



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KÜTAHYA İL ÖZEL İDARESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu



Aralık 2020

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	6
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	6
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	10
7.	DENETİM BULGULARI	10
8.	EKLER.....	26

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu	4
Tablo 2: Bütçe Gider Tahmin ve Gerçekleşen Tutar	4
Tablo 3: Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar	5
Tablo 4: Bilgi İşlem Müdürlüğü Tarafından Üretilen Yazılımlar ve Cihazlar	11

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Bilgi İşlem Müdürlüğü Tarafından Üretilen Yazılımlar ve Cihazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
2. Yapım İşi Hakedişlerinden Yapılan Geçici Kabul Noksanlıklarına İlişkin Kesintilerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. İdare Taşınmazlarının Tapu Kütüğünde Birden Fazla İsimde Tescilin Bulunması
2. Banka Hesabı ile Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı Arasında Uyumsuzluk Olması
3. İdare Taşınmazlarının Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Süresiz Olarak Tahsis Edilmesi
4. Taşınmaz Formları ile Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Oluşturulmaması
5. Hazineye Ait Taşınmazların Satışından Aktarılan Payların Hatalı Dağıtılması
6. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının İlgili Belediyelerden Takip Edilmemesi
7. İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması
8. Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi
9. Yapım İşi İhalelerinde İş Sağlığı ve Güvenliğine Dair Görevlendirmelerin Geç Yapılması
10. Vadeli Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

yapmakla görevli ve yetkilidir.

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

10.07.2018 tarih 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97'nci maddesinde mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek Çevre ve Şehircilik

Bakanlığının görevleri arasında sayılmıştır. Bu amaçla İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kaldırılarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı teşkilatı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Söz konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 100'üncü maddesinde de; mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak yeni kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

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

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Görev ve yetkileri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 30'uncu maddesinde sayılan Vali, il özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmektedir.

Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür.

İl özel idaresi teşkilatı 5302 sayılı Kanun'un verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde norm kadro ilke ve standartlarına göre oluşturulur. Bu itibarla Kütahya İl Özel

İdaresi memur, sözleşmeli personel ve işçi olarak teşkilatlandığı merkez ve tüm ilçelerde verdiği hizmetleri;

Memur (657-4/A) olarak 1 genel sekreter, 1 genel sekreter yardımcısı, 13 birim müdürü ve 12 ilçe özel idare müdüründen oluşan, genel idare hizmetlerinde 51, teknik hizmetlerde 48, avukatlık hizmetlerinde 1, sağlık hizmetlerinde 1, yardımcı hizmetlerde 6 olmak üzere toplam 134 personel,

Sözleşmeli personel (657-4/B) olarak 11 personel,

İşçi (657-4/D) olarak ise 155 personel ile gerçekleştirmektedir.

Karar organlarından olan il genel meclisi ise 37 üyeden oluşmaktadır.

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

1.3. Mali Yapı

Kütahya İl Özel İdaresi, faaliyetlerini 2019 yılı bütçesi ile verilen ödenekler ve ilgili kanunlarla merkezi idareden aktarılan diğer kaynaklarla yürütmektedir.

Bu kapsamda Kütahya İl Özel İdaresinin 2019 yılı bütçesiyle 145.000.000,00 TL gelir ve ödenek öngörülmüş olup, 90.643.759,15 TL 2018 yılından devreden ödenek, ve Merkezi İdare Bütçesinden kullanım amacı belirlenmiş yatırımlar için aktarılan toplam 126.552.758,60 TL ödenek ile birlikte yılı ödenekleri 362.196.517,75 TL'ye ulaşmıştır.

Kütahya İl Özel İdaresinin sunulan mali tablolarına göre 2019 yılı gelir ve gider durumu aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu

Gider Türü (1. Düzey)	Bütçe ile Verilen Ödenek	Önceki Yılda Devreden Ödenekler	Ek Ödenek (Yedek Ödenek)	Yıl İçinde İptal Edilen Ödenek	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	Sonraki Yıla Devreden Ödenek
Personel Giderleri	22.190.649,00	0,00	42.288.096,18	0,00	58.048.086,67	58.048.086,67	0,00
S.G.K Dev. Prim. Giderleri	3.663.907,00	0,00	8.628.083,03	0,00	10.554.196,23	10.554.196,23	0,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	51.177.916,00	10.135.703,32	5.039.473,87	6.199,20	70.765.079,03	63.103.917,11	7.654.962,72
Faiz Giderleri	0,00	0,00	0,00	0,00	2.242,03	2.242,03	0,00
Cari Transferler	5.922.186,00	37.500,00	0,00	38.663,96	5.566.490,01	5.327.826,05	200.000,00
Sermaye Giderleri	41.145.342,00	80.470.555,83	70.597.105,52	580.808,06	202.686.791,31	149.517.411,47	52.588.571,79
Sermaye Transferleri	13.650.000,00	0,00	0,00	0,00	14.573.632,46	14.573.632,46	0,00
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Yedek Ödenekler	7.250.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	145.000.000,00	90.643.759,15	126.552.758,60	625.671,22	362.196.517,74	301.127.312,02	60.443.534,51

Tablo 2: Bütçe Gider Tahmin ve Gerçekleşen Tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gider Türü	Bütçe	Net Bütçe Ödeneği	Gerçekleşen
830	01	Personel Giderleri	22.190.649,00	58.048.086,67	58.048.086,67
830	02	S.G.K Dev. Prim. Giderleri	3.663.907,00	10.554.196,23	10.554.196,23
830	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	51.177.916,00	70.765.079,03	63.103.917,11
830	04	Faiz Giderleri	0,00	2.242,03	2.242,03
830	05	Cari Transferler	5.922.186,00	5.566.490,01	5.327.826,05
830	06	Sermaye Giderleri	41.145.342,00	202.686.791,31	149.517.411,47
830	07	Sermaye Transferleri	13.650.000,00	14.573.632,46	14.573.632,46
830	08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00
900	09	Yedek Ödenekler	7.250.000,00	0,00	0,00
TOPLAM			145.000.000,00	362.196.517,74	301.127.312,02

*Not: Yedek ödenek bütçe kalemleri içinde bulunmamaktadır.

Tablo 3: Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gelir Türü	Bütçe	Gerçekleşen
800	01	Vergi Gelirleri	265.000,00	273.413,25
800	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.910.000,00	4.820.854,97
800	04	Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	126.552.758,28
800	05	Diğer Gelirler	139.825.000,00	137.258.252,28
800	06	Sermaye Gelirleri	0,00	0,00
800	08	Tahsilatlardan Alacaklar	0,00	0,00
800	09	Red ve İadeler (-)	0,00	185.135,93
TOPLAM			145.000.000,00	263.711.888,29

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Kütahya İl Özel İdaresinin muhasebe kayıt sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup; kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek, 27.05.2016 tarih 29724 (M) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

1.4.2. 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 sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar’ın 8’inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Kasa sayım tutanağı

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablolarına verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki

düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç 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 bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın 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.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi 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.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Kütahya İl Özel İdaresi tarafından Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları ile İdarenin yönetim sorumluluğu kapsamında müdürlüklerle ortak çalışma yapılarak Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

Bu kapsamda İdarenin iç kontrol sistemleri değerlendirilmiştir. Bu kapsamda İdarenin iç kontrol sistemleri değerlendirilmiştir. İdarede, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve kurumlara gönderilen Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi de dikkate alınarak, etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasının sağlanması çalışmaları devam etmektedir.

Kütahya İl Özel İdaresince, Görev, Yetki ve Çalışma Yönergesi hazırlanarak yürürlüğe girmiş, kurumda yürütülen faaliyetler çerçevesinde iş tanımları yapılmış, iş akış şemaları çıkartılmıştır. Ayrıca, idarece “Risk Strateji Belgesi” hazırlanarak, kurumun amaç ve hedeflerini engelleyecek risklerin tanımlanması da risk yönetimi açısından önemli bir gelişmedir. Ancak, İdare tarafından iç kontrol riskleri belirlenmemiştir. Kamu İç Kontrol Rehberi’ne uygun olarak iç kontrol risklerinin belirlenmesi İdarenin birimlerinde, faaliyet/iş

süreçlerinde ortaya çıkabilecek belirsizlikleri asgari düzeye indirmede önem arz etmektedir.

Stratejik plan idarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır. İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlanmıştır.

İdare bütçesi hazırlanırken stratejik plan-performans programı ve bütçe ilişkisinin gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülmüştür.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek, analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır. Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler İdare faaliyet raporunda gösterilmekte ve idare faaliyet raporu kamu idaresinin web sayfasında yayınlanmaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. İdarenin tüm birimleri iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirmekte, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlamaktadır. Söz konusu Kurul da bu raporları değerlendirerek üst yöneticinin onayına sunmaktadır.

Diğer yandan, 2006/10654 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik yürürlüğe konulmuştur. Bu Yönetmelik'te iç denetçilerin, kamu idareleri itibarıyla sayılarının, niteliklerinin, atanmalarının, çalışma usul ve esaslarının, sertifikalarının verilmesi ve derecelendirilmesi ile diğer hususların düzenlemesi amaçlanmıştır. 2013/4747 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile de Kütahya İl Özel İdaresi için 3 adet iç denetçi kadrosu ihdas edilmiştir. Ancak, İdarede, iç denetim biriminin oluşturulmadığı ve iç denetçi kadrolarına atama yapılmadığı tespit edilmiştir.

İdare tarafından, iç kontrol faaliyetleri çerçevesinde, iç kontrol riskleri belirlenmemiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde kamu iç kontrol standartlarının amacı açıklanmıştır. Bu amaçta idarelerin, iç kontrol sistemlerinin oluşturulmasında, izlenmesinde ve değerlendirilmesinde dikkate almaları gereken temel yönetim kurallarını göstermeyi ve tüm kamu idarelerinde tutarlı, kapsamlı ve standart bir kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması olarak belirlenmiştir. Risk değerlendirme, idarenin hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek risklerin tanımlanması,

analiz edilmesi ve gerekli önlemlerin belirlenmesi sürecidir.

Bu haliyle değerlendirildiğinde etkin bir iç kontrol ve risk değerlendirme sisteminin varlığından söz etmek mümkün değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kütahya İl Özel İdaresi 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Bilgi İşlem Müdürlüğü Tarafından Üretilen Yazılımlar ve Cihazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Bilgi İşlem Müdürlüğü tarafından İdare bünyesinde üretilen yazılım ve cihazlar muhasebeleştirilmemiş ve dolayısıyla varlık hesaplarına alınmamıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’ne göre, İdare tarafından üretilen cihaz ve yazılımların nasıl ve hangi değerler üzerinden muhasebeleştirileceği işlemlerine ilişkin ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 16’ncı maddesinde, bir ekonomik değer; yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirileceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Yönetmelik’e göre, herhangi bir maliyet yüklenilmeksizin edinilen maddi duran varlıklar, gerçeğe uygun değeriyle muhasebeleştirilecektir. Varlığın gerçeğe uygun değeri bilinmiyorsa idarece tespit edilen değeri esas alınmalıdır.

Aynı Yönetmelik'e göre, maddi olmayan duran varlık; mal veya hizmet üretiminde veya ediniminde kullanılmak, üçüncü kişilere kiraya verilmek veya idari amaçlar için kullanılmak üzere elde tutulan marka, isim, bilgisayar yazılımı, telif, patent, sınai ve işletme hakları gibi kalemler olarak tanımlanmış; herhangi bir maliyet yüklenilmeksizin edinilen maddi olmayan duran varlıklar, gerçeğe uygun değeriyle muhasebeleştirileceği; varlığın gerçeğe uygun değeri bilinmiyorsa idarece tespit edilen değerinin esas alınacağı belirtilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, aşağıdaki tabloda yer alan yazılım ve cihazların ilgili varlık hesaplarında muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

Tablo 4: Bilgi İşlem Müdürlüğü Tarafından Üretilen Yazılımlar ve Cihazlar

Yazılımın/ Cihazın Adı	Açıklama
Kübis Bulut	Her müdürlük için talepler doğrultusunda geliştirilmiş ve geliştirilmeye devam eden merkezi bilgi sistemi / coğrafi bilgi sistemi. Ek olarak masaüstü ve mobil istasyonları.
Mesai Takip Cihazı	İdare tarafından geliştirilen mesai takip cihazı ve yazılımı
Akaryakıt Kontrol Cihazı	İdare tarafından geliştirilen akaryakıt pompa yönetim cihazı ve yazılımı
Yemekhane Geçiş Cihazı	Mesai takip cihazının yemekhane ve turnike için entegre edilmesi
3B Yazıcı Yönetim Uygulaması	3B yazıcıların yönetilmesi ve bazı işlemlerin otomatize edilmesi için bir yönetim yazılımı
Yapay Zekâ İle Tabela Tanıma Uygulaması	Trafik işaretlerinin coğrafi bilgi sistemine otomatik aktarılması için tabela tanıma uygulaması
Sunucu Odası Sıcaklık Kontrol Sistemi	Sunucu odası sıcaklık/nem değerlerinin kontrol edip sisteme bildiren cihaz ve yazılımı
Elektrik Üretim Kontrol Sistemi	Güneş panellerinin enerji üretiminde kesinti olması halinde sistemi bilgilendiren cihaz ve yazılımı
Netcad Bot	Netcad dosyalarının coğrafi bilgi sistemine otomatik aktarılmasını sağlayan bir bot yazılımı
Not: Kübis Bulut içerisinde, personel sicil, personel izin, araç talep, araç takip, akaryakıt takip, coğrafi bilgi sistemi, imar kayıtları, emlak kira takip, yemekhane otomasyonu, personel mesai takip, stok takip gibi onlarca modül bulunmaktadır.	

Söz konusu tespite binaen, İdare tarafından; yukarıda belirtilen yazılım ve cihazlar 2020 yılı içinde ilgili varlık hesaplarına kaydedilmiştir. Ancak, İdarece üretilen yazılımlar ile cihazların 2019 yılı içinde muhasebeleştirilmemesi nedeniyle, 2019 yılı mali tablolarında 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı ile 260- Haklar Hesabında hatalı bilgi oluşmuştur.

BULGU 2: Yapım İşi Hakedişlerinden Yapılan Geçici Kabul Noksanlıklarına İlişkin Kesintilerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Yapım işi hakedişlerinden yapılan geçici kabul noksanlıklarına ilişkin kesintiler 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine, 333-Emanetler hesabında muhasebeleştirilmiştir.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 30'uncu maddesinde, sözleşme türlerine göre yapım işi hakedişlerinde, geçici kabul noksanlıklarına ilişkin kesintilerin nasıl ve ne oranda yapılacağına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre, 333-Emanetler Hesabının, emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilir iken; 330- Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının, mevzuatları gereği belirli olmayan bir vade ile vadesiz ve/veya bir yıldan kısa vade ile nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılacaktır.

Ayrıca, 2019 Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planının 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı alt detay kodlarında "330.15 Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 30'uncu ve 31'inci Maddeleri Gereği Alınan Teminatlar Hesabı" yer almakta olup hakediş ödemelerinden yapılan geçici kabul noksanları kesintilerinin bu hesapta izlenmesi gerektiği açıkça belirtilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, yapım işi hakediş ödemelerinde yapılan geçici kabul noksanlıklarına ilişkin kesintilerin 333-Emanetler Hesabında muhasebeleştirildiği görülmüştür. Halbuki, bahsi geçen Yönetmelik hükümleri gereğince, söz konusu kesintilerin 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında muhasebeleştirilmesi gerektiği açıktır.

Söz konusu tespite binaen, İdare tarafından; yapım işi hakedişlerinden yapılan geçici kabul noksanlarına ilişkin kesintiler 2020 yılında Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına uygun olarak muhasebeleştirilmeye

başlanmıştır. Ancak, 2019 yılında yapım işlerine ait geçici kabul noksanlıkları kesintilerinin hatalı muhasebeleştirilmesi nedeniyle; İdarenin 2019 yıl sonu bilançosunda 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı 1.709.355,33 TL eksik yer alır iken; 333-Emanetler Hesabı aynı tutarda fazla yer almaktadır.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: İdare Taşınmazlarının Tapu Kütüğünde Birden Fazla İsimde Tescilinin Bulunması

İdare taşınmazlarının tapuda, Kütahya İl Özel İdaresi tüzel kişiliği dışında on farklı kurumsal isimde tescili bulunmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde, taşınmazlar kamu kaynakları arasında sayılmıştır. Aynı Kanun'un 44'üncü maddesinde taşınmazların kaydı, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usul ve esasların, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmeliklerle belirleneceği belirtilmiştir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenleyen Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik 02.10.2006 tarihli ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 30'uncu maddesinde, il özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarının idare edilmesi Vali'nin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

İdarenin taşınmaz kayıtlarının incelenmesi neticesinde; İdare taşınmazlarının, tapu kayıtlarında farklı kurumsal isimlerle de tescilli olduğu tespit edilmiştir. Şöyle ki: İdare taşınmazlarından 525 adedi tapu kayıtlarında Kütahya İl Özel İdaresi tüzel kişiliği adına kayıtlı iken, 82 taşınmazı Kütahya ili, Özel İdare Müdürlüğü, İl Tüzel Kişiliği, İl Özel Saymanlık İdaresi, Kütahya İl Özel İdare Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kütahya İli Özel İdaresi Tüzel Kişiliği, İl Özel İdaresi, Kütahya Vilayeti ve Özel İdare olmak üzere on farklı isimle kayıtlı bulunmaktadır. İdare taşınmazlarının tapuda çok sayıda kurumsal isimde kayıtlı

olması; İdarenin geçmiş dönemlerde yeniden yapılandırılarak isim değiştirmesi ile kapatılan bazı kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların İdareye devrinden kaynaklanmaktadır.

Söz konusu tespite binaen, İdare tarafından; farklı kurumsal isimlerde tescilli bulunan taşınmazların, Kütahya İl Özel İdaresi adına tescil ettirilmesi için 2020 yılında çalışmalara başlanılmıştır.

Kamu kaynaklarının etkili kullanılması, İdare taşınmazlarının kontrol ve denetiminin daha verimli yapılabilmesi açısından, söz konusu taşınmazların Kütahya İl Özel İdaresi tüzel kişiliği adına tapuda tescil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Banka Hesabı ile Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı Arasında Uyumsuzluk Olması

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 102-Banka Hesabının alacak tutarı ile 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç tutarının birbirine eşit olmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "102 Banka Hesabı" başlıklı 55'inci maddesinde bu hesabın, kurum adına bankaya yatırılan paralar ve bankaya takas için verilen çeklerden, takas işlemi tamamlananlar ile düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden ilgililerine ödendiği veya gönderildiği bildirilen çek ve gönderme emri tutarlarının kaydı için kullanılacağı belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in hesabın işleyişini düzenleyen 57'nci maddesine göre de bankaca kuruma gönderilen banka hesap özet cetvelleri ile ödendiği veya ilgili yerlere gönderildiği bildirilen çek veya gönderme emri tutarlarının bu hesaba alacak, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'in "103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı (-)" başlıklı 58'inci maddesinde bu hesabın, kurumun bankadan çekle veya gönderme emri ile yaptıracakları ödeme ve göndermelerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir. Söz konusu Yönetmelik'in hesabın işleyişini anlatan 60'ıncı maddesinde ise düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden, muhasebe birimlerine gönderilen banka hesap özet cetvelleriyle, bankaca hak sahiplerine ödendiği veya ilgili yerlere gönderildiği bildirilen paraların bu hesaba borç, 102-Banka Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, İdarenin banka hesabından çıkış yapılabilmesi için çek veya gönderme emri düzenlenmesi gerektiği açıktır. Bir

başka deyişle 102-Banka Hesabına yapılan alacak kaydı tutarında 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç kaydı çalışmalıdır. Bunun sonucunda da 102-Banka Hesabının alacak toplamı ile 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç toplamının birbirine eşit olması gerekmektedir.

İdarenin 2019 yılı kesin mizanının incelenmesi neticesinde, 102-Banka Hesabının alacak tutarı ile 103- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç tutarının birbiri ile uyumlu olmadığı görülmüştür. Şöyle ki: 102- Banka Hesabına 1.539.456.623,58 TL tutarında alacak kaydı girilmesine karşın, 103- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına 1.539.379.096,85 TL tutarında borç kaydı girilmiştir.

Söz konusu tespite binaen, İdare tarafından; 2020 yılı içinde düzeltme kayıtları yapılmıştır. Ancak, düzeltme kayıtlarının 2019 yılı içinde yapılmamış olması nedeniyle, İdarenin 2019 yılı mali tablolarında 103- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı 77.526,73 TL (1.539.456.623,58 - 1.539.379.096,85) tutarında eksik gösterilmiştir.

BULGU 3: İdare Taşınmazlarının Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Süresiz Olarak Tahsis Edilmesi

İdarece, bazı kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan taşınmaz tahsislerinde, mevzuatında belirtilen azami süre dikkate alınmadan tahsis işlemlerinin yapıldığı görülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda, İdarenin, il genel meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak ve süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebileceği; bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması durumunda, tahsis işlemi iptal edileceği; tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis yapılabileceği; bu taşınmazların aynı kuruluşlara kiraya da verilebileceği düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere il özel idareleri, il genel meclisinin kararı ile mülkiyetlerindeki taşınmazları, sadece asli görev ve hizmetlerinde kullanmak üzere, 25 yılı geçmemek koşulu ile mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilirler. Diğer yandan, tahsis süresinin bitiminden sonra, aynı taşınmazın aynı idareye yeniden tahsisi yapılabilmektedir.

İdarenin taşınmaz tahsis işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 5302 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine aykırı olarak, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan 28 adet taşınmaz tahsisi işlemlerinin 24 tanesinin süresiz olarak yapıldığı belirlenmiştir.

Söz konusu tespite binaen, İdare tarafından; 2020 yılında, taşınmaz tahsislerinde tahsis sürelerinin azami süreyi geçmeyecek şekilde ilgili protokollerde belirtilmesine yönelik uygulama yapılmaya başlanmıştır.

Diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan taşınmaz tahsislerinin mevzuatında öngörülen azami süreyi dikkate alacak şekilde yapılması, süresiz tahsis yapılmaması ve ihtiyaç halinde tahsis işleminin mevzuatına uygun olarak yenilenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Taşınmaz Formları ile Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Oluşturulmaması

İdare mülkiyetinde ve tasarrufunda bulunan taşınmazlar için mevzuatında öngörülen formlar ve icmal cetvelleri oluşturulmamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'na göre; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait taşınır ve taşınmaz malların kaydı ile mal yönetim hesabının verilmesine ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikte düzenleneceği belirtilmektedir.

Yukarıda belirtilen şekliyle düzenlenen ve 02.10.2006 tarihli ve 26307 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt Şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre; kamu idaresi taşınmazlarının envanterinin yapılarak, Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu, Orta Malları Formu ve Genel Hizmet Alanları Formunun düzenlenmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, Yönetmelik hükümlerine göre, kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar, taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilecektir. Mali hizmetler birimince de bu formlar konsolide edilerek Yönetmelik ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulacaktır.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde, İdare mülkiyetinde ve tasarrufunda bulunan taşınmazlar için Yönetmelik'te öngörülen Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu, Orta Malları Formu, Genel Hizmet Alanları Formu ile Taşınmaz İcmal Cetvellerinin oluşturulmadığı görülmüştür.

Söz konusu tespite binaen, İdare tarafından Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te yer alan formlar ile icmal cetvellerinin oluşturulmasına başlanacağı değerlendirilmiştir.

Söz konusu formlar ile icmal cetvellerinin oluşturulması taşınmaz kayıtlarının doğru ve sağlıklı tutulması için önem arz etmektedir.

BULGU 5: Hazineye Ait Taşınmazların Satışından Aktarılan Payların Hatalı Dağıtılması

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, Hazineye ait taşınmaz satışlarından aktarılan paylar İdare tarafından kullanılmayıp köylere hizmet götürme birliklerine aktarılmıştır.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında belediye mücavir alan sınırları dışındaki köylerde bulunan Hazine taşınmazlarının satış bedellerinin tahsil edilen kısmından, % 25 oranında; dörtte biri ilgili köy tüzel kişiliğine ödenmek ve kalanı diğer köylere götürülecek hizmetlerde kullanılmak üzere, il özel idarelerine pay verileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, hazine taşınmazlarının satışından il özel idaresine gelen payların dörtte biri ilgili köy tüzel kişiliğine gönderilecek, dörtte üçü de diğer köylere götürülecek hizmetlerde kullanılmak üzere İdarenin hesaplarında kalacaktır. Başka bir ifade ile söz konusu payların dörtte üçü bizatihi İdare tarafından köylere götürülecek hizmetlerde kullanılmalıdır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 2018 yılı içerisinde Hazinenin taşınmaz satışlarından İdareye 337.136,13 TL tutarında pay verildiği; bu tutarın dörtte üçü olan 252.852,10 TL'nin İdare tarafından kullanılmayıp, 2019 yılı içerisinde taşınmaz satışının yapıldığı yerlerle ilgili köylere hizmet götürme birliklerine aktarıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu tespite binaen, İdare tarafından; Hazinenin taşınmaz satışlarından İdareye aktarılan payların 2020 yılı içinde mevzuatına uygun dağıtılmasına başlanmıştır.

Hazine taşınmazlarının satışından gelen payların, ilgili köy tüzel kişiliğine aktarılan dörtte birlik kısmından sonra kalan tutarların, köylere götürülecek hizmetlerde mevzuatında belirtilen şekilde İdarenin kendisi tarafından kullanılması 4706 sayılı Kanun'un amacına uygun olacaktır.

BULGU 6: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının İlgili Belediyelerden Takip Edilmemesi

Belediyeler tarafından emlak vergileri ile tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payı İdareye aktarılmamış ve bu hususta İdare tarafından hukuki süreç işletilmemiştir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesinin altıncı fıkrasında, 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 Kanunu'nun 8'inci ve 18'inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının tahakkuk ettirileceği ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin 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 il özel idaresine ve il sınırları içindeki belediyelere vali tarafından aktarılacağı ve bu payın valinin denetiminde kullanılacağı ifade edilmiştir.

Diğer yandan, 2863 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde katkı payının tarih, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılacağı hüküm altına alınmıştır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 2019 yılı sonu itibari ile gecikme zammı ile birlikte 2.323.695,69 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının ilgili belediyeler tarafından İdare hesabına gönderilmediği görülmüştür.

Söz konusu tespite binaen, İdare tarafından; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının ödenmesi hususu ilgili belediyelere 16.01.2020 tarihli ve 533 sayılı yazı ile

bildirilmiş, ayrıca 20.01.2020 tarihli ve 664 sayılı yazı ile İLBANK'a borçlu belediyelerin yasal paylarından kesinti yapılarak İl Özel İdaresine aktarılması için yazı yazılmıştır.

Söz konusu tutarların tahsilinin sağlanması hususunda İdare tarafından gerekli takibatın yapılması ve hukuki süreçlerin işletilmesine devam edilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

İdarece işçilerin yıllık izinleri mevzuata uygun şekilde kullandırılmamakta ve bu nedenle yıllık izinler birikmektedir. Bu durumda, işçilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine emekli olduklarında son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmeleri nedeniyle İdareye ek mali külfet oluşmaktadır.

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'ıncı 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 iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Aile, Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikte gösterileceği belirtilmiştir.

03.03.2004 tarihli ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de, yıllık izinlerin kullanımı konusunda Mezkur Kanun'a paralel bir düzenleme yapılmıştır.

Ayrıca, 4857 sayılı Kanun'un "*Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık*" başlıklı 103'üncü maddesinde; 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde, bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzdoksanbeş TL idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre, işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. İdarelerin de düzenli olarak yıllık izinleri kullandırmaları gerekmektedir.

İşçilerin emekli olmaları halinde veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuatı gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Kullanılmayan yıllık izinlerin karşılığı olarak yapılacak ödeme en son ücreti üzerinden olacağı için, işçiye yüksek miktarda ücret ödemesi yapılacaktır. Bu uygulama da işçilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmelerine neden olmaktadır. Ancak belirtilen uygulama, idarelerin daha fazla mali külfet yüklenmeleri anlamına gelmektedir. Zira anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda, idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ödeyebilecek; ayrıca, biriken yıllık izinlerin ücrete dönüşmesi halinde idareler açısından yüksek miktarda ödeme yapma söz konusu olacaktır.

İdarenin personel işlemlerinin incelenmesi neticesinde; işçilerin yıllık izinlerinin mevzuata uygun şekilde kullandırılmadığı ve bu nedenle de İdare bünyesinde çalışan 146 kadrolu işçiden 32 işçinin her birinin 100 günden fazla kullanılmamış yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu tespite binaen, İdare tarafından; yılı içinde kullandırılmayan veya birikmiş olan yıllık izinlerin hizmetleri aksatmayacak şekilde, İdarenin iş ve işlem dönemine göre "Yıllık İzin Kurulu" tarafından belirlenen dönemlerde kullandırılması için 2020 yılında gerekli çalışmalara başlanmıştır.

Hem mevzuata uygunluk açısından hem de İdareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla yıllık izinlerin kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 8: Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi

Sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminat ödemeleri prime esas kazanca dâhil edilmemekte ve bu suretle sigorta primi işveren ve işçi hisseleri eksik hesaplanmaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "*Norm kadro ve personel istihdamı*" başlıklı 36'ncı maddesinin üçüncü fıkrasında, il özel idarelerinde sözleşmeli personel ile kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılması hususunda 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesi hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde ise, sözleşmeli personel hakkında bu Kanun'la düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (b) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından çıkarılan 2009/37 sayılı Genelge'nin 2.2.9'uncu maddesinde ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında geçici olarak sözleşme ile çalıştırılan personelin 5510 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

5510 sayılı Kanun'un "*Prime Esas Kazançlar*" başlıklı 80'inci maddesinin birinci fıkrasında, Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançları hakkında açıklamalara yer verilmiş, (a) bendinin (2) numaralı alt bendinde prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkakın prime esas kazanç hesabına dâhil edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Fıkranın (b) bendinde istisna hükümleri açıklanmış, (c) bendinde ise bu istisnalar dışında her ne adla yapılırsa yapılsın tüm ödemeler ile aynı yardım yerine geçmek üzere yapılan nakdi ödemelerin prime esas kazanç tabii tutulacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla 5510 sayılı Kanun'da sayılan ve Kanun'un yürürlük tarihinden sonra çıkan başka bir Kanun veya Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen istisnalar dışında sözleşmeli personele yapılan tüm ödemeler prime esas kazanç dâhil edilecektir.

İl özel idarelerinde çalışan sözleşmeli personele temel olarak üç çeşit ödeme yapılmaktadır. Bunlar; sözleşme ücreti, ek ödeme ve sosyal denge ödemesidir. Sözleşme ücretinin prime esas kazanç dâhil olduğu konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır. 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 9'uncu maddesi uyarınca ödenen ek ödeme hakkında ise aynı maddenin dokuzuncu fıkrası ile istisna hükmü getirilmiş ve bu ödemenin prime esas kazanç tutarına dâhil edilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Sosyal denge tazminat ödemesi 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde düzenlenmiştir. Ne söz konusu maddede ne de bu maddede atıf yapılan 4688 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde bu ödemenin prime esas kazancın tespitinde istisna edildiğine dair bir hüküm mevcuttur. Bu nedenle sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminatı ödemelerinin prime esas kazancın tespitinde dikkate alınarak prim matrahına eklenmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminat ödemelerinin prime esas kazanç dâhil edilmediği ve bu suretle işveren ve işçi

hisselerinin eksik hesaplandığı tespit edilmiştir. Yukarıda belirtildiği üzere, İdarenin uygulaması yasal düzenlemeye aykırıdır.

Söz konusu tespite binaen, İdare tarafından; 2020 yılında uygulanmak üzere 29.11.2019 tarihinde imzalanan yeni sosyal denge sözleşmesinde sosyal denge tazminatı tutarları brüt olarak belirlenmiş ve 2020 yılında sözleşmeli personele ödenen tutarlar prime esas kazançta dahil edilmiştir.

Sözleşmeli personelin SGK primlerinin eksik ödenmesi nedeniyle İdarenin herhangi bir mali külfete maruz kalmaması için, bahsi geçen personele ödenen sosyal denge tazminatının prime esas kazançta dâhil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Yapım İşi İhalelerinde İş Sağlığı ve Güvenliğine Dair Görevlendirmelerin Geç Yapılması

İşverenler, işle ilgili her konuda çalışanların sağlık ve güvenliğini sağlamakla yükümlüdür. İşyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ve mevcut sağlık ve güvenlik şartlarının iyileştirilmesi için işveren ve çalışanların görev, yetki, sorumluluk, hak ve yükümlülükleri 6331 sayılı İş Güvenliği ve Sağlığı Kanunu'nda düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun'un 4'üncü maddesi ile İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinde işverenlerin genel yükümlülükleri detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Yine aynı Kanun'un "İş sağlığı ve güvenliği hizmetleri" başlıklı 6'ncı maddesinde işverenin çalışanları arasından iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi ve on ve daha fazla çalışanı olan çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde diğer sağlık personelini görevlendireceği; çalışanları arasında belirlenen niteliklere sahip personel bulunmaması hâlinde ise, bu hizmetin tamamını veya bir kısmını ortak sağlık ve güvenlik birimlerinden hizmet alarak yerine getirebileceği hüküm altına alınmıştır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na göre sözleşmeye bağlanan yapım işlerinin yürütülmesinde uygulanacak genel esasları belirleyen Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 35'inci maddesinde çalışanların sağlık ve güvenliğine ilişkin tedbirlere yer verilmiştir. İlgili maddede yüklenici, bütün giderleri kendisine ait olmak üzere, sözleşme konusu işin yürütülmesi sırasında iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı uyarınca alınması zorunlu olan iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin tedbirleri almakla yükümlü tutulmuştur.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 29'uncü maddesinde ise yüklenicilerin, iş sağlığı

ve güvenliğine ilişkin sorumluluklarına yer verilmiştir.

İdare tarafından gerçekleştirilen yapım işlerinin incelenmesi neticesinde; muhtelif yapım işlerinde, işyerindeki sağlık ve güvenlik risklerini önlemek ve koruyucu hizmetleri yürütmek üzere istihdam edilen işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanının işin başlama tarihinden daha ileri tarihlerde görevlendirmelerinin yapıldığı görülmüştür.

Söz konusu tespite binaen, İdare tarafından; 2020 yılı itibariyle yapım işi ihalelerinde, iş sağlığı ve güvenliğine dair görevlendirmelerin zamanında yapılması hususunda gerekli takiplerin yapılmasına başlanmıştır.

Yapım işlerinde İdare ve yüklenicilerin, çalışanların iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili yükümlülüklerini yukarıda yer alan mevzuat hükümleri çerçevesinde yerine getirmeleri, işin tehlike sınıfı ve çalışan sayısı dikkate alınarak görevlendirmelerin zamanında yapılması işyerlerinde sağlık ve güvenlik şartlarının iyileştirilmesini sağlayacağı gibi ileride İdare açısından doğması muhtemel risklerin de önlenmesine katkı sağlayacaktır.

BULGU 10: Vadeli Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

İdarenin vadeli mevduat hesaplarından elde ettiği faiz gelirleri net tutarlar üzerinden muhasebeleştirilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin Gayri Safilik ilkesine göre; gelir ve giderler, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedilmelidir.

Aynı Yönetmelik'in Faaliyet Sonuçları Tablosu ilkesine göre, 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.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 102-Bankalar Hesabına ilişkin bankalarca tahakkuk ettirilen faiz ve tevkifat tutarlarının muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Yönetmelik'in bahsi geçen düzenlemesine göre, tahakkuk eden faiz gelirlerinin stopaj kesintisi yapılmadan önceki brüt tutar üzerinden 600-Gelirler Hesabında, buna ilişkin olarak

stopaj yapılan vergi ve benzeri giderlerin de 630-Giderler Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; bankalardaki vadeli mevduat hesaplarından elde edilen faiz gelirlerinin net tutarlar üzerinden, diğer bir ifadeyle, yıl içinde elde edilen faiz gelirlerinin stopajı düşülerek muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu tespite binaen, İdare tarafından; mevduat faiz gelirleri 2020 yılında Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olarak muhasebeleştirilmeye başlanmıştır. Ancak, 2019 yılına ait mevduat faizlerinin net tutar üzerinden muhasebeleştirilmesi nedeniyle, 2019 yılı faaliyet sonuçları tablosunda 600- Gelirler Hesabı ile 630- Giderler Hesabının 1.488.819,18 TL tutarında eksik bilgi içermesine neden olunmuştur.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Jeotermal Kaynak Kullanan İşletmelerden Alınan İdare Payının Hesabında, Bu İşletmelerce Elde Edilen Tüm Gelirlerin Dikkate Alınmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ve Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesaplarının Bilançoda Birlikte Yer Alması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Tahsili Sağlanamayan Gelir Alacaklarının Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında Gerçek Durumu Yansıtılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmekte Olan Yatırımlardan Tamamlananların, Bu Hesaptan Çıkarılarak İlgili Hesaplara Aktarılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Maddi Duran Varlıkların Bir Kısmı İçin Amortisman Ayrılmaması, Amortisman Ayrılan Duran Varlıklara İlişkin Amortisman Tutarlarının İse Hatalı Olması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından amortisman ayırma işlemleri yapılmaktadır.
Kullanımı Kalmadığından Hurdaya Ayrılan Taşınırların Elden Çıkarılacak Varlıklar Hesabının Aracılığı Olmadan Gider Olarak Muhasebeleştirilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Diğer Kamu İdarelerine Tahsisli Kullandırılan Taşınmazlarla İlgili Tahsis İşlemlerinin Muhasebeleştirilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	