T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ADANA CEYHAN 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 39

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: Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar 18
Tablo 9: Birikmiş Amortismanlar Hesabındaki Fazla Kayıtlar 18
Tablo 10: 2020 Yılsonu İtibarıyla Borç Stoku Durumu 25

www.balioglu.net

KISALTMALAR

KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
Md.	Madde
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SUKAP	Su Kanalizasyon ve Altyapı Projeleri
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. Sayıştay İlamı ile Hüküm Altına Alınan İdare Alacağının Kişilerden Alacaklar Hesabına Kaydedilmemesi

2. Sermaye Taahhütleri Hesabının Kullanılmaması

3. Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

4. Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması

5. Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

6. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Kullanılmaması

7. Banka Kredileri Hesaplarına İlişkin Dönem Sonu İşlemlerinin Hatalı Yapılması

8. Gider Taahhütlerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

www.balioglu.net

B. Diğer Bulgular

1. Borçlanma Sınırının Aşılması

2. Taşınmazların Tahsisi İşlemlerine İlişkin Hatalı Uygulamalar Bulunması

3. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gönderilmesi Gereken Otopark Gelirlerine İlişkin Payların Takip Edilmemesi

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

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

6. Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Yapılması

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

8. Doğrudan Temin Yöntemiyle Avukatlık Hizmet Alımı Yapılması

9. İşçilerin Birikmiş Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması

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

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 Ceyhan 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.

Ceyhan Belediyesinin karar organı olan Ceyhan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 32 üyeden 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 dahilindedir.

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.

Ceyhan Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkan'a bağlı 1 adet birim belirlenmiş olup Özel Kalem Müdürlüğü'dür. Başkan'a bağlı olarak memurlar arasından atanan 4 başkan yardımcısı ve meclis üyeleri arasından görevlendirilen 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 23 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	290	136
Sözleşmeli Personel	26	6
Kadrolu İşçi	195	47
Toplam	**511**	**189**
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	488

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 Ceyhan Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Ceyhan 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	23.375.000,00	-120.000,00	23.255.000,00	21.621.851,01	1.633.148,99	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	3.850.000,00	0,00	3.850.000,00	3.216.253,06	633.746,94	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	64.873.000,00	16.256.000,00	81.129.000,00	61.370.364,91	19.758.635,09	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	2.000.000,00	760.000,00	2.760.000,00	2.755.937,43	4.062,57	0,00
05	Cari Transferler	0,00	2.022.000,00	105.000,00	2.127.000,00	1.684.802,14	442.197,86	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	7.890.000,00	-6.021.000,00	1.869.000,00	1.141.097,64	727.902,36	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	450.000,00	-440.000,00	10.000,00	0,00	10.000,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	10.540.000,00	-10.540.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		**0,00**	**115.000.000,00**	**0,00**	**115.000.000,00**	**91.790.306,19**	**23.209.693,81**	**0,00**

Belediyenin 2020 mali yılı bütçesi ile 115.000.000,00-TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 91.790.306,19-TL bütçe gideri yapılmış, 23.209.693,81-TL ödenek iptal edilmiştir.

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	32.176.000,00	18.763.000,55		18.763.000,55	58,31
02- Sosyal Güvenlik Gelirleri	105.000,00	0,00		0,00	0,00
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	6.631.800,00	3.121.286,70	4.973,64	3.116.313,06	46,99
04- Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	15.309.000,00	5.000.000,00		5.000.000,00	32,66
05- Diğer Gelirler	52.055.777,00	54.883.016,70		54.883.016,70	105,43
06- Sermaye Gelirleri	8.722.423,00	4.266,00		4.266,00	0,05
08-Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve İadeler					
Toplam	**115.000.000,00**	**81.771.569,95**	**4.973,64**	**81.766.596,31**	**71,10**

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri %71,10 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%58,31), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%46,99) ile sermaye gelirleri (%0,05) beklenenin altında gerçekleşmiştir.

www.balioglu.net

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	23.375.000,00	21.621.851,01	92,50
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.850.000,00	3.216.253,06	83,54
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	64.873.000,00	61.370.364,91	94,60
04- Faiz Gideri	2.000.000,00	2.755.937,43	137,80
05- Cari Transferler	2.022.000,00	1.684.802,14	83,32
06- Sermaye Giderleri	7.890.000,00	1.141.097,64	14,46
07- Sermaye Transferleri	450.000,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	10.540.000,00	0,00	0,00
Toplam	**115.000.000,00**	**91.790.306,19**	**79,82**

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri %79,82 seviyesinde gerçekleşmiştir. Faiz giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %37,80 oranında aşılmıştır. Söz konusu artışının sebebinin bütçe hazırlama sürecinde ilgili gider tutarının hatalı tahmininden kaynaklandığı anlaşılmıştır. Bunun dışındaki gider kalemleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

www.balioglu.net

Belediyenin bütçe gelirlerinin 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	18.292.472,35	15.257.090,49	18.763.000,55	-16,59	22,98
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	5.770.292,56	3.682.674,87	3.121.286,70	-36,18	-15,24
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	4.500,00	442.500,00	5.000.000,00	9733,33	1.029,94
Diğer Gelirler	46.539.185,59	50.385.725,67	54.883.016,70	8,27	8,93
Sermaye Gelirleri	3.817.560,18	17.932,00	4.266,00	-99,53	-76,21
Toplam	**74.424.010,68**	**69.785.923,03**	**81.771.569,95**	-6,23	17,17
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)		7.238,64	4.973,64		-31,29
Net Toplam	**74.424.010,68**	**69.778.684,39**	**81.766.596,31**	**-6,24**	**17,18**

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 11.987.911,92-TL'lik (%17,18) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 561.388,17-TL (%15,24) ile sermaye gelirlerinde 13.666,00-TL (%76,21) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 3.505.910,06-TL (%22,98), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 4.557.500,00-TL (%1.029,94) ve diğer gelirlerde 4.497.291,03-TL (%8,93) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler kaleminde oluşan artışın sebebinin Belediyeye yıl içinde yapılmış olan yüksek tutardaki yardım olduğu; sermaye gelirlerinin tahminin altında oluşma sebebinin ise planlanan taşınmaz satışlarının gerçekleşmemiş 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	15.855.036,34	19.175.969,92	21.621.851,01	20,95	12,75
SGK Devlet Prim Giderleri	2.507.770,17	2.888.752,62	3.216.253,06	15,19	11,34
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	66.299.677,28	58.535.527,28	61.370.364,91	-11,71	4,84
Faiz Giderleri	2.031.705,69	2.098.851,96	2.755.937,43	3,30	31,31
Cari Transferler	1.132.998,67	1.280.975,56	1.684.802,14	13,06	31,52
Sermaye Giderleri	935.204,88	448.620,02	1.141.097,64	-52,03	154,36
Sermaye Transferleri	100.000,00	225.000,00	0,00	125,00	-100,00
Toplam	**88.862.393,03**	**84.653.697,36**	**91.790.306,19**	**-4,74**	**8,43**

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 7.136.608,83-TL (%8,43) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında sermaye giderlerinin 692.477,62-TL (%154,36) arttığı görülmektedir. Söz konusu artışın sebebinin geçmiş yıllardan devam eden yapım işine ilişkin hakediş ödemelerinin ağırlıklı olarak 2020 yılında gerçekleşmesinden kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 88.968.146,68-TL, Faaliyet Geliri 90.829.038,77-TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 1.860.892,09-TL olarak gerçekleşmiştir.

Ceyhan Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

www.balioglu.net

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirket

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Ceyhan Belediyesi Personel Anonim Şirketi	100.000,00	100.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Ceyhan 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.

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

www.balioglu.net

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

www.balioglu.net

- 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.

İdare tarafından Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi dikkate alınarak hazırlanan 2019-2020 mali yıllarına ait Ceyhan Belediyesi Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı 01.01.2019 tarihi itibarıyla uygulamaya konulmuştur. Hazırlanan İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevzuata uygun olarak 18 standart ve 79 genel şartı içermektedir.

www.balioglu.net

Belediye organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklara ilişkin sadece kurum içi duyuru yapılmakta olup harcama birimlerinin ve personelin görev tanımları ile çalışanların yetkilerinin ve sorumluluklarının belirlendiği yönetmelik, yönerge veya genelge gibi herhangi bir dokümanın düzenlenmemiştir. Birimlerde çalışan personelin 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.

Belediye personeline "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"in Ek 1'inde yer alan "Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi"nin imzalatılmadığı bildirilmiştir. Etik kültürünü yerleştirmek, geliştirmek ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere görevlendirilmesi gereken Etik Komisyonun oluşturulmadığı görülmüştür.

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 12.06.2019 tarih ve 95124133/283 sayılı yazı 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 bir 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, fakat internet sitesinde kamuoyu ile paylaşılmadığı görülmüştür. Anılan Rapora ilişkin İç Kontrol Güvence Beyanı Üst Yönetici ve harcama birim amirleri tarafından imzalanmıştır.

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 iç kontrol sisteminin etkinliğinin sağlanmasını teminen Üst Yönetici tarafından işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesi sorumluluğu kapsamında mevcut iç kontrol sistemindeki eksikliklerin giderilmesine yönelik olarak Belediye birimlerinin ve personelinin görev tanımlarının ve/veya görev dağılımının belirlendiği dokümanların (yönetmelik, yönerge, genelge vb.) oluşturulması, Belediye faaliyetlerine ait iş akış süreçlerinin gösterildiği belgelerin (iş akış çizelgeleri vb.) hazırlanması; riskli görülen alanlarda veya mevzuatın açıkça birleştirilemez olarak tanımladığı görevlere ilişkin görevler ayrılığı ilkesine uygun davranılması, ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planının hazırlanması ve 2020 yılı İdare Faaliyet Raporu'nun Belediyenin web sitesinde yayınlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Adana Ceyhan 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: Sayıştay İlamı ile Hüküm Altına Alınan İdare Alacağının Kişilerden Alacaklar Hesabına Kaydedilmemesi

Sayıştay İlamı ile hüküm altına alınan Belediye alacaklarının muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına ilişkin işlemlerin açıklandığı 111'inci maddesinde kişilerden alacaklar hesabına alınarak takibi gereken alacakların, Sayıştay ve diğer mahkemelerce verilip ilgili dairelerden kuruma tebliğ olunan ilamlarla ortaya çıktığı; 112'nci maddesinde de Sayıştay tarafından

tazmin hükmedilen tutarların 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına borç, tahsilinde bütçeye gelir kaydedilmek üzere 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde, Belediyenin 2018 yılı hesabına ilişkin Yargılamaya Esas Ek Rapor'un Sayıştay Üçüncü Dairesi tarafından yargılandığı ve 84 sayılı İlam'ın düzenlendiği; söz konusu İlam ile kamu zararı olarak değerlendirilen 199.849,48-TL'nin tazminine hükmedildiği ancak tazminine hükmedilen bu tutarın 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı ile 600-Gelirler Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla Sayıştay İlamında yer alan 199.849,48-TL tutara ilişkin alacak bilgisi ve takibini sağlayacak olan kayıtların yılı içerisinde yapılmaması nedeniyle 2020 yılı Bilançosu 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı itibarıyla doğru bilgi sunmamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, 2021 yılında gerekli muhasebe kaydının yapıldığı bildirilmiş olsa da, 2021 yılında yapılan işlemin 2020 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

BULGU 2: Sermaye Taahhütleri Hesabının Kullanılmaması

Belediyenin kurucu ortağı olduğu şirkete, taahhüt ettiği sermayenin 247-Sermaye Taahhütleri Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 184'üncü maddesinde 247-Sermaye Taahhütleri Hesabının niteliği, 185'inci maddesinde ise hesabın işleyişi açıklanmıştır. Bu maddelere göre sermaye taahhütleri hesabı, mahalli idarelerin mal ve hizmet üreten kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılır iken sermaye taahhüt tutarlarının bu hesaba alacak, ilgili mali duran varlık hesabına borç kaydedileceği; yerine getirilen sermaye taahhüt tutarlarının ise bir taraftan bu hesaba borç, taahhüdün yerine getirilme şekline göre ilgili hesaplara alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan Muhasebe Yönetmeliği'nin 248 ve 249'uncu maddelerine göre 320-Bütçe Emanetleri Hesabı, yapılmış bir hizmetin veya teslim edilmiş bir malın karşılığında, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacak bir hesap olup 5 yıllık zaman aşımına tabidir.

Yapılan incelemede, Belediyenin 02.02.2018 tarih ve 22 sayılı Meclis Kararı ile %100 hisse ile kurucu ortağı olduğu Ceyhan Belediyesi Personel Anonim Şirketine, 100.000,00-TL

sermaye taahhüdünde bulunduğu, bu taahhüdün 25.000,00-TL'sinin ödendiği, kalan 75.000,00-TL'nin ise 2018 yılında 320-Bütçe Emanetleri Hesabında kayıtlara alınarak takip edildiği tespit edilmiştir.

Buna göre mal ve hizmet üreten kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin 247-Sermaye Taahhütleri Hesabı yerine 320-Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilmesi nedeniyle 2020 yılı Bilançosunda anılan hesaplar itibarıyla hataya sebep olunmuştur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, 2021 yılında gerekli muhasebe kaydının yapıldığı bildirilmiş olsa da, 2021 yılında yapılan işlemin 2020 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 3: Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre hazırlanması gereken taşınmaz kayıt formlarının ve icmal cetvellerinin düzenlenmediği ve Belediye adına tapuda kayıtlı taşınmazların değerleme çalışmalarının tamamlanmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Taşınmazların yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ıncı maddelerine dayanılarak hazırlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre kamu idareleri, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır. Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı ise yine 5'inci maddede açıklanmış olup buna göre "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazların" maliyet bedeli, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değer üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak bu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile

kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve de Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Kayıt Şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre kamu idarelerine ait taşınmazlar için "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu", "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu", "Orta Malları Formu" ve "Genel Hizmet Alanları Formu"nun düzenlenmesi gerekmektedir. Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlamak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

Yine Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde maliyet bedeli veya rayiç değerler üzerinden muhasebe kayıtlarına alınacak olan taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlarının yapılacağı; fiili envanterlerinin emlak vergi değeri üzerinden en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanarak Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve cetvellere kaydedileceği; bu taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe kayıtları yapılmak üzere muhasebe birimine gönderileceği, muhasebe biriminin de bu taşınmazları 01.10.2014 tarihinde muhasebe kayıtlarından çıkarıp fiili envanter üzerinden kayıtlara alacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

2014 yılında tamamlanan taşınmaz ve muhasebe kayıtları sonrası yine Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde "*(...)Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır*" denilerek maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alma işlemi için tamamlama tarihi öngörülmüştür. Dolayısıyla 31.12.2017 tarihine kadar tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli veya rayiç değeri üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde de taşınmazlar hakkında Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda, bu maddede belirtilen esaslara göre işlem yapılacağı belirtildikten sonra Yönetmelik'in 188 ile 193'üncü maddeleri arasında taşınmaz varlıklara ilişkin işlemler muhasebe ilkeleri doğrultusunda açıklanmıştır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri doğrultusunda yapılan incelemede; Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre hazırlanması

gereken Taşınmaz Kayıt Formları ile İcmal Cetvellerinin düzenlenmediği ve Belediyenin tapuda kayıtlı bulunan 922 adet taşınmazından 233 adedinin maliyet bedeli ile kayıtlara alındığı, maliyet bedeli belirlenemeyen 689 adet taşınmaz için ise gerçeğe uygun değer (rayiç değer) tespit çalışmalarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla muhasebe kayıtlarına esas teşkil edecek olan envantere yönelik söz konusu formlar ve icmal cetvellerinin düzenlenmemesi, tapuda kayıtlı bulunan taşınmazlar için değerleme işlemlerinin tamamlanmaması sonucunda 2020 yılı Bilançosu, Maddi Duran Varlıklar Hesap grubunun, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252-Binalar Hesabı ile 253.01- Tesisler Hesabı itibarıyla doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

BULGU 4: Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması

Amortismana tabi bazı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı, bazı maddi duran varlıklar için kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı, muhasebe hesaplarında kayıtlı olmayan varlıklar için birikmiş amortisman hesabının kullanıldığı 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 amortismana tabi her bir varlığın Tebliğ eklerinde (Ek-2) yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere;

- Duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı,

- Kayıtlı değerlerinden fazla amortisman ayırılan taşınırlar ile muhasebe hesaplarında kayıtlı olmadığı halde amortisman ayrılan varlıklar bulunduğu,

- "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 8: Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Kayıtlı Değer (TL)	İlgili Hesap Kodu	Ayrılan Amortisman (TL)
251.**.20.02	Parklar ve Yeşil Alanlar	1.000,00	257.01.20.02	0,00
252.**.**.01.01	Hizmet Binaları	11.294.497,42	257.02.01.01	0,00
252.**.**.01.99	Diğer	3.384.637,19	257.02.01.99	0,00
252.**.**.02.99	Diğer	540,00	257.02.02.99	0,00
252.**.**.04.11	İbadet Yerleri	45.520,00	257.02.04.11	0,00
Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıkların Kayıtlı Değeri		**14.726.194,61**		

Tablo 9: Birikmiş Amortismanlar Hesabındaki Fazla Kayıtlar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Kayıtlı Değer (TL)	Hesap Kodu	Ayrılan Amortisman (TL)	Fark (TL)
251.xx.02.00	Enerji Nakil Hatları	0,00	257.01.02	1.000,00	1.000,00
254.01.04	Arazi Taşıtları	0,00	257.04.01.04	300.000,00	300.000,00
254.01.02	Yolcu Taşıma Araçları	7.035,00	257.04.01.02	16.395,50	9.360,50
254.01.06	Mopet ve Motosikletler	7.650,00	257.04.01.06	7.815,00	165,00
254.01.07	Motorsuz Kara Araçları	48.700,00	257.04.01.07	53.640,00	4.940,00
255.01.04	Seyahat, Muhafaza ve Taşıma Amaçlı Demirbaş Niteliğindeki Taşınırlar	675,82	257.05.01.04	743,96	68,14
255.02.99	Diğer Büro Makineleri ve Aletleri	288.048,03	257.05.02.99	961.541,49	673.493,46
257 Birikmiş Amortismanlar Hesabında Yer Alan Fazla Kayıt Tutarı					**989.027,10**

Buna göre 2020 yılı Bilançosunda;

- Amortismana tabi 14.726.194,61-TL değerindeki varlıklar için amortisman ayrılmaması nedeniyle ayrılması gereken tutarları kadar 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının eksik, ilgili maddi duran varlıkların net değerlerinin fazla,

www.balioglu.net

- Maddi duran varlıkların kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılması ve muhasebe hesaplarında kayıtlı olmayan varlıklar için amortisman ayrılması nedeniyle 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının 989.027,10-TL fazla,

- Diğer taraftan 2020 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda da yılı amortisman giderleri 630.13 hesabı itibarıyla eksik gösterilmesine neden olunmuştur.

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.

BULGU 5: Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

Belediyenin mülkiyetinde olan taşınmazlardan kurumlara tahsis edilen 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

www.balioglu.net

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 (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 kodlu yardımcı hesaplar ile birlikte 500-Net Değer Hesabına ait 11 ve 13 kodlu yardımcı hesapların kullanılmaması nedeniyle Belediye tarafından kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen 16 adet taşınmazın muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

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

BULGU 6: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Kullanılmaması

Yapımı devam eden maddi duran varlıklar için gerçekleştirilen her türlü madde, malzeme ile işçilik ve genel giderlere ilişkin harcamaların, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı ile izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı ile ilgili "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 yılları sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarların bu hesaba borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Sahip olunan maddi duran 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, "İlçemiz Sınırları İçerisinde Muhtelif Yollarda Asfalt ve Parke Yapım İşi"ne ilişkin toplam 6.675.408,31-TL harcamanın 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı yerine 630-Giderler Hesabı ile doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Mali tabloların doğru bilgi sunmasını teminen hesap planlarına uygun olarak yapımı süren maddi duran varlıklara ilişkin harcamaların giderleştirilmeden 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, 2021 yılında gerekli muhasebe kaydının yapıldığı bildirilmiş olsa da, 2021 yılında yapılan işlemin 2020 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 7: Banka Kredileri Hesaplarına İlişkin Dönem Sonu İşlemlerinin Hatalı Yapılması

İller Bankası ve diğer bankalardan sağlanmış olan ve kısa vadeli duruma dönüşen banka kredilerine ilişkin anapara tutarlarının, dönem sonunda uzun vadeli banka kredilerine ilişkin hesaptan, kısa vadeli banka kredilerine ilişkin hesaba aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 300-Banka Kredileri Hesabının niteliğine ilişkin 232'nci maddesinde bu hesabın, banka ve diğer finans kuruluşlarından sağlanan kısa vadeli kredilere ilişkin tutarlar ve bu tutarlara eklenen kur farkları ile 400-Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılacağı; 400-Banka Kredileri Hesabının niteliğine ilişkin 301'inci maddesinde bu hesabın, banka ve diğer finans kuruluşlarına olan vadesi bir yıldan fazla borçlarının izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in Banka Kredileri Hesaplarının işleyişi ile ilgili 233 ve 302'nci maddeleri ile "Dönem sonu işlemleri" başlıklı 480'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde de; 400-Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin bu hesaba borç, 300-Banka Kredileri Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Buna göre gerek İller Bankasından gerekse diğer bankalardan sağlanmış olunan kredilerden vadesi bir yılın altında olan tutarların 300-Banka Kredileri Hesabına, vadesi bir yıldan fazla olan tutarların 400-Banka Kredileri Hesabına kaydedilmesi ve 400-Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin dönem sonunda 300-Banka Kredileri Hesabına aktarılması gerekmektedir.

2020 yılı Bilançosu üzerinde yapılan incelemede, 300-Banka Kredileri Hesabının 1.963.664,29-TL ve 400-Banka Kredileri Hesabının 18.965.709,45-TL olduğu; fakat Belediyenin biri İller Bankasından olmak üzere üç farklı banka ile vadeleri bir yıldan fazla

www.balioglu.net

süreli kredi anlaşmaları yaptığı; kredi geri ödemelerine ilişkin itfa tablosu ve ödeme planları incelendiğinde ise 2021 yılında 4.060.286,65-TL anapara ödemesi yapılacağı ve sonraki dönemlerde de 17.588.353,02-TL ödemede bulunulacağı anlaşılmış olup 300-Banka Kredileri Hesabının 2.096.622,36-TL eksik ve 400-Banka Kredileri Hesabının da 1.377.356,43-TL fazla olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla, ilgili mevzuat hükümlerine ve kredi anlaşması sağlanan bankaların geri ödeme planlarına göre 300 ve 400 Banka Kredileri Hesaplarına ilişkin dönem sonu işlemlerinin doğru yapılmaması sonucunda 2020 yılı Bilançosunda anılan hesaplar itibarıyla hataya neden olunmuştur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, 2021 yılında gerekli muhasebe kaydının yapıldığı bildirilmiş olsa da, 2021 yılında yapılan işlemin 2020 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 8: Gider Taahhütlerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

www.balioglu.net

Yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen gider taahhütleri için 920-Gider Taahhütleri Hesabı ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 449'uncu maddesinde taahhüt hesaplarına ilişkin işlemler ifade edilmiş olup 450'nci maddesinde de yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen taahhüt tutarlarıyla bunlardan yerine getirilenler ve feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için 920-Gider Taahhütleri Hesabının kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 452'nci maddesinde ise 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının da 920-Gider Taahhütleri Hesabına borç ve alacak yazılan tutarların kaydedilmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre belediyelerin ihale işlemlerini tamamlayarak sözleşme imzalamaları durumunda girişilen taahhüt tutarlarını 920 ve 921 Hesaplarına kaydetmeleri gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2020 yılı sonu itibarıyla Belediyenin yılı için geçerli olan taahhütleri ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olan taahhütlerinin toplam 12.783.027,57-TL tutarında olduğu fakat bu tutarın 920 ve 921 Hesaplarında takip edilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen gider taahhütlerinin, muhasebenin bilgi verme ve izleme fonksiyonunu yerine getirmek üzere Bilanço dipnotlarında ihdas edilen nazım hesaplardan olan Gider Taahhütleri Hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Borçlanma Sınırının Aşılması

Borç stok tutarının mevzuatta belirtilen borçlanma limitinin üzerinde olduğu görülmüştür.

www.balioglu.net

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesinde; belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanarak ve tahvil ihraç ederek ilave kaynak bulmasına imkan tanınmış olup aynı maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dahil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı, bu miktarın büyükşehir belediyeleri için bir buçuk katı olarak uygulanacağı ifade edilmiştir.

2020 Yılı Bütçe Kanunu'nun 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında; 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalarının, 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında hesaplanan faiz dahil borç limitinin hesaplanmasına dahil edileceği; ancak belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler tarafından Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası

Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ile SUKAP kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalarda söz konusu borç stoku limitine uyma şartının aranmayacağı hüküm altına alınmıştır.

İçişleri Bakanlığının "Borçlanmalar" konulu 21.05.2005 tarih ve 45201 sayılı görüş yazısında, İller Bankası ve diğer finans kuruluşlarından sağlanan kredilerin ve faizlerin, Hazineye olan borçların ve faizlerin, vergi ve sosyal güvenlik borçlarının ve piyasaya olan borçların (bütçe emanetleri) borç stok tutarı hesaplamasına dahil edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

23.12.2019 tarih ve 30987 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği (Sıra No: 512) ile yeniden değerleme oranı yüzde 22,58 olarak belirlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre belediyelerin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Kanun'a göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı, büyükşehir belediyelerinde bu miktarın bir buçuk katı uygulanacağı, borç stokları bu oranı aşan belediyelerin borçlanmasının kanunen mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede, Belediye borçlanma limitinin, 2019 yılı kesinleşmiş bütçe geliri olan 69.785.923,03-TL'ye yüzde 22,58 yeniden değerleme oranı uygulandığında çıkan 85.543.584,45-TL olduğu; 31.12.2020 tarihi itibarıyla ayrıntısı aşağıda tabloda gösterilen faiz dahil iç ve dış borç stok tutarının 97.955.591,00-TL'ye ulaşmış olduğu; dolayısıyla mevzuatla belirlenmiş olan borçlanma limitinin 12.412.006,55-TL aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 10: 2020 Yılsonu İtibarıyla Borç Stoku Durumu

2019 yılı Bütçe Geliri (TL)	69.785.923,03
Yeniden Değerleme Oranı (%)	22,58
2020 Borçlanma Limiti (TL)	**85.543.584,45**
Hesap Adı	**Tutar (TL)**
300 Banka Kredileri Hesabı	1.963.664,29
320 Bütçe Emanetleri Hesabı	27.701.846,44
360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	6.076.219,90
361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	9.469.574,62
368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı	3.105.684,10
381 Gider Tahakkukları Hesabı	941.791,62
400 Banka Kredileri Hesabı	18.965.709,45
438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı	22.200.418,83
481 Gider Tahakkukları Hesabı	7.530.681,75
Toplam Borç Stoku	**97.955.591,00**
Borçlanma Limitini Aşan Tutar	**12.412.006,55**

Bu itibarla Belediyenin, sürdürülebilirlik açısından etkin bir borç yönetimini teminen kanunla belirlenmiş olan limit dahilinde borçlanarak faaliyetlerini yürütmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmazların Tahsisi İşlemlerine İlişkin Hatalı Uygulamalar Bulunması

Belediye tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen bazı taşınmazlarda, mevzuatta belirtilen süre şartına uyulmadığı, tahsis işlemi kaldırılan taşınmazın kullandırılmaya devam edildiği ve mevzuata aykırı olarak taşınmaz tahsisi yapıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'inci maddesinde;

"*Kamu idareleri, kanunlarında 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*" hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

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;*

(...)

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.

Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz.

(...)" hükmü 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 en fazla 25 yıl süre ile tahsis edebilmekte olup ilgili taşınmazların amacı dışında kullanılması halinde tahsis işleminin iptal edilmesi gerekmektedir. Ayrıca tahsis edilen taşınmazların sosyal tesis olarak kullanılması da mümkün değildir.

Yapılan inceleme neticesinde,

- Belediyenin tahsis ettiği 12 adet taşınmazla ilgili Belediye Meclis Kararlarında herhangi bir süre sınırlamasına gidilmediği, 2 adet taşınmazını ise yirmibeş yılı aşan sürelerle tahsis ettiği,

- Üzerinde sağlık ocağı bulunan Hürriyet Mahallesi, 193 ada, 1 nolu parselin tahsis işleminin 01.07.2014 tarih ve 53 sayılı Meclis Kararı ile iptal edilmiş olmasına rağmen söz konusu taşınmazın ilgili kuruma kullandırılmaya devam edildiği,

- 06.08.2018 tarih ve 190 sayılı Meclis Kararı ile tahsis edilen Türlübaş Mahallesi, 503 ada, 21 nolu parselin ilgili kamu idaresi tarafından sosyal tesis olarak kullanıldığının anlaşılmasına karşın Belediye tarafından herhangi bir işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla tahsise konu edilmiş ve mevzuatta belirtilen süre şartına uymayan taşınmazlar için yeni alınacak Belediye Meclisi Kararlarıyla yirmibeş yılı geçmemek üzere süre sınırlaması getirilmesi, tahsis işlemi iptal edilen taşınmaz üzerinde işgalci konumda olan ilgili kuruma yönelik gerekli yaptırımların uygulamaya geçirilmesi ve sosyal tesis olarak kullanıldığı anlaşılan taşınmaz üzerindeki tahsis işleminin de iptal edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gönderilmesi Gereken Otopark Gelirlerine İlişkin Payların Takip Edilmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirlerden ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken paya ilişkin alacağın tahsili için gerekli takip ve başvuru yollarının kullanılmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7 ve 23'üncü maddelerinde; karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde tespit edilen otopark yerlerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından işletilmesinden elde edilen gelirlerin, nüfuslarına göre %50'sinin ilçe belediyelerine dağıtılacağı ve kalan %50'sinin ise büyükşehir belediyelerinin geliri olacağı ifade edilmiştir.

Ayrıca anılan Kanun'un 23'üncü maddesinin ikinci fıkrasında;

"*Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe (...)[(1)] belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. (Değişik ikinci cümle: 21/4/2005-5335/28 md.) Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe (...) [(2)] belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkra hükmü, ilçe (...)[(1)] belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır*" hükmüne yer verilmiştir.

Buna göre; karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etme ve işletme, işlettirme veya kiraya verme görevlerinin büyükşehir belediyelerine ait olduğu ve buraların işletilmesinden elde edilen gelirlerin Büyükşehir Belediyesi tarafından %50'sinin ilçe belediyelerine nüfusları oranında aktarılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; Büyükşehir Belediyesi tarafından işletilen açık, kapalı otoparklar ile cadde ve sokaklardaki park yerlerinin otopark olarak işletilmesinden dolayı elde edilen gelirlerden, Ceyhan Belediyesine verilmesi gereken payın aktarılmadığı ve Belediyenin de bu alacağın Büyükşehir Belediyesinden tahsili için gerekli takip ve başvuru yollarını kullanmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla Büyükşehir Belediyesi tarafından araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirlerden aktarılması gereken ilçe payının, tahakkuk ve tahsili ile ilgili olarak Belediye tarafından başlatıldığı bildirilen işlemlerden sonuç alınamaması durumunda İller Bankası aracılığıyla tahsilatın sağlanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 4: Büyükşehir Belediyesince Aktarılması Gereken Eğlence Vergisinin Takip ve Tahsilatının Sağlanmaması

Türkiye Jokey Kulübü tarafından Adana Büyükşehir Belediyesine ödenen eğlence vergilerinden Ceyhan 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.

www.balioglu.net

Anılan mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere at yarışları dahil 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 Adana Büyükşehir Belediyesi tarafından Ceyhan Belediyesine gönderilmesi gereken eğlence vergisi payı 788.496,69-TL iken gönderilen tutarın 200.000,00-TL olduğu; bu çerçevede tahsilatı gerçekleşmeyen eğlence vergisi tutarının 588.496,69-TL olduğu tespit edilmiştir.

At yarışı ve müşterek bahislerden elde edilen eğlence vergilerinden, Ceyhan Belediyesine gönderilmesi gereken payların, gelir kaybına uğratılmamasını teminen takip ve tahsilatına yönelik olarak Belediye tarafından başlatıldığı bildirilen işlemlerin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 5: 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 Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılacağı; kalan kısmından ise ilgili belediyeye %30, varsa büyükşehir belediyesine %10 oranında pay verileceği ifade edilmiştir.

2020 yılında Ceyhan ilçesi sınırları içerisinde Hazineye ait taşınmazların satışlarına ilişkin istenen bilgi üzerine, Adana Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünden gönderilen 12.01.2021 tarih ve E-83905508-000-60397 sayılı yazıda, 2020 yılı sonu itibarıyla Ceyhan ilçesi sınırları içerisinde Hazineye ait 24 adet taşınmaz satışının 2.208.137,24-TL bedelle gerçekleştirildiği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede, 2020 yılında Ceyhan ilçe sınırları 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 6: Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Yapılması

Gerçekleştirilen bazı mal ve hizmet alımlarının, parasal limitlerin altında kalacak şekilde kısımlara bölünerek açık ihale usulü yerine doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde;

"*İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi,*

güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.

Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez",

"Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise;

"*Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar, diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar*"

Hükümleri yer almaktadır.

www.balioglu.net

Kanun'da yer alan eşik değerler ve parasal limitlerin 01.02.2020 tarihinden itibaren uygulanması ile ilgili olarak 29.01.2020 gün ve 31023 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2020/1 numaralı Kamu İhale Tebliği'nde 2020 yılında büyükşehir sınırı dahilinde bulunan idareler için doğrudan temin limiti 97.008,00-TL olarak belirlenmiştir.

İdarelerin ihtiyaçlarını yıllık olarak planlayarak 4734 sayılı Kanun'da yer alan ihale usullerini de kullanarak temin etmeleri gerekmektedir.

Mal ve hizmet alımlarına ilişkin yapılan incelemeler neticesinde;

- Zirai ilaç alım işinin KDV hariç 88.300,00-TL ve 75.580,00-TL olmak üzere iki kısıma bölmek suretiyle iki firmadan;
- Çim tohumu alım işinin KDV hariç 80.100,00-TL, 85.200,00-TL ve 84.000,00-TL olmak üzere üç kısıma bölmek suretiyle iki firmadan;
- Kırtasiye malzemesi alım işinin KDV hariç 70.310,00-TL, 59.880,00-TL, 68.275,00-TL, 90.550,00-TL, 85.625,00-TL ve 94.000,00-TL olmak üzere altı kısıma bölmek suretiyle tek firmadan;
- Lastik alım işinin KDV hariç 36.160,00-TL, 52.680,00-TL, 49.000,00-TL ve 61.400,00-TL olmak üzere dört kısıma bölmek suretiyle iki firmadan;
- Temizlik malzemesi alım işinin KDV hariç 88.730,00-TL ve 53.358,50-TL olmak üzere iki kısıma bölmek suretiyle iki firmadan;

- Büro mobilyası alım işinin KDV hariç 50.925,00-TL, 72.950,00-TL, 31.400,00-TL, 75.000,00-TL ve 33.000,00-TL olmak üzere 5 kısıma bölmek suretiyle dört firmadan;

- Yazıcı ve fotokopi makinası toner alım işinin KDV hariç 39.290,00-TL, 33.050,00-TL ve 69.950,00-TL olmak üzere üç kısıma bölmek suretiyle tek firmadan doğrudan temin suretiyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla aynı nitelikte olan ve bütünlük sağlayan işlerin Kanun'da yer alan ihale usulleriyle gerçekleştirmesi ve doğrudan temin yönteminin Kanun'da yer alan amacına ve şartlarına uygun olarak kullanılması gerekir.

BULGU 7: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dahilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2020 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

www.balioglu.net

4734 sayılı Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 323.398,00-TL'sine kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını, pazarlık usulü ile ihale yaparak temin edebileceği; aynı Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde 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 temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Yine aynı Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendinde bu Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde 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 27.244.090,00-TL olup bu ödenek tutarının %10'u ise 2.724.409,00-TL'ye isabet etmektedir.

Yapılan incelemede ise yıl içinde 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendi uyarınca yapılan mal alımlarına ilişkin harcama toplamlarının 12.909.814,46-TL olduğu; bu tutarın 2020 yılı bütçesiyle ayrılan ödeneğin %47,39'una isabet ettiği ve mevzuat ile belirlenmiş olan %10'luk limitin aşımına neden olan harcamalar için ise Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınmadığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından 2020 yılı içerisinde, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 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 8: Doğrudan Temin Yöntemiyle Avukatlık Hizmet Alımı Yapılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendi uyarınca doğrudan temin yöntemi ile Avukatlık Hizmet Alımı yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un 22'inci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde 08.01.1943 tarih ve 4353 sayılı Maliye Vekâleti Başhukuk Müşavirliğinin ve Muhakemat Umum Müdürlüğünün Vazifelerine, Devlet Dâvalarının Takibi Usullerine ve Merkez ve Vilâyetler Kadrolarında Bazı Değişiklikler Yapılmasına Dair Kanun'un 22 ve 36'ncı maddeleri uyarınca Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımları ile fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilecek hizmet alımlarında doğrudan temin yönteminin kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin 18'inci maddesinin ikinci fıkrası ile 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinde bahsi geçen 4353 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış olup diğer mevzuatta 4353 sayılı Kanun'a yapılacak atıfların ilgisine göre bu KHK'ya yapılmış sayılacağı belirtilmiştir.

659 sayılı KHK'nın "Amaç ve kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde ise bu KHK'nın amacı, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerin hukuk hizmetlerinin etkili, verimli ve usul ekonomisine uygun şekilde yerine getirilmesine ve bu hizmetlerin yürütülmesinde uygulama birliğinin sağlanmasına yönelik usul ve esasların belirlenmesi olarak ifade edilmiş ve söz konusu KHK'nın kapsamı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde belirtilen kamu idareleri olarak sınırlandırılmış fakat mahalli idareler ile bağlı kuruluşları bu kapsama dahil edilmemiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde belediyeyi davacı veya davalı olarak yargı yerlerinde temsil etme veya vekil tayin etme yetkisi belediye başkanına verilmiştir. Ancak il, ilçe ve belde belediye başkanlarının, belediyelerini davacı veya davalı olarak yargı yerlerinde serbest avukatlara temsil ettirebileceğine ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadrolarının, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirleneceği; norm kadroya uygun olarak yıllık sözleşme ile avukat personel istihdam edilebileceği; avukat kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde, bu hizmetin yürütülmesi amacıyla haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabileceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre mahalli idarelerin ve bağlı kuruluşlarının 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendi uyarınca Avukatlık Hizmet Alımı yapmalarının mümkün olmadığı; il, ilçe ve belde belediye başkanlarının serbest çalışan avukatlar aracılığıyla belediyeyi yargı yerlerinde temsil ettirebilmelerine izin veren bir düzenlemenin bulunmadığı; avukatlık hizmetinin, belediyelerin norm kadrolarına uygun olarak avukat personel istihdam edilerek yürütülmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Belediyenin taraf olduğu ihtilaflarla ilgili olarak 2020 yılında 3 farklı serbest avukattan toplam 166.000,00-TL tutarında doğrudan temin yöntemi ile avukatlık hizmet alımı yapıldığı ve bu avukatlara 180 adet dosya tevdi edildiği görülmüş olup Belediyede bulunan avukatlık kadrolarına ise herhangi bir atama yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla mevzuata aykırı olarak doğrudan temin yöntemi ile avukatlık hizmet alımı yapılarak Belediyenin yargı yerlerinde serbest avukatlarca temsil ettirilmesi uygulamasına son

verilmesi ve Belediyenin davacı veya davalı olarak yargı yerlerinde temsilinin Belediye Başkanınca veyahut Belediye norm kadrosuna uygun olacak şekilde kadrolu veya sözleşmeli avukat personel istihdamı sağlanarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: 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.

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

www.balioglu.net

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 mevzuat hükümleri gereği 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, 31.12.2020 tarihi itibarıyla çalışan 47 kadrolu işçinin yıllık izinlerinin kanuna uygun şekilde kullandırılmadığı, bu nedenle de toplam 8.464 gün kullanılmamış birikmiş yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Bu itibarla mevzuata uygunluğun sağlanması ve 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 10: 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 tayin edilebileceği 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.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede, Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (Tüm BEL-SEN) ile 03.02.2020 tarihinde imzalanmış olan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi'nin 8, 9 ve 10'uncu maddelerinde sırasıyla Tüm BEL-SEN üyesi çalışanlara öğrenim yardımı, evlenme yardımı ve ölüm yardımı yapılabileceğine ilişkin Sözleşme'nin konusu olmayan hükümlere yer verildiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla sosyal denge tazminatı sözleşmesine 4688 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olarak sözleşme konusu olmayan hükümlere yer verilmemesi gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
https://www.sayistay.gov.tr

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**
Kurumda İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Düzenlemelerin Yapılmamış Olması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	2020 yılı denetiminde bu husus ile ilgili bazı düzenlemelerin gerçekleştirilmiş olduğu görülmüş olup 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "İç Kontrol Sisteminin Değerlendirilmesi" bölümünde iç kontrol sisteminin daha etkin olarak işletilmesine ilişkin önerilere yer verilmiştir.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı denetiminde bu hususun yerine getirildiği görülmüştür. İlgili gelirin takip ve tahsilinin sağlanması için gerekli işlemler yapılmıştır.
Muhasebe Birimince, Noterde Düzenlenmemiş Olan Temlik Sözleşmelerine İstinaden Ödemeler Yapılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı denetiminde bu hususun yerine getirildiği görülmüştür. Temlik sözleşmeleri noter aracılığıyla yapılmaktadır.

www.balioglu.net

Mal ve Hizmet Alımlarına Ait Ödemelerde, Alacaklıya İlişkin Vadesi Geçmiş Vergi Borcunun Sorgulanmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı denetiminde bu hususun yerine getirildiği görülmüştür. Mal ve hizmet alımlarına ait ödemelerde, alacaklıya ilişkin vadesi geçmiş vergi borcu sorgulaması yapılmaktadır.
Belediyeye Ait Taşınmazlar İçin Yönetmelikte Öngörülen Form ve İcmal Cetvellerinin Oluşturulmaması, Mevcut Kullanım Şekli İle Tapudaki Kaydı Birbirine Uygun Olmayan Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünün 3'üncü maddesinde "Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
775 Sayılı Gecekondu Kanunu Hükümlerine Göre Oluşturulması Gereken Fon Hesabının Oluşturulmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre oluşturulması gereken fon hesabının oluşturulmaması yönündeki denetim tespiti üzerine Gecekondu Fonu Hesabı açılmış olup fon hesabının kaynağını oluşturan Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinden Belediyeye gönderilmesi gereken payların takibinin yapılmamaması hususu 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular"

www.balioglu.net

			bölümünün 5'inci maddesinde "Hazineye Ait Taşınmazların Satışından Belediyeye Gönderilmesi Gereken Payların Takibinin Yapılmaması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Aynı İhale Konusu İçinde Yer Alabilecek Mal ve Hizmet Alımlarının, Kısımlara Bölünerek, Doğrudan Temin Yoluyla Yapılması	2018	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünün 6'ncı maddesinde "Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Yapılması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Belediye Taşınmazının Sosyal Tesis Olarak Kullanılmak Üzere Tahsis Edilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünün 2'nci maddesinde "Taşınmazların Tahsisi İşlemlerine İlişkin Hatalı Uygulamalar Bulunması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.

www.balioglu.net