



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

AYDIN ÇİNE BELEDİYESİ

2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021



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.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	10
7.	DENETİM BULGULARI.....	10

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:Personel Durumu	3
Tablo 2:2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3:2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4:2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	5
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	5
Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8:Belediyece Taşınmaz Tahsis Edilen Kurum ve Yerler	11

KISALTMALAR

A.Ş: Anonim Şirket

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

TL: Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Belediye Tarafından Diğer Kurumlara Yapılan Tahsislerin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi
2. Gider Taahhütleri ile Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı'nın Kullanılmaması
3. Bazı Yatırım Harcamalarının Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'na Kaydedilmemesi
4. Kalkınma Ajans Payının İlgili Hesapta Takip Edilmemesi
5. Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması
6. Belediye Adına Kayıtlı Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi
2. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması
3. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Mevzuat dışı hükümler konulması
4. Yönetmelikte Öngörülen Muhasebe Kayıt Düzenine Uyulmaması
5. İlk Madde ve Malzeme Hesabı'ndan Çıkışların Zamanında Yapılmaması
6. Kasa Hesabı'nın Kullanılmaması
7. Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesinde, belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

Çine Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanunlarda kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak,

yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

Merkezi idarenin, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve soruşturma konularında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konularda ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Çine Belediyesinin karar organı olan Çine Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 15 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Kanun'a istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, beldenin nüfus sayısına göre en çok dört adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Çine Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 4 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Yazı İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü ve İmar İşleri Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı 1 adet memur kökenli başkan yardımcısı, 1 adet meclis kökenli başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 4 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1:Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	145	25
Sözleşmeli Personel		2
Kadrolu İşçi	73	38
Geçici İşçi		1
Toplam	218	66
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan	121	114

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 2 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Çine Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Çine Belediyesinin 2020 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2:2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Eko. Kod	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek	Bütçe İle Verilen Ödenek	Eklenen Ödenek	Düşülen Ödenek	Ödenek Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek	Ertesi Yıla Devreden Ödenek
01	Personel Gid.	0,00	6.820.000,00	1.046.500,00		6.820.000,00	7.082.497,73	784.002,27	0,00
02	Sos. Güv.Kur.	0,00	906.000,00	264.500,00		906.000,00	1.116.085,46	54.414,54	0,00
03	Mal.Hiz. Al. Gid	0,00	19.995.000,00	4.740.000,00		19.995.000,00	18.970.562,29	5.764.437,71	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	550.000,00	450.000,00		550.000,00	989.533,65	10.466,35	0,00
05	Cari Transferler	0,00	352.800,00	196.000,00		352.800,00	537.919,32	10.880,68	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	33.792.229,19	170.000,00	3.385.000,00	33.792.229,19	3.321.067,90	27.256.161,29	0,00
07	Ser. Transferleri	0,00	1.227.200,00	5.000,00		1.227.200,00	48.834,00	1.183.366,00	0,00
09	Yedek Ödenekler	0,00	4.000.000,00		3.487.000,00	4.000.000,00	0,00	513.000,00	0,00
	TOPLAM	0,00	67.643.229,19	6.872.000,00	6.872.000,00	67.643.229,19	32.066.500,35	35.576.728,84	0,00

Çine Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 67.643.229,19 TL ödenek öngörülmüştür, Yıl içinde 32.066.500,35 TL Bütçe Gideri yapılmış, 35.576.728,84 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3:2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini	Tahsilat Tutarı	Red ve İadeleri	Net Tahsilat	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Vergi Gelirleri	8.520.000,00	4.977.666,28	26.837,37	4.950.828,91	58,42
03-Tesebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	6.846.000,00	3.208.379,43		3.208.379,43	46,87
04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	900.000,00	87.691,00		87.691,00	9,74
05-Diğer Gelirler	24.714.000,00	21.014.181,44	58.723,18	20.955.458,26	85,03
06-Sermaye Gelirleri	9.550.000,00	2.326.798,35	281.800,00	2.044.998,35	24,36
09- Red ve İadeler (-)	-20.000,00			0,00	
Toplam	50.510.000,00	31.614.716,50	367.360,55	31.247.355,95	62,59

Buna göre 2020 yılında bütçe geliri % 62,59 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri % 58,42, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri % 46,87, alınan bağış ve yardımlar % 9,74,sermaye gelirleri ise % 24,36 olarak gerçekleşmiştir.

Alınan bağış ve yardımlar kalemi ile sermaye gelirleri kalemindeki olağanüstü sapmanın, bütçe tahmini rakamların geçmiş yıllarda gerçekleşen bütçe tutarlarının çok üzerinde belirlenmesinden kaynaklandığı düşünülmektedir. Bütçe gelirlerinin 3 yıllık seyri tablosunda da görüldüğü üzere, alınan bağış ve yardımlar kaleminin 2019 yılı gerçekleşme tutarı 63.000,00 TL, sermaye gelirleri kaleminin ise 4.074.403,85 TL'dir.

Tablo 4:2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderleri Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Ödeneği (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	6.820.000,00	7.082.497,73	103,85
02-Sosyal Güvenlik Kurumlar	906.000,00	1.116.085,46	123,19
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	19.995.000,00	18.970.562,29	94,88
04-Faiz Giderleri	550.000,00	989.533,65	179,92
05-Cari Transferler	352.800,00	537.919,32	152,47
06-Sermaye Giderleri	33.792.229,19	3.321.067,90	9,83
07-Sermaye Transferleri	1.227.200,00	48.834,00	3,98
09-Yedek Ödenekler	4.000.000,00	0,00	0,00
TOPLAM	67.643.229,19	32.066.500,35	47,41

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri % 47,41 seviyesinde gerçekleşmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet primi giderleri (%123,19), cari transferler (%152,47) ile faiz

gideri (%179,92) kalemleri bütçe ödeneğinin üstünde gerçekleşirken, diğer giderler bütçe ödeneğinin altında gerçekleşmiştir. Faiz gideri kalemindeki söz konusu artışın 2020 yılında 3.000.000 TL turarındaki kredi alımından kaynaklandığı anlaşılmıştır. Sermaye transferi kalemi ise önceki yılların aksine, belediyenin doğrudan ortağı olduğu şirketlerde herhangi bir sermaye artımına gitmemesi nedeniyle ödeneğin çok altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2019 yılının 2018 yılına, 2020 yılının 2019 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL)	2019 Yılı (TL)	2020 Yılı (TL)	2019-2018 Değişim Oranı (%)	2020-2019 Değişim Oranı (%)
01-Vergi Gelirleri	3.540.181,47	4.042.249,41	4.950.828,91	0,14	0,23
03-Teseb. Mülk. Gelir	2.963.945,29	2.718.793,40	3.208.379,43	-0,08	0,18
04-Alınan Bağış ve Yar. ile Özel Gelirler	26.300,00	63.000,00	87.691,00	1,40	0,39
05-Diğer Gelirler	16.776.930,83	19.798.428,81	20.955.458,26	0,18	0,06
06-Sermaye Gelirleri	1.192.175,40	4.074.403,85	2.044.998,35	2,42	-0,43
Toplam	24.499.532,99	30.696.875,47	31.247.355,95	0,25	0,03
09- Red ve İadeler (-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	24.499.532,99	30.696.875,47	31.247.355,95	0,25	0,03

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre kayda değer bir artış göstermemiştir. Bu çerçevede; vergi gelirleri (%23), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%18), alınan bağış ve yardım (%39) ile diğer gelirlerde (%6) artış olmasına rağmen; sermaye gelirlerinde cüzi miktarda azalış gerçekleşmiştir.

Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL)	2019 Yılı (TL)	2020 Yılı (TL)	2019-2018 Değişim Oranı (%)	2020-2019 Değişim Oranı (%)
01-Personel Giderleri	5.357.092,32	6.185.018,39	7.082.497,73	0,15	0,15
02-Sosyal Güvenlik Kurumlar	912.215,11	1.012.652,08	1.116.085,46	0,11	0,10
03-Mal ve Hizmet Alım Giderle	16.449.541,18	18.400.142,04	18.970.562,29	0,12	0,03
04-Faiz Giderleri	1.454.099,01	1.150.045,02	989.533,65	-0,21	-0,14
05-Caritransferler	364.669,43	851.569,49	537.919,32	1,34	-0,37
06-Sermaye Giderleri	3.986.643,75	5.027.129,22	3.321.067,90	0,26	-0,34
07-Sermaye Transferleri	447.358,23	805.935,64	48.834,00	0,80	-0,94
09-Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	28.971.619,03	33.432.491,88	32.066.500,35	0,15	-0,04

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 1.365.991,53 TL (%4) azalmıştır.

Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin (%15), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin (%10), mal alım ve hizmet giderlerinin (%3), sermaye giderlerinin (-%34) kayda değer artış ya da azalış göstermediği, faiz giderlerinde ise 2019 yılına göre daha az borçlanıldığı için 160.511,37 TL'lik (%14) azalış olduğu görülmüştür.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 30.040.229,81 TL, Faaliyet Geliri 30.201,503,65 TL olup Dönem olumlu Faaliyet Sonucu ise 161.273,84 TL olarak gerçekleşmiştir.

Çine Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra Nu.	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	ÇİPAŞ Çine Gıda Mad. ve Yem Paz. Elek.Müh.İnş. ve Çöp.Top.Hiz.Taah. San.Tic. Anonim Şirketi	8.000.000,00	7.977.960,00	%99,72
2	Çine Yem Besicilik Yem ve Yağ San.Tic.A.Ş.	650.000,00	445.950,00	%68,60

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Çine Belediyesinin 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 itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre ve Şehircilik 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 üretilmesi gereken cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

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

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilecektir.

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 yansıtmışından 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 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 2020 yılı denetimine ilişkin olarak denetimi yürütmek ve denetim görüşü oluşturabilmek için ‘Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar’a göre hesap dönemi sonunda Sayıştaya verilecek defter, tablo ve belgeler ile denetim için gerekli kanıtlayıcı belge ve bilgiler kamu idaresi yönetimi tarafından sağlanmıştır.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrolün temel amaçlarından birisi faaliyetlerin, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Bu noktada amaçların nasıl belirlendiği ve bunların faaliyetlerle nasıl ilişkilendirdiği önemlidir.

İdarelerin uluslararası standartlarda iç kontrol sistemi oluşturmalarını teminen Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Anılan Tebliğde, iç kontrolün standartlarını ve bileşenlerini tesis etmeyi yönelik şartlar düzenlenmiştir. Bu şartlar tesis edilerek iç kontrol sistemi sağlıklı bir şekilde kurulana kadar İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planları hazırlanarak bu kapsamda yürütülecek faaliyetlerin takvime bağlanması gerekmektedir.

Ancak Çine Belediyesince İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı henüz hazırlanmamıştır.

Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi tüm çalışanlar tarafından imzalanmamıştır.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiş, bu konuda bir çalışma yapılmamıştır.

Genel olarak bakıldığında belediyenin iç kontrol çalışmalarına henüz başlamadığı görülmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Aydın Çine Belediyesi 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Belediye Tarafından Diğer Kurumlara Yapılan Tahsislerin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi

Belediye tarafından diğer kurumlara tahsisi yapılan taşınmazların muhasebe kayıtlarında takip edilmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin yer aldığı 187'nci maddesinde;

“... Kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ... yardımcı hesaplar itibarıyla izlenir. Taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtları kapatılır.” denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin Binalar Hesabı'nın işleyişine ilişkin 193'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, tahsise konu edilen binaların tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500-Net Değer Hesabı'na ise borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, kamu hizmetlerinde kullanılmak üzere aşağıda listelenen kurumlara tahsis edilen 4 adet taşınmaz için mevzuat hükümlerinde bahsedildiği şekilde muhasebe kaydının yapılmadığı görülmüştür.

Tablo 8:Belediyece Taşınmaz Tahsis Edilen Kurum ve Yerler

Tahsis Edilen Kurum	Meclis Karar Tarihi	Tahsis Süresi	Tahsis Bitiş Tarihi	Bedelli/Bedelsiz	Taşınmazın Adresi
Aydın Aski	07.03.2017	25 Yıl	07.03.2042	Bedelsiz	Akçaova Mah.3405-3406-3407 Ve 3408 Taşınmazlar
Kültür ve Turizm Bakanlığı	02.01.2018	25 Yıl	01.01.2043	Bedelsiz	Doğanyurt Mah.215 Parsel Taşınmaz
Çine Adliyesi	07.05.2019	5 Yıl	07.05.2024	Bedelsiz	Hamidabat Mah.Muh.Nuri Ülgüç Sok.No: 1/1d
Tedaş	03.03.2020	10 Yıl	03.03.2030	Bedelsiz	Şevketiye Mah.264 Ada 22 Parsel

Sonuç olarak kurum mali tablolarının doğru bilgi vermesi için belirtilen kayıtların yapılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 2: Gider Taahhütleri ile Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı'nın Kullanılmaması

Çine Belediyesi tarafından; mal, hizmet alımı ve yapım işleri olarak bir kısım taahhütlere girişilmesine rağmen, 920-Gider Taahhütleri ile 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı'nın kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “920- Gider Taahhütleri Hesabı” başlıklı 450'nci maddesinde; 920-Gider Taahhütleri Hesabı'nın, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen taahhüt tutarlarıyla bunlardan yerine getirilenler ve

feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir. 451'inci maddede ise; girişilen taahhüt tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışının, 920-Gider Taahhütleri Hesabı'na borç, 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı'na alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik hükmünden de anlaşılacağı üzere, mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin taahhüt tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışı 920-Gider Taahhütleri Hesabı'na borç ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı'na alacak kaydedilmelidir. Ancak Çine Belediyesi tarafından 2020 yılında mal ve hizmet alımı ile yapım işleri olarak bir kısım taahhütlere girişilmesine rağmen, yıl içinde ve yıl sonunda düzenlenen mali tablolarında, 920-Gider Taahhütleri ile 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı yer almamaktadır.

Mali tabloların doğru bilgi vermesi için belirtilen kayıtların yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Bazı Yatırım Harcamalarının Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'na Kaydedilmemesi

Yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde, malzeme ile işçilik ve genel giderlere ilişkin harcamaların izlenmesi için kullanılması gereken 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı kullanılmamıştır.

Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nın niteliğinin açıklandığı Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 204'üncü maddesine göre bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılır.

Aynı Yönetmelik'in 205'inci maddesinde adı geçen hesabın işleyişi açıklanmış ve tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Belediye tarafından 2020 yılı içerisinde geçici kabulü yapılmayan Beton Parke Taşı Döşeme İşi Yapılması yapım işi ait belge ve kayıtlar incelendiğinde, geçici kabul işlemi yapıncaya kadar 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nda izlenmesi gereken 1.327.000,00 TL'nin doğrudan ilgili maddi duran varlık hesabında izlendiği ve neticede cari yılda devam etmekte olan yatırımların mali tablolara hatalı bir biçimde yansıtıldığı görülmüştür.

1.327.000,00 TL'lik tutarın 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nda izlenmesi gerekirken bilançoda 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nın bakiye vermemesi sonucu mali tablolarda hataya sebep olunmuştur.

Mali tablolarda belirtilen tutardaki hatanın giderilmesi için belirtilen kayıtların yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Kalkınma Ajans Payının İlgili Hesapta Takip Edilmemesi

Belediye tarafından Kalkınma Ajansına ödenen katılım payının 363-Kamu İdareleri Payları Hesabı'nda izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 363-Kamu İdareleri Payları Hesabı'nın niteliğini düzenleyen 243'üncü maddesinde, söz konusu hesabın bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı, hesabın işleyişini düzenleyen 244'üncü maddesinde ise, bütçe geliri olarak tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların bir taraftan bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabı'na borç; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabı'na borç, 835-Gider Yansıtma Hesabı'na alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca bu hesapta kayıtlı tutarlardan nakden veya mahsuben ödenen tutarların bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği hükmü yer almaktadır.

Sözü edilen maddelerde, 363- Kamu İdareleri Payları Hesabı'nın bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtildiğinden, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 19'uncu maddesinin (d) bendi gereği ödenmesi gerekli olan katılım paylarının bu hesapta muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Ancak Belediyenin 203.806,90 TL tutarındaki Kalkınma Ajans payını, 363 - Kamu İdareleri Payları Hesabı'nda takip etmek yerine doğrudan giderleştirdiği anlaşılmıştır.

Mali tabloların doğru bilgi vermesi için mevzuat hükümlerinde belirtilen işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması

Yapılan denetim neticesinde maddi duran varlıklarda kayıtlı bulunan taşınır ve taşınmazlar için amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Hesap grubuna ilişkin işlemler*" başlıklı 187'nci maddesinin "*Maddi duran varlıkların amortisman işlemleri*" alt başlığına göre; bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya ya da kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmaktadır. Amortismanına tabi varlıklar birden çok muhasebe döneminde kullanılması beklenen, sınırlı bir hizmet süresi bulunan, kurum tarafından mal ile hizmet üretim ve tedarikinde kullanılan ve/veya kurum içi genel yönetim amaçları için elde tutulan varlıklardır. Mezkur Yönetmelik kapsamına dahil kamu idarelerince muhasebe sistemine dahil edilen maddi duran varlıklardan; arazi ve arsalar, yapım aşamasındaki sabit varlıklar, varlıkların elde edilmesi için verilen avans ve krediler ile sanat eserleri dışındakilerden hangilerinin amortismanına tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranlarına ilişkin olarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usuller uygulanır.

Aynı Yönetmelik'in "*257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, Hesabın niteliği, Hesabın işleyişi*" başlıklı 202 ve 203'üncü maddelerine göre; mezkur hesap maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılmaktadır. Maddi duran varlıklar hesapları için ayrılan amortisman tutarları yılsonunda bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabı'na borç kaydedilmektedir.

Ancak, maddi duran varlıklar hesaplarına kayıtlı bulunan taşınır ve taşınmazlara yönelik amortisman ayırma işleminin yapılmadığı ve bu sebepten dolayı da maddi duran varlıkların net değerlerinin takip edilmediği tespit edilmiştir.

Mevzuat hükümlerine uygun şekilde amortisman işlemlerinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Belediye Adına Kayıtlı Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

Tapuda Belediye adına kayıtlı bulunan taşınmazların değer tespitinin yapılmadığı görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve

kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallерinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ıncı maddelerine dayanılarak Maliye Bakanlığınca hazırlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Yönetmeliğin "*Kayıt ve kontrol işlemleri*" başlıklı 5'inci maddesinde, tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir. Ancak bu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve de Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

17.03.2017 tarih ve 30010 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" ile söz konusu Yönetmelik'te değişiklik yapılmıştır. Buna göre kurumların, 31.12.2017 tarihine kadar taşınmazların fiili envanterini kural olarak maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara almaları gerekmektedir.

Yönetmeliğe göre, taşınmazların rayiç değerinin; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce tespit edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, taşınmazların kayıtlara alınan değerinin Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenmesi gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesine göre, maddi duran varlıklar hakkında, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin ilgili hükümleri ile bu maddede geçen hükümlere göre işlem yapılmaktadır. Maddeye göre, edinilen maddi duran varlıklar, maliyet bedeli ile hesaplara alınması, bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olup hesaplarda yer almayan maddi duran varlıklardan envanter ve değerlemesi yapılanların ise muhasebe birimlerince ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınması gerekmektedir.

Diğer taraftan, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 08.01.2018 tarihli ve 2018/11321 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Yönetmelik ile değiştirilen ve 01.01.2018

tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe giren “*Maddi duran varlıkların kayıt değerleri*” başlıklı 26’ncı maddesine göre, gerek yatırım ve gerekse kullanım amacıyla edinilen maddi duran varlıkların maliyet bedeliyle muhasebeleştirilmesi, herhangi bir maliyet yüklenilmeksizin edinilen maddi duran varlıkların ise gerçeğe uygun değeriyle muhasebeleştirilmesi, varlığın gerçeğe uygun değeri bilinmiyorsa idarece tespit edilen değerinin esas alınması gerekmektedir.

Yönetmeliğin 4’üncü maddesine göre gerçeğe uygun değer, piyasa koşullarında muvazaasız bir işlemde bilgili ve istekli taraflar arasında bir varlığın el değiştirmesi veya bir borcun ödenmesi için belirlenen tutarı ifade etmektedir.

Ancak yapılan denetimlerde satış ve kamulaştırma gibi işlemler dışında, taşınmazların değer tespitinin yapılmadığı anlaşılmıştır. Değer tespit çalışmalarının zamanında ve eksiksiz bir şekilde mevzuata uygun olarak yapılması gerekmektedir.

Bu sebeple Belediyenin 2020 yılı bilançosunda yer alan Maddi Duran Varlıklar Hesabı’ndaki kayıtlı tutarların gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

Belediye tarafından yapılan mal ve hizmet alımlarının; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda yer alan doğrudan teminle ilgili hükümlere uyulmayarak kısımlara bölündüğü görülmüştür.

4734 sayılı Kanun’un “*Temel ilkeler*” başlıklı 5’inci maddesinde idareler yapacakları ihalelerde rekabeti, eşit muameleyi ve kaynakların verimli kullanılmasını, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını sağlamakla sorumlu tutulmuştur. Ayrıca eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemeyeceği ve bu Kanun’a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer usullerin Kanun’da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği temel ilkeler arasında sayılmıştır.

Bu Kanun'a göre çıkarılan Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "*Temel İlkeler*" başlıklı 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrası ile Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "*Temel İlkeler*" başlıklı 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; eşik değerlerin ya da parasal limitlerin altında kalmak veya bu Yönetmeliklerde yer alan diğer hükümlerin uygulanmasından kaçınmak amacıyla mal ve hizmet alımları kısımlara bölünmemektedir.

Mezkur Kanunun "*Doğrudan Temin*" başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendine göre; Belediye, temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaseye ilişkin alımları ile 2020 yılı için Ocak ayı sonuna kadar 90.358 TL'yi, Şubat ayı başından 2020 yılı sonuna kadar ise 97.008 TL'yi aşmayan alımları için doğrudan temin usulünü kullanabilmektedir.

Buna göre aynı nitelikteki ihtiyaçlar parasal sınırın altında kalacak şekilde bölünerek doğrudan temin yöntemiyle gördürülmemesi ana kuraldır.

Yapılan denetimde ise nalburiye malzemesi alımı, beton parke döşemesi, mıcır alımı, kepçe kiralama hizmet alımı, araç kiralama hizmet alımı, muhtelif araç tamir bakım alımlarının kısımlara bölüdüğü tespit edilmiştir.

Söz konusu işlerin usulüne uygun olarak ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması

Çine Belediyesi'nin 2020 mali yılına ilişkin yapılan denetimler sonucunda, işçilerin yıllık izinlerini kullanmayıp biriktirdiği görülmüştür. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 50'nci maddesinde, dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, 60'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 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiş, 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanuna uygun olarak yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Yine Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103 üncü maddesinde, yönetmeliğe aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işverene bu durumda olan her işçi için idari para cezası verileceği hükmü vardır. İdari para cezası ödenmesi durumunda, görevini yapmayan harcama yetkililerine rücu edilmesi mevzuat gereğidir.

Çine Belediyesi'nde yapılan incelemelerimizde kurum işçilerinin önemli bir kısmının 100 ve üzeri izinlerinin biriktiği, hatta bazı işçilerin toplam kullanılmayan izinlerinin sayısının 400'leri bulduğu görülmüştür.

"Dinlenme" bir hak olarak Anayasamızda yer almakta, İş Kanunu da bu haktan vazgeçilemeyeceğini hüküm altına almaktadır. Bir yıl boyunca fiziken çalışarak yorulan bir işçinin dinlenmesi, hem kendi sağlığı, hem de iş güvenliği açısından gereklidir.

İş Kanunu'nun 59'uncu maddesinde yer alan, "İş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde, işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretinin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceğine" yönelik düzenlemenin, yıllık iznin kullanılıp kullanılmamasına ilişkin bir esneklik olarak değil, izin kullanılmadan iş akdinin feshedilmiş olması durumlarında, işçinin mağduriyetinin önlenmesi olarak algılanması gerekmektedir.

İşçi emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda, kullanılmayan izin sürelerine ait ücretinin son ücret üzerinden ödenmesi nedeniyle işçiler izin kullanmaktan feragat edebilmektedir. İşveren olarak kurum yönetimlerine düşen görev çalışanların anayasal haklarının kendi rızalarıyla bile olsa ihlaline yol açan bu uygulamaya izin vermemek olduğundan, yıllık izinlerin kanunun öngördüğü şekilde kullandırılması sağlanmalıdır. Yıllık izni kullandırma zamanını belirlemek işverenin yönetim yetkisi kapsamındadır. Bazı dönemlerde iş yoğunluğu azalmaktadır. İdare, işleri aksatmayacak şekilde toplu izin uygulayabilir, tüm izni bir anda kullandırabileceği gibi, aylara da bölebilir.

Çine Belediyesi'nde yapılan incelemelerimizde kurum işçilerinin önemli bir kısmının 100 ve üzeri izinlerinin biriktiği, hatta bazı işçilerin toplam kullanılmayan izinlerinin sayısının 400'leri bulduğu görülmüştür.

Sonuç olarak işçilerin emekliliği sırasında, gerek idarenin mali külfetlerle karşılaşmaması, gerekse idari para cezalarına muhatap olmaması için, yıllık izinlerin düzenli olarak kullanılması gerekmektedir.

BULGU 3: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Mevzuat dışı hükümler konulması

Belediye ile sendika arasında yapılan toplu iş sözleşmesi incelenmiş, yapılan inceleme sonucunda sözleşme metninde “Sosyal Denge Tazminatı” ile ilgili olan mevzuata aykırı hükümlerin olduğu tespit edilmiştir.

a) Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Mezkûr sosyal denge sözleşmesinin;

Uygulama Esasları başlıklı 5 inci maddesi, İşverenin Hak Ve Yükümlülükleri Başlıklı 6 ncı Maddesi, Üçüncü Bölüm Toplu İş Sözleşmesi Konusuna İlişkin Hükümler başlığı altındaki 8 inci maddesi, Sendika Temsilcilik Odası Ve İlan Tahtası Tahsisi başlığı altındaki 9 uncu maddesi, Sendika Ve Şube Yöneticileri İle Sendika Temsilcileri Ve Yetkililerin Güvencesi başlıklı 12 nci maddesi hükümleri ile birlikte;

Sendika Yönetici Ve Temsilcilerinin İşyeri Sendikal Çalışmaları başlığı altındaki 11 inci maddesinde sendika şube yöneticileri ile işyeri temsilcilerinin imkânlar ölçüsünde işyerlerinin araçlarından yararlandırılması ile çeşitli faaliyetler için sendikanın veya şubesinin yazılı talebi üzerine yılda toplam 30 iş günü geçmemek üzere ücretli izin verilmesi hükümlerine yer verilmiştir.

Ayrıca; Diğer Haklar Ve Ücretli İzinler başlığı altındaki 17 nci maddesinde; 8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Günü'nün kutlaması için kadın personellerin bir gün, Engelli çalışanların, 3 Aralık Dünya Engelliler Gününde ve ulusal düzeyde kabul edilen 10-16 Mayıs sakatlar haftasının ilk gününde birer gün, 18 Mart Şehitler Gününde bir gün izin kullanılacağı, İşverence açılacak kreş veya anaokulundan çalışanların çocukları, ek dersler dâhil ücretsiz olarak yararlandırılacağı, Dünya Tiyatrolar Gününü içeren hafta içerisinde çalışanlara 1 ücretsiz oyun davetiyesi verileceği gibi hükümler yer almaktadır.

Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceğine, 11.04.2012 tarih ve 28261 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6289 sayılı Kanun’un 33’üncü maddesiyle 375 sayılı

KHK'ya eklenen Ek 15'inci maddeyle izin verilmiş; yine aynı Kanun'un 22'nci maddesiyle de 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesi, başlığıyla birlikte bu doğrultuda değiştirilmiştir.

Buna göre; 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verilmektedir. Sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminat tutarı ise ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendika ile belediye başkanı arasında imzalanan sözleşme ile belirlenmektedir.

Madde metninden açıkça anlaşılacağı üzere belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında başkaca hükümler koymak yersizdir. Zira 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı açıkça belirtilmiştir.

Bu bağlamda imza altına alınan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin yukarıda yer verilen hükümleri sosyal denge tazminat tutarının belirlenmesi dışında hükümler içerdiğinden 4688 sayılı Kanun'un 32 nci madde hükmüne aykırılık teşkil ettiği görülmüştür.

b) Sosyal Denge Sözleşmelerinde Sendika Dayanışma Aidatı Kesintisine İlişkin Hükümler Konulması

Sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin olarak “ Sözleşmesinin Kapsamı ve Yararlanma Koşulları” başlıklı 4 üncü maddesinde sözleşmenin imzalandığı tarihte ve yürürlüğe girdiği 01.01.2020-31.12.2021 dönemleri içerisinde herhangi bir sendikaya üye olmayan kamu çalışanlarının sözleşmeden yararlanmasının, sözleşmenin tarafı olan sendikaya memur taban aylığının %2' si kadar aidat ödemesi şartına bağlanması, sözleşmenin “Üyelik Aidatı” başlığı altındaki 14 üncü maddesinde ise işverence, sözleşme hükümlerinden yararlanan sendika üyelerinin taban aylıklarından % 1 oranında üyelik aidatı, üye olmayan memur ve sözleşmeli personelden taban aylığının % 2 oranında dayanışma aidatı kesilerek sendika hesabına yatırılması hükme bağlanmıştır.

Devlet Personel Başkanlığı tarafından 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesi hükümlerinin uygulamasına ilişkin 17.07.2012-8326 tarih ve sayılı görüşünde ise:

“ ...

2- 4688 sayılı Kanununun 32 nci maddesi uyarınca akdedilecek sözleşmenin konusunun, toplu sözleşmelerde belirlenen tavanı aşmamak kaydıyla ilgili kurum ve kuruluşlarda çalışan kamu görevlilerine ödenecek sosyal denge tazminatını belirlemek olduğu, bu sözleşmelerde taraf olan sendikanın dışında kalan sendikaların üyelerinden veya sendika üyesi olmayan kamu görevlilerinden dayanışma aidatı veya başka adlar altında bir ödenti (aidat) alınmasına ilişkin hükümler ile sosyal denge tazminatının ödenmesinde aynı kadro veya pozisyonlarda bulunan kamu görevlileri arasında ayırım niteliği taşıyan hükümler konulamayacağı,

...

değerlendirilmektedir.”

Buna göre Belediye ile sendika arasında yapılan sosyal denge sözleşmesine, “dayanışma ve/veya üyelik aidatı” adı altında sosyal denge ödemesinden yararlananlardan sendika lehine kesilmesi öngörülen kesintiye ilişkin hükümler konulmaması gerekmektedir. Yapılan incelemede “üyelik ve/veya dayanışma aidatı” kesintisinin sosyal denge sözleşmesine 4688 sayılı Kanuna aykırı olarak konulduğu görülmüştür.

4688 sayılı Kanun’un 24’üncü maddesinde üyelerin ödeyecekleri üyelik ödentileri sendika gelirleri arasında sayılır iken; 28’inci maddesinin ikinci fıkrasında ise toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı ifade edilmiştir.

Her ne kadar Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme’nin “Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme” başlıklı dördüncü bölümünün 1’inci maddesinin ikinci fıkrasında “Sosyal denge sözleşmesi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı unvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar taraf sendika sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır.” denilse de Danıştay 12. Dairesinin E.2019/4940 numaralı Kararı ile mezkur düzenlemenin yürütmesi durdurulmuştur.

İdare ile sendika arasında imzalanan sözleşmenin 14 üncü maddesinde üyelik aidatı başlığı altında, taraf sendikaya üye olan personelin taban aylıklarından %1 oranında, başka bir sendikaya üye olan veya hiçbir sendikaya üye olmayan personelden taban aylığının %2’si

oranında dayanışma aidatı kesilmesi şartına yer verilmesinin mevzuata uygun olmadığı tespit edilmiş olup ilgili konuların sonraki denetim döneminde izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Yönetmelikte Öngörülen Muhasebe Kayıt Düzenine Uyulmaması

Belediyenin bazı muhasebe işlemlerinde mükerrer ve geriye dönük yevmiye kaydı yapılması nedeniyle muhasebe kayıt düzenine uyulmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 43'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında, işlemlerin yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılacağı, 4'üncü fıkrasında, muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği, gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaralarının esas olacağı belirtilmiştir.

Anılan Yönetmeliğe göre yevmiye numaralarına birbirini takip edecek şekilde tarih sıralamasını da izleyerek birer numara verilmesi gerekmektedir. Yapılan incelemede bazı yevmiyelerde geriye dönük kayıt yapıldığı, bazı yevmiye numaralarının ise farklı tarihlerde birden fazla kez kullanıldığı bu sebeple tarih sıralamasına uyulmadığı ve mükerrer yevmiye numaraları oluştuğu görülmüştür.

Yevmiye kayıtlarının mevzuata uygun olarak tutulması gerekmektedir.

BULGU 5: İlk Madde ve Malzeme Hesabı'ndan Çıktıların Zamanında Yapılmaması

150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı'nda izlenen değerlerin çıkışlarının önemli bir kısmının yıl sonunda topluca yapıldığı, en geç üç aylık dönemler itibari ile çıkış kaydının yapılmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır Giriş ve Çıkış İşlemlerinin Muhasebe Birimine Bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinde, ilgili kurumlarda üç ayı geçmemek üzere üst yönetici tarafından belirlenen sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin yönetmelik'te belirtilen listesi, en geç belirlenen dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderileceği belirtilmektedir.

Ancak Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı'nda izlenen değerlerin çıkışlarının en geç 3'er aylık dönemler itibari ile yapılmadığı tespit edilmiştir.

Mevzuat hükümlerine uygun şekilde gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: Kasa Hesabı'nın Kullanılmaması

Çine Belediyesi'nin 2020 yılı içerisinde veznesine nakit para girişi çıkışı olmasına rağmen 100-Kasa Hesabı'nı kullanmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "100-Kasa Hesabı'nın Niteliği" başlıklı 49'uncu maddesinde, bu hesabın, muhasebe birimleri veznelerince kanuni dolaşım niteliğine sahip ulusal paraların alınması, verilmesi ve saklanmasına ilişkin işlemlerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Ancak yapılan denetimlerde mevzuata aykırı olarak 100-Kasa Hesabı'nın kullanılmadığı görülmüştür.

Mali tabloların doğru bilgi vermesi için mevzuatta belirtilen kayıtların yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Belediyenin mali tablolarında söz konusu hesapların yer almadığı, dolayısıyla Belediye tarafından kiraya verilen duran varlıkların ilgili hesaplarda izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "990 - Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı" ile ilgili 475 (1) maddesinde;

"Bu hesap kurumun, bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılır" ifadesi yer almaktadır.

Yine aynı Yönetmeliğin 476'ncı maddenin 1'inci fıkrasında, kiraya verilen duran varlıkların, kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı'na alacak kaydedileceği kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenlerin kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı'na borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Belediyenin mali işlemlerinin incelenmesi neticesinde, kiraya verilen 181 adet taşınmazın yukarıda belirtilen hesaplara kaydedilmediği tespit edilmiştir. Mevzuatında belirtilen muhasebeleştirme işleminin yapılmaması nedeniyle, mali tablolarda 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ile 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı yönünden hatalı bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

Söz konusu hatanın giderilmesi için belirtilen muhasebe kayıtlarının yapılmasının gerektiği düşünölmektedir.

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>