T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BARTIN AMASRA BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

www.balioglu.net



Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 11
7. DENETİM BULGULARI 12
8. EKLER 26

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Gider Bütçesine İlişkin Tablo 5
Tablo 2: Gelir Bütçesine İlişkin Tablo 6
Tablo 3: Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar.....12
Tablo 4: Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Duran Varlıklar.....13
Tablo 5: Kiraya Verilen Taşınmazların Kayıtlı Değerleri ve Kira Bedelleri.....19
Tablo 6: İhale Yapılmaksızın Kira Süresi Uzatılan Taşınmazlar.....21

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Amortisman Ayrılmayan ve Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Duran Varlıkların Bulunması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. İlk Madde Ve Malzeme Hesabından Çıkışların Üçer Aylık Dönemler İtibari İle Yapılmaması

2. Taşınmaz Cins Tashihlerinin Yapılmaması

3. Geçmiş Tarih Verilmek Suretiyle Geriye Dönük Yevmiye Kaydı Yapılması

4. İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

5. Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

6. İhale Yapılmadan Kira Süresinin Uzatılması

7. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

8. Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 'Mahalli idareler' başlıklı 127'nci maddesinde, belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzelkişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin ise yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği de yine Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

Bunların yanı sıra merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla idari vesayet yetkisine sahip olduğu da Anayasa'nın ilgili maddesinde hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve soruşturma konuları bağlamında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konular bağlamında ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen Anayasa hükümleri doğrultusunda 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu belediyeler için temel yasal düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.

5393 sayılı Kanun'un 'Belediyenin görev ve sorumlulukları' başlıklı 14'üncü maddesinde, belediyelerin, mahallî 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 yaptıracağı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik manasında adımlar atabileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

Görüldüğü üzere belediyelere birçok kanuni görev verilmiştir. Kanun bu görevlerin hangilerine öncelik verileceği noktasında belediyenin malî durumunun ve hizmetin ivediliğinin dikkate alınacağını da belirtmiştir.

Ayrıca belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanının belediye sınırlarını kapsadığı ve fakat belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetlerinin götürülebileceği de Kanun'da hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda bahsedilen hizmetlerin yerine getirilmesi sırasında belediyelerin hangi yetkileri kullanabileceği sorusuna ise mezkûr Kanun'un 'Belediyenin yetkileri ve imtiyazları' başlıklı 15'inci maddesi cevap sunmaktadır.

Belediyeler, bahsi geçen bu yetkilerini belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı eli ile kullanırlar. Bunlardan belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. Belediye encümeni ise belediye başkanı, belediye meclisince kendi üyeleri arasından seçilmiş üyeler ile belediye başkanının belirlediği bazı birim amirlerinden oluşur ve Kanun'da yazılı görevlerinin yanı sıra belediye başkanının havale ettiği konuları görüşür. Belediye başkanı ise belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir ve halk tarafından seçilir.

Yukarıda bahsedilen konular dışında belediyelerin hizmet alanlarına göre tabi olduğu temel kanuni düzenlemeler şunlardır;

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

www.balioglu.net

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek yetki ve görevi belediye başkanındadır. Başkan yardımcılığı kadrosu bulunan belediyelerde ayrıca meclis üyeleri arasından seçilen başkan yardımcılıklarının da oluşturulabileceği Kanun'da belirtilmiştir. Yine Kanun'da, belediyelerde hangi birimlerin zorunlu olarak oluşturulacağı ve hangi birimlerin ise belediye meclisi kararı ile oluşturulabileceği ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır. Sonuç olarak Büyükşehir belediyeleri dışında kalan tüm il ve ilçe belediyelerinde belediye başkanı altında başkan yardımcılıkları ve onların altında da birim müdürlükleri şeklinde bir teşkilatlanma öngörülmüştür.

5393 sayılı Kanun'un 'Norm kadro ve personel istihdamı' başlıklı 49 uncu maddesine göre, belediyelerin norm kadroları, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı

tarafından belirlenen ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir. Bu çerçevede belediyelerde kaç memur veya işçinin çalıştığı ya da çalışabileceği norm kadro cetvellerinde belirlenmiştir. Yine aynı maddede, belediye personelinin belediye başkanı tarafından atanacağı ve birim müdürlüğü ile üstü yönetici kadrolarına yapılan atamaların ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulacağı da hüküm altına alınmıştır.

Bunun yanı sıra, belediyelerde norm kadroya uygun olarak, kanunla belirlenmiş alanlarda, bazı uzman ve teknik personelin sözleşme ile çalıştırılabileceği ve bu personelin yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımalarının şart olduğu da mevzuatta belirtilmiştir.

Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurların, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarına geçici olarak görevlendirilebilecekleri de ilgili maddede açıklanmıştır.

Yukarıda bahsedildiği üzere belediyelerde temel anlamda, norm kadroya uygun şekilde; memur, işçi ve sözleşmeli personel istihdamı gerçekleştirilmektedir. Kanun, belediyelerin temel kamu hizmetlerini yapmaktan ziyade bir istihdam yaratma aracı haline dönüşmemesi için söz konusu personele ödenecek toplam yıllık tutara bir sınır getirmiş ve söz konusu sınırın aşılması durumunda yeni personel alımı yapılamayacağını ve eğer buna rağmen personel alınacak olursa ortaya çıkacak kamu zararının belediye başkanından tahsil edileceğini de ayrıca düzenlemiştir.

Yukarıda yer verilen istihdam çeşitlerinin yanı sıra, 696 sayılı KHK ile birlikte belediye şirketleri aracılığı ile belediye hizmetlerinde çalıştırılan ve 02.04.2018 tarihi öncesi dönemde taşeron işçi olarak anılan şirket personeli de bulunmaktadır. Söz konusu şirketlere personel alımı noktasında da yukarıda yer verilen sınıra benzer bir düzenlemenin varlığını da belirtmekte fayda vardır. Bu düzenleme neticesinde belediyelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel gideri, ilgili belediyenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının yeniden değerleme oranında artırılması sonucu bulunacak tutarın yüzde kırkını aşamayacaktır.

Belediyede istihdam edilen personelin 15'i memur, 19'u işçi ve 9'u ise sözleşmelidir. Ayrıca 71 şirket personeli vardır. Teşkilat şemasına aşağıda yer verilmiştir.

www.balioglu.net

TEŞKİLAT YAPISI



www.balioglu.net

1.3. Mali Yapı

Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak belediye başkanı tarafından hazırlanan ve ayrıntılı harcama ve finansman programlarını da içeren bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir kararıdır. Belediye başkanı ve harcama yetkilileri, bütçe dışı harcama yapamayacakları gibi bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından da sorumludur. Belediye başkanları tarafından hazırlanan bütçe tasarıları, görüşleri ile birlikte belediye meclisine sunulması maksadı ile encümene gönderilir ve encümenin sunduğu görüşün ardından mali yılbaşından itibaren belediye meclisi kararı ile yürürlüğe girer.

Belediyeler tarafından hazırlanan bütçe tasarıları, konsolide edilmek ve 5018 sayılı Kanun uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir.

Her yıl bütçesinin kesin hesabı, belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonra nisan ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap, belediye meclisinin mayıs ayı

toplantısında görüşülerek karara bağlanır.

Yukarıda bahsedilen kanuni düzenlemelerin yanı sıra, 27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belediye bütçesine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre, bütçeler temel anlamda; gider ve gelir bölümlerinden oluşur. Gider bütçesi dört bölümden oluşur ve bu bölümler sorumluluğun, faaliyet türlerinin, harcamanın hangi kaynaktan karşılandığının ve faaliyetlerin ekonomik ve mali anlamda çeşitlerinin belirlenmesine hizmet eder. Gelir bütçesi ise kurumların gelirlerinin çeşitlerini gösterir.

Mezkûr Yönetmelik, bütçe denkliğinin sağlanmasında bütçe gelirlerinin esas alınacağını ve gelirlerin giderleri karşılamaması halinde aradaki farkın, ilk olarak giderlerde indirim yapılması ya da yeni gelir kaynakları bulunması suretiyle giderilmeye çalışılacağını, buna rağmen denklik sağlanamaz ise, borçlanma yoluna gidilebileceğini hüküm altına almıştır.

Ayrıca gerek 5018 sayılı Kanun ve gerekse de mezkûr Yönetmelik hükümleri uyarınca, bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen ifadelerden de görüleceği üzere, bütçe, belediyelerin hangi gelir kaynaklarını kullanarak hangi giderleri gerçekleştirmeyi planladığını göstermektedir. Bu doğrultuda Bartın Amasra Belediyesinin 2019 yılı bütçe gelir ve giderlerine ilişkin tablolarına yer verilmesi uygun görülmüştür.

Tablo 1: Gider Bütçesine İlişkin Tablo

Eko kod	Giderin Türü	Bütçe Tutarı (TL)	Bütçe Toplamı İçindeki Payı(%)	Gerçekleşme Tutarı (TL)	Gerçekleşme Toplamı İçindeki Payı(%)	Gerçekleşme/Bütçe Oranı (%)
1	Personel Giderleri	6.726.000,00	26,46	7.124.013,65	38,94	105,92
2	SGK Devlet Prim Giderleri	1.373.000,00	5,40	1.131.637,24	6,19	82,42
3	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	13.727.000,00	54,01	9.323.790,07	50,96	67,92
4	Faiz Giderleri	349.000,00	1,37	602.312,60	3,29	172,58
5	Carı Transferler	223.000,00	0,88	113.379,23	0,62	50,84
6	Sermaye Giderleri	530.000,00	2,09	0	0,00	0,00
9	Yedek Ödenekler	2.489.000,00	9,79	0	0,00	0,00
	Toplam	25.417.000,00	100,00	18.295.132,79	100,00	71,98

Yukarıda yer verilen tablodan da görüleceği üzere, 2019 yılında bütçede öngörülen giderlerin %71,98 kadarı gerçekleşmiştir. Bütçede öngörülen tahminler ile 2019 yılı gerçekleşen tutarlar arasında kayda değer bir sapma yaşanmıştır. Mal ve hizmet alım

giderlerinde gerçekleşme oranı %67,92'de kalmış olup, sermaye giderleri ve yedek ödenekler kalemlerinde gerçekleşen gider yoktur.

Tablo 2: Gelir Bütçesine İlişkin Tablo

Eko kod	Gelirin Türü	Bütçe Tutarı (TL)	Bütçe Toplamı İçindeki Payı(%)	Gerçekleşme Tutarı (TL)	Gerçekleşme Toplamı İçindeki Payı(%)	Gerçekleşme/Bütçe Oranı (%)
1	Vergi Gelirleri	2.783.000,00	10,95	2.168.111,34	15,20	77,91
3	Tesebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	11.872.000,00	46,71	5.454.948,21	38,25	45,95
4	Alınan Bağış ve Yardımlar	3.635.000,00	14,30	507.980,26	3,56	13,97
5	Diger Gelirler	5.502.000,00	21,65	5.863.947,11	41,12	106,58
6	Sermaye Gelirleri	1.595.000,00	6,28	267.043,60	1,87	16,74
9	Red ve Iadeler (-)	-20.000,00	-0,08	0	0,00	0,00
	Toplam	25.417.000,00	100,00	14.262.030,52	100,00	56,11

2019 yılında bütçede öngörülen gelirlerin %56,11 kadarı tahsil edilmiştir. Bütçede öngörülen tahmin ile 2019 yılı gerçekleşen tutarlar arasında büyük bir sapma yaşanmıştır. Gelir ve gider bütçesindeki düşük gerçekleşmeler, bütçe hazırlama sürecinde daha gerçekçi tahminlerde bulunulması gerektiğini düşündürtmektedir.

Yukarıdaki konulardan ayrı olarak Belediyenin sermaye ortağı olduğu şirketler şunlardır:

- Amasra Belediyesi Personel Limited Şirketi
- Amasra Belediyesi Turizm İşletmesi

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda, muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemi olarak tanımlanmıştır. Yine yasal düzenlemelerde, muhasebe sistemi; mali işlemlerin yürütülmesinde, kaydedilmesinde ve raporlanmasında kullanılan hesap planları, defterler ve muhasebeleştirme süreçlerinin tamamı olarak ifade edilmektedir.

5018 sayılı Kanun'da, kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması ve tüm kaynakların muhasebeleştirilmesi ve raporlanması gerek mali saydamlığın ve gerekse de hesap verme sorumluluğunun sağlanabilmesi için zaruri görülmüştür.

www.balioglu.net

Mezkûr Kanun'da muhasebe sisteminin, karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulacağı ve yürütüleceği belirtilmiştir. Ayrıca kamu hesaplarının, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı da hüküm altına alınmıştır.

Belediyelerin de arasında bulunduğu genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartları, uluslararası standartlara uygun olarak Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenir. Gerek Resmi Gazete'de ve gerekse de Kurul'un internet sayfasında, rapor tarihimiz itibari ile otuz adet standart yayımlanmıştır. Söz konusu standartlar, belediyeler tarafından tutulacak muhasebe kayıtlarının ve hazırlanacak mali tabloların oluşturulmasında yol gösterici özelliği olan ve kayıtlar ile tabloların taşımaları gereken nitelikleri açıklayan son derece açık metinlerdir. Yine genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince uygulanacak çerçeve hesap planı ile düzenlenecek raporların şekil, süre ve türlerine ilişkin hususlar, Kurul'un belirlediği ve yukarıda bahsi geçen standartlar esas alınarak hazırlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde yer almıştır. Bunun yanı sıra, belediyeler için; muhasebe işlemlerine, hesap planlarına ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak belgelerin şekil ve türlerine ilişkin düzenlemeler yukarıdaki Yönetmelik'e uygun olarak hazırlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile hayata geçirilmiştir.

www.balioglu.net

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde, belediyelerin muhasebelerinin dönemsellik, belgelendirme, maliyet esası, tarafsızlık, süreklilik ve parayla ölçülme gibi kavramlara göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. Yine mevzuatta, bir ekonomik değerin yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda bir belgeye dayanmak sureti ile muhasebeleştirileceği belirtilmiştir. Bu bağlamda kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilmesi gerektiğini ve böylece devlet muhasebe sisteminin, tahakkuk esaslı muhasebe sistemine dayandığını söylemek doğru olacaktır. Bunun yanı sıra, "*bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir*" denilmek sureti ile bütçe ile ilgili muhasebe kayıtlarında nakit esası sisteminin kullanıldığının da belirtilmesi yerinde olacaktır.

Yukarıda genel hatları ile açıklanan belediye muhasebe sisteminin çıktıları, mali

raporlardır. Mali raporlar, kamu idaresinin mali durumu, performansı ve nakit akışları hakkında kullanıcılara kapsamlı bilgi sağlamak üzere muhasebe sistemleri üzerinden ortaya çıkartılan ürünlerdir.

Mali raporlama sonucunda kamu idarelerinin; kaynaklarının dağılımı ve kullanımı, faaliyetlerinin nasıl finanse edildiği ve nakit ihtiyacının nasıl karşılandığı, faaliyetlerini finanse edebilme ve sorumlulukları ile taahhütlerini yerine getirebilme yeteneği, mali durumu ve mali durumundaki değişiklikler, kaynaklarını bütçelerine uygun ve yasal şekilde kullanıp kullanmadıkları ve mali işlemlerinde saydam olup olmadıkları hakkında bilgi üretilir.

Mali raporlama kapsamında üretilen mali tabloların, kullanıcıların karşılaştırma yapabilmelerini mümkün kılmak için son üç dönemin verilerini de içermeleri ve herkes tarafından anlaşılmalarını sağlayacak şekilde, açıklamaları ile birlikte hazırlanmaları esastır.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar" ın 5 inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

www.balioglu.net

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Kasa sayım tutanağı
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Alınan çekler sayım tutanağı
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin 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 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 bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

www.balioglu.net

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol, idarenin amaçlarına, mevzuata ve belirlenmiş politikalarına uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ve iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütününü ifade etmektedir.

www.balioglu.net

İç kontrol sistemi Maliye Bakanlığınca hazırlanan "İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar"a uygun olarak gerçekleştirilir. Söz konusu usul ve esaslar, iç kontrol ve ön malî kontrol faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin işlem ve süreçleri belirlemiştir. Bunlar idarenin harcama ve malî hizmetler birimleriyle ön malî kontrol ve iç denetimle ilgili iş ve işlemlerdir.

Kontrol ortamının oluşturulması kapsamında; kurum organizasyon yapısı, görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Belediyenin organizasyon şeması ve buna bağlı olarak fonksiyonel görev dağılımı belirlenmiştir. Personelin görevlerinin, bu görevlere ilişkin yetki ve sorumluluklarının, yetki devri ve sınırlarının belirlendiği imza yetkileri yönergesi bulunmaktadır. Mevzuatın açıkça birleştirilemez olarak tanımladığı görevlerde aynı kişi görev yapmamaktadır ancak personel yetersizliği nedeniyle uygulamada sıkıntılar yaşanmaktadır. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiş ayrıca belediyede faaliyetlere ait iş akış süreçleri ve bunlara ilişkin iş akış şemaları oluşturulmamıştır.

Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan ve 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği hükümlerine göre Amasra Belediyesi İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planını 09/12/2015 tarihinde Maliye Bakanlığına gönderilmiştir. Buna karşılık eylem planında güncelleme yapılmamıştır.

3.04.2005 tarih ve 25785 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 23'üncü maddesinde belirtilen "Etik Sözleşme" belgesi tüm personel tarafından imzalanmış olup özlük dosyalarında saklanmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41'inci maddesinin üçüncü fıkrasında: "Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir." denilmektedir. Amasra Belediyesi bu hüküm uyarınca Stratejik Plan ve Performans Programını hazırlamamıştır.

İdare kurumsal ve iç kontrol risklerinin belirlenmesine ilişkin çalışma yapmamıştır.

Yöneticilerin ihtiyaç duydukları bilgiye ulaşmalarına imkân veren bir yönetim bilgi sistemi ile veri kayıt ve dosyalama sistemi kurulmamıştır.

İdare faaliyet raporları her sene hazırlanmakta olup 2017 ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporları kurum internet sitesinde yayınlanmamıştır. Daha önceki yıllara ait raporlar sitede mevcuttur. İç kontrol güvence beyanları Faaliyet Raporunda yer almaktadır.

www.balioglu.net

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu görevlendirilmemiştir. Birimler tarafından iç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilmemektedir. İç kontrol sisteminin, dinamik ve kurulmakla biten bir yapılandırma faaliyeti olmadığı dikkate alındığında özellikle izleme faaliyeti ile standartlara ilişkin koşulların ve bunlara ilişkin risklerin ve risklere ilişkin eylem ve kontrollerin yılda en az bir defa gözden geçirilerek güncellenmesi gereği açıktır.

20/12/2008 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik çerçevesinde kamu idarelerinin iç denetçi sayıları yeniden belirlenmiş ve Amasra Belediyesi için İç Denetçi kadrosu öngörülmediğinden kurumda görev alan iç denetçi bulunmamaktır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bartın Amasra Belediyesinin 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" 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 DAYANAKLARI

BULGU 1: Amortisman Ayrılmayan ve Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Duran Varlıkların Bulunması

25 hesap grubunda kayıtlı bir kısım duran varlık için amortisman ayrılmadığı, bir kısım duran varlığın kayıtlı değerinden daha fazla amortisman kaydı bulunduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinin (ç) fıkrasında bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Yapılan denetim sonucunda Belediyenin bir kısım duran varlıkları için amortisman ayırmadığı, amortisman hesaplarının kullanılmadığı tespit edilmiştir. Amortisman ayrılmayan varlıklara ilişkin tablo aşağıdadır.

Tablo 3: Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar

Hesap Kodu	Ekod1	Ekod2	Ekod3	Ekod4	Hesap Kodu Tüm Düzeyler	Hes Ad	Varlıkların Toplam Değeri
251	xx	07	00		251.xx.07.00.	Yollar	355.583,30
		20	02		251.xx.20.02.	Parklar ve Yeşil Alanlar	105.946,30
			04		251.xx.20.04.	Rekreasyon Alanları	343.687,53
252	xx	xx	01	99	252.xx.xx.01.99	Diğer	20.408,84
253	02	01			253.02.01..	Tarım ve Ormancılık Makineleri	12.342,68
253	03	05			253.03.05..	Tıbbi ve Biyolojik Amaçlı Kullanılan Cihazlar ve Aletler	409,35

Belediyenin bir kısım duran varlıkları için ise kayıtlı değerinden daha fazla amortisman kaydı bulunduğu görülmüştür. Amortismana tabi maddi duran varlıklarda yer alan tutarlar aşılmayacak şekilde amortisman ayrılması gerekmektedir. Konuya ilişkin tablo aşağıdadır.

Tablo 4: Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Duran Varlıklar

Hesap Kodu	Ekod1	Ekod2	Hesap Kodu Tüm Düzeyler	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
253	02	01	253.02.01..	Tarım ve Ormancılık Makineleri ve Aletleri	0,00	20.318,08	-20.318,08
253	03	04	253.03.04..	Ölçüm, Tartı, Çizim Cihazları ve Aletleri	8.396,97	8.969,32	-572,35
254	01	06	254.01.06..	Mopet ve Motosikletler	15.461,70	24.994,31	-9.532,61
254	01	07	254.01.07..	Motorsuz Kara Araçları	11.668,00	39.884,46	-28.216,46
255	01	02	255.01.02..	Temsil ve Tören Demirbaşları	53.957,69	55.565,90	-1.608,21
255	01	03	255.01.03..	Koruyucu Giysi ve Malzemeler	4.966,91	5.031,71	-64,80
255	01	04	255.01.04..	Seyahat, Muhafaza ve Taşıma Amaçlı Demirbaş Niteliğindeki Taşınırlar	250,00	270,30	-20,30
255	01	05	255.01.05..	Hastanede Kullanılan Demirbaş Niteliğindeki Taşınırlar	4.809,33	5.081,83	-272,50
255	02	01	255.02.01..	Bilgisayarlar ve Sunucular	104.235,93	128.164,71	-23.928,78
255	02	02	255.02.02..	Bilgisayar Çevre Birimleri	54.980,19	82.309,49	-27.329,30
255	02	03	255.02.03..	Teksir ve Çoğaltma Makineleri	16.065,00	17.929,00	-1.864,00
255	02	04	255.02.04..	Haberleşme Cihazları	58.494,56	90.717,15	-32.222,59
255	02	05	255.02.05..	Ses, Görüntü ve Sunum Cihazları	167.576,70	190.157,89	-22.581,19
255	02	06	255.02.06..	Aydınlatma Cihazları	14.794,44	14.794,47	-0,03
255	02	99	255.02.99..	Diğer Büro Makineleri ve Aletleri	82.336,41	91.655,20	-9.318,79
255	03	01	255.03.01..	Büro Mobilyaları	415.815,62	488.591,47	-72.775,85
255	03	02	255.03.02..	Misafirhane, Konaklama ve Barınma Amaçlı Mobilyalar	4.985,00	7.518,46	-2.533,46
255	07	04	255.07.04..	Bilgi Saklama Üniteleri	0,00	194,40	-194,40
255	08	01	255.08.01..	Eğitim Mobilyaları ve Donanımları	0,00	944,00	-944,00
255	08	02	255.08.02..	Öğrenmeyi Kolaylaştırıcı Ekipmanlar	8.305,76	10.733,04	-2.427,28
255	08	04	255.08.04..	Okul Bahçesi ve Oyun Demirbaşları	57.489,00	62.020,89	-4.531,89
255	09	02	255.09.02..	Salon Sporlarında Kullanılan Demirbaşlar	56.413,00	60.548,99	-4.135,99
255	10	02	255.10.02..	Kontrol ve Güvenlik Sistemleri	129.819,87	139.089,92	-9.270,05
255	10	03	255.10.03..	Yangın Söndürme ve Tedbir Cihaz ve Araçları	14.968,75	15.594,55	-625,80
255	11	02	255.11.02..	Duvarda Sergilenen Süs Eşyaları	5.740,53	6.230,00	-489,47
255	12	02	255.12.02..	Büro Malzemeleri	8.850,00	20.650,00	-11.800,00
255	99	01	255.99.01..	Seyyar Kulübe, Kabin, Büfe ve Kafesler	393.166,94	393.471,70	-304,76
255	99	02	255.99.02..	Seyyar Tanklar ve Tüpler	299.416,32	304.957,84	-5.541,52
				Toplam:	**1.992.964,62**	**2.286.389,08**	**-293.424,46**

Amortismana tabi varlıklar için amortisman ayrılmaması nedeniyle, bilançoda 257 numaralı Birikmiş Amortismanlar Hesabı eksik, maddi duran varlıkların net değerleri fazla ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda da amortisman giderleri eksik görünmektedir.

Buna karşılık amortismana tabi maddi duran varlıklar için kayıtlı maddi duran varlık tutarından 293.424,46 TL daha fazla amortisman ayrılması bilançoda 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının fazla gösterilmesine sebep olmaktadır.

www.balioglu.net

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: İlk Madde Ve Malzeme Hesabından Çıkışların Üçer Aylık Dönemler İtibari İle Yapılmaması

150 İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenen değerlerin çıkışlarının 3 aylık dönemler itibari ile yapılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 105'inci maddesinde, kurum faaliyetlerinde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen tüketim malzemelerinin izlenmesi için 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabının kullanımı düzenlenmiştir. İlk Madde ve Malzemelerin satın alınması, üretimi ile bağış ve yardım şeklinde bedelsiz edinilmesi sonucunda hesaba giriş kaydının yapılacağı ve tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan, kişisel kusurlardan dolayı yok olma, kırılma, bozulma veya eskime gibi nedenlerle kullanılamayacak veya tüketilemeyecek hale gelenlerin ya da hurdaya ayrılanların ise kayıtlardan çıkarılacağı düzenlenmiştir. Ancak ilgili maddede bahsedilen hususlar gerçekleşmeden hesaplardan çıkış yapılması veya bu hususlar gerçekleşmesine rağmen çıkış yapılmaması kurumun ambarında bulunan stoklar ile muhasebe kayıtları arasında uyumsuzluk olmasına neden olmaktadır. Bu durum kurum için risk oluşturmakta aynı zamanda da mali tabloların hatalı olmasına sebep olmaktadır.

Ayrıca Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinde;

"Muhasebe kayıtlarında "150 - İlk Madde ve Malzemeler Hesabı"nda izlenen tüketim malzemelerinin çıkışları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişleri muhasebe birimine gönderilmez. Bunların yerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde üç aylık dönemler itibarıyla, diğer idarelerde ise üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II'nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesi, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilir." hükmü yer almaktadır.

Yönetmelik'te tüketim malzemelerinin çıkış işlemleri için özel bir düzenleme öngörülmüştür. Bu doğrultuda tüketim malzemelerinin çıkış işlemlerinde kullanılan taşınır

www.balioglu.net

işlem fişleri yerine dönemler itibariyle hazırlanan onaylı bir listenin üç aylık süreleri geçmemek üzere muhasebe birimine gönderilmesi gerekmektedir.

2019 yılı mali işlemlerinin incelenmesi neticesinde, yıl içinde tüketim malzemelerinin çıkış işlemlerinin Nisan ayından Kasım ayına kadar yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yönetmelik hükümleri uyarınca 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenen değerlerin çıkışlarının üç ayı geçmemek üzere belirlenen sürelerde yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmaz Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Belediyeye ait taşınmaz kayıtlarının fiili durumu yansıtmadığı ve cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in Cins Tashihlerinin yapılması başlıklı 10'uncu maddesinde aynen "*Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır. Kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar…*" denilmektedir.

www.balioglu.net

Belediyeye ait taşınmazların yukarıda anılan yönetmelik hükümlerine uygun olarak kayıtlara alınmasının ve mevcut kullanım şekline uygun yapılan bu kayıtların tapu kayıtlarına da yansıtılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Geçmiş Tarih Verilmek Suretiyle Geriye Dönük Yevmiye Kaydı Yapılması

Geçmiş tarih verilmek suretiyle geriye dönük yevmiye kaydı yapıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kayıt zamanı" başlıklı 50'nci maddesinde;

"Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır." hükmü yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinde;

"(1) İşlemler, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilir; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılır.

...

(4) 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 verilir. Gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaraları esastır."

Aynı Yönetmelik'in "Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni" başlıklı 44'üncü maddesinde ise;

"Yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterdir. Yevmiye defterine açılış kaydı yapıldıktan sonra, günlük işlemler muhasebeleştirme belgelerine dayanılarak kaydedilir." denilmektedir.

www.balioglu.net

Dolayısıyla muhasebe kayıtları yapılan işlemlere, kayda geçirildikleri tarih esas alınarak yevmiye tarih ve numarası verilmesi gereklidir.

İdarenin 2019 yılı yevmiye defterinde geçmiş tarih verilmek suretiyle geriye dönük yevmiye kaydı yapılan işlem sayısı 19'dur. Yevmiye numaraları 1188-1201'e kadar olan 14 adet kaydın yevmiye tarihinin 1187 yevmiye numaralı kaydın tarihinden önce olduğu; 6996-6997-6998 yevmiye numaralı 3 kaydın tarihinin 6995 numaralı kaydın tarihinden önce olduğu; 8127 ve 8439 yevmiye numaralı 2 adet kaydın yevmiye tarihlerinin ise kendilerinden önce gelen yevmiyelerin tarihlerinden önce olduğu tespit edilmiştir.

Geçmiş tarih verilmek suretiyle geriye dönük yevmiye kaydı yapılabilmesi, muhasebe kayıtlarının yazılım kullanılarak yapıldığı göz önüne alındığında, söz konusu yazılım ortamında kayıtların geçmişe dönük yapılabildiği ve manipüle edilebileceği anlamına gelmektedir. Bu da kayıtların doğruluğu, güvenliliği ve güvenilirliğine ilişkin bir risk oluşturmaktadır.

Kullanılan yazılım üzerinde gerekli önleyici kontrollerin oluşturulması ile kayıtların geçmişe dönük yapılabilmesinin engellenmesi ve yazılımın geriye dönük yevmiye kaydı oluşturacak şekilde işlem yapmaya izin vermemesinin sağlanması gerekir.

BULGU 4: İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Belediyenin personel ödemeleri üzerinde yapılan incelemede, 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olarak çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında ve düzenli olarak kullandırılmadığı tespit edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun; "*Yıllık ücretli izin hakkı ve izin süreleri"* başlıklı 53'üncü maddesinin birinci fıkrasında aşağıdaki düzenlemeye yer verilmiştir,

"*İşyerinde işe başladığı günden itibaren, deneme süresi de içinde olmak üzere, en az bir yıl çalışmış olan işçilere yıllık ücretli izin verilir…"*

www.balioglu.net

4857 sayılı Kanun'un 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 izninin 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 Kanun'a uygun olarak yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. 4857 sayılı Kanun'un 56'ncı maddesinde yılık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu hükmüne göre yıllık iznin kullandırılması gerekmektedir.

4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıllık izinlerinin düzenli bir şekilde kullandırılmadığı, işçilerin geçmiş yıllardan devreden izinlerinin olduğu, bazı işçilerin 100, 150 ve 260 güne varan kullanılmayan ücretli yıllık izinlerinin bulunduğu tespit edilmiştir. Kullanılmayan izinlerin son ücret üzerinden ödenmesi işçilerin izin kullanmaktan feragat ederek, emekli olduğu tarihteki yüksek ücretten izin parası almalarına neden olmaktadır. Bu şekilde kullanılmayan veya kullandırılmayan izinlerin birikerek sonraki yıllarda büyük

tutarlarda yıllık izin ücreti ödenmesi, kurumun bütçe gelir ve gider dengelerini olumsuz etkileyebileceği değerlendirilmektedir.

İşçilerin anayasal dinlenme ve yıllık ücretli izin haklarının düzenli bir şekilde kullanmaları sağlanmalı ve böylece kurumun kullanılmayan yıllık ücretli izinler nedeniyle ilerde büyük bir borç yükü altına girmesi engellenmelidir.

BULGU 5: Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

Taşınmazlar üzerinde yapılan denetimde, Belediye adına tapuda kayıtlı olan bir kısım taşınmazın değer tespitinin yapılmadığı ve ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, "*Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.*" hükmü yer almakta ve maddenin devamında hangi değer üzerinden taşınmazların kayda alınacağı belirlenmiştir. Maddede tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden kayda alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yine aynı Yönetmelik'in "Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler" başlıklı Geçici 1'inci maddesinde; maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden geçici olarak muhasebe kayıtlarına alınacağı, daha sonra ilgili birimince fiili envanter çalışması yapılan taşınmazların muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimine verileceği ve son olarak muhasebe biriminin, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 31.12.2017 tarihi itibarıyla çıkaracağı ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarının yapılacağı düzenlenmiştir.

Taşınmazlara üzerinde yapılan denetimde, Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların değerlerinin belirlenmesine yönelik herhangi bir çalışmanın olmadığı ve ilgili muhasebe hesaplarının da güncel değerleri yansıtmadığı tespit edilmiştir. Şöyle ki; aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere belediye tarafından kiraya verilen bazı taşınmazların muhasebe sistemindeki kayıtlı değerinin taşınmazın kira bedelinin bile altında olduğu anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

Tablo 5: Kiraya Verilen Taşınmazların Kayıtlı Değerleri ve Kira Bedelleri

FAALİYET TÜRÜ	KAYITLI DEĞERİ (TL)	NEVİ	AYLIK KİRASI (TL)	YILLIK KİRASI (TL)
Balıkhane	16.305,08	Binalar	1.366,70	
Balıkhane	16.305,08	Binalar	769,80	
Balıkhane	23.420,85	Binalar	1050,00	
Balıkhane	23.420,85	Binalar	1088,10	
Balıkhane	23.420,85	Binalar	1121,70	
Balıkhane	23.420,85	Binalar	1163,30	
Restaurant	90.969,92	Binalar	11.035,30	
Banka Şubesi	67.328,49	Binalar	7.250,00	
Beyaz Eşya Satış	47.798,64	Binalar	1.505,10	
Durak Yeri	16.521,86	Arazi Ve Arsalar	2.064,70	
Satış Büfesi	44.247,52	Binalar	1.114,60	
Restaurant	123.890,37	Binalar	1.979,20	
Çay Bahçesi	48.173,80	Binalar	1.234,00	
Mısır Tezgah Yeri	3.239,58	Arazi Ve Arsalar		11.366,50
Otel	488.670,10	Binalar	13.000,00	
Otopark Alanı	33.313,69	Arazi Ve Arsalar		21.588,06
Mısır Tezgah Yeri	8.098,95	Arazi Ve Arsalar		38.447,77
Mısır Tezgah Yeri	4.859,37	Arazi Ve Arsalar		13.323,36
Satış Büfesi Yeri	5.669,27	Arazi Ve Arsalar		22.653,64
Satış Büfesi Yeri	6.479,16	Arazi Ve Arsalar		153.181,67
Bakkaliye-Tekel Bayii	27.212,48	Arazi Ve Arsalar	1249,00	
Bakkaliye-Tekel Bayii	32.461,06	Binalar	876,80	
Büfe Yeri	10.090,97	Arazi Ve Arsalar		50.289,70
Bay Bayan Umumi Tuvalet,Duş Bebek Bakım Odası	4.412,17	Binalar		12.059,60
Dondurma Satışı	3.104,25	Arazi Ve Arsalar		27.199,00
Pastane Malzemeleri ve Gözleme satışı	3.104,25	Arazi Ve Arsalar		23.600,00

www.balioglu.net

Belediye adına tapuda kayıtlı olan ancak değeri hakkında Belediye tarafından herhangi bir çalışma yapılmamış olan taşınmazların, Yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlerinin belirlenmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği de ilgili duran varlık hesaplarına kaydedilerek mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: İhale Yapılmadan Kira Süresinin Uzatılması

Kurum taşınmaz kira dosyaları üzerinde yapılan denetimde, idare mülkiyetindeki taşınmazlar, kira süresi sonunda yeni ihale yapılmadan, kira bedelinde belirli bir artış yapılarak süre uzatımı yoluyla aynı kişilere yeniden kiraya verildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesi ile belediye mülkiyetindeki taşınmazların ancak bu Kanun hükümlerine göre kiraya verilebileceği, "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesi ile belirli istisnalar haricinde, kiraya verilecek taşınmazların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı ve taşınmazların üçüncü kişilere kiralanması işlemlerinin ise aynı Kanun'un 35'inci maddesinde sayılan ihale usulleri çerçevesinde yürütülmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesi uyarınca, belediyeye ait taşınmazların üç yıldan fazla süre ile kiralanmasına karar vermek yetkisi belediye meclisine; aynı Kanun'un 34'üncü maddesi uyarınca, söz konusu taşınmazların süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek yetkisi ise belediye encümenine verilmiştir.

www.balioglu.net

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinde; kamu idarelerine ait taşınmazlara ait kira sözleşmelerinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği ve kira sözleşme bitim tarihi ile tahliye tarihi arasında ecrimisil alınacağı hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Uygulama Alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerinde konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümlerin uygulanacağı; "Konut ve Çatılı İşyeri Kiralarında Sözleşmenin Sona Ermesi" başlıklı 347'nci maddesinde konut ve çatılı işyeri kiralarında belirli süreli sözleşmelerde on yıllık uzama süresi sonunda kiraya verenin, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebileceği, belirsiz süreli kira sözleşmelerinde ise kiraya verenin kiranın başlangıcından on yıl geçtikten sonra, genel hükümlere göre fesih bildirimiyle sözleşmeyi sona erdirebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, meclis kararıyla kira başlangıcından on yıl geçen bazı taşınmazların aynı kişilere kira bedelinde belirli bir artış yapılarak ihale edilmeksizin yeniden kiraya verildiği görülmüştür.

Tablo 6: İhale Yapılmaksızın Kira Süresi Uzatılan Taşınmazlar

Sıra No	Taşınmaz Adresi	Taşınmaz Kullanım Tipi	Kira Başlangıç Tarihi
1	Kum Mahallesi General Mithat Ceylan Cad / Amasra	Balıkhane	01.01.1997
2	Kum Mahallesi Kara Evler Mevki ATİ Yanı Amasra	Büfe Yeri	01.04.1997
3	Kum Mahallesi General Mithat Ceylan Cad / Amasra	Tuvalet WC	09.07.1997
4	Kum Mahallesi Cumhuriyet Cad. Amasra	Durak	01.01.1994
5	Kum Mahallesi Turgut Işık Cad. Amasra	Aile Çay Bahçesi	01.07.2001
6	Kum Mahallesi Turgut Işık Cad. Amasra	Çay Bahçesi	01.04.2008
7	Kum Mahallesi Turgut Işık Cad. Amasra	Kulüp Lokali	23.05.1996
8	Kum Mahallesi Küçük Liman Cad. Amasra	Banka Şubesi	01.01.1997

www.balioglu.net

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre kira başlangıcından on yıl geçen belediye mülkiyetindeki taşınmazların ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan esaslar ve süreler dâhilinde ihale yapılmak suretiyle yeniden kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Belediye ile Tüm Bel-Sen arasında akdedilen sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin sözleşmeye toplu sözleşmenin konusu olmayan ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na aykırılık oluşturan hükümlerin konulduğu görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddenin birinci fıkrasında:

"27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel

meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz." denilmektedir. Bu düzenlemeye göre imzalanacak toplu sözleşme sosyal denge ödenmesi ile ilgili olmalıdır. Sosyal denge ödemesini ilgilendirmeyen hükümler toplu sözleşmenin konusu değildir.

4736 sayılı Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal Ve Hizmet Tarifeleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde belediyelerin ürettikleri mal ve hizmet bedellerinde hiçbir kurum ya da kuruluşa her hangi bir indirim ya da ücretsiz tarife uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Bem-Bir-Sen'le imzalanan 21.06.2019-31.12.2019 yürürlük tarihli sözleşmenin "İşverenin hak ve yükümlülükleri" başlıklı 9'uncu maddesinde:

"…

c) *İşveren, çalışanların tüm haklarını zamanında ve noksansız yerine getirmekle yükümlüdür.*

d) İşveren, sendikal çalışmalar konusunda çalışanlara ve sendikaya, sendikayı temsil yetkisinde sahip kişilere her türlü kolaylığı sağlar.

e) Çalışanların görevlerini yaparken özel ve tüzel üçüncü kişilere zarar vermelerinde aleyhlerine açılacak davalarda işveren hukuki destek sağlar.

…"

12'nci maddesinde;

"*İşveren, sendika şube veya işyeri temsilcilerinin talepleri doğrultusunda yapılacak eğitim, seminer vb. çalışmalar için salon, araç ve gereçlerin kullanımı konusunda her türlü kolaylığı sağlar*."

14' üncü maddesinde;

www.balioglu.net

"*Bu Toplu İş Sözleşmesi yürürlüğe girdiği tarihten itibaren, Belediyenin mevcut ya da açacağı kreş veya anaokullarından çalışanların çocukları ücretsiz yararlanır*.

…"

15'inci maddesinde;

"*a) Belediyenin mülkiyeti ve kendi varlıkları üzerinde kurulu olup, belediye ya da özel kurumlarca işletilen lojman, kamp, kreş, etüt, spor, kültür ve benzeri tesislerden çalışanların eş ve çocukları ücretsiz olarak yararlanır.*

...

d)Belediye, çalışanların talebi halinde hastalanma, cenaze, düğün, taşınma gibi ihtiyaçlarında kurumun araçlarından ücretsiz yararlandırır."

18'inci madddesinde;

"…

c)*Sendika, ilgili şube yöneticileri ve işyeri temsilcileri sendikal faaliyetler için imkanlar ölçüsünde işyerlerinin binek araçlarından yararlanırlar…"*

denilmektedir.

Yukarıda yer verilen Toplu İş Sözleşmesi maddeleri incelendiğinde, ilgili hükümlerin sosyal denge tazminatı ödenmesiyle ilgili olmadığı, sözleşmenin 14'üncü ve 15'inci maddelerinin ise 4736 sayılı Kanun'a aykırılık oluşturduğu görülmüştür. 4688 sayılı Kanun hükmünden 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 mümkün değildir.

Bu itibarla, memur ve sözleşmeli personelle yapılacak sosyal denge tazminatı sözleşmelerinde sadece sosyal denge ödemesiyle ilgili hükümlere yer verilmelidir.

www.balioglu.net

BULGU 8: Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

Belediyede izleyen yılda ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarlarının yıl sonunda 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabından 372 numaralı hesaba aktarılmadığı, işçilere mevzuat gereği ayrılması zorunlu olan kıdem tazminatı karşılıklarının 2019 yılında muhasebeleştirilmediği ayrıca yıl içinde emekli olan işçilere ödenen kıdem tazminatı tutarlarının Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarından karşılanmadığı görülmüştür.

Belediye, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 112'nci maddesinde öngörülen şartların oluşması halinde kıdem tazminatı ödemekle yükümlü kılınmıştır. Kamu idaresinin bu tazminata ilişkin muhtemel yükümlülüklerinin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde temel ilke ve kavramlardan biri olarak belirlenen dönemsellik gereği muhasebeleştirilerek bilançoda gösterilmesi gerekmektedir. Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 281, 282, 330 ve 331'inci maddelerinde de Belediyece hesaplanan kıdem tazminatı karşılılıklarının, muhtemel ödeme süresi dikkate alınarak 372 veya 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarında izlenmesi gerektiği açıkça ifade edilmiştir. Bu madde hükümleri uyarınca faaliyet yılı için hesaplanan kıdem tazminatı karşılıklarının 472 Kıdem Tazminatı Karşılıkları ve 630 Giderler Hesabı kullanılarak muhasebeleştirilmesi, izleyen yılda ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarlarının ise yıl sonunda 372 nolu hesaba aktarılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Yapılan inceleme neticesinde Belediyede 372 hesabının çalıştırılmadığı, yıl içinde emekli olan işçilere ödenen 698.883,08 TL'nin 472 hesabından karşılanmayarak 630.01.03.02.01 Sürekli İşçilerin İhbar ve Kıdem Tazminatları hesabından direkt giderleştirildiği, 2019 yılına ilişkin ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılığı olan 605.000,00 TL'nin 472 hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Bulgu doğrultusunda yapılan düzeltme işlemleri 2020 yılı içerisinde gerçekleştiğinden, söz konusu hata 2019 yılı mali tablolarını etkilemiş, Bilançoda 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının 93.883,08 TL eksik, Faaliyet Sonuçları Tablosunda ise 630 Giderler Hesabının 93.883,08 TL fazla görünmesine neden olmuştur.

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
http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Ulaşım Hizmetlerinin Yürütümüne İlişkin Uygulamanın Mevzuatta Öngörülen Yöntemlerle Uyumlu Olmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Amasra Belediyesince söz konusu ulaşım hizmetinin özel kişilere gördürülmesinde; Belediye Kanunu'nun 15. Maddesinde sayılan yöntem ve koşullara uygunluğun sağlanması amacıyla Meclis Kararı alınmıştır.
Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil İşlemlerinin Yapılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Belediyeye ait taşınmazları kullanarak elektronik haberleşme hizmeti sunan firmalarla kurum arasında geçiş hakkına ilişkin anlaşma yapılmış olup, geçiş hakkı ücretleri ile ilgili belediye meclisince tarife cetveli ve yönetmelik 2019 yılında çıkarılmıştır.
"Banka Kredileri" Hesaplarıyla İlgili Dönem Sonu İşlemlerinin Hatalı Yapılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	12.02.2018 tarihinde düzeltme kayıtları yapılmıştır.
Gider Tahakkukları Hesaplarına İlişkin Dönem Sonu işlemlerinin Hatalı Yapılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	12.02.2018 tarihinde düzeltme kayıtları yapılmıştır.

www.balioglu.net