tahakkuk ettirildiği tespit edilmiştir.

İdarece kiraya verilen taşınmazların kira sözleşmelerinde, kira artış oranı ile ilgili olarak;

- İlk yıldan sonraki yılların kira bedellerinin bir önceki yıl kira bedelinin her yıl TÜİK tarafından yayımlanan üretici fiyatları endeksi (bir önceki yılın aynı ayına göre % değişim oranı) oranında artırılması suretiyle bulunacak bedelden aşağı olmamak üzere idarece belirleneceği,

- ÜFE/TÜFE fiyatları endeksinde meydana gelen artış oranının (bir önceki yılın aynı ayına göre yıllık % değişim oranı) yüksek olanının seçileceği,

- ÜFE/TÜFE fiyatları endeksinde meydana gelen artış oranı ile birlikte 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranı da dikkate alınmak suretiyle yüksek olan oranın tercih edileceği,

gibi değişik hükümlere yer verilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Uygulama alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde, konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümlerin kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı, 344'üncü maddesinde, tarafların yenilenen kira dönemlerinde uygulanacak kira bedeline ilişkin anlaşmalarının bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla geçerli olduğu belirtilmiştir.

---

31.03.2011 tarihli ve 6217 sayılı Yargı Hizmetlerinin Hızlandırılması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 04.07.2012 gün ve 6353 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesiyle değişik geçici 2'nci maddesinde;

*“Kiracının Türk Ticaret Kanununda tacir olarak sayılan kişiler ile özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişileri olduğu işyeri kiralarında, 11/1/2011 tarihli ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun 323, 325, 331, 340, 342, 343, 344, 346 ve 354 üncü maddeleri 1/7/2012 tarihinden itibaren 8 yıl süreyle uygulanmaz. Bu halde, kira sözleşmelerinde bu maddelerde belirtilmiş olan konulara ilişkin olarak sözleşme serbestisi gereği kira sözleşmesi hükümleri tatbik olunur. Kira sözleşmelerinde hüküm olmayan hallerde mülga Borçlar Kanunu hükümleri uygulanır.”*

denilmiş ve 18.01.2019 gün ve 30659 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 7161 sayılı Kanun'un 59'uncu maddesi ile, 6217 sayılı Kanun'un geçici 2'nci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

*“Bu fıkrayı ihdas eden Kanunla değiştirilen 6098 sayılı Kanunun 344 üncü maddesindeki tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranının esas alınacağına ilişkin hüküm, birinci fıkra kapsamında olan kira sözleşmeleri ile akdedilmiş diğer kira sözleşmelerinin yenilenmesinde uygulanır.”*

7161 sayılı Kanun'un 69'uncu maddesinin (b) fıkrasında, 56'ncı ve 59'uncu maddelerinin 01.01.2019 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

6098 sayılı Kanun'un kira bedelinin belirlendiği 344'üncü maddesinde yer alan üretici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı 7161 sayılı Kanun'un 56'ncı maddesiyle tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı şeklinde değiştirilmiştir. Ayrıca 6217 sayılı Kanun'un Geçici 2'nci maddesi ile 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesi uygulamasından 8 yıl süre ile muaf tutulan tacir olarak sayılan kişiler ile özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişileri de 7161 sayılı Kanun'un 59'uncu maddesi ile uygulama kapsamına dahil edilmiştir.

Yukarıda ki mevzuat hükümlerinden anlaşılmaktadır ki 01.01.2019 tarihine kadar yıllık kira artışları, sözleşme serbestisi gereği kira sözleşmesindeki hükümlere göre yapılacak olup 01.01.2019 tarihinden sonra ise tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla kira artışları yapılacaktır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından kiraya verilen taşınmazlara ilişkin kira artış oranının yanlış belirlenmesi sebebiyle yıllar itibarıyla yapılan kira artışlarının eksik hesaplandığı tespit edilmiştir. Şöyle ki;

İdare tarafından kiraya verilen 12 adet taşınmaz bulunmakta olup, bunlar arasından örneklem yoluyla seçilen ve uzun süredir aynı kiracı tarafından kullanılan, ayrıca diğerlerine nispeten kira tutarları yüksek olan 3 adet taşınmaz kiralaması üzerinden yapılan hesaplamada, İdare tarafından yapılan kira artışları ile olması gereken kira artışları arasında 2015 ve 2016 yıllarında İdare lehine 1.211,08 TL tutarında fazla, 2017 ve sonrasında ise İdare aleyhine 289.920,43 TL tutarında eksik kira tahakkukunda bulunulduğu görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre kiraya verilen taşınmazların kira artışlarının tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı dikkate alınarak gerçekleştirilmesi gerekir.

Her ne kadar İdare, bulguya konu edilen tespit üzerine, ilgili kiracılara kira farkının ödenmesi için yazılı bildirimde bulunulduğunu belirtmekte ise de; henüz bir tahsilat gerçekleşmemiştir.

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>