



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ISPARTA İL ÖZEL İDARESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7. DENETİM BULGULARI	13
8. EKLER	25

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu	5
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	6
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	6
Tablo 5: İl Özel İdaresinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 6: Muafiyet Oranı Yüksek Belirlenen İşler ve Risk Kalemleri	19

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
TL	Türk Lirası
USD	Amerikan Doları

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
2. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
3. Hurdaya Ayrılan Maddi Duran Varlıkların Kayıt Altına Alınmaması ve Takip İşlemlerinin Tam ve Doğru Bir Şekilde Yapılmaması
4. Özel İdareye İç Denetçi Atamasının Yapılmaması
5. Kamu İdarelerince Yatırım Amacıyla Aktarılan Kaynaklardan Kullanılmayan Kısımların Hizmeti Yaptıran İdareye İade Edilmemesi
6. Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi
7. Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Yerel Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması
8. Mal ve Hizmet Alımları İçin Verilen İş Avanslarının Mevzuatın Öngördüğü Biçimde Kullanılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Isparta 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. İl 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;

- 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,
 - İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında,
 - Bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımıyla ilgili işleri,
- yapmakla görevli ve yetkilidir.

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

Bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşlarından aktarılan bu tür ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar il özel idarelerince tüm il sınırları içerisinde yapılabilmektedir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97'nci maddesinde mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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 Müdürlüğü'nün görevleri arasında sayılmıştır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına yerel yönetimler hakkında verilen yetki ve görevlerin yanında, 5302 sayılı Kanun ile İçişleri Bakanlığına verilen il özel idaresinin teşkilatı ve işleyişi üzerinde düzenleme, izin ve onay verme görev ve yetkileri halen devam etmektedir.

5302 sayılı Kanun uyarınca, il özel idarelerinin organlarının çalışma usulleri, norm kadrolarının belirlenmesi, üst yönetici olarak 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. 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.

5302 sayılı Kanun'un 9'uncü maddesi gereğince; İl Genel Meclisi, İl Özel İdaresinin karar organıdır ve ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. Özel İdarelerin birimlerini 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.

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.

Norm Kadro İlke ve Standartlarına uygun olarak hazırlanan Isparta İl Özel İdaresi Teşkilatı; 1 Genel Sekreterlik, 2 Genel Sekreter Yardımcılığı, 1 Hukuk Müşavirliği, 4 destek birim müdürlüğü ve 6 yatırımcı birim müdürlüğü şeklinde oluşturulmuştur.

İl Özel İdaresinin birim müdürlükleri; Strateji Geliştirme Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Encümen Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Yatırım ve İnşaat Müdürlüğü, Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, Su ve Kanal Hizmetleri Müdürlüğü, Tarımsal Hizmetler Müdürlüğü, İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü, İşletme ve İştirakler Müdürlüğüdür.

İl Özel İdaresi, Eğirdir yolu üzerinde bulunan yerleşkede hizmet vermektedir. Ayrıca Ayvalıpınar-Çetince-Barla'da bakımevleri, Merkez Büyükhacılar köyü Oyukkaya Sırtı mevkiinde Kalker Madeni İşletme Tesisi, Büyük Hacılar Köyünde bulunan Konkasör Ve Asfalt Üretim Tesisi ile Atabey İlçesi Harmanören Köyü sınırlarında bulunan Asfalt Üretim Tesisi bulunmaktadır. Isparta İl Özel İdaresi, Vilayetler Birliği üyesidir.

Isparta Özel İdaresinin 31.12.2024 tarihinde personel sayıları aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	236	114
Norm Kadroya Dahil Olmayan Memur Personel Sayısı (6360 Sayılı Kanun Gereği Belediyelerden Gelen Personel)	--	25
Sözleşmeli Personel	--	4
Kadrolu İşçi	127	87
Geçici İşçi	--	--
Toplam	363	230
696 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	196

1.3. Mali Yapı

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

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

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

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

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

Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı Eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz.

İl özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi

harcama yetkilisidir. İlçelerde bu yetki kaymakam tarafından kullanılır.

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

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

Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır.

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.

Isparta İl Özel İdaresi bütçesinin hesapları Strateji Geliştirme Müdürlüğünce tutulmaktadır. Muhasebe hizmetleri İçişleri Bakanlığının e-İçişleri otomasyon sistemi üzerinden yürütülmektedir.

Tablo 2: Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu

Giderin Türü	Önceki Yıldan Devreden Ödenekler (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenekler (TL)	(Kurum Dışı Ek/Özel Ödenek) (TL)	Eklenen Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Net Bütçe Ödenegi (TL)	Bütçe Giderleri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenekler (TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenekler (TL)
Personel Giderleri	2.623,22	120.004.000,00	205.711.389,80	37.202,58	0,00	325.755.235,60	316.695.454,48	9.058.113,09	1.648,03
Sosyal Güv. Kurum. Devlet Primi Giderleri	4.487,84	17.148.000,00	30.567.732,47	443.750,00	20.702,58	48.143.267,73	47.317.695,62	825.572,11	0,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	12.828.004,15	223.466.000,00	36.618.313,24	12.765.040,00	5.405.929,14	280.271.428,25	238.688.767,42	33.707.526,89	7.875.133,94
Faiz Giderleri	0,00	6.830.000,00	10,00	181.260,49	0,00	7.011.270,49	6.346.542,32	664.728,17	0,00
Cari Transfer	0,00	23.390.000,00	6.448.305,11	25.000,00	0,00	29.863.305,11	27.441.780,44	2.421.524,67	0,00
Sermaye Giderleri	314.243.373,83	266.977.000,00	442.664.830,25	39.634.301,70	13.708.288,42	1.049.811.217,36	647.347.773,32	58.769.982,73	343.693.461,31
Sermaye Transfer	0,00	2.185.000,00	0,00	3.537.200,00	0,00	5.722.200,00	5.636.635,34	85.564,66	0,00
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Yedek Ödenek	0,00	40.000.000,00	0,00	0,00	37.488.834,63	2.511.165,37	0,00	2.511.165,37	0,00
Toplam	327.078.489,04	700.000.000,00	722.010.580,87	56.623.754,77	56.623.754,77	1.749.089.069,91	1.289.474.648,94	108.044.177,69	351.570.243,28

İl Özel İdaresinin 2024 yılı bütçesi ile 700.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 327.078.489,04 TL ödenek ile yılı içinde eklenen 722.010.580,87 TL kurum dışı ek ödenekle birlikte 2024 yılı ödenek toplamı 1.749.089.069,91 TL olmuştur. Yıl

içinde 1.289.474.648,94 TL bütçe gideri yapılmış, 108.044.177,69 TL ödenek iptal edilmiş, 351.570.243,28 ödenek ise 2025 yılına devretmiştir.

Tablo 3: 2024 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	2.500.000,00	1.513.758,19	1.293,74	1.512.464,45	61
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	40.050.000,00	49.650.950,68	180.342,10	49.470.608,58	123,52
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	622.051.998,71	16.259.496,08	605.792.502,63	
05- Diğer Gelirler	763.450.000,00	1.080.163.374,71	6.364.112,16	1.073.799.262,55	40
06- Sermaye Gelirleri	6.000.000,00	30.904.061,36	0,00	30.904.061,36	515
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0
Toplam	812.000.000,00	1.784.284.143,65	22.805.244,08	1.761.478.889,57	220,36

2024 yılında bütçe gelirin gerçekteşme oranı %220,36 dır. Bütçe gelirlerinin beklenenin çok üstünde gerçekteşmesinin nedeni bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından 5302 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi uyarınca gönderilen tahsisli ödeneklere ilişkin önceden tahmin yapılamamasıdır.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödenegi (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekteşen) Tutar (TL)	Gerçekteşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	120.004.000,00	316.695.454,48	263,9
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	17.148.000,00	47.317.695,62	275,94
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	223.466.000,00	238.688.767,42	106,81
04- Faiz Gideri	6.830.000,00	6.346.542,32	92,92
05- Cari Transferler	23.390.000,00	27.441.780,44	117,32
06- Sermaye Giderleri	266.977.000,00	647.347.773,32	242,47
07- Sermaye Transferleri	2.185.000,00	5.636.635,34	257,97
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	40.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	700.000.000,00	1.289.474.648,94	193,90

2024 yılında bütçe giderleri %193,90 oranında artışla gerçekteşmiştir. Personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferleri başlangıç bütçesinde öngörülen tutardan daha fazla olmuştur.

Gerçekleşen giderlerin 2024 yılı gider bütçesi tahminlerinden fazla olması, bütçe hazırlık aşamasında sadece İdarenin kendi öz bütçe gider tahminlerinin baz alınıp yıl içerisinde ortak projeler kapsamında diğer kurumlardan alınacak ödeneklerin (mülga köy hizmetleri ödenekleri ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarından aktarılan tahsisli ödenekler) öngörülememesinden kaynaklanmaktadır.

Faaliyet sonuçları tablosuna göre bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın İl Özel İdaresinin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 1.076.377.628,95 TL, enflasyon düzeltilmesi dahil Faaliyet Geliri 2.356.722.716,02 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu 1.280.345.087,07 TL olarak gerçekleşmiştir.

Isparta İl Özel İdaresinin doğrudan ve/veya dolaylı 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	Isparta İl Özel İdaresi Personel Hizmetleri A.Ş.	50.000,00	50.000,00	100
2	Isparta İl Özel İdaresi Makine ve Ekipman İmalat Atölyesi İşletmesi	55.000,00	55.000,00	100
3	Isparta Davraz Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş.	50.000,00	50.000,00	100
4	GÖLTAŞ Göller Bölgesi Çimento Sanayi A.Ş.	80.000.000,00	49.113,75	0,0006139
4	Isparta Mensucat Sanayi ve Ticaret A.Ş.	57.000.000,00	39.487,00	0,00839

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Isparta İl Özel İdaresinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, 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 yürütölüp 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 yansıtmassından 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 Kısımında 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, 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 bütünüdür. Görev ve yetkileri çerçevesinde, mali yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standart ve yöntemler ise İç

Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bu kurumlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

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, mali ve mali 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 tarih 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.

İç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda belirtilmiştir.

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

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

İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde,“görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir.

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

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, İdarede iç kontrol sistemi kurulmaması nedeniyle değerlendirilememektedir.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır. Dolayısıyla herhangi bir iç denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Isparta İl Özel İdaresinin 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, 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 herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından bir kısmının cins tashihinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde cins tashihi; *"Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi"* şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde kamu idarelerinin; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazlarının mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmaması durumunda tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılması için gerekli işlemleri yapacağı, tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından ise bu yükümlülüğün kullanan idarelerin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idarelere ait olduğu ancak cins tashihlerine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin mali yükümlülüklerin kullanıcılar tarafından karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekilleri ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan 8 adet taşınmaz bulunduğu tespit edilmiştir.

Mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

İdarede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

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 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 Resmi 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 idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

Yine Cumhurbaşkanlığının 17.05.2024 tarih ve 32549 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Tasarruf Tedbirleri konulu 2024/7 sayılı Genelge’sinde de aynı hükümlere yer verilmiştir.

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, İdarede görevli 40 işçinin 12754 gün izin hakkı kazandığı ancak bu izinlerin 6106 gününün kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde İdarede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve İdareye mali külfet getirmemesi amacıyla zamanında ve düzenli olarak kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 3: Hurdaya Ayrılan Maddi Duran Varlıkların Kayıt Altına Alınmaması ve Takip İşlemlerinin Tam ve Doğru Bir Şekilde Yapılmaması

İdarede maddi duran varlıklardan hurdaya ayrılanlar olduğu halde, bunların kayıt altına alınmadığı, 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesaplarında takip edilmediği tespit edilmiştir.

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

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

299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının açıklamasına ilişkin, “Hesabın niteliği” başlıklı 228’inci maddesinde de bu hesabın, diğer duran varlıklar hesap grubunda yer alan hesaplarda kayıtlı amortisman tabi duran varlıklar için ayrılmış olan amortisman tutarlarını izlemek için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, muhtelif birimlere ait 136.289,03 TL tutarındaki maddi duran varlığın kullanılmaz hale geldiği için hurdaya ayrıldığı, ancak bunların 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında, bu varlıklar için ayrılan amortisman tutarlarının da 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir. Bu durum, kullanım olanağı kalmayan demirbaşların fiili durumunun muhasebe kayıtlarında gösterilmemesine neden olmaktadır. Ayrıca hurdaya ayrılan taşınırın kaydı, muhafazası ve muhasebe sisteminde sağlıklı bir şekilde takip edilmemesi nedeniyle, İdarenin elinde ne kadar hurda olduğu, ne kadarının satışa veya bedelsiz devre konu edildiği ve stoklarının durumu da tam olarak belirlenememektedir.

Hurdaya ayrılan taşınırın kayda alınması, muhafazası ile takibinin sağlıklı bir şekilde yapılmasını teminen gerekli işlemlerin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Özel İdareye İç Denetçi Atamasının Yapılmaması

Özel İdarenin 3 adet iç denetçi kadrosu bulunmasına karşılık bu kadrolara iç denetçi ataması yapılmamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “İç denetim” başlıklı 63’üncü maddesinde;

“İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.

(Düzenleme ikinci fıkra: 22/12/2005-5436/10 md.) İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. (Ek cümle: 22/12/2005-5436/10 md.) Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir.” denilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 65'inci maddesine dayanılarak çıkarılan "İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te, iç denetçilerin; kamu idareleri itibarıyla sayıları, nitelikleri, atanmaları, çalışma usul ve esasları, sertifikalarının verilmesi ve derecelendirilmesi ile diğer hususları düzenlenmiştir.

Yönetmelik eki listelerde de idarelerin görevleri, kaynakları, personel sayısı ve denetim ihtiyacı göz önünde bulundurularak istihdam edebilecekleri iç denetçi sayıları belirtilmiştir. (IV) sayılı listeye göre Isparta İl Özel İdaresi için öngörülen iç denetçi kadro sayısı 3'tür. Ancak İdarede iç denetçi bulunmamaktadır.

Özel İdarede İç Denetçinin bulunmaması iç mali kontrolün uygulanmasında eksikliklere yol açabileceğinden, mevzuata uygun olarak iç denetçi atamalarının yapılması uygun olacaktır.

BULGU 5: Kamu İdarelerince Yatırım Amacıyla Aktarılan Kaynaklardan Kullanılmayan Kısımların Hizmeti Yaptıran İdareye İade Edilmemesi

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından yatırım projeleri için İl Özel İdaresine aktarılan kaynaklardan kullanılmayan kısımların ilgili kamu idaresine iade edilmediği tespit edilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 6'ncı maddesinin üçüncü fıkrasında, Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri kullanarak il özel idarelerine kaynak aktarmak suretiyle gerçekleştirebileceği hükmü yer almaktadır.

Aynı fıkra, bu işlere ilişkin kaynak transferlerinin, mevzuatı gereğince yapılacak avans ödemeleri hariç ilgili işe ait hakediş raporlarına istinaden hizmeti yaptıran idare bütçesine gider kaydedilmek suretiyle yapılacağı belirtilmektedir.

Anılan Kanun'un geçici 5'inci maddesinde, bu Kanun'un 6'ncı maddesinin üçüncü fıkrasının bu maddeyi ihdas eden Kanunla değiştirilmeden önceki haline göre Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından il özel idarelerine aktarılan kaynaklardan bu maddenin yürürlük tarihi itibarıyla kullanılmayan kısımların il özel idarelerince hizmeti yaptıran idareye iade edileceği; İade edilen tutarların genel bütçeli kuruluşlarda genel bütçeye

gelir, diğer idarelerde ise kendi bütçelerine gelir kaydedilmek üzere ilgili idarenin merkez muhasebe birimi hesabına yatırılacağı hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından yatırımlar için il özel idarelerine aktarılan kaynakların söz konusu Kanun'un geçici 5'inci maddesinin yürürlük tarihi olan 26.07.2024 tarihi itibarıyla kullanılmayan kısımlarının il özel idarelerince hizmeti yaptıran idareye iade edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Isparta İl Özel İdaresine kamu kurumlarınca yatırım projeleri için aktarılan kaynaklardan yukarıda bahsi geçen Kanun hükmünün yürürlük tarihi (26.07.2024) itibarıyla kullanılmayanların bir kısmının hizmeti yaptıran idarelerin yazılı talebi üzerine ilgili idarelere iade edildiği; ancak kullanılmayan söz konusu kaynaklardan 31.12.2024 tarihi itibarıyla iade edilmeyenlerin toplam tutarının 209.152.897,76 TL olduğu görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları bütçelerinden yapılmış olan kaynak aktarımı ile yürütülen faaliyet ve projelerde kaynak aktarımı ve ödenek devri gibi hususlara ilişkin yayımlanması gereken düzenlemedeki eksiklikten kaynaklı bir gecikmeye ve aksamaya meydan verilmemesi amacıyla sadece talepte bulunan kurumların kullanılmayan ödeneklerinin iadesi yoluna gidildiği belirtilmiştir. Ancak, yukarıda belirtildiği üzere, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesinin üçüncü fıkrasında, yatırım projelerine ilişkin kaynak transferlerinin, mevzuatı gereğince yapılacak avans ödemeleri hariç ilgili işe ait hakediş raporlarına istinaden hizmeti yaptıran idare bütçesine gider kaydedilmek suretiyle yapılacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla anılan Kanun hükmüyle kaynak aktarımının nasıl yapılacağı açık bir şekilde düzenlenmiştir. Bu konuda herhangi bir belirsizlik söz konusu değildir. Ayrıca, söz konusu Kanun'un geçici 5'inci maddesinde, Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından il özel idarelerine aktarılan kaynaklardan bu maddenin yürürlük tarihi itibarıyla kullanılmayan kısımların il özel idarelerince hizmeti yaptıran idareye iade edileceği hükmü yer almaktadır. Anılan hüküm, emredici olması bakımından kamu idaresine kaynakların iadesi hususunda herhangi bir takdir yetkisi tanımamaktadır.

Sonuç olarak, yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümleri uyarınca Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından yatırım projeleri için il özel idarelerine aktarılan kaynaklardan kullanılmayan kısımların hizmeti yaptıran idarenin yazılı talebi aranmaksızın İl Özel İdaresi tarafından ilgili idareye iade edilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

Yapım işi yüklenicileri tarafından yaptırılan bütün riskler (all risks) sigortası kapsamında yer alan bazı risk kalemlerine ilgili mevzuatında öngörülenden daha fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında, yüklenicinin, işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler)", geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu belirtilmektedir.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise, tüm riskler için azami %2 oranında muafiyet uygulanabileceği hüküm altına alınmıştır. Anılan mevzuat hükümleri gereğince, muafiyet açısından tüm riskler için uygulanabilecek azami oranın %2 olması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından gerçekleştirilen yapım işlerine ilişkin incelemede, 4 adet yapım işinde mevzuata aykırı olarak bütün riskler sigortaları kapsamında yer alan bazı risk kalemlerinde %2'den fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir. Söz konusu yapım işlerine ilişkin yüksek muafiyet oranı belirlenen risk kalemleri ile muafiyet oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 6: Muafiyet Oranı Yüksek Belirlenen İşler ve Risk Kalemleri

Sıra No	İşin Adı	Risk Kalemlerine Göre Muafiyet Oranları
1	Isparta Eğirdir Bağlar 8 Derslikli Ortaokul Yapım İşİ	Kazık/İksa/Ankraj Hasarlarında: Hasarın %20'si, asgari 15.000 USD Üçüncü Şahıs Mali Mesuliyet Maddi Zarar: Hasarın %10'u, asgari 1.500 USD Diğer Hasarlarda: Hasarın % 10'u, asgari 2.500 USD Diğer Tabiat Olayları, Bakım, Yangın ve Hırsızlık Hasarlarında: Hasarın %10'u, asgari 5.000 USD

2	Isparta Merkez Mehmet Töngü 12 Derslikli İlkokul Yapım İşi	Kazık/İksa/Ankraj Hasarlarında: Hasarın %20'si, asgari 15.000 USD Üçüncü Şahıs Mali Mesuliyet Maddi Zarar: Hasarın %10'u, asgari 1.500 USD Diğer Hasarlarda: Hasarın % 10'u, asgari 2.500 USD Diğer Tabiat Olayları, Bakım, Yangın ve Hırsızlık Hasarlarında: Hasarın %10'u, asgari 5.000 USD
3	Isparta Merkez Muzaffer Türkes 24 Derslikli İlkokul Yapım İşi	3.Şahıs Mali Mesuliyet Maddi Zararlarda Muafiyet: Hasarın %10'u, asgari 1.500 USD Diğer Tabiat Olayları, Bakım, Yangın ve Hırsızlık Hasarlarında: Hasarın %10'u, asgari 5.000 USD Diğer Hasarlarda: Hasarın %10'u, asgari 2.500 USD
4	Isparta Keçiborlu Senir 12 Derslikli İlkokul Yapım İşi	3.Şahıs Mali Mesuliyet Maddi Zararlarda Muafiyet: Hasarın %10'u, asgari 1.500 USD Kazık, İksa ve Ankraj Hasarlarında: Hasarın %20'si, asgari 25.000 USD Diğer Doğal Afetler, Bakım, Yangın ve Hırsızlık Hasarlarında: Hasarın %10'u, asgari 7.500 USD

Sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının mevzuatta öngörülenden yüksek belirlenmesi yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla bütün riskler sigortalarının ilgili mevzuatta belirtilen şartlara uygun olarak yaptırılması hususunda gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 7: Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Yerel Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması

Yapım işi sözleşmelerinde yer almayan ve sonradan yapılmasına ihtiyaç duyulan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında kullanılan faturaların ve rayiçlerin Ticaret ve/veya Sanayi Odasına onaylatılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca

onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçlerin yeni birim fiyat tespitinde kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca 12.09.2005 tarihli ve 25934 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Oda Muamelat Yönetmeliği’nin “Rayiç fiyat tespiti” başlıklı 35’inci maddesinde, Odalar ve bunların şubelerinin, çalışma alanları içerisinde üretilen veya satılan mal ve hizmetlerin fiyat tespitini yapmaya yetkili olduğu; ancak, imalata ilişkin fiyat tespitlerinde yetkinin münhasıran imalatın yapıldığı yerdeki sanayi odasına veya ticaret ve sanayi odasına ait olduğu belirtilmektedir.

Anılan Yönetmelik’in “Faturaların rayice uygunluğunun onayı” başlıklı 38’inci maddesinde, faturaların rayice uygunluk onayının; faturaya konu mal veya hizmetle iştigal eden en az üç işletmeden belgelendirilmek suretiyle alınacak fiyatların ortalaması veya alınan fiyatlardan birbirine en yakın olanlar dikkate alınarak yapılacağı belirtilmektedir. Diğer taraftan, aynı maddede faturaların tasdikinin, satışı yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odası veya şubesi tarafından yapılacağı hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, yeni birim fiyat tespitinde yerel rayiçlerin kullanıldığı durumlarda, konuya ilişkin mal veya hizmetle iştigal eden en az üç işletmeden alınacak fiyatların güncel rayice uygun olup olmadığının onayının faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odasınca faturaların asılları üzerine yapılacağı belirtilmiştir. Ticaret ve/veya sanayi odasınca rayicin onay işlemi, yeni birim fiyatın bir geçerlilik şartı olup ticaret veya sanayi odasınca onaylanmamış rayiçlerin kullanılma imkânı bulunmamaktadır. Zira ilgili odalarca yapılacak onay işlemi; rayicin yer ve zaman itibarıyla piyasa değerlerini yansıttığını vurgulayan bir işlem olduğu gibi belirlenen rayicin yeni birim fiyata dayanak teşkil etmesi açısından geçerlilik şartı olarak düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, yapım işlerinde yeni birim fiyat belirlenirken kullanılan yerel rayiçlerin, Yalvaç Yukarıkaşıkara 8 Derslikli İlkokul Yapım İş’inde piyasa fiyat araştırması yöntemiyle üç işletmeden alınan fiyatların ortalaması, Isparta Merkez Yedişehitler Ali Haydar Albayrak 20 Derslikli İlkokul Yapım İş’inde ise dört işletmeden alınan fiyatların ortalaması esas alınarak belirlendiği; ancak söz konusu faturaların rayice uygunluğu ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılmadan yeni birim fiyatların tespit edildiği ve hakediş ödemelerinin onaysız rayiçler esas alınarak yapıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin ilgili hükümleri gereğince yeni birim fiyat tespitine ilişkin yerel rayiçlerin kullanıldığı durumlarda ticaret ve/veya sanayi odası onayı

alınarak işlemlerin yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Mal ve Hizmet Alımları İçin Verilen İş Avanslarının Mevzuatın Öngördüğü Biçimde Kullanılmaması

İş avansı verilerek yapılan mal ve hizmet alımlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği hükümlerine uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Ön Ödeme” başlıklı 35’inci maddesinin birinci fıkrasında; harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabileceği, verilecek avansın üst sınırlarının Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu’nda gösterileceği hükmü yer almaktadır.

4734 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesinde; açık ihale, belli istekliler arasında ihale, pazarlık usulü ve doğrudan temin yöntemi ihale ve alım usulleri olarak tanımlanarak, Kanun kapsamındaki idarelerin mal veya hizmet alımları ile yapım işlerini sayılan ihale ve alım yöntemleriyle gerçekleştirmeleri zorunlu kılınmıştır.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği’nin 4’üncü maddesinde; ön ödemelerde, harcama talimatı ve ihale mevzuatına göre yapılacak alımlarda onay belgesinin (ihale usulüyle yapılacak alımlarda, kamu ihale mevzuatında standart form olarak belirlenen ihale onay belgelerini; doğrudan temin suretiyle veya kamu ihale mevzuatında belirtilen istisnai alımlarda ise alım konusu işin nev’i, niteliği, varsa proje numarası, miktarı, gereken hallerde yaklaşık maliyeti, kullanılabilir ödeneği ve tertibi, alımda uygulanacak usulü, avans ve fiyat farkı verilecekse şartlarını gösteren ve harcama yetkilisinin imzasını taşıyan belge) kanıtlayıcı belge olarak ödeme belgesine bağlanacağı belirtilmiştir.

Ayrıca, ön ödeme usul ve esaslarına ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nin (Sıra No: 55) 3’üncü maddesinde; ön ödemenin, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kesin ödeme öncesi avans veya kredi şeklinde yapılan ödeme olduğu,

Ön ödeme uygulamasının bir alım usulü olmaması sebebiyle ön ödeme yapılacak mal veya hizmet alımlarında, alımların idarelerin tabi oldukları ihale mevzuatı hükümlerine göre yapılması, mal alındığının veya hizmetin gerçekleştirildiğinin ihale mevzuatına uygun olarak görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması gerektiği,

düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri gereğince avans uygulaması, bir alım yöntemi olmayıp ancak belli şartlarda kullanılması gereken bir ödeme yöntemidir. Dolayısıyla mal ve hizmet alımlarının İdarenin tabi olduğu 4734 sayılı Kanun'da belirtilen ihale ve alım usulleri kullanılarak gerçekleştirilmesi, görevlendirilen komisyonlarca bu alımlara ilişkin muayene ve kabul işlemlerinin yapılması, gider gerçekleştirildiğinde de süresi içerisinde avans mahsubunun yapılması ve alım yöntemine göre kanıtlayıcı evrakların düzenlenmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, birtakım mal ve hizmet alımları için harcama talimatı düzenlenerek avans verildiği, Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen ihale ve alım usulleri kullanılmadan, onay belgesi ve ihale mevzuatının gerektirdiği diğer belgeler düzenlenmeden, ilgili birimden gelen ihtiyaç talebi doğrultusunda doğrudan bir satıcıdan mal ve hizmet alımı yapıldığı, fatura karşılığı ilgili satıcıya ödeme yapıldığı, avans mahsubunda sadece faturanın kanıtlayıcı belge olarak ödeme belgesine eklendiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, ihale mevzuatına göre yapılan alımlarda gerçekleştirme işlemlerine ihtiyaç duyulduğu, avans verilmesinin ilgili kanunlarda öngörülen durumlar ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanmasının beklenemeyeceği ivedi veya zorunlu giderler için mümkün olduğu, ivedi olmayan mal ve hizmet alımları için bulgu kapsamında gerekli işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Ancak, avans kullanılması bir ödeme yöntemi olup, satın alınan mal ve hizmetin bedelinin ödenmesinde kolaylık sağlamaktadır. Avans işlemleri ödeme aşamasında söz konusudur ve mevzuatta mal ve hizmetlerin alım usullerine ilişkin bir istisna öngörülmemiştir. Dolayısıyla ödeme açısından mal ve hizmet alımlarında avansa imkan tanınması, bahse konu alımların ihale mevzuatı çerçevesinde yapılmayacağı anlamına gelmemektedir.

Bu itibarla, İdare tarafından avans verilerek yapılan mal ve hizmet alımlarının ihale mevzuatı çerçevesinde gerçekleştirilmesi ve alımlara ilişkin kanıtlayıcı belgelerin düzenlenerek ödeme belgesine eklenmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER

EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
İç Denetçi Kadrosu İhdas Edilmesine Rağmen İç Denetçi Atanmadığından İç Denetimin Yapılamaması	2017	Yerine Getirilmedi	2024 Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular 4 kısmında "Özel İdareye İç Denetçi Atamasının Yapılmaması" başlığıyla yer almaktadır.