T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ÇANAKKALE BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

www.balioglu.net

Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 12
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 12
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 13
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 13
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 15
7. DENETİM BULGULARI 15
8. EKLER 35

www.balioglu.net

KISALTMALAR

KHK :Kanun Hükmünde Kararname

TRT :Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu

Tüm Bel Sen :Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası

www.balioglu.net

TABLOLAR

Tablo 1: Personel İstihdam Şekilleri Tablosu……..5

Tablo 2: Son 3 Yılının Bütçe Gider Gerçekleşmeleri Tablosu……6

Tablo 3: Son 3 Yılının Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri Tablosu…….6

Tablo 4: 2019 Yılı Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri Tablosu……....7

Tablo 5: 2019 Yılı Gelir Bütçesi Gerçekleşmeleri Tablosu……7

Tablo 6: 2019 Yılı Sonu İtibarıyla Yükümlülükler Tablosu……....8

Tablo 7: 2019 Yılı Sonu İtibarıyla Alacaklar Tablosu…….9

Tablo 8: Ortak Olunan Şirketler ve Sermayeleri Tablosu……9

Tablo 9: 2019 Yılı Gelir Kalemleri Tahsilat Oranları Tablosu……..25

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Emanetlerin Zamanaşımı Takibinin ve Bütçeye Gelir Kaydetme İşlemlerinin Yapılmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. İşçilerin Ücretli Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

2. Nakit İşlemlerinin Mevzuat Hükümlerine Uygun Olarak Gerçekleştirilmemesi

3. Bazı Taşınmazların Mevzuata Aykırı Olarak Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi

4. Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması

5. Derneklere Mevzuata Aykırı Olarak Bütçeden Yardım Yapılması

6. Sayıştay İlamlarının İnfazının Yapılmaması

7. Emlak Vergisi Muafiyeti Uygulanmasında Etkin Bir Takip ve Kontrol Sürecinin Bulunmaması

8. Gelirlerin Tahsilat Oranının Düşük Olması

9. Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

10. Kuruma Ait Bazı Taşınmazların Mevzuata Aykırı Olarak Tahsis İşlemlerinin Yapılması

11. Otobüs Hatları İşletme Hakkının Mevzuata Aykırı Olarak Kiraya Verilmesi

12. Sosyal Denge Sözleşmesinde Mevzuata Aykırı Mali Hükümlerin Bulunması

13. Taşınmaz Kiralamalarında Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1 Mevzuat ve Görevler

Anayasa'nın 127'nci maddesine göre; mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmiştir.

Merkezi idare, 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, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Anayasa'da bahsedilen belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi, genel olarak İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

www.balioglu.net

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55'inci maddesinde, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idarî işlemlerinin, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetleneceği, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde de, mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapma yetkisinin İçişleri Bakanlığı'na ait olduğu ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 77'nci maddesine göre; mali yönetim ve kontrol sisteminin zaafa uğradığı, yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Cumhurbaşkanının onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili belediyenin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirme yetkisine sahiptir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden yapılandırılan ve İçişleri Bakanlığı'na bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'ne; belediyelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip

etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, belediye yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, belediye personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek, belediye teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek gibi görevler verilmiştir. Yine belediyelerin; altyapı sistemleri ile ilgili genel planlama, programlama, fizibilite, projelendirme, işletme, finansman ihtiyacı ve yatırım önceliklerine; teknik altyapı tesislerinin mekânsal strateji planları ile çevre düzeni ve imar planlarına uygun olarak planlanmasına, projelendirilmesine ve yapılmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu konulardaki her türlü etüt, proje, yapı ruhsatı ve yapı kullanma iznine ilişkin usul ve esasları belirlemek, kentsel dönüşüm alanı ilanı ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek, her tür ve ölçekteki çevre düzeni planlarının ve imar planlarının yapılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek, havza veya bölge bazında çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak, onaylamak ve bu planların uygulanmasını ve denetlenmesini sağlamak, atık ve kimyasalların yönetimine ilişkin hedef, politika ve ölçütlerin belirlenmesine ilişkin çalışmaları yapmak yetkisi de 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmiştir.

www.balioglu.net

Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olan belediyelerin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmiştir. Buna göre belediyeler, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla;

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı,

- Coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık gibi temel hizmetler,

-Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları ile gıda bankacılığı gibi sosyal hizmetler,

-Yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini,

- Açıp ve işletmesi suretiyle her türlü sağlık tesisi,

- Mabetler ile kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını ve bu amaçla bakım ve onarımı, hizmetlerini kamu idaresinin mali durumu ve hizmetin ivediliğini dikkate alarak yerine getirir.

Belediyeler; kanun ve kararnamelerle verilen yetkiler çerçevesinde yönetmelik çıkarmak; belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek; gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek; özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak gibi belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak yetki ve imtiyazlara haizdirler.

İdari ve mali özerkliğe sahip olan belediyeler, kanun ve kararnamelerle verilen görevlerinin icrası için kendi bütçelerini yapmaya, kanun ve kararnamelerle kendilerine tahsis edilen gelirlerini toplamaya ve yine kanunlarla belirlenen giderleri yapmaya yetkilidir.

www.balioglu.net

1.2 Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3'üncü maddesinde belediye organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olarak sayılmıştır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 17'nci maddesinde, belediye meclisinin belediyenin karar organı olduğu ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluştuğu; 33'üncü maddesinde belediye encümeninin belediye başkanının başkanlığında belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluştuğu; 37'nci maddesinde ise belediye başkanının, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olduğu ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçileceği belirtilmiştir.

Belediye teşkilâtı norm kadroya uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur. Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafî 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 oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi

belediye meclisinin kararıyla olur. Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde norm kadro ilke ve standartlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceği; belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadrolarının bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirleneceği düzenlenmiştir.

Bu çerçevede çıkarılan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'le, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile belediye ve il özel idarelerinin üye oldukları mahalli idare birliklerinde istihdam edilen memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici işçi pozisyonlarında çalıştırılan personelle ilgili ilke ve esaslar belirlenmiştir. Yönetmelikle belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri, hukuki durumları ve hizmet özellikleri esas alınarak gruplanmış ve grup da kendi nüfusuna göre alt gruplarına ayrılmıştır. Belediyeler adrese dayalı nüfus sayımına göre belirlenmiş olan norm kadro sayısına bağlı kalmak kaydıyla, memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici işçi statüsünde çalıştıracağı personel sayısını belirlemektedir.

www.balioglu.net

696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında KHK ile 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında, yükleniciler tarafından 4.12.2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanlardan, Kararname'de yazılı şartları taşıyanları Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'le belirlenen ilke ve esaslara tabi olmadan çalıştırılabilmektedir.

Teşkilatlanmada oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili yönetmeliklerini hazırlayarak, belediye meclisinin onayından geçirerek yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür.

Belediyede çalışan memurlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olup, sözleşmeli personel ise 657 sayılı Kanun'un 4/B maddesi ile 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesine göre çalıştırılabilmektedir. İşçiler 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına ve 696 sayılı KHK kapsamında çalıştırılanlar da 696 sayılı KHK ile 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir. Yapılan açıklamalar sonucu kamu

idaresinin istihdam şekilleri ve personel sayısı hakkında bilgi aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 1: Personel İstihdam Şekilleri Tablosu

Personel İstihdam Şekli	Norm Kadro Sayısı	Çalışan Sayısı
657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu	541	267
Sözleşmeli 657/4-B Maddesi	0	0
Sözleşmeli 5393/49'uncu Madde	0	56
Kadrolu İşçi	260	229
Geçici İşçi	109	107
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	0	613

1.3 Mali Yapı

Belediyenin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren belediye meclisi kararıdır.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmıştır. Buna göre, mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak belirtilmiştir.

Mahalli idareler bütçesi analitik bütçe sistemine uygun olarak hazırlanmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre, bütçe; gider, gelir ve finansmanın ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşmaktadır. Gider bütçesi; kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölüme ayrılır. Finansman tipi sınıflandırma tek düzeyden, diğer sınıflandırmalar dört düzeyden oluşur. Gelir bütçesi ve finansmanın ekonomik sınıflandırması cetvelleri de dört düzeyden oluşur.

Kamu idaresinin son 3 yıla ilişkin bütçe gelir/gider gerçekleşmeleri tablosu ile 2019 yılı gelir/gider bütçe tahmini ve gerçekleşme tablolarına aşağıda yer verilmektedir.

Tablo 2: Son 3 Yılının Bütçe Gider Gerçekleşmeleri Tablosu

Gider Türü	2017 Gerçekleşen Gider (TL)	2018 Gerçekleşen Gider (TL)	Bir Önceki Yıla Göre Gerçekleşen Değişim Oranı (%)	2019 Bütçe Tahmini (TL)	2019 Gerçekleşen Gider (TL)	Bir Önceki Yıla Göre Gerçekleşen Değişim Oranı (%)
Personel Giderleri	38.546.635,06	47.632.966,96	23,57	52.596.000,00	55.472.560,76	16,46
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	6.183.503,03	7.651.831,55	23,75	8.508.000,00	8.894.366,52	16,24
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	70.757.929,65	96.651.898,31	36,60	109.832.000,00	93.982.818,84	-2,76
Faiz Giderleri	4.281.759,45	6.006.652,15	40,28	8.447.000,00	10.139.266,25	68,80
Cari Transferler	8.003.983,15	9.857.886,70	23,16	12.618.000,00	13.701.766,68	38,99
Sermaye Giderleri	70.978.977,46	73.179.049,73	3,10	85.597.000,00	55.858.967,51	-23,67
Sermaye Transferleri	1.194.610,00	3.150.266,07	163,71	0,00	8.392.720,23	166,41
Borç Verme	0,00	0,00	-	0,00	0,00	-
TOPLAM	**199.947.397,80**	**244.130.551,47**	**22,10**	**277.598.000,00**	**246.442.466,79**	**0,95**

Gider kalemleri incelendiğinde bir önceki yıla göre en büyük değişim oranı %166,41 ile sermaye transferleri gider kaleminde olduğu gözlemlenmektedir. Sermaye transferlerinde son üç yılda meydana gelen yüksek orandaki artışların nedeni, kamu idaresinin iştiraki olan şirketlerdeki sermaye artışlarından kaynaklanmaktadır.

Tablo 3: Son 3 Yılının Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri Tablosu

Gelir Türü	2017 Gerçekleşen Gelir (TL)	2018 Gerçekleşen Gelir (TL)	Bir Önceki Yıla Göre Değişim Oranı (%) Gerçekleşen	2019 Bütçe Tahmini (TL)	2019 Gerçekleşen Gelir (TL)	Bir Önceki Yıla Göre Değişim Oranı (%) Gerçekleşen
Vergi Gelirleri	23.449.503,88	25.495.427,75	8,72	30.965.000,00	25.406.965,65	-0,35
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	56.456.092,30	56.558.735,90	0,18	72.590.000,00	57.692.852,26	2,01
Alınan Bağış ve Yardımlar	42.800,00	110.411,09	157,97	12.300.000,00	634.496,98	474,67
Diğer Gelirler	98.062.785,98	103.616.259,82	5,66	114.883.000,00	113.242.767,64	9,29
Sermaye Gelirleri	679.099,49	342.325,22	-49,59	31.500.000,00	1.608.972,02	370,01
Red ve İadeler (-)	-818.352,74	-886.048,23	8,27	-415.000,00	-831.449,22	-6,16
TOPLAM	**177.871.928,91**	**185.237.111,55**	**4,14**	**261.823.000,00**	**197.754.605,33**	**6,76**

Gelir kalemleri incelendiğinde bir önceki yıla göre en büyük değişim oranı %474,67 ile alınan bağış yardımlar gelir kaleminde olduğu gözlemlenmektedir. Gelir kalemlerinde

www.balioglu.net

ikinci en büyük değişim oranına %370,01 ile sermaye gelirleri kaleminde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2019 Yılı Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri Tablosu

Gider Türü	2019 Bütçe Tahmini (TL)	2019 Gerçekleşen Gider (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Gerçekleşenin Toplam Gerçekleşen İçindeki Payı (%)
Personel Giderleri	52.596.000,00	55.472.560,76	105,47	22,51
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	8.508.000,00	8.894.366,52	104,54	3,61
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	109.832.000,00	93.982.818,84	85,57	38,14
Faiz Giderleri	8.447.000,00	10.139.266,25	120,03	4,11
Cari Transferler	12.618.000,00	13.701.766,68	108,59	5,56
Sermaye Giderleri	85.597.000,00	55.858.967,51	65,26	22,67
Sermaye Transferleri	0,00	8.392.720,23	-	3,41
Borç Verme	0	0	-	-
TOPLAM	**277.598.000,00**	**246.442.466,79**	**88,77**	**100,00**

Yukarıda yer verilen tabloya göre cari yıl bütçe giderleri %88,77 seviyesinde gerçekleşmiştir. Toplam gider içerisinde en büyük pay %38,14 ile mal ve hizmet alım giderlerine aittir. Faiz giderlerinin toplam gider içerisindeki oranı ise %4,11 seviyesinde gerçekleştiği gözlemlenmektedir.

Tablo 5: 2019 Yılı Gelir Bütçesi Gerçekleşmeleri Tablosu

Gelir Türü	2019 Bütçe Tahmini (TL)	2019 Gerçekleşen Gelir (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Gerçekleşenin Toplam Gerçekleşen İçindeki Payı (%)
Vergi Gelirleri	30.965.000,00	25.406.965,65	82,05	12,85
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	72.590.000,00	57.692.852,26	79,48	29,17
Alınan Bağış ve Yardımlar	12.300.000,00	634.496,98	5,16	0,32
Diğer Gelirler	114.883.000,00	113.242.767,64	98,57	57,26
Sermaye Gelirleri	31.500.000,00	1.608.972,02	5,11	0,81
Red ve İadeler (-)	-415.000,00	-831.449,22	200,35	-0,42
TOPLAM	**261.823.000,00**	**197.754.605,33**	**75,53**	**100,00**

Tabloya göre cari yıl bütçe giderleri %75,53 seviyesinde gerçekleşmiştir. Kamu idaresinin öz gelirleri olan vergi gelirleri ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam gelirler

www.balioglu.net

içerisindeki oranı %42,02 olarak gerçekleşmiştir.

Kamu idaresinin 31.12.2019 tarihi itibariyle; kısa ve uzun vadeli yükümlülükleri ile alacaklarının bilgisi aşağıda yer verilen tablolarda görülmektedir.

Tablo 6: 2019 Yılı Sonu İtibarıyla Yükümlülükler Tablosu

KISA VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER (TL)	**129.952.706,19**
Banka Kredileri	**14.686.575,82**
Diğer Borçlar	**0,00**
Kısa Vadeli Diğer İç Mali Borçlar	0,00
Faaliyet Borçları	**46.246.224,08**
Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	**41.456.826,13**
Ödenecek Vergi ve Fonlar	1.194.612,85
Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	4.545,77
Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat	3.207.213,70
Kamu İdareleri Payları	10.022.197,39
Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler	27.028.256,42
Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	**18.734.069,56**
Alınan Depozito ve Teminatlar	14.130.916,48
Emanetler	4.603.153,08
Borç ve Gider Karşılıkları	**766.788,36**
Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	**8.062.222,24**
UZUN VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER (TL)	**132.104.092,85**
Banka Kredileri	**64.761.640,97**
Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	64.761.640,97
Diğer Borçlar	-
Faaliyet Borçları	-
Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	**0,00**
Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borç	0,00
Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	**21.512.846,46**
Gider Tahakkukları	21.512.846,46
Borç ve Gider Karşılıkları	**45.829.605,42**
Kıdem Tazminatı Karşılığı	45.829.605,42
Diğer Borç ve Gider Karşılıkları	0,00

Kamu idaresinin yükümlülükleri incelendiğinde; toplam yükümlülük tutarının 262.056.799,04 TL olduğu ve 2019 yılı gerçekleşen gelirlerinin 1,32 katı olduğu görülmektedir.

www.balioglu.net

Tablo 7: 2019 Yılı Sonu İtibarıyla Alacaklar Tablosu

KISA VADELİ ALACAKLAR (TL)	**76.490.477,87**
Faaliyet Alacakları	**63.594.055,72**
Gelirlerden Alacaklar	12.824.641,73
Takipli Alacaklar	44.531.592,24
Tecilli ve Tehirli Alacaklar	5.007.096,35
Verilen Depozito ve Teminatlar	1.230.203,47
Diğer Faaliyet Alacakları	521,93
Kurum Alacakları	**0,00**
Diğer Alacaklar	**12.896.422,15**
Kişilerden Alacaklar	5.427.704,31
Devreden Katma Değer Vergisi	7.468.717,84
UZUN VADELİ ALACAKLAR (TL)	**617.126,04**
Faaliyet Alacakları	**617.126,04**
Gelirlerden Alacaklar	0,00
Tecilli ve Tehirli Alacaklar	224.398,03
Verilen Depozito ve Teminatlar	132.779,53
Diğer Faaliyet Alacakları	259.948,48
Kurum Alacakları	**0,00**

www.balioglu.net

Kamu idaresinin alacakları incelendiğinde; toplam alacak tutarının 77.107.603,91TL olduğu ve bu tutarın içerisinde de %57 oranında takipli faaliyet alacakların olduğu görülmektedir. Ayrıca kamu idaresinin toplam yükümlülüğünün, toplam alacak tutarının 3,39 katı olduğu görülmektedir.

Ayrıca, kamu idaresinin ortağı olduğu şirketler ile ortaklık paylarını gösteren bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 8: Ortak Olunan Şirketler ve Sermayeleri Tablosu

Şirket	Sermaye Oranı (%)	Sermaye Tutarı (TL)
Çanakkale Hizmet Grupları A.Ş.	99,913344	2.997.400,32
Çanakkale Kentsel Hizmetler A.Ş.	87,45	437.250,00
Aksa Çanakkale Doğal Gaz Dağıtım A.Ş.	3,71	779.100,00
GESTAŞ Deniz Ulaşım Turizm A.Ş.	0,00088	22.500,00

1.4 Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Belediyenin muhasebe kayıt sistemi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen ve mali yıl esasına göre tutulan tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup

kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarih 29724 (M) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

"Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve mali raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile mali sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur." denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun'un 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

www.balioglu.net

Mali rapor ve tablo kavramı, belirli bir dönemde bir kamu idaresinin mali yapısı ve yükümlülüklerine ilişkin muhasebe kayıtlarında yer alan mali bilgilerin, bir bütün olarak uygulanmakta olan mali raporlama sistemine uygun biçimde sunumunu ifade etmektedir. Mali rapor ve tabloların hazırlanmasından ve gerçeğe uygun ve doğru olarak sunulmasından kamu idarelerinin üst yönetimleri sorumludur. Mali raporlama ile genel olarak kaynakların dağıtımı, uygulanan mali politikaların etkileri ile ileriye yönelik politika oluşturulması ve karar verilmesinde, kamu idaresinin mali durumu, performansı ve nakit akışları hakkında kullanıcılara kapsamlı bilgi sağlanır. Mali raporlamanın amacı; yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır.

Bu amacın gerçekleştirilmesi için; işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile birlikte muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan mali tabloların belirlenen sürelerde yönetim ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Mali raporlama kamu idarelerinin;

a) Kaynaklarının dağılımı ve kullanımını,

b) Faaliyetlerinin nasıl finanse edildiği ve nakit ihtiyacının nasıl karşılandığını,

c) Faaliyetlerini finanse edebilme ve sorumlulukları ile taahhütlerini yerine getirebilme yeteneğini,

ç) Mali durumunu ve mali durumundaki değişiklikleri,

d) Kendilerine sağlanan kaynakları bütçelerine uygun ve yasal şekilde kullanıp kullanmadıklarını,

e) Mali işlemlerinde saydam olup olmadıklarını ve hesap verilebilirliğini,

gösterir.

Mali raporlama, bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için; kamu idarelerinin varlıkları, yabancı kaynakları, öz kaynakları, gelirleri, giderleri ve nakit akışları hakkında bilgi verir. Kamu idarelerinin dönem içindeki faaliyetlerine ilişkin ayrıntılı bilgi sunmak amacıyla mali tablolarla birlikte açıklayıcı bilgiler de raporlanabilir. 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.

www.balioglu.net

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 sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- 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 yönetimi 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.

www.balioglu.net

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.

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.

www.balioglu.net

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve diğer yasal düzenlemeler kapsamında tanımlanan iç kontrol sisteminin Çanakkale Belediyesi'nde kurulması, işleyişinin izlenmesi ve gerekli tedbirlerin alınması için gerekli çalışmalar 84302748-612.99/1640 sayılı ve 03.12.2014 tarihli İç Kontrol Genelgesi ile başlatılmıştır.

Etik davranış ilkelerinin kontrolü kapsamında, kamu idaresi personelinin tamamının Etik Davranış İlkeleri'nden haberdar olduğu beyan edilmiş olup tüm çalışanlar tarafından Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi imzalanmıştır. Misyonu ile birimlerin ve personelin görev tanımları yazılı olarak belirlenmiş, personele duyurulmuş, kamu idaresinde buna uygun bir organizasyon yapısı oluşturularak mali karar ve işlemlerin süreç akış şeması hazırlanmış ve üst yöneticinin onayı ile yürürlüğe konulmuş ayrıca hassas görevleri belirleme rehberi hazırlandığı belirtilmiştir.

İç kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu ile kamu iç kontrol standartlarına uyum eylem planı hazırlama ve iç kontrol çalışma grupları oluşturulmuştur. 07.01.2015 tarihinde İç Kontrol Eylem Planı hazırlanarak yürürlüğe girmiş ve bu kapsamda iç kontrol faaliyetlerine başlanmıştır. İç kontrol eylem planı kapsamında faaliyetler ve faaliyet sorumluları tanımlanmış; bunların yerine getirilmesi için yüz yüze görüşmeler yapılmıştır. Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen standartların dışında, Kamu idaresi tarafından iç kontrollere yönelik olarak "Ön mali kontrol işlem yönergesi" temsil tören ağırlama bütçesinin kullanımı ile ilgili ilave politika ve prosedürler bulunmaktadır.

www.balioglu.net

Muhasebe yetkilisinin 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kanun'un 62'nci maddesi ile 2005/9912 Karar Sayılı Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te belirtilen şartları taşıdığı görülmüştür.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'da yer alan limitleri aşan tüm taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının (tutarı bir milyon TL'yi aşan mal ve hizmet alımları ile tutarı iki milyon TL'yi aşan yapım işleri) ön mali kontrole tabi tutulduğu, ön mali kontrole tabi tutulmayan taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının ise üst yönetime raporlandığı beyan edilmiştir. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'da yer alan ve ön mali kontrole tabi mali karar ve işlemlerin dışında ön mali kontrole tabi karar ve işlemler de belirlenmiştir. Ön mali kontrol görevini yürüten personelin mali işlem sürecinde görev almasını engelleyen önlemler ile ilgili olarak görevler ayrılığı ilkesine uygun görevlendirmeler yapıldığı belirtilmiştir.

İç kontrol sistemi yıllık olarak değerlendirilmek suretiyle üst yöneticiye raporlanmaktadır.

Kamu idaresinin sağladığı hizmetlerden yararlananların şikâyet ve önerilerinin alınıp değerlendirileceği bir sistem kurulmuştur.

Birim yöneticilerinin verdikleri görevleri takip edebildiği bir yönetim bilgi sisteminin mevcut olduğu, ayrıca görevden ayrılan personel iş ve işlemlerinin durumunu gösterir bir rapor hazırlamakta ve ilgililere vermektedir.

Kamu idaresinin hazırladığı ve uyguladığı Stratejik Plan'da mevzuatın öngördüğü şekilde değişiklik yapılmıştır. Kamu idaresinin stratejik amaç ve hedeflerine yönelik risklerin yıllık olarak belirlenmediği, bu risklerin gerçekleşme olasılıklarının ve muhtemel etkilerinin analiz edilmediği ve risklere karşı eylem planı hazırlanmadığı, risk yönetimi konusunda kapasitenin geliştirilmesine ihtiyaç duyulduğu beyan edilmiştir.

Kamu idaresi bütçesinin ilk altı aylık uygulama sonuçları ile ikinci altı aya ilişkin beklenti ve hedeflerinin süresi içerisinde kamuoyuna duyurulduğu internet sayfasından görülmüştür.

Kamu idaresinde iç denetim birimi mevcut olup bir iç denetçi bulunmaktadır. İç denetim birimi kamu idaresi yönetim biriminden ayrı ve bağımsız hareket etmektedir. Ancak İç Denetçi tarafından 2019 yılı için hazırlanmış bir İç Denetim Raporu bulunmamaktadır. Üst yöneticiler tarafından, İç Kontrol ve İç Denetim Rehberi'nde de yer aldığı üzere, iç denetçiler için uygun çalışma ortamı, uygun fiziki ortam ve donanım sağlandığı beyan edilmiştir.

www.balioglu.net

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çanakkale Belediyesi'nin 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: Emanetlerin Zamanaşımı Takibinin ve Bütçeye Gelir Kaydetme İşlemlerinin Yapılmaması

Kamu idaresinin muhasebe işlemlerinin incelenmesi neticesinde, emanetler hesabında bekletilen ve 2019 yılına devreden bazı tutarlara ilişkin zamanaşımı tespit çalışmalarının ve bütçeye gelir kaydetme işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

16.08.2004 tarihli Emanet Yabancı Kaynaklar, Ödenecek Vergi ve Yükümlülükler ve Özel Tahakkuklar Hesaplarının Ayrıntı Kodları ve Zamanaşımı Süreleri Konulu 2. Nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genelgesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Genelge'nin IV-*"Zamanaşımı Süreleri ve Başlangıcı"* bölümünde saymanlıklarca tahsil edilerek emanetler hesabına kaydedilen paraların, zamanaşımı bakımından genel olarak 10 yıllık, 5 yıllık, 2 yıllık, 1 yıllık ve 6 aylık zamanaşımına tabi olanlar ile zamanaşımına tabi olmayan emanetler olmak üzere altı gurupta toplandığı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Aynı bölümün, "Zamanaşımı Süresi Belirtilmeyen Emanetler" başlıklı 'G' bendinde; anılan genelgede sayılan emanetler kapsamına girmeyen emanetlerin bütçeye gelir kaydedilmesine ilişkin zamanaşımı sürelerinin, Bakanlıkça belirleneceği ifade edilmiştir. Bunun üzerine Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından 29.12.2017 tarihinde bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre; yukarıda bahsedilen genelgede zamanaşımı süreleri belirlenmiş olanların belirlenen sürelerin sonunda, zamanaşımı süresi belirlenmemiş olanların ise kayıtlara alındığı tarihten itibaren genel hükümlere göre onuncu (10) yılın sonunda zamanaşımına uğrayacağı değerlendirilerek; muhasebe birimlerinin kayıtlarında yer alan emanetlerin yukarıdaki hükümlere uygun olarak sürelerinin tamamlanmasının sonunda bütçeye gelir kaydedileceği belirtilmiştir.

Kamu idaresinin 333-Emanetler Hesabına ilişkin muhasebe kayıtları incelendiğinde, 2019 yılı sonu itibariyle toplam 4.603.153,08 TL tutarın yer aldığı, bu tutarın 512.840,52 TL'sinin ise zamanaşımı tespit çalışmalarının ve bütçeye gelir kaydetme işlemlerin yapılmadığı görülmektedir.

Bu durum ise, 333-Emanetler Hesabı ile 600- Gelirler Hesabının mali tablolarda gerçek durumu yansıtmamasına neden olmaktadır. Bu itibarla, 333-Emanetler Hesabında bekleyen tutarlar için zamanaşımı takip ve tespit çalışmalarının yapılarak, bütçeye gelir olarak

kaydedilmesi gerekmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: İşçilerin Ücretli Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Kamu idaresi tarafından; 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık izinlerinin düzenli bir şekilde kullandırılmadığı, işçilerin geçmiş yıllardan devreden izinlerinin olduğu ve bazı işçilerin 400 güne ulaşan kullanılmayan ücretli yıllık izninin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın 50'nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrasında; "*Dinlenmek, çalışanların hakkıdır. Ücretli hafta ve bayram tatili ile ücretli yıllık izin hakları ve şartları kanunla düzenlenir.*" ifadesi yer almakta, bu hüküm doğrultusundaki 4857 sayılı İş Kanunu'nun "*Yıllık ücretli izin hakkı ve izin süreleri*" başlıklı 53'üncü maddesinin birinci fıkrasında da "*İşyerinde işe başladığı günden itibaren, deneme süresi de içinde olmak üzere, en az bir yıl çalışmış olan işçilere yıllık ücretli izin verilir (...)*" denilmektedir.

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 Yönetmelik hükümlerinde 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.

Kamu idaresi tarafından; işçilerin anayasal olan dinlenme ve yıllık ücretli izin haklarının düzenli bir şekilde kullanmasının sağlanması ve böylece kamu idaresinin

kullanılmayan yıllık ücretli izinler nedeniyle borç yükü altına girmesinin önüne geçilmelidir.

BULGU 2: Nakit İşlemlerinin Mevzuat Hükümlerine Uygun Olarak Gerçekleştirilmemesi

Kamu idaresi veznelerince yapılan tahsilat işlemlerinde ve nakden yapılan tahsilatların bankaya yatırılması işlemlerinde, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'a dayanılarak yeni sistemin işleyişine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla, Genel Bütçe Muhasebe ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmelikleri çıkarılmıştır. Belediye Tahsilat Yönetmeliği yürüklükte olmasına karşın, 5018 sayılı Kanun ve sonraki alt mevzuat ile çelişen hükümleri yürürlükten kalkmış bulunmaktadır. Ayrıca kurum tarafından, tahsil edilen ve bankaya yatırılmak üzere gönderilen nakit işlemleri bağlamında, yönetim bilgi sistemi üzerinden anlık olarak takibin mümkün olduğu ve tüm tahsildarların yaptığı tahsilatların sorgulanıp rapor alınabildiği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre 100-Kasa ve 108-Diğer Hazır Değerler Hesaplarının kullanım amacı, kurumun yönetim bilgi sistemi üzerinden yürüttüğü nakit işlemlerinin muhasebe sistemi üzerinden takibi için getirilmiş bir sistemdir. Takip edildiği belirtilen işlemlerin, mevzuatta belirtilen hesapların kullanılarak takip edilmesi hesap verilebilirlik açısından zorunludur.

Hazır değerlere ilişkin işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak yerine getirilmemesi nedeniyle, kamu idaresinin muhasebe sistemindeki bu hesaplarla ilgili veriler gerçeği yansıtamamaktadır. Mevzuatta belirtilen yardımcı defterlerin tutulmaması, kontrol görevlerinin yerine getirilememesi ile birlikte usulsüzlüklerin yapılmasına elverişli bir ortam hazırlamakta ve kamu zararı oluşması riskini arttırmaktadır.

Hazır değerlere ilişkin işlemlerinin, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi ve yukarıda belirtilen hesaplar kullanılarak nakit işlemlerinin muhasebe sistemi üzerinden izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Bazı Taşınmazların Mevzuata Aykırı Olarak Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi

Kamu idaresinin mülkiyetindeki 17 adet taşınmazın, mevzuata aykırı olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık usulü ile kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinde; *"Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır."*

Kanun'un 36'ncı maddesinde ise; *"Bu Kanunun 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır."* denilmektedir.

Yukarıdaki Kanun hükümlerine göre; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun'un 36'ncı maddesi hükmünde yer alan Kapalı Teklif Usulünün "esas usul", diğer usullerin ise belirli şartlar dahilinde uygulanacak "istisnai usuller" mahiyetinde olduğu anlaşılmaktadır.

www.balioglu.net

Diğer taraftan; mezkur Kanun'un istisnai yöntem olarak düzenlediği, *"Pazarlık usulü ile yapılacak işler"* başlıklı 51'inci maddesinin (g) bendinde ise; *"Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,…"* denilmek suretiyle, pazarlık usulüne hangi istisnai koşullarda başvurulabileceği belirlenmiştir.

Bu çerçevede, mezkûr Kanun'un diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde Kanun'a tabi kurumlar için *"idare"* kavramı kullanılırken, (g) bendinde *"idarelerin özel mülkiyetinde"* kavramı yerine *"Devletin özel mülkiyetinde (...)"* ve *"Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan (...)"* kavramlarının kullanılmış olması, kanun koyucu açısından *"devlet"* kavramının *"idare"* kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, pazarlık usulü ancak Devletin "özel mülkiyetinde" ve "hüküm ve tasarrufunda" olan taşınır ve taşınmaz mallar için uygulanabilecektir.

Yukarıdaki düzenleme kapsamında belediyelerin konumu ise 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirlenmiştir. İlgili Kanun hükümlerine göre, belediye; belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip olan ve "Devlet" tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğini ifade etmektedir. Bu yüzden de, belediyenin mülkiyetindeki taşınmazları Devletin mülkiyetindeki taşınmaz olarak kabul etmek mümkün değildir.

Kamu idaresi, yukarıda anlatılan hükümlere aykırı olarak, kendi mülkiyetindeki bazı taşınmazları, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında kiraya vermiştir. Söz konusu taşınmazlar kiraya verilirken, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda belirlenen esas usul olan 'kapalı teklif usulü' ile ihaleye çıkılması gerekirken buna uyulmamıştır.

Dolayısıyla, kamu idaresine ait taşınmazlar, mezkûr paragrafta adı geçen Kanun maddesinin (g) bendindeki *"Devletin özel mülkiyetinde (...)"* kapsamına girmediğinden, bu taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine göre kiraya verilmesinin mümkün olmadığı düşünülmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 4: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması

Çanakkale Belediyesi sınırları içerisinde, "işyeri açma ve çalışma ruhsatı" olmaksızın faaliyet yürüten işletmelerin olduğu görülmüştür.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için, ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının alınmış olması gerekmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; "*Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir."* denilmektedir.

Çanakkale Vergi Dairesi Müdürlüğü'nden alınan verilerin, kamu idaresinin iç verileriyle karşılaştırılması sonucu, vergi dairesinden temin edilen 9.662 adet vergi kaydından; 3,231 adedinin ruhsatlı; 1,838 adedinin belediye hizmet sınırları dışında olduğu;

1.376 adedinin 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun ile muafiyet getirilen işletmeler ve resmi kurumlar olduğu; 752 adedinin seyyar satıcı, pazar esnafı vb. işyeri olmayan mükellef olduğu; görülmektedir. Geriye kalan 2,465 adet mükellefin ise ruhsatının olmadığı anlaşılmaktadır.

Bu durum, kamu idaresinin işyeri açma ve çalışma ruhsat harcı gelirinin kaybına yol açmakla birlikte, bu konuda kontrol ve denetimin daha da etkinleştirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

Faal durumda olmayan işyerlerinin kayıtlardan çıkarılması ile kayıtlarda bulunmayan ve faal olarak çalışan işyerlerinin kayıt altına alınarak, "İşyeri Açma İzni Harcı" takip ve tahsilinin yapılması konusunda, gereken dikkat, özen ve gayret gösterilmelidir.

BULGU 5: Derneklere Mevzuata Aykırı Olarak Bütçeden Yardım Yapılması

Kamu idaresi bütçesinden özel derneklere 5393 sayılı Belediye Kanunu'na aykırı olarak yardımların yapıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde; özel derneklere çeşitli başlıklar altında 17 adet yardım yapıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Belediyenin görev ve sorumlulukları"* başlıklı 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahallî müşterek nitelikte hizmetleri yapabileceği belirtilmiştir. Adı geçen harcamaların bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün değildir.

Ayrıca; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrası (a), (b) ve (c) bentlerinde, söz konusu vakıf ve derneklere ortak hizmet projesi kapsamında gerekli kaynak aktarımının yapılacağı ve gerekli aynî ihtiyaçların karşılanabileceğine dair hükümlere yer verilmiştir.

Yukarıda adı geçen Kanun hükümlerinde; kamu idaresi, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; kamu yararına çalışan dernekler ve Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Ancak özel derneklere yapılan söz konusu harcamalar, Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrası (a), (b) ve (c) bentlerinde, vakıf ve derneklere ortak hizmet projesi kapsamında gerekli kaynak aktarımının yapılacağı ve gerekli aynî ihtiyaçların karşılanabileceğine dair hüküm kapsamında

bulunmamaktadır.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda, tespiti yapılan 17 adet çeşitli harcamaların kamu idaresi bütçesinden karşılanmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Sayıştay İlamlarının İnfazının Yapılmaması

Kişilerden alacaklar hesabının incelenmesi sonucunda, Sayıştay İlamları Cetveli'nde yer alan çeşitli yıllarda hesap ve işlemlerinin Sayıştay'ca yargılanmasıyla tazmin hükmolunan ve 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilen toplam 417.740,42 TL kamu zararının sorumlularından tahsil edilmediği görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 7'inci maddesindeki *"Sorumlular ve Sorumluluk halleri"* belirtilmiştir.

Kanun'un "Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu" başlıklı 9'uncu maddesinde; *"Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında da üçüncü fıkradaki hükümler uygulanır."* denilmiştir.

www.balioglu.net

Kanun'un "İlamların infazı" başlıklı 53'üncü maddesinde aynen; *"(1) Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumludur.*

(2) İlamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur." hükmü yer almaktadır.

Diğer taraftan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanın Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin (f) bendiyle, belediye başkanı belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevlendirilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 61'inci maddesinin birinci fıkrasında; *"Muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, ...işlemleridir. Bu işlemleri yürütenler muhasebe yetkilisidir."* denilmektedir.

Ayrıca, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 111'inci maddesinde de, *"Sayıştay ilamları ile tazmin olunan alacaklar, ilamında faizin başlangıcı hakkında hüküm varsa belirtilen tarihten, aksi takdirde karar tarihinden itibaren faize tabidir"* hükmü

mevcuttur.

26.03.2015 tarihli ve toplam tutarı 417.740,42 TL olan temyiz ilamının infazı (sorumlulara tebliğ tarihi 30.03.2015), kanuni faizi ile birlikte yapılması gerekirken yapılmamıştır.

Buna göre; kamu idaresinin geçmiş mali yılı hesaplarının Sayıştay'ca yargılanması sonrasında düzenlenen ilamlarda, tazmin hükmedilen tutarlar kesinleştikten sonra sorumlularca ilamın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren doksan gün içinde ödenmesi gerekmektedir. Sorumlular doksan gün içerisinde rızaen ödeme yapmazlarsa bu sefer İcra İflas Kanunu hükümlerine göre takip yapılmalıdır.

BULGU 7: Emlak Vergisi Muafiyeti Uygulanmasında Etkin Bir Takip ve Kontrol Sürecinin Bulunmaması

Emlak Vergisi muafiyetinden yararlanan mükelleflerin, söz konusu muafiyet şartlarını koruyup korumadığının kontrolünün yapılmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Meskenlere ait vergi oranlarını sıfıra kadar indirmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci maddesinde söz konusu indirimlerin uygulanacağı hak sahipleri sayılmıştır.

"Sıfır" oranlı indirimli bina vergisinden yararlanacak kişi ve kişiler tarafından sağlanması gereken şartlar yukarıda yer alan Kanun hükmüyle birlikte Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliğlerinde ayrıntılı olarak düzenlenmektedir.

Muafiyet tanınan kişilerin beyanları doğrultusunda İdarece muafiyet işleminin uygulanması ve beyan dışında belge, bilgi talep edilmemesi 57 seri no'lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliğinin amir hükmüdür. Söz konusu tebliğe göre bildirimi yapılan taşınmazlarda yoklama ve tespit işlemleri belediyenin uhdesindedir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, muafiyet uygulanacak mükelleflerin gerekli şartları sağlamaları noktasında etkin bir takip, tetkik ve araştırma mekanizmasının kurulması; emlak vergisi gelir kaybının önlenmesine ve muafiyetten yararlanma şartlarını taşımadığı halde, gerçek dışı taahhütte bulunmak suretiyle muafiyetten yararlanan mükellefler ile durumunda meydana gelen değişikliği bildirmeyen mükelleflerden alınması gereken verginin, cezalı ve gecikme faizi ile birlikte alınmasına imkân sağlayacaktır.

Sonuç itibariyle, emlak vergisi uygulamalarına yön veren mevzuat hükümlerine riayet edilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Gelirlerin Tahsilat Oranının Düşük Olması

Kamu idaresinin 2019 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; tahakkuku yapılan bazı gelir kalemleri tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde; belediye başkanına, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek gibi görevler verilmiş ve bu hususlarda belediye başkanına sorumluluk yüklenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde, gelirlerin ve alacakların tahsili ile muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından muhasebe yetkilisi sorumlu kılınmıştır.

www.balioglu.net

Aynı Kanun'un 38'inci maddesinde ise, kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılması hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun hükümleri üst yöneticiye, muhasebe yetkilisine ve kamu gelirlerinin takibiyle görevli olanlara, gelirlerin takip ve tahsili konusunda sorumluluklar yüklemiştir.

Kamu idaresinin gelir kalemlerinin tahakkuk ve tahsilat oranlarının incelenmesinde; aşağıdaki tabloda gösterilen arazi, çevre temizlik, eğlence vergileri ile katılma payları başta olmak üzere gelir kalemlerinin toplam tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür. Bu durumun gelir kalemlerinin toplam tahsilat oranının %54,72 de kalmasına neden olmuştur. Kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların, gelirlerin takip ve tahsili için gerekli önlemleri almaları kamu menfaati açısından uygun olacaktır.

Tablo 9: 2019 Yılı Gelir Kalemleri Tahsilat Oranları Tablosu

Türü	Toplam Tahakkuk	Net Tahsilat	Gelecek Yıla Devreden Tahakkuk	Tahsilat Oranı (%)
Bina Vergisi	13.507.084,17	9.469.817,60	3.973.023,71	70,11
Arsa Vergisi	6.296.412,96	3.882.019,64	2.272.008,48	61,65
Arazi Vergisi	14.859,99	7.260,39	7.204,28	48,86
Çevre Temizlik Vergisi	4.009.569,90	2.064.296,41	1.921.605,30	51,48
Haberleşme Vergisi	160.103,82	147.081,30	13.022,52	91,87
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	4.481.317,48	4.433.472,73	47.844,75	98,93
Eğlence Vergisi	424.992,41	130.486,26	294.506,15	30,70
Yangın Sigortası Vergisi	112.998,42	103.948,07	8.925,92	91,99
İlan ve Reklam Vergisi	4.408.162,19	1.582.404,29	2.823.866,85	35,90
Bina İnşaat Harcı	282.895,50	282.362,91	532,59	99,81
İşgal Harcı	3.903.190,87	2.113.280,13	1.749.548,88	54,14
İşyeri Açma İzni Harcı	120.022,65	119.043,16	856,33	99,18
Ölçü ve Tartı Aletleri	33.082,97	14.386,95	18.696,02	43,49

www.balioglu.net

Muayene Harcı				
Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	370	0	370	0,00
Tellallık Harcı	289.917,80	289.917,80	0	100,00
Toptancı Hali Resmi	392.680,01	338.104,00	54.576,01	86,10
Yapı Kullanma İzni Harcı	29.813,61	29.807,99	5,62	99,98
Diğer Harçlar	139.643,85	126.084,31	13.559,54	90,29
Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı	7.511.603,10	2.449.957,71	5.060.578,48	32,62
Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı	715.252,24	249.695,33	465.556,91	34,91
Yol Harcamalarına Katılma Payı	10.575.274,94	3.578.242,06	6.989.717,36	33,84
TOPLAM	**57.409.248,88**	**31.411.669,04**	**25.716.005,70**	**54,72**

www.balioglu.net

BULGU 9: Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

Çeşitli hizmet alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen "Temel İlkeler"e aykırı olarak adı geçen Kanun'un 22/d maddesinde öngörülen limit tutarının altında kalacak şekilde kısımlara bölünerek gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde İdareler yapacakları

ihalelerde rekabeti, eşit muameleyi ve kaynakların verimli kullanılmasını, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını sağlamakla sorumlu tutulmuştur.

Ayrıca eşik değerlerin altında kalmak amacıyla (2019 yılı için söz konusu limit tutarı; Büyükşehir sınırı içinde olmayan idareler için 30.101,00 TL'dir) mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemeyeceği ve bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabileceği temel ilkeler arasında sayılmıştır. Bu Kanun'a göre çıkarılan Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Temel İlkeler" başlıklı 5'nci maddesinin üçüncü fıkrasında; *"Eşik değerlerin veya parasal limitlerin altında kalmak ya da bu Yönetmelikte yer alan diğer hükümlerin uygulanmasından kaçınmak amacıyla hizmet alımları kısımlara bölünemez."* ve Mal Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Temel İlkeler" başlıklı 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında *"Eşik değerlerin veya parasal limitlerin altında kalmak ya da bu Yönetmelikte yer alan diğer hükümlerin uygulanmasından kaçınmak amacıyla mal alımları kısımlara bölünemez"* düzenlemelerine yer verilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen rekabeti ve eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını sağlamak ve parasal limitlerin altında kalmak amacıyla alımların kısımlara bölünemeyeceği ilkelerine aykırı olarak; *"ihtiyaç sahipleri için evde temizlik hizmeti alımları"* 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesinde öngörülen limit tutarının altında kalacak şekilde, süreklilik göstermesine rağmen, kısımlara bölünerek yıl içinde aynı kişiden 11 defa alım yapılmıştır. Bu alımlar nedeniyle aynı kişiye toplam 185.673,00 TL ödemede bulunulmuştur. Bu durumun, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

BULGU 10: Kuruma Ait Bazı Taşınmazların Mevzuata Aykırı Olarak Tahsis İşlemlerinin Yapılması

Kamu idaresinin 2019 yılı tahsis işlemlerinin incelenmesi sonucunda; halihazırda devam eden ondört adet taşınmaz tahsisinin mevzuat hükümleri doğrultusunda yapılmadığı görülmüştür.

Belediye Meclisinin, Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin (c) fıkrası kapsamında tahsisine ilişkin karar aldığı görülmektedir. 75'inci maddesinin (c) fıkrasına baktığımızda; belediye taşınmazlarının tahsisi

yapılan kurum ya da kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri geliştirebileceğinin belirtildiği ancak mülkiyetindeki taşınmazları tahsis edebileceğine ilişkin herhangi bir hükmün yer almadığı görülmektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere belediyeler; kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına belediye meclis kararı ile tahsis edebilirler. Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşları dışında kalan gerçek ve tüzel kişilere, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına süresi her ne olursa olsun tahsis işlemi gerçekleştirilemez. Bu tüzel kişiliklere ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak kiralama işlemi yapılabilir.

Yine, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin (d) fıkrası taşınmazların mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilmesini veya yirmibeş yılı aşmayan sürelerde tahsisini öngörmektedir. Dolayısıyla, süresiz veya süresi yirmibeş yılı geçen tahsislerin, mevzuata göre mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

Dolayısıyla Belediyenin, yukarıda açıklaması yapılan mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket etmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 11: Otobüs Hatları İşletme Hakkının Mevzuata Aykırı Olarak Kiraya Verilmesi

Kamu idaresinin yetki ve imtiyazında olan toplu taşıma hizmetlerine ilişkin olarak, otobüs hatlarının kiraya verilmesi işleminin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na uygun yapılmadığı görülmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı, "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde idarenin; ihaleyi yapan daire, kurum ve kuruluşları ifade ettiği, "İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36'ncı maddesinde ise 1'inci maddede yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 3'üncü maddesinde de ifade edildiği üzere Kanun'a tabi kurum ve kuruluşlar genel olarak 'idare' olarak tanımlanmış ve bu ifade Kanun'un birçok maddesinde

yerini bulmuştur. Pazarlık usulüyle yapılabilecek işler Kanun'un 51'inci maddesinde bentler halinde tek tek sayılmıştır.

Kanun'un diğer maddelerinde ifade edilen "idare" kavramı yerine 51'inci maddesinde "Devlet" kavramı kullanılmıştır. Aynı Kanun'un diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde Kanun'a tabi kurumlar için idare kavramı kullanılırken (g) bendinde "idarelerin özel mülkiyetinde" kavramı yerine "Devletin özel mülkiyetinde" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan" kavramlarının kullanılması idare kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir.

Belediyelerin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca ihale yapamayacağına ilişkin birçok Danıştay Kararı da bulunmaktadır. Örneğin bir idare mahkemesi belediyenin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetin gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümen kararını, mülkiyeti belediyelere ait taşınmazların 2886 sayılı Yasa'nın 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin olanaklı olmadığı gerekçesi ile iptal etmiş, söz konusu karar Danıştay 13. Dairesinin 21.10.2008 tarih ve 2007/4476 E., 2008/6874 K. sayılı ilamı ile onanmıştır.

www.balioglu.net

Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca belediye; belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip ve "Devlet" tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğini ifade etmektedir.

Kaldı ki otobüs hatlarının kiraya verilmesi işlemi, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesinde belirtilen taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisinden biri olmayıp, idarenin yetki ve imtiyazında olan toplu taşıma hizmetlerine ilişkin hakkın devredilmesidir. Dolayısıyla otobüs hatlarının kiraya verilmesi işlemi, anılan Kanun'un 51/g maddesinin kapsamı dışındadır.

Kamu idaresi tarafından on adet yeni otobüs hattının kiraya verilmesi işleminde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 36'ncı maddesinde yer alan tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulüne aykırı olarak aynı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinde belirtilen pazarlık usulünün kullanıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinde belirtilen Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz kavramının, hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazları ifade ettiği açıktır. Dolayısıyla, kamu idaresinin söz konusu maddeden yararlanarak yapmış olduğu, pazarlık usulü ile işletme hakkının devri mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 12: Sosyal Denge Sözleşmesinde Mevzuata Aykırı Mali Hükümlerin Bulunması

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu çerçevesinde yapılan sosyal denge sözleşmesinin incelenmesi neticesinde; "*Ulaşım"* başlığı altındaki 9'uncu maddesinde *"Çalışanlar Belediyenin şehir içi ulaşım olanaklarından ücretsiz olarak yıllık (550 binişlik personel ulaşım kartına yükleme yapılması suretiyle) yararlanır."* denilmek suretiyle sosyal denge sözleşmesine konusu dışında hüküm konulduğu görülmüştür.

4688 sayılı Kanun'da 04.04.2012 tarih ve 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la değişiklikler yapılmış ve bu değişikliklerle kamu görevlileri sendikalarına toplu sözleşme hakkı tanınmış, yerel yönetim hizmetleri kolunda da ayrıca sosyal denge tazminatının belirlenmesine yönelik sözleşme yapılabileceği ifade edilmiştir. Bu bağlamda 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde, belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince sosyal denge tazminatının ödenmesine karar verilmesi halinde sendika ile belediye başkanının sözleşme yapabileceğini belirtmiştir. Kanun'un 28'nci maddesinin ikinci fıkrasında, toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayrım yapılamayacağı öngörülmüştür.

375 sayılı KHK'nın 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 yapılabilecektir.

Mevzuat hükmünden açıkça anlaşılacağı üzere belediye başkanı ile sendika temsilcisi

www.balioglu.net

sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında başkaca hükümler koymak yersizdir. Ayrıca, 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı da açıkça belirtilmiştir.

Kanun maddelerinden anlaşılacağı üzere, yerel yönetimlerce imzalanan sosyal denge sözleşmelerine konusu dışında hükümler konulamayacağı açıktır. Dolayısıyla bu Kanun'a aykırı olarak sözleşme kapsamında yer alan her personel için kişi başı yıllık 550 binişlik ücretsiz şehir içi ulaşım olanağına son verilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Taşınmaz Kiralamalarında Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması

Belediye taşınmazlarının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun emredici hükümlerine aykırı şekilde kiraya verdiği görülmüştür.

www.balioglu.net

Kamu idaresinin sahip olduğu taşınmazlardan kiraya verilenlerin ibraz edilen dosyalarının ve meclis kararlarının incelenmesi sonucunda;

- Ecrimisil uygulamasının; 01.01.2019 tarihinden itibaren aylık 10.440,00.-TL bedel ile akaryakıt istasyonu olarak hizmet veren İsmetpaşa Mahallesi, Metin Oktay Caddesi No:1 (Taşınmaz No:145, tapunun 629 Ada, 91 Parselinde kayıtlı, 2095,53 m2 yüzölçümlü) adresinde bulunan sadece bir taşınmazda,

- 5393 sayılı Kanun'un taşınmaz kiralaması hükümlerine aykırı olarak belediye meclisi tarafından belediye başkanına 10 yıla kadar kiralama yetkisi verildiği; 2019/72 tarih 10.06.2019 meclis kararı,

görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun,

1'inci maddesinde, *"belediyelerin satım, hizmet, kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür."*

75'inci maddesinde, *"...Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15*

gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir."

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun,

15'inci maddesinin altıncı fıkrasında, *"Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır."*

18'inci maddesinin (e) fıkrasında, " *Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek."* meclise ait yetkidir.

34'üncü maddesinin (g) fıkrasında, *"Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek."* encümene ait yetkidir.

şeklinde yer alan düzenlemeler belediyelerin sahip olduğu taşınmazların kiralanması ve kiralanma sonrası yapılacak işlemleri belirlemektedir.

www.balioglu.net

Görüldüğü gibi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra belediyelerin sahip olduğu taşınmazların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil istenmesi, fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmeyen ecrimisil için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil yoluna gidilmesi ve işgal edilen belediye taşınmazının belediyenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, belediyeye teslim edilmesi gerekmektedir.

5393 sayılı Kanun'a göre üç yıla kadar olan kiralamalar 34'üncü maddenin (g) fıkrasına göre belediye encümenince, üç yılı aşanlar ise 18'inci maddenin (e) fıkrasına göre belediye meclisi tarafından yapılmalıdır. Taşınmazların üç yıldan fazla olarak kiraya verileceği durumlarda meclis kararında taşınmazın kaç yıllığına kiraya verildiği belirlenmeli ve bu sürenin bitiminde yeniden ihaleye çıkılmalıdır. Sürenin bitiminde kiracının tahliyesinde 5393 sayılı Kanun'un 15'inci ve 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine göre işlem yapılmalıdır.

Sonuç olarak; ecrimisil uygulamasına son verilerek taşınmazın ihale yolu ile kiralanması ve belediye meclisinin uhdesinde bulunan yetkiyi belediye başkanına terk etmemesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

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**
Kamu İhale Kanunu Kapsamında Olan Mal Alımının Kapsam Dışında Tutulması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Bazı Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporuna konu edilmiştir. (Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler, Bulgu 9)
Mal ve Hizmet Alımının Mevzuata Aykırı Olarak Bir Arada İhale Edilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Otobüs Hatları İşletme Hakkının Kiraya Verilmesinde Mevzuata Aykırı Olarak 2886 sayılı Kanun'un 51/g Maddesinin Kullanılması	2018	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporuna konu edilmiştir. (Denetim Görüşünü Etkilemeyen

www.balioglu.net

			Tespit ve Değerlendirmeler, Bulgu 11)
Otopark Hesabında Toplanan Bedellerin Amacı Dışında Kullanılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hüküm Konulması	2018	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporuna konu edilmiştir. (Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler, Bulgu 12)
Sözleşme Yapma Yükümlülüğüne Uymayan İstekliler Hakkında İhalelere Katılmaktan Geçici Olarak Yasaklama İşlemi Yapılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Kira Sözleşme Sürelerinin Mevzuata Aykırı Şekilde Uzatılması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguya konu edilen husus hakkında kamu idaresi ilgili hükümleri uygulamaya başladığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Tekliflerin Yaklaşık Maliyetin Üstünde Olmasına Rağmen Mevzuatta Yer Alan Sorgulamalar Yapılmadan İhale Yapılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net