T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ADIYAMAN 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 10
7. DENETİM BULGULARI 11
8. EKLER 22

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu 3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu 3
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 Şirketler 7
Tablo 8: Vergi Tahsilat Oranları 13
Tablo 9 : Kira Süresi Uzatılan Dükkânlara İlişkin Tablo 15

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Kuruma Ait Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması, İlgili Formların Düzenlenmemesi ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

B. Diğer Bulgular

1. Bina, Arsa, Çevre Temizlik ve İlan ve Reklam Vergilerinin Tahsilat Oranlarının Düşük Olması

2. Taşınmazların İhalede Öngörülen Sözleşme Süresi Bittiği Halde Süre Uzatımı Yolu İle Kullandırılması

3. Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

4. Sözleşmeli Personelin Müdürlük Kadrosuna Vekâleten Atanması

5. İşçilerin Yıllık İzinlerini Kanuna Uygun Olarak Kullanmalarının Sağlanmaması

6. Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Dışında Mali Hükümlere Yer Verilmesi

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.

Adıyaman Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 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.

www.balioglu.net

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 37 üyeden oluşmaktadır.

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

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

www.balioglu.net

Adıyaman Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 2 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Hukuk İşleri Müdürlüğü ve Özel Kalem Müdürlüğüdür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan dört başkan yardımcısı, meclis üyelerinden görevlendirilen bir başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 25 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	758	286
Sözleşmeli Personel		16
Kadrolu İşçi	369	289
Geçici İşçi (Mevsimlik)		14
Toplam		605
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		**769**

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 3 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

www.balioglu.net

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

Adıyaman 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 Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri		57.588.350,00	14.911.367,49	1.365.667,49	71.134.050,00	63.296.167,47	7.837.882,53	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		11.458.500,00	371.807,92	93.607,92	11.736.700,00	10.300.019,60	1.436.680,40	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri		143.002.100,00	9.361.958,48	26.456.558,48	125.907.500,00	117.115.667,58	8.791.832,42	0,00

4	Faiz Giderleri		10.000.000,00			10.000.000,00	4.832.708,62	5.167.291,38	0,00
5	Cari Transferler	1.962.786,96	11.703.413,00	3.393.000,00	480.000,00	16.579.199,96	12.936.566,97	1.677.633,03	1.964.999,96
6	Sermaye Giderleri		56.430.200,00	23.449.000,00	19.151.000,00	60.728.200,00	58.818.332,02	1.909.867,98	0,00
7	Sermaye Transferleri					0,00	0,00	0,00	0,00
8	Borç Verme					0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek		24.817.437,00		3.940.300,00	20.877.137,00	0,00	20.877.137,00	0,00
Toplam		**1.962.786,96**	**315.000.000,00**	**51.487.133,89**	**51.487.133,89**	**316.962.786,96**	**267.299.462,26**	**47.698.324,74**	**1.964.999,96**

Adıyaman Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 315.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 1.962.786,96 TL 2020 yılı ödenek toplamı 316.962.786,96 TL olmuştur. Yıl içinde 267.299.462,26 TL Bütçe Gideri yapılmış, 47.698.324,74 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 1.964.999,96 TL ödenek ise 2021 yılına devretmiştir.

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	25.043.500,00	27.892.473,50	19.684,19	27.872.789,31	111,30
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	42.701.000,00	30.633.435,34	21.783,11	30.611.652,23	71,69
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	3.394.000,00	5.404.532,01		5.404.532,01	159,24
05- Diğer Gelirler	205.528.100,00	254.922.993,55		254.922.993,55	124,03
06- Sermaye Gelirleri	8.333.400,00	18.798.012,80		18.798.012,80	225,57
08-Alacaklardan Tahsilat					0,00
09- Red ve İadeler					0,00
Toplam	**285.000.000,00**	**337.651.447,20**	**41.467,30**	**337.609.979,90**	**118,46**

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri %118,46 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %111,30, Alınan Bağış ve Yardımlar %159,24, Diğer Gelirler %124,03 ve Sermaye Gelirleri %225,57 olarak beklenenin çok üstünde, 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	57.588.350,00	63.296.167,47	109,91
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	11.458.500,00	10.300.019,60	89,89
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	143.002.100,00	117.115.667,58	81,90
04- Faiz Gideri	10.000.000,00	4.832.708,62	48,33
05- Cari Transferler	11.703.413,00	12.936.566,97	110,54
06- Sermaye Giderleri	56.430.200,00	58.818.332,02	104,23
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	24.817.437,00	3.940.300,00	15,88
Toplam	**315.000.000,00**	**267.299.462,26**	**84,86**

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.

www.balioglu.net

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	18.003.865,58	20.515.449,82	27.892.473,50	-9,00	35,96
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	30.431.017,78	33.962.140,28	30.633.435,34	-11,53	-9,80
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	3.372.296,35	400.200,00	5.404.532,01	54,99	1250,46
Diğer Gelirler	188.140.105,93	203.750.941,51	254.922.993,55	-6,12	25,12
Sermaye Gelirleri	1.545.424,14	2.400.457,08	18.798.012,80	-4,55	683,10
Toplam	**241.492.709,78**	**261.029.188,69**	**337.651.447,20**	-5,79	29,35
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	220.193,24	9.374,90	41.467,30	508,40	342,32
Net Toplam	**241.272.516,54**	**261.019.813,79**	**337.609.979,90**	**-0,06**	**29,34**

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 76.590.166,11 TL'lik (%29,34) artış göstermiştir.

Bu çerçevede; Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinde 3.328.704,94 TL (%-9,80) azalış olmasına rağmen; Alınan Bağış Ve Yardım İle Özel Gelirler 5.004.332,01 TL (%1250,46) ve Sermaye Gelirlerinde 16.397.555,72 TL (%683,10) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Bu artışın kaynağını ise kurum tarafından merkezi bütçeden sağlanan bağış ve yardımlar ile özel gelirler oluşturmaktadır.

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	47.462.066,35	55.714.199,18	63.296.167,47	17,39	13,61
SGK Devlet Prim Giderleri	8.489.624,89	9.849.568,23	10.300.019,60	16,02	4,57
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	101.353.804,49	116.199.325,29	117.115.667,58	14,65	0,79
Faiz Giderleri	7.092.297,70	7.596.118,03	4.832.708,62	7,10	-36,38
Cari Transferler	13.225.242,80	10.867.891,01	12.936.566,97	-17,82	19,03
Sermaye Giderleri	81.312.909,50	43.280.140,25	58.818.332,02	-46,77	35,90
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	**258.935.945,73**	**243.507.241,99**	**267.299.462,26**	**-9,44**	**37,53**

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 221.922.475,64 TL, Faaliyet Geliri 324.566.673,01 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 102.644.197,37 TL olarak gerçekleşmiştir.

Adıyaman Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

www.balioglu.net

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Yörem Mühendislik A.Ş	6.000.000,00	6.000.000,00	100,00
2	Akmercan Doğalgaz Dağıtım	30.000.000,00	1.899.000,00	6,33
3	Adıyaman Mermerciler Organize Sanayi	4.623.000,00	1.849.200,00	40,00

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

www.balioglu.net

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.

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.

www.balioglu.net

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali 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 Kanun ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Adıyaman Belediyesince Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları, kapsamında "İç Kontrol Standartları Eylem Planının" hazırlanmış, ön mali kontrol biriminin kurulmuş olduğu ve fakat bunun dışında herhangi bir çalışma yapılmadığı görülmüştür. Bu bağlamda örneğin, idarede henüz iç denetim biriminin kurulmadığı, mali durum ve beklentiler raporunun hazırlanmadığı, kurumsal risk yönetim çalışmalarının yapılmamış olduğu, kurum yönetimi ve çalışanlarının iç kontrollerle ilgili bilgi sahibi olmasına yönelik herhangi bir çalışma yapılmamış olduğu görülmüştür.

Ayrıca Adıyaman Belediyesi stratejik planının, idarenin paydaş görüşleri alınarak birimlerinin ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmış olduğu ve yine bu plan esas alınarak idarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans hedef ve göstergelerini içeren performans programının oluşturulmuş olduğu görülmüştür. Tüm bunların yanı sıra faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler, idare faaliyet raporunda gösterilmekte ve Belediye web sitesinden duyurulmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Adıyaman Belediyesinin 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: Kuruma Ait Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması, İlgili Formların Düzenlenmemesi ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

Kurum mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereği değer tespitinin yapılmadığı, gerekli formların düzenlenmediği ve ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in, Kayıt ve kontrol işlemleri başlıklı 5'inci maddesinde; kayıtların belgeye dayanmasının esas olduğu, kayıt işlemlerinin; taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsadığı, yapılması gereken taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılacağı ve harcama yetkilileri tarafından görevlendirilecek personele yaptırılabileceği,

Kayıt şekli başlıklı 7'inci maddesinde; kamu idarelerinin tapu kütüğünde adlarına tescilli olan taşınmazların kaydını Ek 2'deki 'Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu'nda; tapu kütüğünde kayıtlı olmayan taşınmazların kaydını Ek 3'teki 'Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda; Ek 1'deki Kayıt Planının "Orta Malları" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 4'teki 'Orta Malları Formu'nda; Ek 1'deki Kayıt Planının "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 5'teki 'Genel Hizmet Alanları Formu'nda; tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6'daki "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutacakları, taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerce hazırlanan formların mali hizmetler birimince konsolide edilerek Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı,

www.balioglu.net

Yönetmelik'in "Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler" başlıklı Geçici 1'inci maddesinde yapılması gereken işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, kurum mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin değer tespitlerinin yapılmadığı, ilgili formların düzenlenmediği ve bu durumun neticesinde kurum taşınmazlarının muhasebe kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

Mevzuat hükümleri gereği, kurum adına tapuda kayıtlı olan ancak değeri hakkında kurum tarafından herhangi bir çalışma yapılmamış olan taşınmazların, Yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlerinin belirlenmesi, Yönetmelik ekinde yer alan formlara uygun olarak kayıt altına alınması ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği de taşınmazların muhasebe kayıtlarının bu değerler üzerinden yapılarak mali tablolarda yer alması gerekmektedir.

Sonuç olarak Belediye tarafından kurum adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların değer tespiti ve kayıt işlemlerinin Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'e uygun olarak yapılmaması sebebiyle kurum mali tabloları 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı açısından doğru ve tam bilgi vermemektedir.

www.balioglu.net

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bina, Arsa, Çevre Temizlik ve İlan ve Reklam Vergilerinin Tahsilat Oranlarının Düşük Olması

Kurum tarafından tahakkuk kayıtları yapılan bina, arsa, çevre temizlik ve ilan ve reklam vergilerinin tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları başlıklı 61'inci maddesinde gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerini muhasebe yetkilisinin yürüteceği, muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu tutulacağı, Aynı Kanun' un Gelirlerin toplanması sorumluluğu başlıklı 38'inci maddesinde de kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede; aşağıdaki tabloda ayrıntısı yer aldığı üzere bina, arsa, çevre temizlik ve ilan ve reklam vergilerine ait geçmiş yıllardan ve 2020 yılında yapılan tahakkuk kayıtları bulunmasına rağmen tahsilat oranının düşük olduğu görülmüştür.

Tablo 8: Vergi Tahsilat Oranları

www.balioglu.net

Verginin Adı	Toplam Tahakkuk	2020 Yılı Tahsilatı	Tahsilattan Ret ve İadeler	2020 Yılı Net Tahsilatı	Tahsil Oranı (%)
Bina Vergisi	20.763.009,99	8.306.042,68	19.684,19	8.286.358,49	39,91
Arsa Vergisi	5.489.317,79	1.634.726,96	0,00	1.634.726,96	29,78
Çevre Temizlik Vergisi	5.368.746,44	2.143.215,77	0,00	2.143.215,77	39,92
İlan ve Reklam Vergisi	11.567.826,83	2.678.506,16	0,00	2.678.506,16	23,15

BULGU 2: Taşınmazların İhalede Öngörülen Sözleşme Süresi Bittiği Halde Süre Uzatımı Yolu İle Kullandırılması

Kurum tarafından kiraya verilen bir kısım taşınmazlara ait kira sürelerinin mevzuata aykırı bir şekilde ihale yapılmaksızın uzatıldığı, tahliye edilebilir konuma gelen yerlerin takibinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

01.01.1984 tarihinde yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde, belediyelerin satım, kira ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 64'üncü maddesinde, kiraya verilecek taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı belirtilmiş olmasına rağmen süre uzatımı ile ilgili herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Aynı Kanun'un 75'inci maddesinde kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde ecrimisil alınacağı ve işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülki amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği ifade edilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinde yer alan bu düzenlemelerin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

01.07.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ile kiralama işlemleri hakkında yeni ve genel düzenlemeler getirilmiş, Kanun'un 339'uncu maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının hangi usul ve esaslarla yapılmış olursa olsun konut ve çatılı işyeri kiralamalarında Türk Borçlar Kanunu hükümlerine tabi olacakları belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Aynı Kanun'un "Konut ve çatılı işyeri kiralarında sözleşmenin sona ermesi" başlıklı 347'nci maddesinde kiraya verenin, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremeyeceği, ancak on yıllık uzama süresi sonunda bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla sözleşmeye son verebileceği hüküm altına alınmıştır.

6101 Sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun Yürürlüğü Ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde; Türk Borçlar Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra gerçekleşecek temerrüt, sona erme ve tasfiye işlemlerinin 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümlerine tabi olduğu, Geçici 2'nci maddesinde ise Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce Türk Borçlar Kanunu'nun 347'nci maddesinin birinci fıkrasının son cümlesinde öngörülen kira sözleşmelerinden on yıllık uzama süresi dolmuş olanlar hakkında Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren iki yıl sonra uygulanacağı belirtilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, kiraya veren belediye, eğer taşınmazları 6098 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 01.07.2012 tarihinden sonra kiraya vermişse on yıllık uzama süresi sonunda bu süreyi izleyen uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak suretiyle sözleşmeyi sonlandırmalıdır. Eğer kiraya bu

tarihten önce vermişse ve üzerinden on yıllık süre geçmişse sözleşmeyi 01.07.2014 tarihinde sonlandırmalıdır. Sözleşmenin sonlandırılmasından sonra da işgal devam ederse, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi uyarınca ecrimisil alınmalı, ayrıca taşınmazın 15 gün içinde tahliyesini sağlamak üzere mülki idare amirine müracaat edilmelidir.

Denetimler sırasında Adıyaman Belediyesi tarafından, Belediye Sarayında ve Selçuklu İşhanı'nda bulunan toplam 11 adet dükkânın 1986 yılında 1 yıllık süreyle 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale ile kiraya verildiği ve kira süresinin üzerinden 35 yıl geçmiş olmasına rağmen bu yerlerin yeniden ihale edilmeksizin süre uzatımı verilerek kullandırıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere kiraya verilen dükkanların Kanun gereği kullandırılması gereken süre 01.07.2014 tarihinde dolmuştur. Bu tarihte sözleşmelerin feshedilerek yeniden ihale yoluyla kiraya verilmesi gerekmekteydi. Sözkonusu dükkanların İhale yapılmaksızın aynı kiracılara kullandırılması mevzuata uygun bulunmamaktadır.

Tablo 9 : Kira Süresi Uzatılan Dükkânlara İlişkin Tablo

S.No	Adres	Niteliği	Yıllık Kira Tutarı (TL)	İhale Tarihi	Uzatılma Gerekçesi
1	Bld.Sry.Altı No:1	Dükkan	8.940,00	1986 Yılı	Encümen Kararı
2	Bld.Sry.Altı No:2	Dükkan	5.410,00	1986 Yılı	Encümen Kararı
3	Bld.Sry.Altı No:4	Dükkan	5.156,50	1986 Yılı	Encümen Kararı
4	Bld.Sry.Altı No:10	Dükkan	12.465,00	1986 Yılı	Encümen Kararı
5	Bld.Sry.Altı No:13	Dükkan	21.085,00	1986 Yılı	Encümen Kararı
6	Bld.Sry.Altı No:14	Dükkan	20.330,00	1986 Yılı	Encümen Kararı
7	Bld.Sry.Altı No:17	Dükkan	21.650,00	1986 Yılı	Encümen Kararı
8	Bld.Sry.Altı No:20	Dükkan	8.932,00	1986 Yılı	Encümen Kararı
9	Selçuklu İşh. No:11	Dükkan	5.410,00	1986 Yılı	Encümen Kararı
10	Selçuklu İşh. No:7	Dükkan	25.606,00	1986 Yılı	Encümen Kararı
11	Selçuklu İşh.No:12	Dükkan	8.940,00	1986 Yılı	Encümen Kararı

www.balioglu.net

BULGU 3: Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

Kurum mücavir alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmediği ve dolayısıyla da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik, elektronik haberleşme altyapısı, elektronik haberleşme şebekesi, geçiş hakkı, geçiş hakkı sağlayıcısı, işletmeci, geçiş hakkı ücreti ve geçiş hakkı ücret tarifesi gibi birçok kavramı tanımlamıştır.

Aynı Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, Yönetmelik'te belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin sözleşmede yer alacağı hüküm altına alınmış ve ayrıca 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, kurum tarafından altyapı geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsil edilmemesi sonucu kurumun ciddi bir gelirden mahrum bırakıldığı, dolayısıyla mahrum kalınan bu gelire yönelik gerekli çalışmaların yapılmaya başlanılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 4: Sözleşmeli Personelin Müdürlük Kadrosuna Vekâleten Atanması

Kurum Ulaştırma Müdürlüğü ve Su-Kanalizasyon İşleri Müdürlüğü birim amirliği görevlerine sözleşmeli personellerin vekâleten atandığı tespit edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 'İstihdam şekilleri' başlıklı 4'üncü maddesinde, kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenlerin memur sayılacağı belirtilmiştir. Aynı maddede sözleşmeli personel; sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlisi olarak tanımlanmaktadır.

Öte yandan Belediyelerin sözleşmeli personel çalıştırılabilmesinin dayanağı olan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 'Norm kadro ve personel istihdamı' başlıklı 49'ncu maddesinin üçüncü fıkrasında, belediyelerde sadece uzman ve teknik personel kadro unvanlarına ilişkin görevlerde sözleşmeli personel çalıştırılmasına imkan tanınmıştır. Buna göre, 5393 sayılı Kanun çerçevesinde yönetim kademeleri arasında yer alan "Müdür" kadro unvanı gibi birim yetkilisi kadro unvanları esas alınarak sözleşmeli personel çalıştırılması mümkün bulunmamaktadır.

Yine mezkûr Kanun'un 49'uncu maddesinin altıncı fıkrasında; kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurların, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilebileceği belirtilmiştir. Yapılan bu düzenlemeyle, idarelerde birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarına atanacak veya bu kadrolarda vekaleten görevlendirilecek uygun personel bulunmaması halinde kimlerin bu kadrolara görevlendirilebileceğine ilişkin olarak bir sınırlamaya gidilmiş ve görevlendirilecek kişinin mutlaka "memur" statüsünde olması kuralı getirilmiştir. Nitekim Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın 15.02.2006 tarih ve 2189 sayılı görüşü de bu yöndedir.

Tüm bunların yanı sıra 657 sayılı Kanun'un 'Vekalet görevi' başlıklı 86'ncı maddesi dikkatle incelendiğinde, açıktan atamaya ilişkin istisnalar haricinde, vekalet görevinin memurlar tarafından ifa edilebilecek bir görev olduğu anlaşılmaktadır. Kaldı ki 657 sayılı Kanun'un *'Kapsam'* başlıklı 1'inci maddesinde, sözleşmeli personel hakkında bu Kanun'da belirtilen özel hükümlerin uygulanacağı açıklanmış ve vekalet görevini düzenleyen 86'ncı maddenin sözleşmeli personel hakkında uygulanacağına ilişkin herhangi bir düzenlemeye Kanun'da yer verilmemiştir.

www.balioglu.net

Bu itibarla, kamu tüzel kişiliğine haiz belediyelerin genel idare esaslarına göre yürüttükleri asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesiyle görevli birim yetkililerinin 657 sayılı Kanun'a tabi Devlet Memuru olmaları gerektiğinden birim yetkilisi kadro unvanları esas alınarak sözleşmeli personel çalıştırılamayacağı, mühendis, mimar ve tekniker gibi kadro unvanlarına ilişkin görevlerde tam zamanlı sözleşmeli personel olarak istihdam edilen kişilerin ayrıca birim müdürü ve üstü yönetici kadroları tarafından yürütülmesi gereken işlerde vekâleten görevlendirilemeyeceği, kendilerine birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarına ilişkin imza yetkisinin verilemeyeceği ve bu yöndeki ihtiyaçların 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin altıncı fıkrası kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar arasından yapılacak geçici görevlendirmeler yoluyla karşılanabileceği açıktır.

BULGU 5: İşçilerin Yıllık İzinlerini Kanuna Uygun Olarak Kullanmalarının Sağlanmaması

Kurum tarafından işçilerin yıllık izinlerinin mevzuata uygun şekilde kullanmalarının sağlanmadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Yıllık ücretli izin hakkı ve izin süreleri" başlıklı 53'üncü maddesinde, en az bir yıl çalışmış olan işçilere işyerinde işe başladığı günden itibaren deneme süresi de içinde olmak üzere yıllık ücretli izin verileceği belirtildikten sonra hizmet süresi dikkate alınarak işçilere verilecek yıllık asgari ücretli izin süreleri tespit edilmiş ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Aynı Kanun'un 59'uncu maddesinde de iş akdinin 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 belirtilmiştir.

Yine aynı Kanun'un 60'ıncı maddesine istinaden çıkarılan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Yıllık ücretli izinlerin, 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izinlerin uygulanması" başlıklı 56'ncı maddesi ve Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği hükümlerine göre kullandırılması gerekmektedir. Nitekim Kanun'un 103'üncü maddesinde de Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'ne aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işverene bu durumda olan her işçi için idari para cezası verilmesi öngörülmüştür.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede ise muhtelif birimlerde çalışan bazı işçilerin 100 ile 400 gün arasında olmak üzere kullanmadığı izinlerinin olduğu görülmüştür.

Yıllık izin hakkının çalışanların dinlenmesi ve işyerindeki veriminde düşüş yaşanmaması için tanınan bir sosyal hak olmakla birlikte işçiler tarafından mali bir hak olarak görülmektedir. İşçilerin yıllık ücretli izinlerini kullanmayarak biriktirmesi, bunun sonucunda iş akdinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçilere önceki yıllarda kullanmadıkları yıllık izinler için sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücret üzerinden toplu olarak ödeme yapılmasına sebebiyet vermektedir. Bunun sonucunda da kamu idarelerinin nakit yönetimini olumsuz etkilemekte ve ek maddi külfet oluşturmaktadır.

Belediye tarafından işçilerin izinlerini kullanması için tedbirler alınmış ve uygulamalar yapılmıştır. Konuyla ilgili sonuçlar daha sonraki denetimlerde izlenecektir.

BULGU 6: Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Dışında Mali Hükümlere Yer Verilmesi

Sosyal denge sözleşmesinde, sosyal denge tazminatı dışında yasal dayanağı olmaksızın muayene için hastaneye gidenlere vasıta temini ve doğal afet yardımı ödenmesine ilişkin hükümlerin yer aldığı görülmüştür.

4688 sayılı Kanunun 04.04.2012 tarih ve 6289 sayılı Kanunla değişik 32'inci maddesinde; 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 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 yapılabileceği,

375 sayılı KHK'ye 04.04.2012 tarih ve 6289 sayılı Kanun'la eklenen Ek 15'inci maddesinde ise; Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, Sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının da 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında anılan Kanun'da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği,

Hüküm altına alınmıştır.

Yetkili sendika ile kurum arasında 10.04.2019 tarihinde imzalanan sosyal denge sözleşmesinin Muayene İçin Hastaneye Gidenlere Vasıta Temini başlıklı 22'nci maddesinde; kurum tarafından kamu görevlilerinden acil hastalıkları durumunda çalıştıkları işyeri ile sevk edildikleri hastane arasında ulaşımları için imkânlar dâhilinde vasıta temin edileceği, Doğal Afet Yardımı başlıklı 23'üncü maddesinde ise kurum görevlilerinin sel, yangın, deprem gibi doğal afetlere maruz kalması halinde uğradığı zarar için işyeri kurulunun belirleyeceği oranda katkı sağlayacağı öngörülmüştür.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşıldığı gibi; Belediyelerde yetkili sendika ile Belediye Başkanı arasında imzalanacak sözleşmelere sadece, belediye ve bağlı kuruluşlarda çalışan kamu personeline sosyal denge tazminatı ödenebileceğine ve tazminatın tutarına ilişkin hükümler konabilir. Sözleşmeye başka maddeler eklenerek, bu tazminat dışında maddi olanak sağlanması mümkün değildir. Çünkü 4688 sayılı Kanun ile belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sağlanan ayrıcalık sadece sosyal denge tazminatı ödenmesinden ibarettir. Bunun dışında sosyal denge sözleşmesine konulan mali hükümler yasal dayanaktan yoksundur.

Sonuç olarak yasal dayanaktan yoksun bulunan muayene için hastaneye gidenlere vasıta temini ve doğal afet yardımına ilişkin hükümlerin toplu sözleşmede yer almaması gerekmektedir.

www.balioglu.net

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

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Tahakkuk Eden Vergilerin Tahsilat Oranının Düşük Düzeylerde Kalması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusunun gereği yerine getirilmediğinden raporumuzun Diğer Bulgular bölümünde "Bina, Arsa, Çevre Temizlik ve İlan ve Reklam Vergilerinin Tahsilat Oranlarının Düşük Olması" başlıklı Bulgu 1'de yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
Tahakkuk Etmiş Kira Gelirlerinden Bazılarının Tahsilatının Yapılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu yerler için gerekli işlemler yapılarak tahsilatın gerçekleştirildiği görüldüğünden bulgu konusunu yapılmamıştır.
Taşınmazların İhalede Öngörülen Sözleşme Süresi Bittiği Halde Süre Uzatımı Yolu İle Kullandırılması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusunun gereği yerine getirilmediğinden raporumuzun Diğer Bulgular bölümünde Bulgu 2'de yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
Bazı Mal Alımlarının Kısımlara Bölünmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu bulgu inceleme döneminde tekrar etmediğinden bulgu konusu yapılmamıştır.
Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları	2019	Kısmen Yerine Getirildi	31.12.2019 tarihi itibariyle 3.301 ruhsatlı işyeri bulunduğu tespiti yapılmış ve buna karşılık ilan-reklam ve çevre temizlik vergisi mükellefi olan işyeri sayısının ise 7.309 olduğu görülmüştür.

www.balioglu.net

			İnceleme döneminde ise yapılan çalışmalar neticesinde ruhsatlı işyeri sayısının 4042 çıkarıldığı ve çalışmaların pandemi döneminde de devam ettiği görülmüştür. Bu anlamda bulgu konusunun yerine getirilmeye çalışıldığı kanaati oluşmuştur.
Belediye Personeli İçin Performans Ölçütlerinin Oluşturulmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından 14.01.2020 tarihinde Yetkinlik Bazlı Kurum Performans Yönergesi çıkarıldığından bulgu konusu yapılmamıştır
İşçi İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullandırılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusunun gereği yerine getirilmediğinden Diğer Bulgular Bulgu 5 olarak Sayıştay Denetim Raporunda yer almıştır.
Kesin Teminat Tutarının Hatalı Hesaplanması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus teminat tutarının tamamlanması yoluyla giderildiğinden bulgu konusu yapılmamıştır
Meclis Üyesinin Belediye'ye Taahhütte Bulunan Belediye Şirketinde Yönetim Kurulu Üyesi Olması ve Aynı Şirket Üzerinden Belediye'de Taşeron Olarak Çalışması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu meclis üyesi 28.12.2020 tarihinde belediye şirketindeki yönetim kurulu başkanlığı görevinden istifa ettiğinden bulgu konusu yapılmamıştır.
Geçmiş Dönem Kalkınma Ajansı Payının 2019 Yılında Giderleştirilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusunun 2019 yılına ilişkin olması, geçmişe yönelik düzeltilme imkânı olmaması ve denetim döneminde bu yönde bir hata bulunmaması sebebiyle bulgu konusu yapılmamıştır.

www.balioglu.net