



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

YOZGAT İL ÖZEL İDARESİ

2012 YILI DENETİM RAPORU

ARALIK 2013

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06100 Balgat / ANKARA
Tel: (312) 295 30 00; Faks: (312) 295 40 94
sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>

Bu rapor, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca yurütölen dözencilik denetimi sonucu hazırlanmıŐtır.

İÇİNDEKİLER

YOZGAT İL ÖZEL İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI.....	1
DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU.....	2
SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	3
DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	3
DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	4
DENETİM GÖRÜŞÜ	5
VURGULANACAK HUSUSLAR	6

YOZGAT İL ÖZEL İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

Yozgat İl Özel İdaresi; il sınırları içerisinde kamu hizmetlerini (tarım, sanayi, spor, eğitim, bayındırlık, sanat, kültür, turizm, kırsal altyapı, afet ve acil durum, güvenlik ve sosyal hizmetler) yerine getirmek amacını taşıyan ve bu alanlarda faaliyet göstermek üzere teşkilatlandırılmış ve yetkilendirilmiş, tüzel kişiliği bulunan bir kuruluştur. Temsilcisi ve yürütmenin başı validir. İl Genel Meclisi ve İl Encümeni karar ve denetim organı olarak İl Özel İdarelerinin organizasyon yapısında yer almaktadır.

İl Özel İdareleri 22.05.2005 tarih ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu kanunda İl Özel İdarelerinin yukarıda saydığımız faaliyetleri yapmak üzere ilin kurulmasına dair kanunla kurulduğu, ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliğinin sona erdiği ve İl Özel İdaresinin görev alanının il sınırlarını kapsadığı belirtilmiştir.

İl özel idarelerinin kadro ve muhasebe ilkelerini belirleyen yönetmelikleri de bulunmaktadır.

Yozgat İl Özel İdaresi; İl Özel İdareleri Tasnif Cetveline (İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik) göre Nüfusu 400.000 – 599.999 arası olan (B-5) grupta Kütahya, Çanakkale, Elazığ, Çorum, Giresun, Muş ve diğer benzer nüfuslu toplam 13 il ile aynı kategoridedir.

Yozgat iline bağlı 13 adet ilçe ve dolayısıyla ilçe özel idare müdürlüğü bulunmaktadır. 13 ilçeden 40 adet il genel meclisi üyesi seçilmektedir.

Yozgat İl Özel İdaresi'nin 2012 yılı Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosuna göre 112.244.222,93.- TL Bütçe Giderine karşılık 119.386.514,12.- TL Bütçe Geliri (Net) bulunmaktadır.

KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

“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’a gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgeler aşağıda belirtilmiştir:

- a) Birleştirilmiş veriler defteri.
- b) Geçici ve kesin mizan.
- c) Bilanço.
- ç) Belgeler;

- 1) Kasa sayım tutanağı,
 - 2) Banka mevcudu tespit tutanağı,
 - 3) Alınan çekler sayım tutanağı,
 - 4) Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
 - 5) Teminat mektupları sayım tutanağı,
 - 6) Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
 - 7) Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.
- d) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamındaki idarelerin bütçe uygulama sonuçlarına ait tabloları;
- 1) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
 - 2) Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- e) Faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosu.

Yozgat İl Özel İdaresi 2012 Yılı Düzenlilik Denetimi yukarıda sayılan defter, tablo ve belgelerden tarafımıza verilen; Birleştirilmiş Veriler Defteri, Kesin Mizan, Bilanço ile söz konusu yönetmeliğin 8 inci maddesi gereği denetim ekibi tarafından istenen diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap Verme Sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesi ile her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanunun "Üst Yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinde ise; Üst yöneticilerin, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumlu oldukları ifade edilmektedir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'te düzenlendiği üzere, kurum üst yöneticileri verecekleri "İç Kontrol Güvence Beyanı" ile bütçe ile kurumlarına tahsis edilmiş kaynakların, planlanmış amaçlar doğrultusunda ve iyi yönetim

ilkelerine uygun olarak kullanılmasından ve iç kontrol sisteminin işlemlerin yasallık ve düzenliliğine ilişkin yeterli güvenceyi sağlamasından sorumlu olduklarını taahhüt etmektedirler.

Yukarıdaki yasal düzenlemeler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun hükümleri ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile getirilen düzenlemeler çerçevesinde Yozgat İl Özel İdaresi üst yönetimi;

Kurumun tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a 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.

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 bildirmekle sorumludur.

DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ve mali tablolarının doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek 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) oluşturmaktadır.

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

DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

Mali Rapor ve Tabloları Etkileyen Bulgular

BULGU 1;

Taşınmaz Kayıtlarının Güncellenmesi

Tarafımızca Tapu ve Kadastro XXII. Bölge Müdürlüğünden temin edilen kayıtlar ile kurum taşınmaz kayıtları karşılaştırıldığında idarede eksik kayıtların bulunduğu görülmüştür. Bu farklılığın özel idarelerin değişik isimlerle anılması, yıllar içerisinde özel idare bünyesine geçen kurum kayıtlarının takip zorluğu, ifraz, tevhid, tashih ve taksim gibi tapu işlemlerinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

Söz konusu taşınmaz kayıtlarının eksiklikleri giderilip gerekli cins tashihleri de yapılarak; güncel veya belediye rayiç değerleri ile takip edilmesi ve e-içişleri sistemine de bu şekilde kaydedilmesi hususu kurum tarafından da kabul görmüş ve 2013 yılında gerekli düzeltmelerin/işlemlerin yapıldığı görülmüştür.

BULGU 2;

Amortismanlar Hesabı

Maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini sağlayan amortisman hesabı tutulmamakta ve amortisman ayrılmamaktadır. Birikmiş Amortismanlar Hesabı (257) önceki yıllardan gelen devir kayıtlarını göstermektedir.

Tüm maddi duran varlık (taşınır ve taşınmazlar) bedellerinin iktisap edilme tarih ve bedelleriyle kayıtlarının çıkarılarak amortisman bedellerinin en baştan itibaren yeniden hesaplanması hususu kurum tarafından da kabul görmüş ve 2013 yılından itibaren gereğinin yapılacağı belirtilmiştir.

BULGU 3;

Gider Taahhütleri Hesabı

Yıl içerisinde geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen taahhüt tutarlarıyla bunlardan yerine getirilenler ve feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için 920-Gider Taahhütleri Hesabı ile 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının kullanılmadığı ve Taahhüt Kartlarının düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Yıl içinde geçerli olan veya ertesi yıllara sirayet eden sözleşme ve bu sözleşmelere dayanılarak yapılan ödemelerin takip edilebilmesi için Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili maddeleri (407, 408, 409 ve 410) uyarınca 920-Gider Taahhütleri Hesabı ile 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesaplarının Taahhüt Kartları düzenlenerek kullanılması hususu kurum tarafından da kabul görmüş ve 2013 yılından itibaren gereğinin yapılacağı belirtilmiştir.

BULGU 4;

Haklar Hesabı

Bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için 260-Haklar Hesabı kullanılmaktadır. Gayri Maddi Hak Alımları bölümüne (03.07.02) kaydedilen bilgisayar yazılım alımlarının; kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkileri dolayısıyla ekonomik değer taşıdıklarından 260-Haklar Hesabında takip edilmesi gerekmekte iken 630 - Giderler Hesabına alındığı görülmüştür.

Bilgisayar yazılım alımlarında Haklar Hesabının kullanılması hususu kurum tarafından da kabul görmüş ve 2013 yılından itibaren gereğinin yapılacağı belirtilmiştir.

DENETİM GÖRÜŞÜ

Yozgat İl Özel İdaresi'nin 2012 yılına ilişkin mali rapor ve tablolarının "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı taşınmaz, amortisman, gider taahhütleri ve haklar hesap alanlarındaki hata ve eksiklikler hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanun ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

VURGULANACAK HUSUSLAR

Görüşümüzü etkilememekle birlikte aşağıdaki hususların belirtilmesine gerek görülmüştür.

1. Tahsisli Ödeneklerin Amacı Dışında Kullanılması

Yozgat İl Özel İdaresi'nin;

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesi uyarınca aktarılan ve tahsis amacı dışında kullanılmayan ödenekler ile 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 76'ncı maddesine göre ilköğretim giderleri için ayrılan payları özel idare giderlerinin finansmanı için kullandığı görülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"...

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. İş, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. İl özel idareleri de bütçe imkanları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilir..."

222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun;

76'ncı maddesinin b bendinde;

"Özel idare bütçelerine, bu kanun hükümleri gereğince sağlanacak gelirler hariç ve 1960 mali yılında ilköğretime tahsis edilen miktardan az olmamak üzere, yıllık gelirlerinin en az % 20 si oranında konulacak ödenekler",

81'nci maddesinde ise;

"76'ncı ve 77'nci maddelerde ilköğretime tahsis edilen ödenek veya gelirler 78'inci maddede gösterilen işlerden başka hiçbir yere sarf edilemez, başka fasıllara nakledilemez."

denilmektedir.

Özel idareler; bakanlık ve merkezi kuruluşlarından tahsisli ödenek almakta, ayrıca kendi gelirlerinden de ilköğretim giderleri için ödenek ayırmaktadır. Bahsedilen her iki ödeneğin de tahsis amaçları dışında kullanılması yukarıda bahsedilen kanun hükümleriyle engellenmiştir. Buna rağmen özel idare; ilgili ödenekleri amacı dışında ve kendi finansmanı için kullanmıştır.

Mali yılsonu itibarıyla özel idarelerin banka hesaplarında bulunması gereken tutar toplamı en az aşağıda sayılanların toplamına eşit olmalıdır.

1. Henüz kullanılmamış tahsisli ödenekler toplamı. Bütçe giderleri kesin hesap cetvelinde finansal kodu 8 olanların (Şartlı Bağış ve Yardımlar) sonraki yıla devredenler sütunu.
2. İlköğretim giderleri için ayrılan paylar toplamı. Bütçe giderleri kesin hesap cetvelinde finansal kodu 5 (Mahalli İdareler) olup fonksiyonel kodu 09 olanların (Eğitim Hizmetleri) sonraki yıla devredenler sütunu.
3. Emanet, depozito veya teminat olarak yapılan tahsilatların alacak kalanları. Genel Mizana Göre 320 – 330 – 360 hesap grupları.

Eksik Nakit Tablosu

Bakanlık ve Merkezi Kuruluşlardan Gönderilen Tahsisli Ödenekler Toplamı	54.452.362,38
İlköğretim Giderleri İçin ayrılan Paylar Toplamı	3.194.504,54
Toplam (A)	57.646.866,92
Emanet Olarak Tutulanların Toplamı (Vergi, Kesinti, Teminat, Emanet vb.) (B)	3.963.206,18
Genel Toplam (Banka Hesabında Görünmesi Gereken En Az Tutar) (C=A+B)	61.610.073,10
Banka Hesabı Toplamı (D)	37.423.917,45
Eksik Olan Tahsisli Ödenek Tutarı (C-D)	24.186.155,65

Tablo 2012 yılsonu itibarıyla Bütçe Giderleri Kesin Hesap Cetveli ve Mizan kayıtlarından alınan verilerle oluşturulmuştur.

İl özel idaresi; 2012 yılı sonuna kadar kanuna aykırı şekilde tahsisli ödeneklerden ve ilköğretime ayırdıkları paylardan toplam 24.186.155,65.- TL kullanmak suretiyle;

- 1) Kaynağı olmayan taahhütlerin altına girmiş ve özel idarenin finansmanını bu şekilde karşılamış,
- 2) Nakit eksikliğini gidermeye çalışmıştır.

Devreden tahsisli ödenekler karşılığı olan nakdin de bankada bulunması gerektiği hususu kurum tarafından da kabul görmüş ve 2013 yılından itibaren gereğinin yapılacağı belirtilmiştir.

2. Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Yapılan Aktarmalar ve Aktarma İlkelerinin Belirlenmesi

Köylere hizmet götürme birliklerine, kanunda yazılı görevleri dışında olan ve özel idarenin kendi bütçesiyle yapması gereken işlerin yaptırıldığı görülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "İl özel idaresinin giderleri" başlıklı 43'üncü maddesinin e bendinde;

"İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar" yer almaktadır.

5355 sayılı Mahalli İdareler Kanunu'nun;

"Birliğin Gelirleri" başlıklı 15'inci maddesinin g bendinde;

"Köylere hizmet götürme birlikleri için il özel idaresi bütçesinden ayrılacak pay"

"Köylere hizmet götürme birlikleri" başlıklı 18'inci maddesinin üçüncü ve beşinci fıkralarında ise;

"Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri; köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımlarını, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri köylere hizmet götürme birliklerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilirler. Aktarma işlemi merkezi idare kuruluşlarında ilgili bakanın, il özel idarelerinde valinin onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz",

"İl özel idaresi bütçe gelirlerinin ne kadarının köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacağı, köylere hizmet götürme birliklerinin sunacağı yatırım plânı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre il genel meclisince kararlaştırılır."

hükümleri yer almaktadır.

İl özel idaresince köylere hizmet götürme birliklerine yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımları amacına yönelik olarak bütçeden pay ayrılabilir ve aktarma yapılabilir. Bu kapsam dışındaki harcamalar için pay ayrılmaması ve aktarma yapılmaması; ayrıca köylere yardım tertiplerine konulan ödeneklerin il genel meclisince dağıtım ve kullanım ilkelerini belirleyen bir yönetmelik çıkarılması hususu kurum tarafından da kabul görmüş ve 2013 yılından itibaren gereğinin yapılacağı belirtilmiştir.