T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ADANA ÇUKUROVA BELEDİYESİ

www.balioglu.net

2020 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021

Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00
www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr
İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 13
7. DENETİM BULGULARI 13
8. EKLER 36

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu 3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu 4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu 4
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu 5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirket 7
Tablo 8: Bilanço ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli Arasındaki Farklar 15
Tablo 9: Birikmiş Amortismanlar Hesabındaki Fazla Kayıtlar 16

www.balioglu.net

KISALTMALAR

KHK	Kanun Hükmünde Kararname
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TL	Türk Lirası
Tüm BEL-SEN	Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvellerindeki Taşınır Tutarları ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumlu Olmaması

2. Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması

3. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması

4. Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

5. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Kullanılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Kiraya Verilen Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri ile Kira Tutarlarının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

2. Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

3. Belediye Taşınmazlarının Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi

4. Belediyeye Ait Taşınmazların Spor Kulübü ve Derneklere Tahsis Edilmesi

5. Büyükşehir Belediyesince Aktarılması Gereken Eğlence Vergisinin Takip ve Tahsilatının Sağlanmaması

6. Hazineye Ait Taşınmazların Satışından Belediyeye Gönderilmesi Gereken Payların Takibinin Yapılmaması

7. İşçilerin Birikmiş Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması

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

9. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi'ne Konusu Dışında Hükümler Konulması

10. Sözleşmeli Personel Ücretlerinin Belirlenmesine İlişkin Belediye Meclisi Kararı Bulunmaması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

www.balioglu.net

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

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

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracağı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm

ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

www.balioglu.net

5393 sayılı Kanun'a göre ilçe belediyesinin organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı'dır.

Çukurova Belediyesinin karar organı olan Çukurova Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 37 meclis üyesinden oluşmaktadır.

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

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

Çukurova Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkan'a bağlı 6 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü ve Koordinasyon İşleri Müdürlüğü'dür. Başkan'a bağlı olarak memurlar arasından atanan 3 başkan yardımcısı ve meclis üyeleri arasından görevlendirilen 3 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 27 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	797	222
Sözleşmeli Personel	98	97
Kadrolu İşçi	397	69
Geçici İşçi	-	4
Toplam	**1292**	**392**
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1072

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu bir adet şirketi bulunmaktadır.

www.balioglu.net

1.3. Mali Yapı

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

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

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

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	54.182.000,00	2.359.904,75	56.541.904,75	48.311.782,35	8.230.122,40	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	9.178.000,00	133.350,13	9.311.350,13	7.167.458,79	2.143.891,34	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	154.130.000,00	8.335.163,20	162.465.163,20	125.363.296,48	37.101.866,72	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	6.500.000,00	393.356,79	6.893.356,79	6.893.356,79	0,00	0,00
05	Cari Transferler	0,00	6.927.000,00	-1.219.060,42	5.707.939,58	5.066.421,24	641.518,34	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	56.300.000,00	-1.364.591,07	54.935.408,93	19.981.620,75	34.953.788,18	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	500.000,00		500.000,00		500.000,00	0,00
08	Borç Verme	0,00			0,00			0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	22.283.000,00	-8.638.123,38	13.644.876,62		13.644.876,62	0,00
Toplam		**0,00**	**310.000.000,00**	**0,00**	**310.000.000,00**	**212.783.936,40**	**97.216.063,60**	**0,00**

Belediyenin 2020 mali yılı bütçesi ile 310.000.000,00-TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 212.783.936,40-TL bütçe gideri yapılmış, 97.216.063,60-TL ödenek iptal edilmiştir.

2020 yılı Bütçesi "(A) Ödenek Cetvelinde" 310.000.000,00-TL ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması" cetvelinde ise 300.000.000,00-TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma ve borç ödemeleriyle gösterilen 10.000.000,00-TL ile giderilmiş olup bütçe denkliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	86.800.000,00	59.564.984,12	242.498,07	59.322.486,05	68,34
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	26.000.000,00	8.930.595,69	50.002,00	8.880.593,69	34,16
04- Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	5.050.000,00	416.599,00	0,00	416.599,00	8,25
05- Diğer Gelirler	131.000.000,00	126.896.747,81	52.422,87	126.844.324,94	96,83
06- Sermaye Gelirleri	51.150.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	**300.000.000,00**	**195.808.926,62**	**344.922,94**	**195.464.003,68**	**65,15**

www.balioglu.net

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri %65,15 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%68,34) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%34,16) beklenenin altında gerçekleşmiş olup sermaye gelirleri ise hiç oluşmamıştır. 2020 yılı başında ortaya çıkan pandemi süreci sebebiyle vergi gelirleri ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin beklenenin altında kaldığı görülmüş olup sermaye gelirlerin hiç oluşmama sebebinin ise planlanan taşınmaz satışlarının gerçekleşmemesinden kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	54.182.000,00	48.311.782,35	89,17
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	9.178.000,00	7.167.458,79	78,09
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	154.130.000,00	125.363.296,48	81,34
04- Faiz Gideri	6.500.000,00	6.893.356,79	106,05
05- Cari Transferler	6.927.000,00	5.066.421,24	73,14
06- Sermaye Giderleri	56.300.000,00	19.981.620,75	35,49
07- Sermaye Transferleri	500.000,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	22.283.000,00	0,00	0,00
Toplam	**310.000.000,00**	**212.783.936,40**	**68,64**

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri %68,64 seviyesinde gerçekleşmiştir. Faiz giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %6,05 oranında aşılmıştır. Diğer giderler ise beklenenin altında gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	39.757.553,70	43.518.004,71	59.564.984,12	9,46	36,87
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.149.788,93	11.627.706,90	8.930.595,69	42,67	-23,20
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	12.120,00	2.080.837,38	416.599,00	17.068,63	-79,98

www.balioglu.net

Diğer Gelirler	95.941.396,26	102.524.143,20	126.896.747,81	6,86	23,77
Sermaye Gelirleri	733.423,98	0,00	0,00	-100,00	0,00
Toplam	**144.594.282,87**	**159.750.692,19**	**195.808.926,62**	**10,48**	**22,57**
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	1.792.252,56	787.532,20	344.922,94	-56,06	-56,20
Net Toplam	**142.802.030,31**	**158.963.159,99**	**195.464.003,68**	**11,32**	**22,96**

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 36.500.843,69-TL'lik (%22,96) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 2.697.111,21-TL (%23,20), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 1.664.238,38-TL (%79,98) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 16.046.979,41-TL (%36,87) ve diğer gelirlerde 24.372.604,61-TL (%23,77) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Sermaye gelirlerinin gerçekleşmeme sebebinin ise planlanan taşınmaz satışlarının yapılmamış olmasından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	39.660.697,37	46.384.381,45	48.311.782,35	16,95	4,16
SGK Devlet Prim Giderleri	6.225.861,46	7.074.185,24	7.167.458,79	13,63	1,32
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	114.881.706,22	109.339.499,11	125.363.296,48	-4,82	14,66
Faiz Giderleri	4.931.829,97	7.113.183,27	6.893.356,79	44,23	-3,09
Cari Transferler	3.166.480,71	3.603.405,69	5.066.421,24	13,80	40,60
Sermaye Giderleri	27.220.345,71	19.243.716,58	19.981.620,75	-29,30	3,83
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	**196.086.921,44**	**192.758.371,34**	**212.783.936,40**	**-1,70**	**10,39**

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 20.025.565,06 TL (%10,39) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında cari transferlerin 1.463.015,55-TL (%40,60), mal alım ve hizmet giderlerinin 16.023.797,37-TL (%14,66) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 214.219.633,40-TL, Faaliyet Geliri 213.790.058,71-TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 429.574,69-TL olarak gerçekleşmiştir.

www.balioglu.net

Çukurova Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirket

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Çukurova İmar İnşaat Taahhüt Sanayi Ticaret Anonim Şirketi	13.000.000,00	13.000.000,00	100%

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Çukurova Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkilidir.

www.balioglu.net

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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 sunulmuştur:

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

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

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci Kısmında, "İç Kontrol Sistemi" düzenlenmiş olup bu kısımda, iç kontrol sistemine ilişkin olarak; iç kontrolün tanımı ve amacı, kontrolün yapısı ve işleyişi, ön mali kontrol, mali hizmetler birimi, muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları, muhasebe yetkilisinin nitelikleri ve atanması, iç denetim, iç denetçinin görevleri, iç denetçilerin nitelikleri ve atanması, iç denetim koordinasyon kurulu, iç denetim koordinasyon kurulunun görevleri hususlarına yer verilmiştir.

Aynı Kanun'un, 55'inci maddesinde iç kontrol, "*İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü*" olarak tanımlanmış,

57'nci maddesinde ise; "*(...) Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemler alınır.*" hükmüne yer verilmek suretiyle etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması sorumluluğu idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticilerine bırakılmıştır.

İç kontrolün temel amaçlarından birisi faaliyetlerin, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli şekilde yürütülmesini

www.balioglu.net

sağlamaktadır. Bu noktada amaçların nasıl belirlendiği ve bunların faaliyetlerle nasıl ilişkilendirildiği önemlidir.

İdarelerin uluslararası standartlarda iç kontrol sistemi oluşturmalarını teminen Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yürürlüğe girdikten sonra Maliye Bakanlığı, 04/02/2009 tarih B.07.0.BMK.0.24-150/4005-1205 sayılı Genelgeyi yayınlamış ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberini oluşturmuştur. Bu rehbere göre üst düzey sahiplenmeyi, yetkilendirmeyi ve izlemeyi sağlamasının yanında, üst yöneticinin olumlu iradesini göstermesi açısından Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlık çalışmalarının üst yönetici onayıyla başlatılması ve bu onayda bir üst yönetici yardımcısı veya harcama yetkilisinin başkanlığında, harcama yetkilileri veya görevlendirecekleri yardımcılarından oluşan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulması da gerekmektedir.

Belediye tarafından Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi dikkate alınarak hazırlanması gereken Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının hazırlanmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Belediyede kontrol ortamı standartlarına ilişkin olarak birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını içeren yönetmelikler düzenlenmiştir. Birimlerde çalışan personelin görev, yetki ve sorumluluklarına dair görev tanım formlarının ve iş akış şemalarının oluşturulmadığı görülmüştür. Bununla birlikte hassas görevlere ilişkin riskleri azaltmak amacıyla özel kontrol mekanizması veya prosedürler ile yetki devri ve sınırlaması esasları yazılı olarak belirlenmemiştir.

Belediyedeki tüm personelin "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"in Ek 1'inde yer alan "Etik Sözleşmesi"ni imzalamış olduğu ve bu sözleşmelerin personelin özlük dosyasında saklandığı bildirilmiştir. 04.03.2019 tarihinde etik kültürünü yerleştirmek, geliştirmek ve etik uygulamaların değerlendirilmesine yönelik iki yıl süre ile görev yapmak üzere oluşturulan Etik Komisyonu olumlu bir girişim olmakla birlikte, bu alanda farkındalık adına herhangi bir eğitim verilmemesi bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir. Belediye tarafından birimlerin eğitim ihtiyaçlarının tespitine ilişkin herhangi bir çalışma yapılmadığı ve 2020 yılında hiçbir eğitim faaliyetinin yürütülmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu kapsamında 21.06.2019 tarih ve 32457330/602.04/1213 sayılı Genelge ile 2020-2024 yılı stratejik planlama çalışmaları üst yönetici tarafından başlatılmıştır. Bu kapsamda stratejik plan çalışmaları ile ilgili tüm aşamaları yürütmek üzere Belediyenin kendi çalışanlarından oluşan Stratejik Planlama Ekibi kurulmuştur. Hazırlık sürecinde paydaşların katılımı sağlanmış, ilgili üst düzey plan ve programlar dikkate alınmış ve beş yıllık dönemi kapsayan Stratejik Plan kabul edilerek İdarenin internet sitesinde kamuoyu ile paylaşılmıştır.

Kamu İç Kontrol Rehberinin ekindeki "Risk Oylama Formu", "Risk Kayıt Formu" ve "Konsolide Risk Raporları" için gerekli çalışmanın ve bu bağlamda kurumsal risklerin belirlenmesine ilişkin bir değerlendirmenin yapılmadığı görülmüştür.

Hazine ve Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulunun 24.12.2018 tarihli kayıtlarına göre Belediyeye iç denetçi kadrosu ihdas edilmediği anlaşılmıştır. Bu bağlamda Belediyenin İç Denetim Birimi oluşturulmamıştır.

www.balioglu.net

Harcama belgelerinin ön mali kontrolü ile ilgili olarak; Mali Hizmetler Müdürlüğüne bağlı ön mali kontrol birimi kurulmuş olup üç personel görev yapmaktadır. Mevcut Kanun ve Yönetmelikler kapsamında harcama öncesi ve sonrası mali kontroller gerçekleştirilmektedir.

Belediyede bilgi ve iletişim standartlarının oluşturulması amacıyla 2019 yılı Faaliyet Raporu'nun birim faaliyet raporları esas alınarak, tüm faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde üst yönetici tarafından hazırlandığı ve internet sitesinde kamuoyu ile paylaşıldığı görülmüştür. Anılan Rapora ilişkin İç Kontrol Güvence Beyanı, Üst Yönetici tarafından imzalanmış olup harcama birim amirleri tarafından imzalanmamıştır.

Belediye tarafından yönetim bilgi sistemi olarak kullanılan programın, yönetimin ihtiyaç duyacağı gerekli bilgi ve raporları üretecek ve analiz yapmaya imkan sağlayacak kapasitede olduğu kanaatine varılmıştır.

Sonuç olarak iyi işleyen bir iç kontrol sisteminin varlığı noktasında etkin bir kontrol ortamı son derece önemlidir. Kurum üst yönetimi başta olmak üzere tüm personelin sistemin yapılandırılması ve işlerliğinin sağlanmasındaki olumlu ve yapıcı yaklaşımları iyi bir kontrol ortamının en temel özelliğidir.

Bu itibarla Belediyede henüz iç kontrol sistemin kurulmasının tamamlanmaması

nedeniyle etkin bir iç kontrol sisteminden söz etmek mümkün olmadığından öncelikle söz konusu standartlar çerçevesinde iç kontrol sisteminin üst yöneticinin sorumluluğunda kurulmasına yönelik olarak Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi doğrultusunda bir eylem planının oluşturulması, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulması, iç kontrole ilişkin düzenlemelerin ve iç kontrol sisteminin işleyişinin yılda iki defa değerlendirmeye tabi tutularak raporlanması, alınması gereken önlemlerin belirlenmesi, bu işlemlerin bir eylem planı çerçevesinde uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

www.balioglu.net

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvellerindeki Taşınır Tutarları ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumlu Olmaması

Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvelindeki kayıtlı tutarlar ile muhasebe kayıtlarındaki bakiyelerin uyuşmadığı görülmüştür.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun taşınır işlemlerine ilişkin hükümlerine dayanılarak çıkarılan Taşınır Mal Yönetmeliği uyarınca taşınır kayıtlarını tutmak ve mali yılsonunda Taşınır Yönetim Hesabını düzenlemekle yükümlü kılınmışlardır.

28.12.2006 tarih ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin;

"Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde tüketim malzemeleri, makine ve cihazlar ile demirbaşlar taşınır olarak tanımlanmış,

"Belge ve cetveller" başlıklı 10'uncu maddesinde taşınır yönetim hesabını oluşturan cetvellere ayrıntılı olarak yer verilmiş,

"Taşınırların kaydı" başlıklı 12'nci maddesinde kamu idarelere ait taşınırların nasıl kayıt altına alınacağı ve nasıl takip edileceği belirtilmiş,

"Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinde taşınırların, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde ne şekilde çıkış kaydedileceği ayrıntılı şekilde açıklanmış,

"Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinde maddi duran varlık hesaplarında izlenen taşınırlara ilişkin işlemlerin muhasebe birimine gönderilmesinin zorunlu olduğu, muhasebe yetkililerinin ise kendilerine gönderilen taşınır işlemlerine uygun olarak muhasebe kayıtlarını tutması gerektiği belirtilmiş,

"Taşınır mal yönetim hesabı" başlıklı 34'üncü maddesinde ise taşınır kayıt ve işlemlerinin usulüne uygun yapılıp yapılmadığının harcama yetkilisi tarafından kontrol edileceği, taşınır mal yönetim hesabının denetime esas olmak üzere taşınır kayıt yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanacağı, ayrıca taşınır kontrol yetkilisince taşınırların kayıt ve belgeler ile mali tablolara uygunluğunun kontrol edilerek imzalanacağı hükme bağlanmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin söz konusu hükümleri uyarınca tüketim malzemeleri, tesis makine ve cihazlar, taşıtlar ve demirbaşlara ilişkin İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı ile muhasebe kayıtlarının birbirleri ile uyumlu olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, aşağıdaki Tablo'da gösterildiği üzere İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Bilançoda yer alan, 150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabı, 253-Tesis,

www.balioglu.net

Makine ve Cihazlar Hesabı, 254-Taşıtlar Hesabı ve 255-Demirbaşlar Hesabı tutarlarının uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 8: Bilanço ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli Arasındaki Farklar

Taşınır Kodu	Taşınır Mal Yönetimi İcmal Cetvelindeki Tutar (TL)	Bilançoda Yer Alan Tutar (TL)	Fark (TL)
150	1.090.776,68	1.657.931,94	567.155,26
253	2.951.163,36	4.318.525,09	1.367.361,73
254	5.423.325,19	5.567.272,12	143.946,93
255	13.802.985,54	17.107.039,87	3.304.054,33

Bu itibarla 2020 yılı Bilançosu anılan hesaplar itibarıyla gerçek durumu yansıtmadığından doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

BULGU 2: Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması

Amortismana tabi bazı maddi duran varlıklar için kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı ve duran varlıklar amortisman defteri tutulmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna ilişkin 187'nci maddesinin (ç) bendinde, bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı, bu Yönetmelik kapsamındaki kamu idarelerince muhasebe sistemine dahil edilen maddi duran varlıklardan hangilerinin amortismana tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiş; "Tutulacak Diğer Defterler" başlıklı 18'inci bölümünün 491'inci maddesinde ise Duran Varlıklar Amortisman Defteri mahalli idareler tarafından tutulacak defterler arasında sayılmıştır.

Maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi için kullanılan 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı da aynı Yönetmelik'in 202'nci ve 203'üncü maddelerinde açıklanmıştır.

Amortisman ve tükenme payı ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının neler olacağı ise 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Amortisman ve Tükenme Payları" başlıklı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ile belirlenmiş olup Tebliğ'in 9'uncu

maddesinde de amortismana tabi her bir varlığın Tebliğ eklerinde (Ek-2) yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde,

- Aşağıdaki Tablo'da ayrıntısı gösterildiği üzere bazı maddi duran varlıklar için kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı ve muhasebe hesaplarında kayıtlı olmayan bir varlık için ise birikmiş amortisman hesabının kullanıldığı;

- "Duran Varlıklar Amortisman Defteri" tutulmadığı, dolayısıyla duran varlıkların amortisman hesaplamalarında edinim tarihlerinin göz ardı edildiği ve herhangi bir sebeple kayıtlardan çıkan duran varlıklara ilişkin ne kadar amortisman ayrıldığının takibinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 9: Birikmiş Amortismanlar Hesabındaki Fazla Kayıtlar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Kayıtlı Değer (TL)	Hesap Kodu	Ayrılan Amortisman (TL)	Fark (TL)
252.**.**.04.07	Kütüphaneler	0,00	257.2.4.7	6.615,75	6.615,75
251.**.18.0.0	Şamandıra, Dolfen ve Platformlar	379,30	257.1.18	393,60	14,30
252.**.**.10.99	Diğer	938,88	257.2.10.99	43.710,23	42.771,35
254.1.3.0.0	Yük Taşıma Araçları	1.093.526,66	257.4.1.3	1.324.110,08	230.583,42
254.1.5.0.0	Özel Amaçlı Taşıtlar	580.325,52	257.4.1.5	657.130,26	76.804,74
254.1.6.0.0	Mopet ve Motosikletler	62.113,31	257.4.1.6	65.466,19	3.352,88
255.1.5.0.0	Hastanede Kullanılan Demirbaş Niteliğindeki Taşınırlar	50.208,96	257.5.1.5	50.572,47	363,51
255.2.1.0.0	Bilgisayarlar ve Sunucular	6.474.120,80	257.5.2.1	6.613.639,95	139.519,15
255.3.4.0.0	Bebek ve Çocuk Mobilyası ve Aksesuarları	2.168,05	257.5.3.4	2.721,16	553,11
255.12.2.0.0	Büro Malzemeleri	5.352,26	257.5.12.2	7.355,90	2.003,64
257 Birikmiş Amortismanlar Hesabında Yer Alan Fazla Kayıt Tutarı					**502.581,85**

Duran varlıkların kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılması ve muhasebe hesaplarında kayıtlı olmayan bir varlık için amortisman ayrılması, bilançoda 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının 502.581,85-TL daha fazla gösterilmesine neden olmuştur.

Bu itibarla, duran varlıklara ilişkin olarak ilgili mevzuatları doğrultusunda envanter çalışmalarının yapılması ve amortismana tabi olan varlıklar için amortisman tebliğlerine uygun olarak amortisman ayrılması ve amortisman defterinin tutulması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 3: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması

Belediyenin kurucu ortağı olduğu şirkete yatırılan sermaye tutarlarının 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına eksik kaydedildiği ve şirket sermayesinin artırılmasına karar verilmesine rağmen 247-Sermaye Taahhütleri Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı" başlıklı 181'inci maddesinde bu hesabın mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş ve hesabın işleyişi de 182'nci maddesinde açıklanarak hangi işlemlerde bu hesabın nasıl kullanılacağı açıklanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "247 Sermaye Taahhütleri Hesabı" başlıklı 184'üncü maddesinde bu hesabın mahalli idarelerin malî kuruluşlar, mal ve hizmet üreten kuruluşlar ve döner sermayeli kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş ve hesabın işleyişi de 185'inci maddesinde açıklanarak hangi işlemlerde bu hesabın nasıl kullanılacağı açıklanmıştır.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede, Belediye Şirketine taahhüt edilen 13.000.000,00-TL'lik sermaye tutarının 180.000,00-TL'sinin ödendiği görülmüş olup buna göre Belediye Bilançosunda 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında 13.000.000,00-TL, 247-Sermaye Taahhütleri Hesabında ise 12.820.000,00-TL kayıtlı olması gerekirken sadece 241 Hesabında 167.500,00-TL'nin bulunduğu, 247 Hesabının ise hiç kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Belediyenin sahibi olduğu şirkete yatırılan sermaye payları ile sermaye taahhüt tutarının ilgili hesaplara doğru tutarlar ile kaydedilerek mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi verecek şekilde hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 4: Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

Belediyenin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kurumlara tahsis edilenler ile kamu idarelerince Belediyeye tahsisli olarak kullandırılan taşınmazların ilgili varlık hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 130, 131 ve 132'nci maddeleri ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188, 189, 190, 191, 192 ve 193'üncü maddelerinde tahsis edilen taşınmazların niteliklerine göre, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabında izleneceği belirtilmiştir. Bu amaçla Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yardımcı hesaplar oluşturulmuş ve tahsislerin durumuna göre tesis edilen 02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar ve/veya 03.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar yardımcı hesaplarında kamu idaresince takip edileceği belirlenmiştir.

Bununla birlikte, 10.10.2006 tarih ve 26315 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tahsisli taşınmaza ilişkin giderler" başlıklı 7'nci maddesinde yer alan; "*(1) Tahsisli taşınmazlarla ilgili olarak harcamalara katılma payı da dâhil olmak üzere her türlü mali yükümlülükler ve diğer giderler, tahsis yapılan kamu idaresi tarafından ödenir*" hükmü uyarınca da tahsisli taşınmazlar ile ilgili her türden giderin tahsis yapılan kurum tarafından karşılanması; dolayısıyla da muhasebe kayıtlarının, tesis edilen bu işlemlere göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle de tahsisli taşınmazların tahsis bilgisinin muhasebe kayıtlarında ilgili yardımcı hesaplarda belli edilmesi, idarenin tahsise konu taşınmazları üzerindeki mali yükümlülükleri açısından anlam kazanmaktadır.

Yine 27.04.2015 tarih ve 4167 sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısında, herhangi bir taşınmazı tahsisli kullanan ve kullandıran kurumların muhasebe kayıtlarını nasıl gerçekleştireceğine dair açıklamalar yapılmış ve örneklere yer verilmiştir. Aynı yazıda "1.3.Tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi" başlığı altında;

"Taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; 500-Net Değer Hesabına (11.Tahsis Edilen Taşınmazlar) borç, ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına

www.balioglu.net

(13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazın mülkiyet kayıtlarının bulunduğu muhasebe birimlerince yapılacaktır.

Taşınmazın tahsis edildiği kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (03.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) borç, 500-Net Değer Hesabına (12.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazı tahsisli olarak kullanan idarenin taşınmaza ilişkin harcamalarını muhasebeleştiren ilgili muhasebe birimlerince yapılacaktır."

Hükmüne yer verildiğinden, taşınmaz tahsis eden ya da taşınmaz tahsisi sağlanan her iki taraftaki idarelerin muhasebe kayıtları açısından, 500-Net Değer Hesabı ve 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının tahsis işleminin sonuçlarından etkilendiği açıktır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, taşınmazların yönetimi ve kontrolü için idarelerce tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazlarla ilgili farklı bir kayıt düzeninin bulunduğu ve bu şekilde kullanılan taşınmazlarla ilgili yapılacak kayıtların da buna uygun olarak tutulmasının gerektiği değerlendirilmektedir. Tam açıklama kavramı, muhasebenin genel kabul görmüş bir ilkesi olup bu kavram uyarınca varlıkların gerçek durumunun mali tablolarda yer alması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 250-Arsa ve Araziler Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabına ait 02 ve 03 kodlu yardımcı hesaplar ile birlikte 500-Net Değer Hesabına ait 11, 12 ve 13 kodlu yardımcı hesapların kullanılmaması nedeniyle Belediye tarafından diğer kurumlara tahsis edilen 10 adet taşınmazın ve Belediyeye tahsis edilen 8 adet taşınmazın, muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, Belediye tarafından tahsisli kullanılan ve diğer kurumlara tahsis edilen taşınmazların muhasebeleştirilmemesi sebebiyle, 2020 yılı bilançosunda 250.02/250.03-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251.02/251.03-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252.02/252.03-Binalar Hesabı, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 500.11/12/13-Net Değer Hesabı itibarıyla varlıkların ilgili kurum tarafından belirlenmesi gereken gerçeğe uygun değerleri (rayiç değer) toplamı kadar hataya neden olunmuştur.

www.balioglu.net

BULGU 5: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Kullanılmaması

Yapımı devam eden maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde, malzeme ile işçilik ve genel giderlere ilişkin harcamaların izlenmesi için kullanılması gereken 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının hiç kullanılmadığı, söz konusu giderlerin doğrudan ilgili maddi duran varlık hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı ile ilgili olan "Hesabın niteliği" başlıklı 204'üncü maddesinde;

"*Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılır*" denilerek hesabın tanımı yapılmış; "Hesabın işleyişi" başlıklı 205'inci maddesinde ise, bu hesaba yapılacak borç ve alacak kayıtları düzenlenerek gerek yılı içerisinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarların bu hesaba borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Sahip olunan varlıkların maliyetine ilişkin bilgilerin doğru bir şekilde mali tablolara yansıtılmasını teminen, yapımı süren maddi duran varlıklar için gerçekleştirilen harcamaların, kabul gerektiren durumlarda geçici kabul tutanağının idarece onaylandığı; diğer hallerde ise işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihe kadar izlenmesi için 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde,

- 2020 yılı içinde geçici kabulü yapılmış olan yapım işleri sebebiyle toplam 9.666.414,98-TL tutarında harcama yapıldığı fakat söz konusu harcamaların 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmeksizin doğrudan 251-Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına alındığı,
- Yıl sonu itibarıyla ise geçici kabulü yapılmamış bir yapım işine ilişkin harcamaların 258 Hesabında izlenmemesi nedeniyle 252-Binalar Hesabına 308.627,75-TL tutarında fazla kayıt yapıldığı, tespit edilmiştir.

Bu itibarla, mali tabloların doğru bilgi sunmasını teminen hesap planlarına uygun olarak

yapımı süren maddi duran varlıklara ilişkin harcamaların, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihe, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihe kadar 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kiraya Verilen Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri ile Kira Tutarlarının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Belediye tarafından kiraya verilen taşınmazların, kayıtlı değerlerinin 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabında, kira tutarlarının ise 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında izlenmediği görülmüştür.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 475'inci maddesinde, 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabının, bilançoda kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş olup hesabın işleyişine ilişkin 476'ncı maddesinde ise, kiraya verilen duran varlıkların kayıtlı değerleri üzerinden 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği; kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenlerin ise kayıtlı değerleri üzerinden 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç, 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Detaylı hesap planları" başlıklı 46'ncı maddesi uyarınca hazırlanan Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı'na kiraya verilen taşınmazların kira tutarlarının takibine yönelik olarak 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı eklenmiş; fakat anılan Yönetmelik'te hesaba ve işleyişine ilişkin hüküm düzenlenmemiştir. Bu durumda Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümleri uygulanacağı açıktır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "993 Maddi duran varlıkların kira ve irtifak hakkı gelirleri hesabı" başlıklı 306/U maddesinde; hesabın kamu idarelerine ait maddi duran varlıklardan kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlere ilişkin olarak

sözleşmelerinde yer alan kira ve irtifak hakkı gelirlerinin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

990 ve 993 nolu hesapların işleyişine ilişkin olarak Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 26.11.2014 tarih ve 13278 sayılı genel yazısında;

"*1-Kiraya verilen taşınmazlar ile üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ilişkin belgeler muhasebe birimlerine verildiğinde, kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabının ilgili yardımcı hesabına borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak; diğer taraftan toplam kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri (peşin tahsil edilenler hariç) tahsil edileceği yıllara göre 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilecektir.*

2- Dönem sonlarında, 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarında kayıtlı tutarlar sürenin güncellenmesi amacıyla bu hesaba borç ve alacak kaydedilecektir.

3- Kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri tahsil edildiğinde 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç, 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir. Kira sözleşmesi ya da irtifak hakkı tesisi süresi sona erdiğinde 999- Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç, 990-Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabına alacak kaydedilecektir." denilmektedir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre, kiraya verilen taşınmazların kayıtlı tutarlarının, 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ve 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında; kira tutarlarının ise 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ve 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin kiraladığı taşınmazlardan yıllara göre elde edilecek kira gelirlerinin, 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında; kayıtlı değerlerinin ise 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Belediye tarafından kiraya verilen taşınmazların kayıtlı değerleri ile kira tutarlarının, muhasebenin bilgi verme ve izleme fonksiyonunu yerine getiren anılan nazım hesaplar ile muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 2: Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

Mülkiyeti Belediyeye ait 27 adet taşınmazın, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili hükümleri doğrultusunda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale yapılarak kiralanması gerekirken, ecrimisil bedeli alınmak suretiyle kullandırıldığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde;

"*Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz (1) malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerleme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz. (...)*

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." Hükümleri yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un yukarıdaki hükümlerinden anlaşılacağı üzere; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden, bedeli idarece oluşturulacak komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenmesi ve mülki idare amirine başvurularak işgal edilen taşınmazın 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanması gerekmektedir. Aynı hükümler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi gereği belediye taşınmazları için de geçerlidir.

www.balioglu.net

Taşınmaz malları işgal eden fuzuli şagil durumundaki kişilerden ecrimisil alınması, söz konusu taşınmazların sürekli bir şekilde ecrimisil tahsil edilerek idare edilebileceği anlamına gelmemektedir. Zira ecrimisil uygulaması, hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı taşınmazı işgal eden kişiden alınan bir tazminattır. Bir kamu taşınmazının kiralama ya da idare etme usulü ve yöntemi değildir. Tam aksine, kamu malını korumaya yönelik bir yaptırımdır. 2886 sayılı Kanun'da, işgal edilen taşınmazın mülki idare amirine başvurularak 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanmasına yönelik düzenleme de ecrimisilin bir kiralama yöntemi olmadığını açıkça göstermektedir.

Ayrıca İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 15.11.2005 gün ve 2005/119 sayılı Genelgesi'nde, 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 hükümlerinin uygulanması gerektiği de belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Belediye taşınmazları üzerinde yapılan incelemede; büfe, halı saha, çay bahçesi, düğün salonu, otopark, kırtasiye ve balıkçı olarak kullanılan toplam 25 adet taşınmazın ihale yapılmaksızın ve kira sözleşmesi imzalanmaksızın fuzuli şagil tarafından ecrimisil bedeli ödenmek suretiyle kullanıldığı tespit edilmiştir. Buna ek olarak 2 adet büfenin de kira süresi sona ermesine rağmen yeniden ihaleye çıkılmaksızın ecrimisil tahsili yöntemiyle kullanımına devam edildiği görülmüştür.

Bu itibarla, Belediyenin, fuzuli şagil durumundaki kişilerin işgaline izin vererek taşınmazlarını ecrimisil tahsili yöntemiyle idare etmesi 2886 sayılı Kanun'un hükümlerine aykırılık teşkil etmekte olup söz konusu taşınmazların anılan Kanun hükümlerine göre ihale yöntemiyle kiraya verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 3: Belediye Taşınmazlarının Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi

Belediyenin mülkiyetinde bulunan dokuz adet taşınmazın, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun esas ihale yöntemi olarak öngördüğü kapalı teklif usulü ile kiraya verilmesi gerekirken 51/g maddesine göre pazarlık usulü ile kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun,

"İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde;

"*Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır*",

"İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36'ncı maddesinde;

"*Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır. Ancak, 44 üncü maddede gösterilen işler belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45 inci maddede gösterilen işler açık teklif usulüyle, 51 inci maddede sayılan işler pazarlık, 52 nci maddede gösterilen işler de yarışma usulüyle yaptırılabilir*",

"Pazarlık usulüyle yapılacak işler" başlıklı 51'inci maddesinin (g) bendinde;

"*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,*"

Hükümlerine yer vermiştir.

www.balioglu.net

Bu hükümler birlikte değerlendirildiğinde, ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu; 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 olduğu anlaşılmaktadır.

Pazarlık usulüyle yapılabilecek işler Kanun'un 51'inci maddesinde bentler halinde tek tek sayılmış olup bu maddenin (g) bendinde, 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 tesisinin pazarlık usulü ile yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un diğer maddelerinde ifade edilen "*idare*" kavramı yerine bu maddede "*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.

Nitekim aynı Kanun'un 75'inci maddesinde de Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar hakkında ecrimisil ve tahliye hususları düzenlenmiş ve bu malların işgalinden dolayı "*hazinenin zararından*" bahsedilmiştir. Söz konusu 75'inci maddenin belediyeler hakkında uygulanıp uygulanmayacağı hususu hukuki ihtilaflara konu olmuş ve yargı kararları ile belediyelerin bu kapsamda değerlendirilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bunun üzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağına ilişkin düzenleme yapılarak belediye taşınmazları hakkında da 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine atıf yapılmıştır. Ancak, Kanun'un 51/g maddesinde yer alan hükümlerin belediye malları için de uygulanacağına dair bir düzenleme yapılmamıştır. Gerek yargı kararları gerekse 5393 sayılı Kanun'la yapılan atıf, Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar kavramına belediyelerin özel mülkiyetinde olan mallarının girmediğini açıkça göstermektedir. Belediyelerin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için pazarlık usulü ile ihale yapılamayacağı hususunda Danıştay Kararları da mevcuttur.

www.balioglu.net

Anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde, belediyelerin, taşınmazların kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği gibi nedenleri gerekçe göstererek pazarlık usulü ile kendi mülkiyetinde yer alan taşınmazları kiraya vermesi veya üzerinde ayni hak tesis etmesi hukuka aykırılık teşkil etmektedir.

Yapılan incelemede, yukarıda açıklanan mevzuat düzenlemelerine rağmen Belediye mülkiyetinde bulunan 9 adet taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi dayanak gösterilerek pazarlık usulü ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

Belediyenin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinden yararlanılarak pazarlık usulü ile kiraya verilmesi kanuna aykırılık teşkil ettiğinden söz konusu kiralamaların, rekabetin sağlanmasını teminen doğru usullerle ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Belediyeye Ait Taşınmazların Spor Kulübü ve Derneklere Tahsis Edilmesi

Mülkiyeti Belediyeye ait olan 3 adet taşınmazın spor kulübü ve derneklere tahsis edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz Tahsisi" başlıklı

47'nci maddesinde;

"*Kamu idareleri, kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilirler. Tahsis edilen taşınmaz, amaç dışı kullanılamaz.*" denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

"*Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;*

(...)

c) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

d) Kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür.

(...) " Hükümleri yer almaktadır.

Bununla birlikte 02.02.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 16.10.2017 tarih, 2017/1 Esas 5415/1 Karar sayılı Sayıştay Genel Kurulu İçtihadı Birleştirme Kararına göre; belediyeler, ancak mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belediye meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları kararla ve sadece mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına taşınmaz tahsis edebileceklerdir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereği, belediyeler kendi mülkiyetindeki taşınmazları, sadece asli görev ve hizmetlerinde kullanmak üzere mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilmektedir.

www.balioglu.net

Yapılan inceleme neticesinde, mülkiyeti Belediyeye ait olan 3 adet taşınmazın spor kulübü ve derneklere tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve Sayıştay Genel Kurulu İçtihadı Birleştirme Kararı çerçevesinde taşınmaz tahsislerinin mevzuata uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Büyükşehir Belediyesince Aktarılması Gereken Eğlence Vergisinin Takip ve Tahsilatının Sağlanmaması

Türkiye Jokey Kulübü tarafından Adana Büyükşehir Belediyesine ödenen eğlence vergilerinden Çukurova Belediyesine gönderilmesi gereken payların eksik aktarıldığı, Belediyenin de söz konusu gelirlerin takip ve tahsiline ilişkin gerekli işlemleri yerine getirmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Eğlence Vergisi" başlıklı üçüncü bölümünde eğlence vergisinin mükellefi, matrahı, nispeti ve miktarı hususlarına ayrıntıları ile yer verilmiş olup 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde ise 2464 sayılı Kanun'da yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen eğlence vergisinin %20'sinin müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30'unun nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrılacağı kalan %50'sinin ise büyükşehir belediyesi tarafından gelir kaydedileceği ifade edilmiştir.

Anılan mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere at yarışları dâhil müşterek bahisler nedeniyle doğacak eğlence vergisinin büyükşehir belediyeleri tarafından Türkiye Jokey Kulübünden tahsil edilmesi ve tahsil edilen tutarın %20'sinin müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30'unun ise nüfuslarına göre diğer ilçe belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

Adana Büyükşehir Belediyesinden alınan veriler üzerinde yapılan inceleme sonucunda, 2020 yılında Büyükşehir Belediyesi tarafından Çukurova Belediyesine gönderilmesi gereken eğlence vergisi payı 1.797.056,54-TL iken gönderilen ve mahsuplaşılan tutar toplamının 1.314.317,62-TL olduğu; bu çerçevede tahsilatı gerçekleşmeyen eğlence vergisi tutarının 482.738,92-TL olduğu tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

At yarışı ve müşterek bahislerden elde edilen eğlence vergilerinden, Çukurova Belediyesine gönderilmesi gereken payların, Belediyenin gelir kaybına uğratılmamasını teminen takip ve tahsilatına yönelik olarak Türkiye Jokey Kulübü ve Adana Büyükşehir Belediyesi ile gerekli yazışmaların yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: Hazineye Ait Taşınmazların Satışından Belediyeye Gönderilmesi Gereken Payların Takibinin Yapılmaması

Hazineye ait taşınmazların satışı nedeniyle Belediyeye aktarılması gereken payların takibinin yapılmadığı görülmüştür.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 5'inci maddesine göre, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla %10'u ilgili belediyelerin 775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılacağı; kalan kısmından ise ilgili belediyeye %30, varsa büyükşehir belediyesine %10 oranında pay verileceği hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

2020 yılında Çukurova ilçesi sınırları içerisinde Hazineye ait taşınmazların satışlarına ilişkin istenen bilgi üzerine, Adana Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünden gönderilen yazıda, 2020 yılı sonu itibarıyla Çukurova ilçesi sınırları içerisinde Hazineye ait 23 adet taşınmaz satışının 6.618.350,00-TL bedelle gerçekleştirildiği; bu tutarın 3.751.665,19-TL'lik kısmının tahsil edilmiş olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 2020 yılında Çukurova ilçesi içerisinde Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından gecekondu fonu hesabına aktarılmak üzere gönderilmesi gereken %10'luk tutarın ve bu tutar düşüldükten sonra kalan kısımdan Belediye gelir hesaplarına kaydedilmesi gereken %30'luk payın gönderilmediği; bu paylara ilişkin tutarların Belediye tarafından takibinin de yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, 4706 sayılı Kanun kapsamındaki taşınmaz satışlarının takibi ve buna bağlı olarak da İdare paylarının tahsili sağlanmalıdır.

BULGU 7: İşçilerin Birikmiş Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması

Belediye bünyesinde çalışan işçilerin kullanılmamış ücretli izin haklarının biriktiği ve bu durumun işçilere karşı olan yükümlülükler üzerinde mali risk yarattığı görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 50'nci maddesinde, dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yılık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, işçinin yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir.

03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de 4857 sayılı Kanun'a paralel bir şekilde yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

www.balioglu.net

Ayrıca 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde, bu Kanun'un 59'uncu maddesi gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Dinlenme, bir hak olarak Anayasamızda yer almakta, İş Kanunu da bu haktan vazgeçilemeyeceğini hüküm altına almaktadır. İş Kanunu'nun 59'uncu maddesinde yer alan iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretinin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceğine dair hüküm, yıllık iznin kullanılıp kullanılmamasına ilişkin bir esneklik olarak değil izin kullanılamadan iş akdinin feshedilmiş olması gibi zaruri durumlarda işçinin mağduriyetinin önlenmesine yönelik olarak düzenlenmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işçilerin emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde, kalan yıllık izin sürelerine tekabül eden yevmiye tutarı kadar

alacakları doğmaktadır. Yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden olacağı için çok yüksek tutarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye bünyesinde 31.12.2020 tarihi itibarıyla çalışan 73 kadrolu işçinin yıllık izinlerinin kanuna uygun şekilde kullandırılmadığı, bu nedenle de işçilerin toplam 22.019 gün birikmiş yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla hem mevzuata uygun olması hem de Belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla çalışanların anayasal haklarının kendi rızalarıyla bile olsa ihlaline yol açan bu uygulamaya izin verilmemesi ve yıllık izinlerin Kanun'un öngördüğü şekilde kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 8: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

www.balioglu.net

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2020 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendinde büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 97.008,00-TL'sini, diğer idarelerin 32.316,00-TL'sini aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Yine aynı Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendinde, bu Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı ifade edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendinin uygulanmasına ilişkin açıklamalar" başlıklı 21'inci maddesinde ise Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitlerin tespitinde bütçeye konulan ödeneklerin toplam tutarının değil; ödenek hangi amaçla bütçeye konulmuş

ise o amaç için konulmuş ödeneğin toplam tutarının, dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir.

Belediyenin mal alımlarına ilişkin başlangıç ödeneği ile yıl içinde yapılan ödenek aktarmaları sonucu oluşan toplam ödenek tutarı 40.288.500,00-TL olup bu ödenek tutarının %10'u ise 4.028.850,00-TL'ye isabet etmektedir.

Yapılan incelemede, yıl içinde 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi uyarınca yapılan mal alımlarına ilişkin harcama toplamlarının 10.634.715,74-TL olduğu; bu tutarın 2020 yılı bütçesiyle ayrılan ödeneğin %26,40'ına isabet ettiği; fakat mevzuat ile belirlenmiş olan %10'luk limitin aşımına neden olan harcamalar için Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınmadığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından 2020 yılı içerisinde, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında gerçekleştirilen mal alımlarında, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Genel Tebliği hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 9: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi'ne Konusu Dışında Hükümler Konulması

Belediye ile yetkili sendika arasında imzalanmış olan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine, konusu dışında hükümler konulduğu görülmüştür.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 15'inci maddesinde, belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenebilecek aylık tutarın 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçemeyeceği ve anılan Kanun'da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kanun'un "Mahalli İdarelerde Sözleşme İmzalanması" başlıklı 32'nci maddesinde "*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" hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, sosyal denge tazminatı sözleşmeleri Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağından ilgili sözleşme metnine yetkilendirilen husus olan sosyal denge tazminatı tutarı dışında hükümler koymak mümkün değildir.

Yapılan incelemede, Belediye ile Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (Tüm BEL-SEN) arasında imzalanan sözleşmenin "Toplu Sözleşme Konusuna İlişkin Hükümler" başlıklı dördüncü bölümünün "Sosyal Çalışmalardan Yararlanma" başlıklı 13'üncü maddesinde ve "Sosyal Haklar" başlıklı beşinci bölümünde lojman, kamp, etüt, kreş v.b. yerlerden memurların, eşlerinin ve çocuklarının yararlanabileceğine; Belediyenin, Sendikanın faaliyetlerine yardımcı olmak için gerekli salon, araç ve gereç konusunda kolaylık sağlayacağına ilişkin hükümlerin yer aldığı ve bu hükümlerin sosyal denge sözleşmesinin konusu dışında olduğu tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Bu itibarla, sosyal denge tazminatı sözleşmesine 4688 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olarak sözleşmenin konusu olmayan hükümlerin konulması uygulamasına son verilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Sözleşmeli Personel Ücretlerinin Belirlenmesine İlişkin Belediye Meclisi Kararı Bulunmaması

Belediyede çalışan sözleşmeli personel ücretlerinin belirlenmesine ilişkin herhangi bir meclis kararının bulunmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında "*Bu fıkra uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edileceklere ödenecek net ücret, söz konusu kadro unvanı için birinci derecenin birinci kademesi esas alınmak suretiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre tespit edilecek her türlü ödemeler toplamının net tutarının yüzde 25 fazlasını geçmemek üzere belediye meclisi kararıyla belirlenir*" hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere, sözleşmeli personele ödenecek net ücretleri belirleme yetkisi, Kanun'da yer alan sınırlar dâhilinde Belediye Meclisindedir.

Yapılan incelemede, sözleşmeli personele ödenen ücretler için belediye meclis kararı bulunmadığı; ilgili personele ödenen ücretlerin sadece Belediye Başkanı'nın inisiyatifi ile belirlendiği tespit edilmiştir.

Sözleşmeli olarak istihdam edileceklere ödenecek net ücretin, söz konusu kadro unvanı için birinci derecenin birinci kademesi esas alınmak suretiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre tespit edilecek her türlü ödemeler toplamı net tutarının yüzde 25 fazlasını geçmemek üzere Belediye Meclisi kararı ile belirlenmesi gerekirken Belediye Başkanı tarafından belirlenmesi 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla, sözleşmeli personel ücretlerinin belirlenmesi yetkisinin mevzuat hükümleri gereği Belediye Meclisince kullanılması sağlanmalıdır.

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
https://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**
Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünün 1'inci maddesinde "Kiraya Verilen Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri ile Kira Tutarlarının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Yapımı Henüz Tamamlanmamış Bazı İnşaat İşlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünün 5'inci maddesinde "Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Kullanılmaması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Pazarlık Usulü İle Yapılan İş İçin Rekabeti Engelleyici Kriterler Konulması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı denetiminde bu hususa benzer bir uygulamaya rastlanılmamıştır.
Bazı Taşınmazların Tahsisinde Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması	2018	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünün 4'üncü maddesinde "Belediyeye Ait Taşınmazların

www.balioglu.net

			Spor Kulübü ve Derneklere Tahsis Edilmesi" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Kiraya Verilen Taşınmazların Süre Sonunda İhaleye Çıkmadan Kira Süresinin Uzatılması ve Ecrimisil Uygulaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	2020 yılı denetiminde bu husus ile ilgili 24 adet taşınmazın tahliye edildiği; 2 adet taşınmazın ise tahliye sürecinin devam ettiği tespit edilmiş olup ihale yapılmaksızın ecrimisil karşılığında kullandırılan diğer taşınmazlar 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünün 2'nci maddesinde "Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması" başlığıyla bulgu konusu yapıldı.
Kiraya Verilen Bazı Taşınmazlar İçin Sözleşme Hükümlerine Uygun Hareket Edilmemesine Rağmen Gerekli Yaptırımların Uygulanmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı denetiminde bu hususla ilgili olarak gerekli süreçlerinin başlatıldığı görülmüştür.
Limitleri Aşmasına Rağmen Bazı Hizmet Alımlarının İhale Yapılmaksızın Doğrudan Temin Usulü İle Yapılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı denetiminde bu hususa benzer bir uygulamaya rastlanılmamıştır.
Doğrudan Temin Usulü ile Yapılan Alımlarda Mevzuatta Belirtilen	2018	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünün 8'inci maddesinde

www.balioglu.net

Sınırın Uygun Görüş Alınmaksızın Aşılması			"Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması" başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.
Belediye Meclisinin Ücret ve Huzur Haklarına İlişkin Kararlarında Eksiklik Bulunması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	2020 yılı denetiminde meclis üyelerine ödenecek huzur hakları hakkında 06.01.2020 tarih ve 6 sayılı Meclis Kararının alındığı görülmüş olup sözleşmeli personele ödenen ücretler ile ilgili herhangi bir meclis kararı bulunmamaktadır. Bu husus, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünün 10'uncu maddesinde "Sözleşmeli Personel Ücretlerinin Belirlenmesine İlişkin Belediye Meclisi Kararı Bulunmaması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Belediye Personeli İçin Performans Ölçütlerinin Oluşturulmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı denetiminde performans kriterlerine dayalı ikramiye ödemesinde bulunulmamıştır.
Ecrimisil Alacaklarının Tahsili ve İşgalin Sonlandırılması İçin	2018	Kısmen Yerine Getirildi	2020 yılı denetiminde bu hususla ilgili olarak tahliye süreçlerinin başlatıldığı

www.balioglu.net

Gerekli İşlemlerin Yapılmaması			görülmüştür. Bununla birlikte, devam eden mevzuata aykırı ecrimisil uygulamaları 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünün 2'nci maddesinde "Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Tüketim Malzemelerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı denetiminde bu hususun yerine getirildiği görülmüştür.
Yapılandırılmış Kamu Borçlarının İlgili Hesabında Takip Edilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı denetiminde bu hususun yerine getirildiği görülmüştür.
Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Vergi Borcu Tutarlarının Gerçeği Yansıtmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı denetiminde bu hususun yerine getirildiği görülmüştür.
Gecekondu fon payı muhasebe kaydının hatalı yapılması ve bu payların amacı dışında kullanılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı denetiminde bu hususa benzer bir uygulamaya rastlanılmamıştır.
Belediye Tarafından Kamu Kurumlarına Yapılan Tahsislere ve Belediyeye Yapılan Tahsislere İlişkin	2018	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünün 4'üncü maddesinde "Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık

www.balioglu.net

Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması			Hesaplarında İzlenmemesi" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.

www.balioglu.net