



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MUĞLA 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 y¼r¼t¼len d¼zenlilik denetimi sonucu hazırlanmıŐtır.

İÇİNDEKİLER

MUĞLA 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

MUĞLA İL ÖZEL İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

Muğla 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.

Muğla İl Özel İdaresi; İl Özel İdareleri Tasnif Cetveline (İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik) göre Nüfusu 800.000 – 999.999 arası olan (B-7) Grupta Denizli ve Aydın ili ile aynı kategoridedir.

Muğla ilinde 11 adet ilçe ve dolayısıyla ilçe özel idare müdürlüğü bulunmaktadır. 11 ilçeden 43 adet il genel meclisi üyesi seçilmektedir.

Muğla İl Özel İdaresi'nin 2012 yılı Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosuna göre 132.100.360,73.- TL Bütçe Giderine karşılık 123.118.601,27.- 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.

Muğla 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 Muğla 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 XVIII. 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;

Cari Transferlere Kaydedilmesi Gereken Kaydın Faiz Giderlerine Kaydedilmesi

Kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarlar ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara ikrazen verilen ve mahsup edilen tutarların izlenmesi için 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı kullanılmaktadır.

İller Bankasını iştirakini ilgilendiren ve Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına borç kaydedilen bu tutarının gider kaleminde gösterilmesi esnasında Cari Transferler (5) ekonomik koduna (830.5.8.9.51 - İller Bankasına Verilen Paylar) kaydedilmesi gerekmekte iken Faiz

Giderleri (4) ekonomik koduna kaydedilmesi; mali tablolara faiz ödemesi şeklinde yansımıştır.

Faiz ödemesi bulunmayan özel idare; bu hatalı kayıt ile mali tablolarında faiz ödemesi olduğu şeklinde izlenim vermiştir.

Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedilen ve faiz ödemesini ilgilendirmeyen tutarların Cari Transferler kaleminde gösterilmesi hususu kurum tarafından da kabul görmüş ve 2013 yılından itibaren gereğinin yapılacağı belirtilmiştir.

BULGU 3;

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.

DENETİM GÖRÜŞÜ

Muğla İl Özel İdaresi'nin 2012 yılına ilişkin mali rapor ve tablolarının "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı taşınmaz, cari transfer, faiz giderleri ve amortisman 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

Muğla 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	61.210.725,20
İlköğretim Giderleri İçin ayrılan Paylar Toplamı	23.278.782,80
Toplam (A)	84.489.508,00
Emanet Olarak Tutulanların Toplamı (Vergi, Kesinti, Teminat, Emanet vb.) (B)	25.611.369,54
Genel Toplam (Banka Hesabında Görünmesi Gereken En Az Tutar) (C=A+B)	110.100.877,54
Banka Hesabı Toplamı (D)	68.309.633,12
Eksik Olan Tahsisli Ödenek Tutarı (C-D)	41.791.244,42

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 41.791.244,42.- TL tahsisli ödeneklerden 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. İmar Kanunu Uygulamaları

Muğla ilinde farklı mevzuatların uygulandığı; Özel Çevre Koruma Bölgesi (5 adet), Turizm Bölge Alan ve Merkezi (15 adet), Sit Alanı (3 adet), Milli Park (2 adet) ve Tabiat Parkı (1 adet) gibi alanlar bulunmaktadır.

Koruma amaçlı imar planlarının, bakanlık ve/veya merkezi kuruluşlar tarafından sonuçlandırılmaması nedeniyle imar mevzuatına aykırı yapılaşmanın yoğun olduğu ilde 2012 yılı sonu itibarıyla 5406 adet ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yani kaçak yapı bulunmaktadır. Yasal hale gelenler ile yapı sahibince veya idarece yıkılan yapı sayıları, kaçak yapı toplamının % 15'i civarlarındadır.

Kaçak yapı fazlalığı, kaçak yapı cezalarının da fazla olmasını beraberinde getirmektedir. Kaçak yapı cezalarına ait olan ve gelecek yıla devreden 7.714.171,99.- TL tutarın büyük kısmı 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42'inci maddesinin "... 500 000 TL.'dan 25 000 000 liraya kadar para cezası verilir" bölümü ile ilgilidir. Ancak bu hüküm Anayasa Mahkemesi'nin 17.04.2008 tarih ve 2008/93 sayılı kararı ile iptal edilmiş, yerine 17.12.2009 tarihinde yeniden düzenlenen İmar Kanunu'nun 42'inci maddesi Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Sonuçta bu değişiklik göz önüne alınarak iptalden önceki tahakkuk tutarlarının İmar Kanunu hükümlerine göre yeniden düzenlenmesinde fayda görülmektedir.