



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

DENİZLİ MERKEZEFENDİ BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	32

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Amortisman Ayrılmayan Varlıklar	17
Tablo 9: Fazla Amortisman Ayrılan Varlıklar	18
Tablo 10: İşgal Edilen Taşınmazlar	22
Tablo 11: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alım ve Yapım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı	26

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Kıdem Tazminatı Karşılığının Eksik Ayrılması
2. Taşınmazlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi
3. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenen ve Geçici Kabulleri Yapılan İşlerin İlgili Varlık Hesaplarına Aktarılmaması
4. Amortisman Ayırma İşlemlerinde Hatalı Uygulamaların Bulunması
5. Hurdaların Kayıtlara Alınmaması
6. Ekonomik Değer Taşıyan Bilgisayar Yazılımlarının Haklar Hesabında İzlenmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Belediyenin Hüküm ve Tasarrufu Altında Bulunan Bazı Sokaklardan İşgal Harcı Alınmaması
2. Kalkınma Ajansı Payının Hatalı Hesaplanması
3. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
4. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmesinin Bedelsiz Olarak Yapılması
5. İşçilere Yasal Süreyi Aşacak Şekilde Fazla Mesai Yaptırılması
6. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması
7. Kamu İdarelerine Gönderilen Payların İlgili Hesapta 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.

Merkezeşendi 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, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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.

Merkezeşendi Belediyesi­nin karar organı olan Merkezeşendi Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 38 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 belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Merkezeşendi Belediyesi­nin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 3 birim

belirlenmiştir. Bunlar Fen İşleri Müdürlüğü, Özel Kalem Müdürlüğü ve Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan başkan yardımcısı olmayıp, meclis üyeleri arasından atanan 3 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 16 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	587	126
Sözleşmeli Personel	5	5
Kadrolu İşçi	299	41
Geçici İşçi	3	3
Toplam	891	175
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	378	905

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 1(bir) 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 Merkezefendi Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Merkezefendi Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)(+)(-)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0,00	20.717.915,52	0,00	2.854.950,00	23.572.865,52	19.209.541,60	4.363.323,92
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	3.444.579,12	0,00	419.950,00	3.864.529,12	3.061.089,12	803.440,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	125.008.085,36	23.000.000,00	14.159.830,00	162.167.915,36	154.805.567,53	7.362.347,83
4	Faiz Giderleri	0,00	2.100.000,00	0,00	0,00	2.100.000,00	2.091.502,60	8.497,40
5	Cari Transferler	0,00	10.604.000,00	3.000.000,00	1.128.970,00	14.732.970,00	14.277.365,91	455.604,09
6	Sermaye Giderleri	0,00	65.175.420,00	49.000.000,00	1.745.500,00	115.920.920,00	98.316.488,23	17.604.431,77
7	Sermaye Transferleri	0,00	2.000.000,00	0,00	-900.000,00	1.100.000,00	1.029.975,00	70.025,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek	0,00	20.950.000,00	0,00	19.409.200,00	1.540.800,00	0,00	1.540.800,00
Toplam		0,00	250.000.000,00	75.000.000,00	0,00	325.000.000,00	292.791.529,99	32.208.470,01

Merkezeşendi Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 250.000.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 325.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 292.791.529,99 TL bütçe gideri yapılmış, 32.208.470,01 TL ödenek iptal edilmiştir. Ertesi yıla ödenek devredilmemiştir.

Merkezeşendi Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 325.000.000,00TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 254.489.000,00 TL gelir tahmini öngörölmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 75.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denklığı sağlanmıştır.

Tablo 3: 2021 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	104.922.000,00	106.987.764,27	482.165,70	106.505.598,57	101,50
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	15.267.000,00	23.350.007,01	139.785,22	23.210.221,79	152,02
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	2.750.000,00	920,00	0,00	920,00	0,03
05- Diğer Gelirler	132.230.000,00	182.074.784,95	133.086,40	181.941.698,55	137,59
06- Sermaye Gelirleri	120.000,00	358.686,00	0,00	358.686,00	298,90
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	-
09- Red ve İadeler	800.000,00	0,00	0,00	0,00	0
Toplam	254.489.000,00	312.772.162,23	755.037,32	312.017.124,91	122,60

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri % 122,60 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%101,50) seviyesinde ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%152,02) seviyesinde beklenenin çok üstünde gerçekleşmiş olup zemin tahrip ücreti ve proje kontrol ücretlerinin gerçekleşme oranlarının yüksek olmasından, diğer gelirler (%137,59) seviyesinde merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar ve diğer paylar (hazine arsa ve arazi satışı) gerçekleşme oranının yüksek olmasından, sermaye gelirleri (%298,90) seviyesinde beklenenin çok üstünde olup arsa satış gelirleri yüksek olduğu saptandığından dolayı bütçe gelir kalemlerin de beklenenin çok üstünde gerçekleşme görülmüştür.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	20.717.915,52	19.209.541,60	92,71
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.444.579,12	3.061.089,12	88,86
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	125.008.085,36	154.805.567,53	123,83
04- Faiz Gideri	2.100.000,00	2.091.502,60	99,59
05- Cari Transferler	10.604.000,00	14.277.365,91	134,64
06- Sermaye Giderleri	65.175.420,00	98.316.488,23	150,84
07- Sermaye Transferleri	2.000.000,00	1.029.975,00	51,49
08- Borç Verme	0,00	0,00	-

09- Yedek Ödenekler	20.950.000,00	0,00	0
Toplam	250.000.000,00	292.791.529,99	117,11

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %117,11 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal hizmet alım giderleri diğer hizmet alımları kaleminin yüksek olması nedeniyle başlangıç bütçesinde öngörülen tutarın üstünde %123,83 seviyesinde gerçekleşmiş, cari transferler sosyal amaçlı transfer harcamalarının fazla olması nedeniyle beklenenin üstünde %134,64 seviyesinde gerçekleşmiş, sermaye giderleri müteahhitlik giderlerinin fazla olması nedeniyle başlangıç bütçesinde öngörülen tutarın üstünde %150,84 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel harcamalarına ilişkin gider kalemleri beklenenin altında %92,71 gerçekleşirken, diğer giderler de beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	67.575.128,42	85.858.743,50	106.505.598,57	27,05	24,04
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.725.730,03	10.050.088,39	23.210.221,79	15,17	130,94
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	820.747,95	8.860,00	920,00	-98,92	-89,61
Diğer Gelirler	95.332.864,73	113.134.218,89	181.941.698,55	18,67	60,81
Sermaye Gelirleri	276.990,00	214.949,00	358.686,00	-22,39	66,87
Toplam	172.731.461,13	209.266.859,78	312.017.124,91	21,15	49,10
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0,00	0,00	0,00	-	-
Net Toplam	172.731.461,13	209.266.859,78	312.017.124,91	21,15	49,10

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 102.750.265,13 TL'lik (%49,10) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım gelirlerde 7.940,00TL (%89,61) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 20.646.855,07 TL (%24,04), diğer gelirlerde 68.807.379,66 TL (%60,81) ve sermaye gelirlerinde 143.737,00TL (%66,87) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda

devralınan belde belediyelerin gelirlerinin ve aynı şekilde merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesi sonucu arttığı anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	15.973.664,94	15.629.835,74	19.209.541,60	-2,15	22,90
SGK Devlet Prim Giderleri	2.410.119,99	2.447.083,33	3.061.089,12	1,53	25,09
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	95.832.720,33	111.567.519,76	154.805.567,53	16,41	38,75
Faiz Giderleri	3.289.454,95	2.635.243,58	2.091.502,60	-19,88	-20,63
Cari Transferler	8.192.207,85	9.445.143,13	14.277.365,91	15,29	51,16
Sermaye Giderleri	18.197.744,76	42.450.439,89	98.316.488,23	133,27	131,60
Sermaye Transferleri	4.594.889,13	1.089.925,00	1.029.975,00	-76,27	-5,50
Toplam	148.490.801,95	185.265.190,43	292.791.529,99	24,76	58,03

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 107.526.339,56 TL (%58,03) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 3.579.705,86 TL (%22,90), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 614.005,79 TL (%25,09), mal ve hizmet alım giderlerinde 43.238.047,77 TL'lik (%38,75), cari transferlerde 4.832.222,78 TL (%51,16), sermaye giderlerinde 55.866.048,34 TL'lik (%131,60) artış görülmektedir. Faiz Giderlerinde 543.740,98 TL'lik (%20,63) sermaye transferlerinde 59.950,00 TL'lik (%5,50) azalış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 201.249.758,42 TL, Faaliyet Geliri 331.326.003,10 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 130.076.244,68 TL olarak gerçekleşmiştir.

Merkezeşendi Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Merkezeşendi Temizlik Ulaşım İnşaat Taahhüt Sanayi ve Ticaret A.Ş.	7.000.000,00	7.000.000,00	%100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Merkezeşendi 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, 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,
- Öz kaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma 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 söz konusu 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 verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesinde; 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 teminen idare tarafından oluşturulan süreçler ile iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.

Aynı maddede görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartların ve yöntemlerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartların ve yöntemlerin ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirleneceği, geliştirileceği ve uyumlaştırılacağı belirtilmiştir.

Bu kapsamda İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yayımlanmıştır. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca 5018 sayılı Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir. 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.

Merkeze fendi Belediyesinin iç kontrol sisteminin Tebliğ’de öngörülen; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri açısından değerlendirilmesi sonucunda tespit edilen hususlar aşağıda belirtilmiştir.

İç kontrol; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereği, Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve 31.12.2005 tarih ve 26040/3’üncü Mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar”a uygun olarak gerçekleştirilir. Söz konusu Usul ve Esaslar, iç kontrol ve ön mali kontrol faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin işlem ve süreçleri belirlemiştir. Bunlar idarenin harcama ve malî hizmetler birimleri ile, ön mali kontrol ve iç denetimle ilgili iş ve işlemlerdir.

Bu çerçevede, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce 05.02.2009 tarihli Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi yayınlanmış olup, kurumlardan iç kontrol eylem planlarını anılan Rehberine uygun olarak hazırlamaları istenilmiştir. Merkeze fendi Belediyesinde bu Usul ve Esas ile Rehber doğrultusunda yapılan çalışmada, iç kontrol standartlarının gerektirdiği koşulları sağlayabilmek için İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı oluşturulmuştur.

Kurum çalışanlarına yönelik, iç kontroller ve kamu görevlileri etik davranış ilkeleri ile ilgili eğitim ve bilgilendirme faaliyetleri belli dönemlerde yapılmaktadır. Aynı zamanda “Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi” kurum çalışanlarınca imzalanmıştır. İdarenin hazırlamış olduğu 2020 yılı Faaliyet Raporunda, harcama yetkilileri ve üst yönetici tarafından imzalanmış “İç Kontrol Güvence Beyanları” bulunmaktadır.

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devrinin sınırları belirlenmekte ve idarede görevlendirmeler görevler ayrılığı ilkesi dikkate alınarak yapılmaktadır. İç kontrol sisteminin temel çalışmalarından biri olan iş tanımları yapılmasına, iş süreçlerinin ve iş akış şemalarının çıkarılmasına yönelik çalışmalar yapılmış; amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskler tanımlanmıştır.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmuş ve mevzuatta belirtilen parasal sınırları aşan tahakkuk evrakı ve sözleşme tasarıları ön mali kontrole tabi tutulmaktadır. İdarede iç kontrol riskleri belirlenmiş ve risklerin azaltılmasına yönelik faaliyette bulunmak üzere, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu üst yönetici onayı ile görevlendirilmiştir.

İç kontrol sistemi, yıllık olarak değerlendirilmekte; İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından iç kontrol sisteminin işleyişi ile ilgili rapor üst yöneticiye sunulmaktadır.

İlgili mevzuatta kadro ihdas edilmediğinden Merkezefendi Belediye Başkanlığı tarafından iç denetçi ataması yapılamamıştır. Dolayısıyla iç denetim birimi bulunmamaktadır.

Merkezefendi Belediyesinde, ilgili mevzuat gereklilikleriyle uyumlu bir stratejik plan ve stratejik planın yıllık uygulamasına yönelik performans programı hazırlanmış, bu çerçevede kurumsal riskler belirlenmiş, faaliyet sonuçları idare faaliyet raporunda gösterilmiş ve performans yönetimi oluşturulmuştur. Kurumsal faaliyetlerin daha verimli yürütülmesi ve kaynakların etkin kullanılması için önemli bir adım olan iç kontrol sistemi kurulmuştur. Ancak, kurumda iç denetçi ataması yapılamadığından sürecin işleyişine yönetilik raporlar hazırlanmamaktadır. Bu nedenle sistemin geliştirilmesi ve bu konuda farkındalık yaratılması gerekmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Denizli Merkezefendi Belediyesi'nin 2021 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: Kıdem Tazminatı Karşılığının Eksik Ayrılması

Belediyenin 2021 yılı mali tabloları ve eki belgelerin incelenmesinde; işçilere ödenecek kıdem tazminatları karşılıklarının eksik ayrıldığı görülmüştür.

1475 sayılı İş Kanunu'nun "Kıdem tazminatı" başlıklı 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasında, işçiye hizmet akdinin devamı süresince geçen her tam yıl için işverence 30 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödeneceği belirtilmiş olup Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde 372 ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesapları tanımlanmıştır.

Yönetmelik hükümlerine göre, 372/472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde veya uzun vadede ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının izlenmesi için kullanılmaktadır. Kıdem tazminatı karşılıkları ilk ayrıldığında, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'na kaydedilmesi, vadeleri bir yılın altına düşen ve faaliyet dönemi içerisinde ödenmesi öngörülen tutarların, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'na aktarılması gerekmektedir.

Kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmasındaki amaç, dönemsellik ilkesi gereği giderlerin ait oldukları yılda muhasebeleştirilmesinin sağlanmasıdır. Bu tutarların karşılık ayrılmadan ödendiği yılda tamamının gider kaydedilmesi durumunda, dönem giderlerinin gerçeği yansıtmamasına sebep olacaktır. Ayrıca; bu kayıtlar dönemsellik ilkesine ek olarak muhasebe kavramlarından ihtiyatlılık ilkesi gereği de, idarenin bu ödemeler karşısında içinde bulunduğu riski bilançoda göstermek bakımından da önem arz etmektedir.

Yapılan incelemede, 2021 yılı sonu itibariyle belediyede çalışan 43 kadrolu işçi ile mahalli idare şirketlerinde işçi statüsünde istihdam edilen 899 işçi için toplam 28.653.689,32 TL kıdem tazminatı karşılığı ayrılması gerekmektedir. Ancak, idare tarafından önceki dönemlerde kıdem tazminatı karşılıklarının eksik ayrıldığı ve 372/472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarına 1.265.179,74 TL muhasebe kaydı yapıldığı görülmüştür. Dolayısıyla söz konusu aradaki 27.388.509,58 TL tutarındaki fark kurumun 2021 bilançosunda yer almamaktadır.

İş Kanunu kapsamında çalışan işçilerin çalışma süreleri dikkate alınarak her yılın sonunda kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılması ve 372/472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve konu ile ilgili hatanın 2022 yılı kayıtlarında düzeltildiğini belirtmiştir. Söz konusu hata 2021 yılı mali tablolarını etkilediğinden bu husus denetim raporuna alınmıştır.

BULGU 2: Taşınmazlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi

Maddi duran varlıklara yapılan değer artırıcı harcamaların, ilgili duran varlıkların kayıtlı değerine eklenmeyip doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinin ikinci fıkrasının (a/1) alt bendinde maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyetin, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edileceği ve amortisman hesaplamasında dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 47 sıra no'lu Amortisman ve Tükenme Payları Tebliği'nin 6'ncı maddesinde taşınmazlar için 34.000,00 TL'yi aşan ve değer artırıcı harcama olarak kabul edilen giderlerin ilgili duran varlığın maliyetine ekleneceği ifade edilmiştir. Adı geçen Tebliğ'in 4'üncü maddesinde ise değer artırıcı harcamaların varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi tutulan değeri içerisinde yer alması gerektiği açıklanmıştır.

Yapılan incelemede, bu nitelikte olan 2.162.244,62 TL tutarındaki harcamanın ilgili maddi duran varlıkların kayıtlı değerine eklenmeyip doğrudan gider olarak kaydedildiği tespit edilmiştir. Bunun sonucunda, ilgili hesaplar itibarıyla 2021 yılı Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda hataya neden olunmuştur.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış olup konuya ilişkin gerekli düzeltme kayıtlarının 2022 mali yılında yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç itibarıyla, taşınmazlar için yapılan değer artırıcı harcamaların ilgili maddi duran varlık hesaplarına kaydedilerek mali tablolarda bu varlıkların gerçek değerleri ile görünmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenen ve Geçici Kabulleri Yapılan İşlerin İlgili Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

Belediyenin 2021 yılı mali tablo ve eki belgelerin incelenmesinde; 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nda kayıtlı olan tutarlardan geçici kabulü yapılanların ilgili varlık hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nın niteliğini açıklayan 204'üncü maddesi uyarınca; yeni bir yatırıma başladıktan sonra ilk hakedişten başlamak üzere söz konusu yatırıma ait hakediş tutarları 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'na borç kaydedilmeli; ilgili yatırımın tamamlanıp geçici kabulünün yapılması ile birlikte, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nın alacağına kayıt yapılarak hesaptan çıkarılıp ilgili varlık hesabına aktarılmalıdır.

Yapılan incelemede, yatırımı tamamlanıp geçici kabulü yapılan çeşitli işler ile ilgili olarak toplam 31.534.215,20 TL'lik tutarın 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nda izlenmeye devam edildiği ve ilgili duran varlık hesaplarına aktarılmadığı tespit edilmiştir. Bu durum ayrıca, idarenin varlıklarının bahsi geçen tutar kadar eksik görünmesine yol açtığından, geçici kabulü yapılan yatırımların mevzuat gereği 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'ndan çıkarılarak, ilgili varlık hesabına aktarılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve konu ile ilgili hatanın 22.207.104,44 TL'sinin 2022 yılı içerisinde düzeltildiğini, kalan kısmında takip eden aylarda düzeltileceğini belirtmiştir. Söz konusu hata 2021 yılı mali tablolarını etkilediğinden bu husus denetim raporuna alınmıştır.

BULGU 4: Amortisman Ayırma İşlemlerinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

Belediyenin 2021 yılı mali tablo ve belgelerinin incelenmesinde; 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubunda kayıtlı bir kısım duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı, bir kısım duran varlıklara ise kayıtlı değerlerinden daha fazla amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubu ile ilgili "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinin (ç) bendinde, amortisman tabi varlıkların neler olduğu, bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranlarına ilişkin esas ve usullerin Maliye Bakanlığınca belirleneceği, ayrılan amortismanların nasıl muhasebeleştirileceği ve varlıkların amortisman hesaplanmasına esas alınacak değerinin nasıl tespit edileceği ile ilgili hususlar hüküm altına alınmıştır.

Bu Yönetmelik'e istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Amortisman ve Tükenme Paylarına İlişkin 47 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde maddi duran varlıklar için ayrılacak amortisman süreleri ve oranları belirlenmiştir.

Belirtilen Genel Tebliğ'in "Amortisman ve tükenme payına tabi tutulan varlıkların değeri" başlıklı 4'üncü maddesinde, duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi değerlerinin maliyet bedeli olduğu, maliyet bedelinin ise bir varlığın satın alınması, üretilmesi veya değerinin artırılması için yapılan harcamalar veya verilen kıymetlerin toplamından oluştuğu açıklanmıştır.

Aynı Genel Tebliğ'in "Amortisman ve tükenme payı ayırma yöntemi" başlıklı 5'inci maddesinde de; duran varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmasında normal amortisman yönteminin uygulanacağı, bu yöntemle göre varlıklar için amortisman ve tükenme payı, varlığın yararlanma süresine göre Genel Tebliğ Eki-1'de yer alan Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları Listesinde belirlenen oranlarda her yıl eşit olarak ayrılacağı izah edilmiştir.

Anılan Genel Tebliğ'in "Amortisman ve tükenme payının muhasebeleştirilmesi" başlıklı 8'inci maddesinde ise, maddi duran varlıklar için ayrılan amortisman tutarının 630 Giderler Hesabına borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Ayrıca bahsedilen Yönetmelik'in 202 ve 203'üncü maddelerinde; 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesi için kullanılacağı, ayrılan amortisman tutarlarının ise muhasebeleştirilmesinin bu hesaba alacak 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; bazı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı, bazı maddi duran varlıklar için ise kayıtlı değerinden daha fazla tutarda amortisman ayrıldığı görülmüştür. Bahse konu maddi duran varlıklara ilişkin bilgiler aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 8: Amortisman Ayrılmayan Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Ad	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
251	Boru Hatları	198.490,51	0	198.490,51
	Enerji Nakil Hatları	188.800,00	0	188.800,00
	Üst Geçitler	113.295,76	0	113.295,76

	Sulama Kanalları	104.725,00	0	104.725,00
	Su Kuyuları	33.689,00	0	33.689,00
	Parklar ve Yeşil Alanlar	46.078.340,76	0	46.078.340,76
	Pazar Yeri	17.926.631,17	0	17.926.631,17
	Umuma Ait Binalar	35.178,75	0	35.178,75
	Diğer Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri	5.072.188,96	0	5.072.188,96
252	Diğer	3.259.182,23	0	3.259.182,23
	Diğer	5.922.671,28	0	5.922.671,28
	Sağlık Evleri	491.940,59	0	491.940,59
	Kütüphaneler	6.598.689,37	0	6.598.689,37
	Sergi ve Fuar Alanları	6.592.874,32	0	6.592.874,32
	Düğün, Tören ve Konferans Salonları	11.154.080,92	0	11.154.080,92
	Diğer	3.797.428,15	0	3.797.428,15
	Spor Sahaları	2.012.128,04	0	2.012.128,04
	Spor Salonları	2.951.871,47	0	2.951.871,47
	Diğer Binalar	5.100,00	0	5.100,00
	Tarımsal Amaçlı Binalar	422.375,10	0	422.375,10
253	Görüntüleme, Bilgi Toplama ve Takip Sistemleri	4.519,19	0	4.519,19
	Tarım ve Ormancılık Makineleri	278.048,91	0	278.048,91
255	Kütüphane Mobilyaları	1.489,98	0	1.489,98
	Basılı Yayınlar	5.724,00	0	5.724,00

Tablo 9: Fazla Amortisman Ayrılan Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Ad	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
252	Hizmet Binaları	1.539.661,05	3.572.004,20	-2.032.343,15
253	İletişim/Haberleşme Tesisleri	0	4.519,19	-4.519,19

	Tarım ve Ormancılık Makineleri ve Aletleri	0	222.048,91	-222.048,91
255	Büro Mobilyaları	2.744.094,65	2.762.141,52	-18.046,87
	Seminer ve Sunum Amaçlı Ürünler	93.474,08	93.494,08	-20

Dolayısıyla 252, 253, ve 255 Hesaplarında bulunan varlıklar için hiç amortisman ayrılması veya fazla amortisman ayrılması sebebiyle mali tablolarda yer alan 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 630 Giderler Hesabı ve 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabında hataya neden olduğundan mali tablolarda yer alan bu hesapların gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve konu ile ilgili hatanın bir kısmının 2022 yılı içerisinde düzeltildiğini, kalan kısmında takip eden aylarda düzeltileceğini belirtmiştir. Söz konusu hata 2021 yılı mali tablolarını etkilediğinden bu husus denetim raporuna alınmıştır.

Sonuç itibarıyla Belediye tarafından maddi duran varlıklar için amortisman ayırma işlemlerinin Amortisman ve Tükenme Payları konulu 47 Sıra Numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak yapılması ve düzenli takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Hurdaların Kayıtlara Alınmaması

Belediyenin 2021 yılı mali tablo ve belgelerinin incelenmesinde; Belediye hurda ambarında bulunan ve ekonomik ömrü tamamlanan bazı hurdaların kayıtlara alınmadığı görülmüştür.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un "Büyükşehir belediyesi kurulması ve sınırlarının belirlenmesi" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında; bahsedilen 13 il ile birlikte Denizli ilinde il belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürüldüğü, üçüncü fıkrasında da belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırıldığı ve belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçe belediyesine katıldığı belirtilmiştir. Aynı Kanun'un "İlçe kurulması ve sınırlarının belirlenmesi" başlıklı 2'nci maddesinin dördüncü fıkrasında; Denizli ilinde, ekli (3) sayılı listede belirtilen Denizli

Belediyesinin mahalleleri merkez olmak üzere, aynı listede yer alan köyler ve belediyelerden oluşan Merkezefendi ilçesi ve aynı adla belediye kurulduğu hüküm altına alınmıştır.

Adı geçen Kanun'un geçici 1'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluğu veya ilçe belediyesine devredileceği açıkça ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede tüzel kişiliği kaldırılan Başkarcı Belediyesinden devralınan 1 adet iş makinesi ile daha önce satın alınarak kullanılmış olup ekonomik ömrünün tamamlayan ve Belediyenin hurda ambarında bulunan 1 adet konteyner ve 30 ton demirin hurda kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

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

Aynı Yönetmelik'in 225'inci maddesinde ise 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 belirtilmektedir.

Sayım sonucunda tespit olunan hurdaların 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına kaydının yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve konu ile ilgili hatanın bir kısmının 2022 yılı içerisinde düzeltildiğini, kalan kısmında takip eden aylarda düzeltileceğini belirtmiştir. Söz konusu hata 2021 yılı mali tablolarını etkilediğinden bu husus denetim raporuna alınmıştır.

BULGU 6: Ekonomik Değer Taşıyan Bilgisayar Yazılımlarının Haklar Hesabında İzlenmemesi

Belediyenin 2021 yılı mali tablo ve eki belgelerin incelenmesinde; Kurum tarafından satın alınan bilgisayar yazılım ve lisans alımlarının bir kısmının 260 Haklar Hesabında

izlenmesi gerekirken, 630 Giderler Hesabına kaydedilerek doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260 Haklar Hesabını düzenleyen “Hesabın Niteliği” başlıklı 210’uncu maddesinde; bu hesabın 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 kullanılacağı belirtilmiş ve “Hesabın İşleyişi” başlıklı 211’inci maddesinde de haklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları gösterilmiştir.

Adı geçen Yönetmelik’in 214’üncü maddesine göre, hakların maliyet bedellerinin, kullanılabilecekleri süre içerisinde yok edilmesini izlemek için 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılması gerektiği de ifade edilmiştir.

04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nin 6’ncı maddesinde, Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranının %100 olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan inceleme sonucunda, toplam 697.315,56 TL maliyet değerindeki bilgisayar yazılımı alımlarının 260 Haklar Hesabına kaydedilmeyip doğrudan 630 Giderler Hesabına kaydedildiği ayrıca 260 Haklar Hesabında takip edilmeyen bilgisayar yazılımlarının yıl sonunda amortisman kayıtlarının yapılamaması sonucu 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabının da eksik görünmesine sebep olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri uyarınca 2021 yılında alımı yapılan yazılım ve lisans sistemi gibi maddi olmayan duran varlıkların, 260 Haklar Hesabında izlenilmesi ve bu hesaptaki tutarların tamamına yıl sonunda amortisman ayrılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve konu ile ilgili hatanın 2022 yılı kayıtlarında düzeltildiği belirtilmiş olup söz konusu hata 2021 yılı mali tablolarını etkilediğinden bu husus denetim raporuna alınmıştır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Belediyenin Hüküm ve Tasarrufu Altında Bulunan Bazı Sokaklardan İşgal Harcı Alınmaması

Merkezeferdi Belediyesi sınırları içerisindeki yol ve meydan gibi belediyenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan ve üçüncü şahıslar tarafından lokanta, kafe, çay bahçesi ve benzeri olarak işgal edilen bazı yerlerden işgal harcı alınmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52'nci maddesinde, belediye sınırları içinde bulunan yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının satış yapmak veya herhangi bir maksat için yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak işgalinin işgal harcına tabi olduğu ve izinsiz işgallerin mükellefiyeti kaldırmayacağı belirtilmiştir. Aynı Kanun'un geçici 7'nci maddesinde ise harcin 2013 yılında belirlenen tarife üzerinden alınması gerektiğine hükmedilmiştir. Buna göre Merkezeferdi Belediyesi sınırları içerisinde umuma ait yerlerden işgal edilen her metrekare için günlük 0,5 TL işgal harcı alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Merkezeferdi Belediyesi sınırları içerisinde kalan ve şehrin merkezi sayılan Çınar ve Bayramyeri semtlerinde bulunan yol ve meydanlara üçüncü şahıslar tarafından lokanta, kafe, çay bahçesi ve benzeri amaçlarla kullanılmak üzere işgal edilen yerlerin olduğu görülmüştür. Bu kapsamda yapılan fiili, fiziki tespit ve ölçüm çalışmaları sonucu, aşağıdaki tabloda ayrıntısı belirtilen sokaklarda faaliyet gösteren toplam 60 adet işletme tarafından işgal edilen toplam 1620 metrekare alandan 2017 yılından bu yana işgal harcının tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Tablo 10: İşgal Edilen Taşınmazlar

İşgal Edilen Yer	İşletme Sayısı	Kullanım Amacı	İşgal Edilen Toplam Alan (Metrekare)
Altıntop Mah. 834'üncü Sokak	19	Kafe	571
Altıntop Mah. 1601'inci Sokak	2	Kafe	40
Altıntop Mah. 1603'inci Sokak	2	Lokanta	73
Altıntop Mah. 1604'üncü Sokak	1	Pastane	75
Altıntop Mah. 835'üncü Sokak	5	Kafe-Restoran	115

Altıntop Mah. 836'üncü Sokak	12	Kafe-Restoran	401
Altıntop Mah. 837'nci Sokak	3	Kafe-Çay ocağı	25
Altıntop Mah. 854'üncü Sokak	5	Lokanta-Fırın	108
Altıntop Mah. 855'inci Sokak	1	Kafe	20
Çaybaşı Mahallesi 1583'üncü Sokak	2	Lokanta	9
Saraylar Mahallesi 466'nci Sokak	2	Lokanta-Pastane	36
Saraylar Mahallesi 467'inci Sokak	3	Lokanta-Çay Evi	41
Saraylar Mahallesi 482'nci Sokak	1	Lokanta	60
Sırapapılar Mahallesi 1588'inci Sokak	1	Lokanta	10
Yücebağ Mahallesi	1	Kafe	36
Toplam	60		1.620

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve bulguda yer alan mevzuat hükümlerine göre işgal harçlarının tahakkuk ve tahsiline başlandığı belirtilmiştir.

Sonuç itibarıyla üçüncü kişiler tarafından işgal edildiği tespit edilen yukarıdaki yerler için, belirtilen mevzuat hükümleri gereği gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Kalkınma Ajansı Payının Hatalı Hesaplanması

Belediyenin 2021 yılı mali tablo ve belgelerinin incelenmesinde; bir önceki yıl gerçekleşen borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç bütçe gelirleri üzerinden binde beş oranında ödenecek kalkınma ajansı payının, iki yıl önceki gelirler dikkate alınarak hesaplandığı görülmüştür.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun'un "Gelirler ve yönetilecek fonlar" başlıklı 19'uncu maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay,

kalkınma ajansının gelirleri arasında düzenlenmiştir. Ayrıca ilgili madde kapsamında Cumhurbaşkanı'nın belediyeler için belirlenen oranı yarısına kadar indirmeye yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu yetki doğrultusunda 09.09.2011 tarih ve 28049 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Belediyelerin Bütçe Gelirleri Üzerinden Kalkınma Ajanslarına Aktaracakları Payların Yeniden Belirlenmesine İlişkin Karar ile kalkınma ajanslarına aktarılan payların oranı binde beş olarak belirlenmiştir.

Ancak yapılan incelemede, Belediye tarafından 2021 yılı için aktarılması gereken payın, bir önceki yıl olan 2020 yılı gerçekleşen bütçe gelirleri esas alınmak yerine 2019 yılı gelirleri esas alınarak hesaplandığı tespit edilmiştir. 2021 yılı kalkınma ajansı payının 2020 yılı kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamı olan (borçlanma ve tahsis mahiyetteki gelir kalemleri hariç) 207.007.419,12 TL dikkate alınarak 1.035.037,10 TL olarak hesaplanması gerekirken, 2019 yılı kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamı olan (borçlanma ve tahsis mahiyetteki gelir kalemleri hariç) 171.665.425,24 TL dikkate alınarak 858.327,13 TL olarak hesaplanması sonucu kalkınma ajansı payı 176.709,97 TL az hesaplanmıştır.

Kamu idaresi cevabında, her ne kadar ilgili Kalkınma Ajansı ile mutabakat yazıları neticesinde hesaplamalar yapıldığını belirtse de; Kalkınma ajansı payının mevzuatta öngörüldüğü şekilde, belediyenin borçlanma ve tahsis mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden hesaplanması ve hesaplanan tutarın tamamının ilgili ajansa aktarılması gerekmektedir.

BULGU 3: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2021 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (i) bendinde; Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz, denilmektedir.

Anılan Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 404.732,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 121.405,00 TL'yi, diğer idarelerin 40.443,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlarını ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21'inci maddenin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci Maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ"ın "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun'un gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

3'üncü fıkrasında ise Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal alımlarında, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 11: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alım ve Yapım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı

Harcama Kalemleri	2021 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (A)	Toplam Ödenek'in % 10'u (Sınır) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A)
Mal Alımı	46.017.900,00	4.601.790,00	13.946.761,77	9.344.971,77	%30,31

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve bulguda yer alan mevzuat hükümlerine riayet edileceği belirtilmiştir. Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal alımlarında, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 4: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmesinin Bedelsiz Olarak Yapılması

Belediyenin, Merkezefendi Temizlik Ulaşım İnşaat Taahhüt Sanayi Ticaret A.Ş. ile farklı nitelikteki 905 kişilik personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmesinin bedelsiz olarak imzalandığı tespit edilmiştir.

24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 4734 sayılı Kanunun 62'nci maddesinin (e) bendinde değişiklik yapılarak belediyelerinde kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve yine aynı KHK'nın 126'ncı maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen ek madde 20 ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını 4734 sayılı Kanunun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı yoluyla kendi şirketlerine gödürebilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Bu Kararname uyarınca 28.04.2018 tarih ve 30405 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarının Gödürülmesine İlişkin Usul ve Esaslarda; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerine dayalı sözleşmeler

kapsamında çalıştırılanların, sürekli işçi kadrolarına veya mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesine ilişkin düzenleme ve açıklamalar yapılmıştır. Anılan mevzuat hükümlerinde, bu kapsamdaki hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca bu kapsamda yapılacak personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin bedelinin tespitinde ise Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin yaklaşık maliyetin belirlenmesi hükümlerine uyulmasının zorunlu olduğu, bu Usul ve Esaslarda hüküm bulunmayan hallerde adı geçen Yönetmelik ile eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bahsedilen mevzuatlar 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu dayanak alarak hazırlanmıştır. 4735 sayılı Kanunun 7'nci maddesinde sözleşmenin bedeli, süresi ve türünün sözleşmede yer alması gereken zorunlu unsurlardan olduğu belirtilmiştir. Yönetmeliğin eklerinden Hizmet Alımlarına Ait Tip Sözleşme'nin 6'ncı maddesinin dipnotunda sözleşme türü ve bedelinin nasıl belirlendiği açıkça ifade edilmiştir. Buna göre mezkur sözleşmelerin bedel ve süre içermesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede Sözleşmenin bedelsiz imzalandığı görülmüştür. Bu durum damga vergisinin tespit edilmesine de engel teşkil etmektedir. Yukarıdaki mevzuat hükümleri dikkate alınarak sözleşmenin bedel içerecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve bulguda yer alan mevzuat hükümlerine riayet edileceği belirtilmiştir.

BULGU 5: İşçilere Yasal Süreyi Aşacak Şekilde Fazla Mesai Yaptırılması

Belediyede sürekli işçi kadrosunda istihdam edilen personellere, mevzuatla belirlenen süreyi aşacak şekilde, fazla mesai yaptırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Fazla Çalışma Ücreti" başlıklı 41'inci maddesinde, fazla çalışma süresi toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı belirtilmiştir.

İdarenin 2021 yılı mali işlemlerinin incelenmesi neticesinde; yukarıda belirtilen Kanun hükmü ile fazla çalışma süresine 270 saatlik bir sınırlama getirilmesine rağmen, bazı işçilerin 509, 507, 493 ve 450 gibi belirtilen sınırlamayı aşan saatlerde fazla mesai yaptığı ve toplamda 10 işçi için bu sınırlamaya uyulmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve bulguda yer alan mevzuat hükümlerine riayet edileceği belirtilmiştir.

Sonuç itibarıyla, kadrolu işçilere fazla mesai yaptırılması ile ilgili olarak, yukarıda açıklanan yasal düzenlemelerde belirlenen kısıtlamalara riayet edilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin Belediye tarafından zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının 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 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 ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 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.

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 Belediyede görev alan kadrolu 43 işçiden 12'sinin 100 ile 200 gün arasında, 7'sinin 200 ile 300 gün arasında, 4'ünün 300 ile 400 gün arasında ve 4'ünün de 400 günden fazla kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve bulguda yer alan mevzuat hükümlerine riayet edileceği belirtilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 7: Kamu İdarelerine Gönderilen Payların İlgili Hesapta İzlenmemesi

Belediyenin 2021 yılı mali tablo ve belgelerinin incelenmesinde; diğer kamu idarelerine gönderilmesi gereken payların ilgili idarelere aktarıldığı halde 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın niteliği" başlıklı 276'ncı maddesinde; 363 Kamu İdareleri Payları Hesabın bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılacak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in Hesabın işleyişi başlıklı 277'nci maddesinde ise; Bütçe geliri olarak tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılacak üzere hesaplanan tutarların bir taraftan 363 Kamu İdareleri Payları Hesabına alacak, 630 Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir. Ayrıca 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında kayıtlı tutarlardan nakden veya mahsuben ödenen tutarların 363 Kamu İdareleri Payları Hesabın borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede Güney Ege Kalkınma Ajansına 865.914,23 TL, Türkiye Belediyeler Birliğine 590.455,84 TL; Akdeniz Belediyeler Birliğine 156.950,14 TL, Türk Dünyası Belediyeler Birliğine 20.000;00 TL, Türkiye Sağlıklı Kentler Birliğine 20.000,00 TL ve Yağlı Güreş Düzenleyen Belediyeler Birliğine 35.540,05 TL aktarılmış olmasına rağmen bu payların doğrudan giderleştirildiği ve 363 Kamu İdare Payları Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusu hususa katılmış ve konu ile ilgili hesaplamalar neticesinde muhasebe kayıtlarının yapılacağı belirtilmiştir. Sonuç itibarıyla muhasebenin bilgi verme ve izleme fonksiyonu ile tam açıklama kavramı gereğince mali tabloların diğer kamu idarelerine aktarılan payları içerecek şekilde açık ve yeterli bilgi sunması 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: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Mevzuata Aykırılıklar Bulunması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılı Denetim Raporunda tekrardan bulgu konusu edilmiştir.
Kalkınma Ajansına Gönderilecek Tutarların Kamu İdareleri Payları Hesabında İzlenmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılı Denetim Raporunda tekrardan bulgu konusu edilmiştir.

Uzun Vadede Ödenecek Kıdem Tazminatları İçin Karşılık Ayrılmamış Olması ve Kıdem Tazminatı Ödemelerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılı Denetim Raporunda tekrardan bulgu konusu edilmiştir.
Taşınmazlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerine İlave Edilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılı Denetim Raporunda tekrardan bulgu konusu edilmiştir.