T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

BURSA OSMANGAZİ BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 11
7. DENETİM BULGULARI 11
8. EKLER 56

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Belediyenin Personel Norm Kadro Sayıları ile Fiili Çalışan Personel Sayısı 4
Tablo 2: Belediyenin Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler 5
Tablo 3 : 2017–2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri .. 5
Tablo 4: 2017–2019 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri 6
Tablo 5: 2019 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar 7
Tablo 6: 2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar 7
Tablo 7: 2017 yılı Tahakkuk Tahsilat Durumu (*) 28
Tablo 8: 2018 yılı Tahakkuk Tahsilat Durumu (*) 29
Tablo 9: 2019 yılı Tahakkuk Tahsilat Durumu (*) 29

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Bilançoda "Diğer Duran Varlıklar" Hesap Grubunun Ters Bakiye Vermesi

2. Elden Çıkarılacak Stok ve Maddi Duran Varlık Satışlarının Usulune Uygun Muhasebeleştirilmemesi

3. Haklar Hesabının Yanlış Kullanılması

4. Şartlı Bağışla Edinilen Taşınmaz ile Tahsis Edilen Bazı Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

5. Taşınmazların Envanter ve Kayıtları ile Cins Tashihlerinin Yapılmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Dernek ve Vakıfların Yapım ve Hizmet Alımı İşleri Bedellerinin Belediye Bütçesinden Karşılanması

2. Belediye Gelirlerinin Takiplerinin Eksik Yapılması, Tahsil Edilemeyen Tutarların Yıllar İtibari ile Artması ve Bazı Gelir Kalemlerinde Tahsilat Oranının Çok Düşük Düzeylerde Kalması

3. Başkan Yardımcılığı Kadrosundan Müdürlük Kadrosuna Yapılan Atamanın Usulüne Uygun Olmaması

4. Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosuna Yapılan Atamanın Usulüne Uygun Olmaması

5. Pazar Yerlerinin İşletilmesinin ve İşgal Harcı Toplama Yetkisinin Yapılan Hizmet Protokolü İle Meslek Kuruluşlarına Devredilmesi

6. Kamulaştırmasız El Atma veya Hukuki El Atma Eylemi Sonucunda Çok Fazla Faiz Gideri, Vekâlet Ücreti ve Mahkeme Harcı Ödenmesi

7. İhale Mevzuatı Uygulamaları ve Kurumsal Yönetim Konularında Danışmanlık Hizmet Alımı Yapılması

8. Taşınırların Kayda Alınması, Kontrolü, Planlanması ve Kişilere Teslim Edilmesi İşlemlerinin Mevzuatın Öngördüğü Usulde Yürütülmemesi

www.balioglu.net

9. Jüri Ücretlerinin Doğrudan Öğretim Elemanlarına Ödenmesi

10. Belediye Personeline Ramazan Ayında Erzak Paketi Dağıtılması

11. Doğrudan Temin Usulü ile Yapılan Alım ile Yapım İşlerinde Evrakların Eksik Olması ve Sözleşme Yapılmaması

12. Belediye Vergi Gelirlerinden Herhangi Bir Gerekçe Gösterilmeden Eksiltme Yapılması

13. Geçici Görevlendirmeler Kapsamında Ödenen Harcırahlarda Mevzuatta Belirlenen Limitlere Uyulmaması

14. Kamu İhale Kanunu 21 ve 22'nci Maddelerindeki Parasal Limitler Dahilinde Yapılacak Harcamalarda, Ödeneklerin %10 Sınırının Kamu İhale Kurumundan İzin Alınmadan Aşılması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediye kendisine verilen görev ve yetkileri; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

Bu kanunların dışında hizmet alanlarına göre tabi olunan başlıca mevzuat aşağıda sıralanmıştır.

- 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
- 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu
- 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu
- 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun
- 213 sayılı Vergi Usul Kanunu
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
- 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun
- 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun
- 5326 sayılı Kabahatler Kanunu
- 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun
- 3194 sayılı İmar Kanunu
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

www.balioglu.net

İlçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14 ve 15'inci maddeleri ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinde düzenlenmiştir. Büyükşehir ilçe belediyeleri, bazı mahalli müşterek nitelikli hizmetleri kendileri sunmakla birlikte ulaşım, alt yapı, imar gibi birçok konuda büyükşehir belediyesinin koordinasyonu ve denetimi altında bulunmaktadır. 5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 10'uncu maddesinde, "*Büyükşehir ve ilçe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir."* hükmü yer almaktadır.

Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

İmar, coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dahil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı halleri ve mezbahaları işletebilir, işlettirebilir; sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kurslarını açabilir, işletebilir veya işlettirebilir.

Belediyeler sahip oldukları yasal yetkiler kapsamında, yönetmelik çıkarmaya, belediye yasakları koymaya ve uygulamaya, kanunlarda verilen cezaları uygulamaya, kanun ve kararnamelerle kendilerine tahsis edilen gelirleri toplamaya ve yine kanunlarla belirlenen giderleri yapmaya yetkilidirler. Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin ya da ruhsatların verilmesi de belediyenin yetki ve görevleri arasındadır. İdari ve mali özerkliğe sahip olan belediyelerin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsamaktadır.

Mahalli idare birimi olan belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi, Cumhurbaşkanı hükümet sisteminden önce tek başına İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktaydı. Cumhurbaşkanı hükümet sisteminden sonra İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında, 10.07.2018

www.balioglu.net

tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden sonra mahalli idareler alanında İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlendirilmiştir. Denetim ve soruşturma İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek, mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek gibi konularında ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yetkilidir.

1.2.Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye teşkilâtı" başlıklı 48'inci maddesinde; "*Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur.*

Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafî yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur." hükmüne yer verilmiştir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar, kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin 1'inci fıkrasına göre, belediye başkanınca yapılmaktadır. Söz konusu maddenin 7'nci fıkrasında ise, belediye başkanınca, norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanının, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusa göre en fazla dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebileceği, ifade edilmiştir.

Belediye, Bursa Büyükşehir ilçe belediyesidir. Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı, Osmangazi ilçesinin mülki sınırıdır. İlçe nüfusu 2019 yılı itibariyle 876.048'dir.

www.balioglu.net

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3'üncü maddesinde belediyenin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olarak sayılmıştır. Belediye Meclisi bir başkan ve 45 üyeden; belediye encümeni bir başkan ve 6 üyeden oluşmuştur.

Yıl sonu itibariyle 9 başkan yardımcısı bulunmaktadır. Başkan yardımcılarının 4'ü Belediye Meclisi üyeleri arasından görevlendirilmiştir.

Belediye Meclisinin 03.07.2019 tarihli toplantısında alınan 2019/248 sayılı karar ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15/b ve m maddelerine istinaden, birim müdürlükleri kapatılmış, bazıları birbirleriyle birleştirilmiş, bazı birim müdürlükleri yeniden kurulmuştur.

Bu kapsamda Belediyenin 2019 yıl sonu itibariyle 22 birim müdürlüğü bulunmaktadır.

Doğrudan Belediye Başkanına bağlı birimler, organizasyon yapısına göre, Özel Kalem Müdürlüğü ve İç Denetim Birimi'dir. Ancak, İç Denetim Birimi yıl sonu itibariyle fiili olarak bulunmamaktadır. Belediyenin diğer birim müdürlükleri ise 9 başkan yardımcısı arasında paylaştırılmıştır. Yıl sonu itibariyle 22 adet olan birim müdürlüklerinin 4'ü asaleten, 7'si vekaleten, 11'i tedviren yürütülmektedir.

www.balioglu.net

Belediyenin norm kadro sayısı ve fiili çalışan sayısı istihdam türüne göre aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: Belediyenin Personel Norm Kadro Sayıları ile Fiili Çalışan Personel Sayısı

Personelin İstihdam Türü	Norm Kadro Sayısı	Fiili Çalışan Sayısı
Memur	858	419
Sözleşmeli Personel	-	71
Kadrolu İşçi	335	182
Geçici işçi	-	11
696 sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1.866

Belediyenin yıl sonu itibariyle 194'ü teknik, 225'i idari toplam 419 memuru, 71 sözleşmeli personeli, 182 kadrolu işçisi, 11 geçici işçisi olmak üzere toplam 683 personeli olup, 1.866 kişi de 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında şirket elemanı olarak görev yapmaktadır.

Belediyede çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na, işçiler ise 1475 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi ile 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

Belediyenin sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 2: Belediyenin Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler

Şirketin adı	Ortaklık Payı (TL)	Ortaklık Oranı %
Osmangazi Kültür İşletmesi (OKİ)	10.000.000	100,00
Osmangazi Personel AŞ	1.000.000	100,00
BURFAŞ	150.000	1,42
BİNTED	100.000	20,00

Bursa Park Bahçe Sosyal ve Kültürel Hizmetler Turizm, Özel Yurt İşletmeciliği, İnşaat, Basın, Yayın, Matbaacılık, Reklamcılık Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (BURFAŞ)'da %1,42 oranındaki sermayenin tamamı ödenmiş olup Şirket sermayesinde en büyük pay Bursa Büyükşehir Belediyesi'ne aittir.

Bursa İnsan Kaynakları Taahhüt Eğitim Danışmanlık Hizmetleri İmar İnşaat ve Ticaret Limited Şirketi (BİNTED)'de %20 oranındaki sermayeninin tamamı ödenmiş olup Şirket sermayesinde en büyük pay Bursa Büyükşehir Belediyesi'ne aittir.

Sermayesinin tamamı Osmangazi Belediyesine ait olan şirketlerden; OKİ Osmangazi Kültür İşletmesi AŞ (OKİ)'de sermayenin %65'i, Osmangazi Personel AŞ'de ise sermayenin %25'i ödenmiş durumdadır.

www.balioglu.net

1.3.Mali Yapı

Belediye bütçesi, program bütçe esasına göre hazırlanmak suretiyle mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır.

2017-2019 yılları bütçe giderlerinin seyri, ekonomik sınıflamanın 1 inci düzeyi esas alınarak aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 3 : 2017–2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Gider Türü	2017 Yılı (TL) (A)	2018 Yılı (TL) (B)	2019 Yılı (TL) (C)	Değişim Oranı % D=[(C-B)/B]*100
Personel Giderleri	50.837.440,42	59.596.453,29	67.108.210,92	12,60
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Gideri	8.129.695,47	9.004.360,19	9.930.966,87	10,29
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	151.543.506,88	200.867.457,01	230.836.143,46	14,92
Faiz Gideri	6.000.714,58	4.870.755,78	3.788.178,26	-22,23

Cari Transferler	12.860.535,08	10.453.664,13	13.999.342,51	33,92
Sermaye Giderleri	172.278.493,50	199.481.816,42	130.062.506,14	-34,80
Sermaye Transferleri	1.000.000,00	1.750.000,00	1.000.000,00	-42,86
Toplam	**402.650.385,93**	**486.024.506,82**	**456.725.348,16**	**-6,03**

2019 yılı bütçe giderlerinde, 2017 yılına göre %13,43 oranında artış olurken, 2018 yılına göre %6,03 oranında azalma meydana gelmiştir. Belediyenin giderlerinde geçen yıla göre, personel giderleri ve buna bağlı olarak sosyal güvenlik prim tutarları ile mal ve hizmet alım giderlerinde ve cari transferlerde artış olurken, diğer gider türlerinde azalış meydana gelmiştir. Geçen yıla göre en yüksek artış %14,92 oranı ile mal ve hizmet alım giderlerinde olmuştur.

2018 yılındaki toplam bütçe giderlerinin, 2017 yılına göre artışı %20,71 olmuştur. Bu artışta da, 2018 yılında gerçekleşen mal ve hizmet alım giderlerindeki, %32,55 oranındaki artış etken olmuştur. Sonuç olarak yıllar itibariyle gider türleri karşılaştırıldığında mal ve hizmet alımlarındaki artış hızı yüksek olmuştur.

www.balioglu.net

2017-2019 yılları bütçe gelirlerinin seyri, ekonomik sınıflamanın 1 inci düzeyi esas alınarak aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 4: 2017–2019 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Gelir Türü	2017 Yılı (TL) (A)	2018 Yılı (TL) (B)	2019 Yılı (TL) (C)	Değişim Oranı % D=[(C-B)/B]*100
Vergi Gelirleri	122.058.967,59	134.620.026,11	142.516.264,87	5,87
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	29.986.903,42	41.483.942,92	31.896.810,07	-23,11
Alınan Bağış, Yardımlar ile Özel Gelirler	3.050.565,99	3.232.264,90	309.441,59	-90,43
Diğer Gelirler	209.278.888,54	234.498.260,31	248.863.854,05	6,13
Sermaye Gelirleri	5.582.822,64	68.180.051,72	23.753.618,90	-65,16
Toplam	**369.958.148,18**	**482.014.545,96**	**447.339.989,48**	**-7,19**

2019 yılı bütçe gelirlerinde, 2017 yılına göre %20,92 oranında artış olurken 2018 yılına göre %7,19 oranında azalış meydana gelmiştir. 2019 yılında toplam gelirler içerisinde vergi gelirlerinin payı %31,86'dır. Gelirler içerisinde diğer gelirler, 248.863.854,05 TL ile %55,63'lük paya sahiptir. Diğer gelirlerin %87,53'üne denk gelen 217.837.369,89 TL ise merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paydan oluşmaktadır.

2019 yılına ilişkin ekonomik sınıflamanın 1 inci düzeyi esas alınarak düzenlenen bütçe tahmini giderleri ile gerçekleşmelerine ilişkin tablo aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 5: 2019 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

Gider Türü	2019 Yılı Gider Bütçesi (TL) (A)	2019 Yılı Gerçekleşen (TL) (B)	Gerçekleşme Oranı % C=(B/A)*100
Personel Giderleri	71.321.000,00	67.108.210,92	94,09
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Gideri	11.506.000,00	9.930.966,87	86,31
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	246.652.000,00	230.836.143,46	93,59
Faiz Gideri	3.000.000,00	3.788.178,26	126,27
Cari Transferler	12.586.000,00	13.999.342,51	111,23
Sermaye Giderleri	259.035.000,00	130.062.506,14	50,21
Sermaye Transferleri	2.000.000,00	1.000.000,00	50,00
Yedek Ödenek	31.900.000,00		
Toplam	**638.000.000,00**	**456.725.348,16**	**71,59**

www.balioglu.net

Belediyenin 2019 yılına ait giderleri, "(A) Ödenek cetvelinde" 638.000.000,00 TL olarak belirlenmiş, geçen yıldan devreden ödenek tutarı olan 1.373.176,74 TL, yıl içinde bütçeye ilave edilmiş, gider kalemleri arasında ekleme ve düşülme yapılarak gider bütçe tutarları yeniden belirlenmiş ve sonuç olarak net bütçe ödeneği 639.373.176,74 TL olmuştur. 2019 yılında 456.725.348,16 TL bütçe gideri yapılmış olup bu tutar, tahmini bütçe tutarının %71,59'una, net bütçe ödeneğinin %71,43'üne denk gelmektedir.

2019 yılına ilişkin ekonomik sınıflamanın 1 inci düzeyi esas alınarak düzenlenen bütçe tahmini gelirleri ile gerçekleşmelerine ilişkin tablo aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 6: 2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

Gelir Türü	2019 Yılı Gelir Bütçesi TL (A)	2019 Yılı Gerçekleşen TL (B)	Gerçekleşme Oranı % C=(B/A)*100
Vergi Gelirleri	257.287.000,00	142.516.264,87	55,39
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	67.283.000,00	31.896.810,07	47,41
Alınan Bağış ve Yardımlar	12.500.000,00	309.441,59	2,48
Diğer Gelirler	269.398.000,00	248.863.854,05	92,38
Sermaye Gelirleri	34.532.000,00	23.753.618,90	68,79
Red ve İadeler (-) (*)	- 3.000.000,00		
Toplam	**638.000.000,00**	**447.339.989,48**	**70,12**

(*) Yıl içinde gerçekleşen 884.425,33 TL tutarındaki red ve iadeler ilgili gelir türünden indirildiği için gerçekleşen sütununda "Red ve iadeler" tutarı yer almamıştır.

Belediyenin ilk bütçe gelir tahmini tutarı 638.000.000,00 TL olarak belirlenmiş, geçen yıldan devreden 161.527.974,62 TL tutarındaki gelir tahakkuku ve yıl içinde tahakkuk eden 494.046.959,78 TL ile birlikte toplam gelir tahakkuku 655.574.934,40 TL olmuştur.

2019 yılında 884.425,33 TL olan red ve iadelerden sonra 447.339.989,48 TL net tahsilat gerçekleşmiştir. Gerçekleşme oranı, tahmini bütçeye göre %70,12'dir.

Ancak 2019 yılında net tahsilat tutarı 447.339.989,48 TL olmakla birlikte gelecek yıla devreden yani tahsil edilemeyen tutar 207.350.519,59 TL olup tahsilat oranı toplam gelir, tahakkuk tutarının %68,24'üdür.

Belediyenin, 31.12.2019 tarihli bilançosunun aktif ve pasif büyüklüğü 1.457.819.818,38 TL'dir. Belediyenin, çeşitli yatırımları için İller Bankasından kullandığı toplam 19.424.227,64 TL kredi ana para borcu bulunmaktadır. 2019 yılı faaliyet sonuçları tablosuna göre giderler toplamı 389.712.931,25 TL, gelirler toplamı 500.944.926,62 TL olup 2019 yılı faaliyet olumlu sonucu 111.231.995,37 TL'dir.

www.balioglu.net

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Belediyenin muhasebe kayıt sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarih 29724 Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Kasa sayım tutanağı

- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Alınan çekler sayım tutanağı
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

www.balioglu.net

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

www.balioglu.net

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kanun'un "İç Kontrol Sistemi" başlıklı Beşinci Kısmının 55, 56 ve 57'nci maddelerinde iç kontrol sisteminin tanımı, amacı ve yapısı belirlenmiştir. Söz konusu Kanunda; İç kontrol; "*idarenin 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 tanımlanmıştır.

Osmangazi Belediye Meclisinin 03.07.2019 tarihli toplantısında alınan 2019/248 sayılı

karar ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15/b ve m maddelerine istinaden, Müdürlükler bazında değişiklik yapılmış, "Strateji Geliştirme ve Bütçe Müdürlüğü" ile "Şehir Planlama Müdürlüğü" kurulmuş, Emlak ve İstimlak, Plan ve Proje Müdürlükleri kapatılarak Fen İşleri Müdürlüğü, Kentsel Tasarım Müdürlüğü kapatılarak Şehir Planlama Müdürlüğü, Müze Müdürlüğü kapatılarak Spor ve Kültür Merkezleri Müdürlüğü kapsamına alınmış, 12 Müdürlüğün adı değiştirilmiştir.

Bu nedenle; Belediyede; 2018 yılında İç Kontrol Sistemi kurulmuş, aynı yıl Kamu Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmış olmakla birlikte, Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev tanımlarının, iş akış süreçlerinin, risk formlarının, risk formlarına bağlı olarak kontrol faaliyetlerinin uygulanması ile ilgili periyotların, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurul üyelerine ait görevlendirmelerin, değişen organizasyon yapısı gereği güncellenmesi gerekmiştir. Denetim tarihi itibariyle söz konusu güncellemeler tamamlanamamıştır. Halen iç denetçi kadrosunda görevli personel istihdam edilmediğinden aktif denetim ve raporlama çalışmaları yapılmamaktadır.

www.balioglu.net

Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini, Belediyenin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini, her türlü mali karar ve işlemlerde olası usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini, varlıkların kötüye kullanılmasını ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını teminen 5018 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat çerçevesinde iç kontrol sisteminin, yeni organizasyon yapısına göre güncellenmesi gerekmekte olup beraberinde iç denetçi istihdamı da sağlanmalıdır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bursa Osmangazi Belediyesinin 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Bilançoda "Diğer Duran Varlıklar" Hesap Grubunun Ters Bakiye Vermesi

Yıl sonu itibariyle; "294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı" 7.265.713,22 TL borç, "299 Birikmiş Amortismanlar Hesabı" ise 14.539.368,91 TL alacak bakiyesi vermiştir. Birikmiş amortismanların, elden çıkarılacak stoklar ve hurdalar hesap bakiyesinden fazla olması nedeniyle bilançoda "29 Diğer duran varlıklar" hesap grubunun tutarı, (-)7.273.655,69 TL'dir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı açıklamasına ilişkin, "Hesabın niteliği" başlıklı 224'üncü maddesinde bu hesabın, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı, 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabı açıklamasına ilişkin, "Hesabın niteliği" başlıklı 228'inci maddesinde ise bu hesabın, diğer duran varlıklar hesap grubunda yer alan hesaplarda kayıtlı amortismana tabi duran varlıklar için ayrılmış olan amortisman tutarlarını izlemek için kullanılacağı, belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Ayrıca 04.11.2015 tarih, 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Amortisman ve Tükenme Payları Genel Tebliği'nin (Sıra No: 47) "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinin yedinci fıkrasında; *"Çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortismana tabi maddi duran varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismana tabi tutulmamış kısmının tamamı amortismana tabi tutulur."* denilmektedir.

Söz konusu 47 sıra nolu Tebliğ'e göre, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların 294 nolu hesaba kaydı yapılırken amortismana tabi tutulmamış kısmının da amortismana tabi tutulması gerekmekte olup, bu şekildeki bir kayıtla 294 ve 299 nolu hesapların bakiyelerinin birbirine eşitliği sağlanmalı, bunun yanı sıra kullanılma olanağını yitirmiş varlıkların defter değeri olmamakla birlikte, henüz elden çıkarılmadığı için 294 ve 299 nolu hesaplarda takibine devam edilmelidir.

Bu kapsamda yapılan incelemede; 47 sıra nolu Tebliğ'e uygun olarak hesaplarda kayıt düzeltmesi yapılırken, 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının alacağına ve elden çıkarılacak stoklar ve hurdalar hesabına ait 630.13.03 Birikmiş Amortismanlar Hesabının borcuna fazladan

7.273.655,69 TL kaydedildiği, görülmüştür.

Bu kayıt sonucu elden çıkarılacak stoklar ve maddi duran varlıkların net değeri bilançoya (-) 7.273.655,69 TL olarak yansımıştır. Aktif (varlıklar) toplamı bu tutar kadar yanlış olurken aynı zamanda "630.13.03 Birikmiş Amortismanlar Hesabının borcuna kaydedilen söz konusu tutar, faaliyet giderlerini yükseltmiş ve faaliyet sonuçları tablosunu olumsuz yönde etkilemiş olup bu işlem sonucu, 2019 yılı faaliyet dönem sonucu her iki mali tabloda da 7.273.655,69 TL kadar eksik yer almıştır. Bu şekildeki kayıt, aynı zamanda varlıkların, fiziki sayımlarının yapılmadığını ve kayıtlarla kontrolünün sağlanmadığını da göstermektedir.

Bu kapsamda, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Muhasebat Genel Müdürlüğü Amortisman ve Tükenme Payları Genel Tebliği (Sıra No: 47)'ne uygun kayıtların yapılması, ayrıca varlıkların, ölçmek, tartmak, saymak suretiyle gerekli fiziki sayımlarının yapılarak muhasebe kayıtları ile fiziki durum arasında eşitliğin sağlanması gerekmektedir.

Denetimdeki tespitler sonrası İdare tarafından hesaplarda gerekli düzeltme işlemi yapılmıştır. Ancak söz konusu düzeltme 2020 yılı hesaplarına yansımış olup 2019 yılı mali tablolarını düzeltici etkisi bulunmadığından bulguda belirtilen değerlendirmemiz devam etmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 2: Elden Çıkarılacak Stok ve Maddi Duran Varlık Satışlarının Usulune Uygun Muhasebeleştirilmemesi

Yıl içinde satışı yapılan elden çıkarılacak stok ve maddi duran varlıkların, satışına ilişkin muhasebe kayıtlarının hatalı yapıldığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının açıklamasında;

"Hesabın işleyişi

MADDE 225 – (1) Elden çıkarılacak stoklar ve maddi duran varlıklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Borç

1) Kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıklar kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarı 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç

kaydedilir.

2) Satılan varlıkların satış bedeli ile net değerleri arasında oluşan olumlu fark bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.

b) Alacak

1) Satılan varlıkların satış bedeli ile net değerleri arasında oluşan olumsuz fark bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir.

2) Bu hesapta kayıtlı varlıklardan satılmak suretiyle elden çıkarılanların satış bedeli 100-Kasa Hesabı, 102-Banka Hesabı veya ilgili diğer hesaplara, ayrılmış olan amortisman tutarı 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, kayıtlı değeri bu hesaba alacak kaydedilir." denilmektedir.

Ancak 04.11.2015 tarih, 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Amortisman ve Tükenme Payları Genel Tebliği'nin (Sıra No: 47) "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinin yedinci fıkrasında; *"Çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortismana tabi maddi duran varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismana tabi tutulmamış kısmının tamamı amortismana tabi tutulur."* denildiğinden söz konusu varlıkların 294 ve 299 nolu hesapların bakiyelerinin birbirine eşit olması zorunlu tutulmuş olmakla birlikte söz konusu varlıkların bu tutarlar üzerinden her iki hesapta da takibinin devam ettirilmesi, öngörülmüştür.

Hem Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, hem de 47 Sıra Nolu Tebliğ bir arada değerlendirildiğinde; Bu kapsamdaki satış işlemlerinde, satışa konu varlığın 294 ve 299 nolu hesaplardaki tutarları karşılıklı kapatılmalı, satış bedeli 600 Gelirler hesabına alacak kaydedilmelidir.

Belediyece 2019 yılı içinde, hurda araç ve muhtelif orta vasıflı demir çelik hurdası, Makine Kimya Endüstrisi Kurumu Hurda İşletmesine toplam 62.200 kg karşılığı 18.054,40 TL'ye satılmıştır.

Satış işlemine ilişkin muhasebe işlem fişinde, satış bedeli olan toplam 18.054,40 TL, 102 Banka Hesabının borcuna kaydedilirken, aynı tutar kadar 294 hesaba alacak kaydı yapılmış olup satışı yapılan varlığın 294 Elden Çıkarılacak Stok ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında yer alan tutarı yerine, satış tutarı kadar 294 nolu hesaptan çıkış yapılmıştır.

www.balioglu.net

Bu suretle satışı yapılan varlığın, 294 ve 299 nolu hesaplardaki kayıtlı tutarı karşılıklı mahsup edilmeyerek satışı yapılan varlığın birikmiş amortismanı 299 nolu hesabın içinde kalmış, 294 nolu hesaptaki kayıtlı değeri dikkate alınmayarak satış bedeli kadar hesaptan çıkış yapılmış, satış bedeli gelir kaydedilmemiş, dolayısıyla satış işlemine ilişkin yapılan yanlış muhasebe kayıtları, mali tabloları etkilemiştir.

Bu şekildeki kayıt, aynı zamanda varlıkların, fiziki sayımlarının yapılmadığını ve kayıtlarla kontrolünün sağlanmadığını da göstermektedir.

Nitekim, 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının yıl sonu bakiyesi 7.265.713,22 TL'dir. Satış yapıldığında 294 ve 299 nolu hesapların karşılıklı mahsup edilmemesinin yanı sıra satış bedeli kadar 294 nolu hesaplardan çıkış yapılması ve o varlığın 294 nolu hesaptaki kayıtlı değerinin dikkate alınmaması, söz konusu hesap bakiyesinin hatalı görünmesine neden olmuştur.

Bu kapsamda, söz konusu satışlarda; satışı yapılan varlığın, muhasebe kayıtlarında yer alan tutarı kadar 294 ve 299 nolu hesaplardan çıkışı yapılmalı, mevzuat gereği 294 ve 299 hesaplarda yer alan tutarlar eşit olacağından varlığın satış bedeli 600 Gelir Hesaplarına, gelir olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 3: Haklar Hesabının Yanlış Kullanılması

Haklar hesabına alınmaması gereken hakediş ödemelerinin haklar hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260 Haklar Hesabını düzenleyen "Hesabın Niteliği" başlıklı 210'uncu maddesinde; *"Bu hesap, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır."* ve "Hesabın İşleyişi" başlıklı 211'nci maddesinde ise *" (1) Haklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.*

a) Borç

(1) Bütçeye gider kaydıyla edinilen haklar bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaba, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir. ..." hükümlerine yer verilmiştir. Mevzuat hükümlerine göre

herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve kurumun belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği bilgisayar yazılımları ve benzeri nitelikteki hak ve yetkilere ilişkin harcamaların 260 Haklar Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemeler sonucu, 260 Haklar Hesabına kaydedilmemesi gerekirken aşağıda yer alan 2019 yılına ait hakediş ödemelerinin söz konusu hesaba kaydedildiği görülmüştür.

1) "Plan proje müd kız yakup parkı kentsel dön ve gelişim alanında Bursa'nın fethi konulu panoramik müze sanatsal işi", Tutar: 1.156.400 TL

2) "Panaroma 1326 fetih müzesi güvenli yeşil bina sertifikası almak için denetleme hizmeti alınması", Tutar: 65.468,04 TL

3) "Soğanlı kentsel dönüşüm projesi 1.etap rezerv alanda kat karşılığı olarak yaptırılacak binaların inşaat aşaması ve inşaat sonrası danışmanlık hizmet alım işi", Tutar: 39.352,24 TL

4) "Osmangazi Belediyesince muhtelif bölgelerde kat karşılığı veya yapım işi olarak yapılacak yapıların kontrollük müşavirlik ve danışmanlık hizmeti alımı işi", Tutar: 362.850 TL

5) "İmar hukukuna dayalı ve ilgili konularda Bursa Osmangazi Belediyesi ile yüklenici firma arasında yapılacak olan iş birliği ve ortak hizmetlerin alımı işi", Tutar: 34.810 TL

6) "İlçemiz, alaaddin mahallesi, 4753 ada, 32,33 ve 34 parsellerde filiboz mescid'nin temel zilerinin araştırılması amacıyla arkeolojik kazı yapılması işi", Tutar: 21.980,27 TL

7) "Kapalı devre ve kamera hizmeti alımı işi", Tutar: 58.705 TL

Yukarıda açıklandığı gibi herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve kurumun belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği yazılım ve benzeri nitelikteki hak ve yetkilere ilişkin harcamaların 260 Haklar Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Yukarıda örnek olarak yer alan hakediş ödemelerine ait tutarların 260 Haklar Hesabına kaydedilmesi nedeniyle söz konusu hesap fazla bakiye vermiş olup, bu nitelikteki harcamaların ilgili varlık ya da gider hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Şartlı Bağışla Edinilen Taşınmaz ile Tahsis Edilen Bazı Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Belediye veri tabanında yapılan incelemeler sonucunda, bazı kişilerce şartlı olarak

www.balioglu.net

bağışlanan arsa ile bazı muhtarlıklara tahsisi yapılan yerlerin muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

a)-Şartlı bağışla edinilen gayrimenkulün muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

Belediye veri tabanında yapılan incelemeler sonucunda, bazı kişilerce şartlı olarak bağışlanan arsaya ilişkin muhasebeleştirmenin yapılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188 ve 189'uncu maddelerinde "250 Arazi ve Arsalar Hesabı" nın nitelik ve işleyiş şekilleri açıklanmıştır.

Buna göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılmaktadır.

Anılan Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 189'uncu maddesinde:

" ...

3) Bedelsiz olarak kuruma intikal eden arsa ve araziler tespit edilen değerleri üzerinden bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir."

denilmektedir.

Yapılan incelemede, 08.05.2019 tarih ve 232 no.lu Belediye Meclisi kararına konu edilen ve okul yapılması şartı ile bağışlanan (7714 ada ve 45 parsel sayılı) arsaya ilişkin muhasebeleştirme işleminin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu nedenle, bağış yoluyla edinilen söz konusu gayrimenkulle ilgili olarak; anılan Yönetmelik'te gösterildiği şekilde işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

b)-Tahsis edilen bazı taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

Belediye veri tabanında yapılan incelemeler sonucunda, bazı muhtarlıklara tahsisi yapılan yerler bulunduğu halde muhasebe birimince anılan tahsis işlemlerine ilişkin muhasebeleştirmenin yapılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli

www.balioglu.net

veya bedelsiz olarak kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği belirtilmiştir. Diğer taraftan kamu kurum ve kuruluşları tarafından görev alanına giren işlerde kullanılmak üzere belediyelere de taşınmaz tahsisi yapılabilir. Bu doğrultuda tahsis edilen veya tahsisli kullanılan taşınmazların mali tablolarda görünmesini teminen gerekli muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 192'nci ve 193'üncü maddelerinde, 252-Binalar Hesabı açıklanmış olup; "Hesabın niteliği" başlıklı 192'nci maddesinde, Binalar Hesabının, eklenti ve bütünleyici parçaları dahil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

"Hesabın İşleyişi" başlıklı 193'üncü maddesinde ise hesaba ilişkin borç ve alacak kayıtları gösterilmiş olup; anılan maddenin alacak kayıtlarının açıklandığı 7'nci fıkrasında aynen:

"Tahsise konu edilen binalar tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı 500-Net Değer Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilir." denilmektedir.

www.balioglu.net

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 130 ve 132'nci maddeleri ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188, 189, 190, 191 ve 192'nci 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 belirlenmiş ve tesis edilen 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar, 03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar yardımcı hesaplarında kamu idaresince takip edileceği hükmüne yer verilmiştir.

Diğer taraftan 10.10.2006 tarih ve 26315 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tahsisli taşınmaza ilişkin giderler" başlıklı 7'nci maddesinin;

"(1) Tahsisli taşınmazlarla ilgili olarak harcamalara katılma payı da dâhil olmak üzere her türlü malî yükümlülükler ve diğer giderler, tahsis yapılan kamu idaresi tarafından ödenir."

hükmüne göre de tahsisli taşınmazlar ile ilgili her türden giderin tahsis yapılan kurum

tarafından karşılanması, dolayısıyla da muhasebe kayıtlarının, tesis edilen bu işlemlere göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu haliyle de tahsisli taşınmazların tahsis bilgisinin muhasebe kayıtlarında ilgili yardımcı hesaplarda belli edilmesi, idarenin tahsise konu taşınmazları üzerindeki malî yükümlülükleri açısından anlam kazanmaktadır.

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

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

denildiğinden, 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 birlikte değerlendirildiğinde; 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 İdare, bu kavram uyarınca varlıklarının gerçek

www.balioglu.net

durumunun mali tablolarda yer almasını sağlamalıdır.

Tahsis dosyaları ve diğer mali defter ve tablolar üzerinde yapılan incelemede; Belediyece, 12.06.2019 tarih ve 312 karar sayılı Meclis kararı ile Sakarya Muhtarlığına 5 yıl süre ile bedelsiz tahsis edildiği anlaşılan Demirtaş hizmet binasının zemin kat Z02 no.lu bağımsız bölümü ve Barbaros Muhtarlığına yine 5 yıl süre ile bedelsiz tahsis edilen zemin kat Z03 no.lu bağımsız bölümüne ilişkin muhasebeleştirmenin yapılmadığı tespit edilmiştir. Bu yönü ile bilanço sağlıklı bilgileri içermemektedir.

Yapılan açıklamalar kapsamında, tahsis edilen taşınmazların mevzuat hükümlerine uygun olarak ilgili varlık hesaplarına ve net değer hesaplarına kaydının yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Taşınmazların Envanter ve Kayıtları ile Cins Tashihlerinin Yapılmaması

www.balioglu.net

Belediyenin mülkiyetinde bulunan ve kullanımına tahsis edilen binalar ile arsa ve arazilerin, envanter ve kayıtları ile cins tahsislerinin yapılmaması nedeniyle mali tablolarda hatalı yer aldığı görülmüştür.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 5'inci maddesinin 2'nci fıkrasında; *"Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınır."* denilmektedir. Adı geçen Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre; kamu idarelerinin, tapu kütüğünde kendi adlarına kayıtlı olan taşınmazları, "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu" na (Ek–2), kendilerine tahsisli taşınmazları ise "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu" na (Ek–6) kaydetmeleri gerekmektedir. Harcama birimlerince doldurulacak söz konusu formlar, mali hizmetler birimince konsolide edilecek, böylece kuruma ait taşınmaz envanteri ile mali tabloların karşılaştırılmasına imkan sağlayan icmal cetveller (Ek–7) oluşturulacaktır. Yapılan incelemelerde söz konusu form ve cetvellerin hazırlanmadığı görülmüştür.

Adı geçen Yönetmelik'in "Cins Tashihlerinin Yapılması" başlıklı 10'ncu maddesinde;

"Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda,

taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır. Kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük, kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır." hükmü yer aldığı halde cins tashihi yapılmayan taşınmazların bulunduğu görülmüştür.

Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çerçevesinde yapılan bu envanter işlemlerinin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre de mali tablolara yansıtılması gerekmektedir.

Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazlar ile tahsisen kullandığı taşınmaz kayıtlarının incelenmesi neticesinde; Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmadığı, bunların mevcut kullanım şekline göre kayıtlara alınmadığı ve cins tashihlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

252 Binalar Hesabında cins tahsisi yapılmamış;

46.053.310,61 TL tutarında beton, kagir, demir veya çelik idare binalarının, 14.769.766,12 TL'sinin 252.01.01.01.99 ekonomik kodlu "Diğer" alt hesabı borç kalanında,

40.824.526,72 TL tutarında beton, kagir, demir veya çelik idare sosyal ve kültürel amaçlı binaların, 4.127.039,65 TL'sinin 252.01.01.04.99 ekonomik kodlu "Diğer" alt hesabı borç kalanında,

25.720.470,79 TL tutarında beton, kagir, demir veya çelik spor amaçlı bina ve tesislerin, 11.180.232,53 TL'sinin 252.01.01.05.99 ekonomik kodlu "Diğer" alt hesabı borç kalanında,

13.047.054,50 TL tutarında beton, kagir, demir veya çelik turizm ve dinlenme amaçlı binaların, 3.454.963,30 TL'sinin 252.01.01.06.99 ekonomik kodlu "Diğer" alt hesabının borç kalanında,

8.279.096,31 TL tutarında beton, kagir, demir veya çelik ticaret amaçlı binaların, 2.716.998,98 TL'sinin 252 01 01 09 99 ekonomik kodlu "Diğer" alt hesabının borç kalanında,

1.146.822,56 TL tutarında beton, kagir, demir veya çelik tarihi ve sanatsal yapıların,

tamamının 252.01.01.11.99 ekonomik kodlu "Diğer" alt hesabının borç kalanında,

11.204.194,60 TL tutarında ahşap-kerpiç idare binalarının, 11.158.596,45 TL'sinin 252.01.02.01.99 ekonomik kodlu "Diğer" alt hesabının borç kalanında,

147.706,43 TL tutarında ahşap-kerpiç sosyal ve kültürel amaçlı binaların, tamamının 252.01.02.04.99 ekonomik kodlu "Diğer" alt hesabının borç kalanında,

2.570.709,63 TL tutarında ahşap-kerpiç ticaret amaçlı binaların, tamamının 252 01 02 09 99 ekonomik kodlu "Diğer" alt hesabının borç kalanında,

10.260.660,49 TL tutarında galip malzemesi teneke muvakkat barakalar ile prefabrik tarihi ve sanatsal yapıların, tamamının 252 01 04 11 99 ekonomik kodlu "Diğer" alt hesabının borç kalanında,

66.256.489,70 TL tutarında hiçbir sınıfta yer almayan, 252.01.99 ekonomik kodlu "Diğer" Binalar hesabının borç kalanında,

14.349.933,83 TL tutarında kamu idaresinin tahsis ettiği beton, kagir, demir ve çelik hizmet binalarının, 945.244,19 TL'sinin 252 02 01 01 99 ekonomik kodlu "Diğer" alt hesabının borç kalanında,

1.437.705,68 TL tutarında hiçbir sınıfta yer almayan binaların, tamamının 252 02 01 99 ekonomik kodlu "Diğer" alt hesabının borç kalanında,

689.149,65 TL tutarında tarihi yapıların, tamamının 252.02.11.99 ekonomik kodlu "Diğer" alt hesabının borç kalanında,

taşınmaz kaydı bulunmaktadır.

252 Binalar Hesabında cins tashihi yapılmamış toplam 130.862.085,36 TL tutarında kayıtlı taşınmazların olması nedeniyle, mali tabloların hatalı bilgi içerdiği ve şeffaflık ilkesinin ihlal edildiği değerlendirilmektedir.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların envanter ve kayıtları ile cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

www.balioglu.net

BULGU 1: Dernek ve Vakıfların Yapım ve Hizmet Alımı İşleri Bedellerinin Belediye Bütçesinden Karşılanması

Özel bir derneğe ait yurt inşaatı giderleri ile özel bir vakfa ait yurdun yemek giderlerinin Belediye bütçesinden ödendiği tespit edilmiştir.

a)-Özel bir derneğe ait yurt inşaatı giderlerinin Belediye bütçesinden ödendiği görülmüştür.

Yapılan incelemelerde; kamu yararına çalışan dernek vasfıyla özel bir derneğin talebi üzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (c) bendi dayanak gösterilerek, söz konusu derneğin kendi arsası üzerine yurt inşaatı yapılmakta olduğu tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

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

a) Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.

b) Mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir.

c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir. ..." hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin 1'inci fıkrası (a) bendi hükmüne göre; Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına

www.balioglu.net

ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir, ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Aynı maddenin 1'inci fıkrası (b) bendi hükmüne göre; belediyeler, mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilir.

Adı geçen Kanun'un 75'inci maddesinin 1'inci fıkrası (c) bendi hükmüne göre ise Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; kamu yararına çalışan dernekler ve Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Kanun maddesinin bu bendinde, söz konusu vakıf ve derneklere ortak hizmet projesi kapsamında gerekli kaynak aktarımının yapılacağı ve gerekli aynî ihtiyaçların karşılanabileceğine dair hüküm bulunmamaktadır. Yine Kanun maddesinin 1'inci fıkrası (a) bendi hükmüne göre, Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebileceği belirtilmiş olup vakıf ve derneklere ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebileceğine dair bir hüküm bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

03.10.2018 tarihli 2018/293 esas ve 666 karar nolu Belediye Meclisi Kararı ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75/1-c kapsamında, söz konusu derneğin kendi arsası üzerine yurt inşaatı yapılmakta olduğu tespit edilmiştir. Belediye ile söz konusu dernek arasında Kanun'un 75/1-c kapsamında işbirliği protokolü imzalanmış ve belediye, özel derneğin yurt inşaatı yapımını 5.982.000,00 TL+KDV bedelle üstlenmiştir.

XYZ Vakfı ile Osmangazi Belediyesi Arasındaki Kükürtlü Öğrenci Yurdu İnşaatı İşine Ait İşbirliği Protokolü'nün "Protokolün Konusu" başlıklı 1'inci maddesinde; *"Mülkiyeti ... Vakfına ait, Bursa İli, Osmangazi İlçesi, Kükürtlü Mahallesi 3859 Ada, 11 Parselde bulunan .... Vakfın ait camii ve yurdun yıkılmasının ardından, caminin vakfın kendi imkanları ile yapılmasına, yurdun ise Osmangazi Belediyesi tarafından yurt inşaatı uygulamasının gerçekleştirilmesine ve ... Vakfı Kullanılmasına yönelik ...Vakfı ve Osmangazi Belediyesi arasındaki işbirliği detaylarını içermektedir."* denilmektedir. Söz konusu protokol incelendiğinde ortada bir projenin varlığından söz etmek mümkün değildir. Adı geçen protokol, yurt inşaat yapımı ve iki tarafın yurt inşaatı yapımındaki sorumluluklarını düzenlemekte olup herhangi bir ortak hizmet projesinden bahsetmemektedir. Protokolde salt bir inşaat yapım işi söz konusu olup, Kanun maddesi ortak hizmet projesi gerçekleştirilebileceğini

düzenlemektedir. Bu tarz protokollerle ülkedeki bütün vakıf ve derneklere ait yurtların inşaatlarının yapılabilmesinin önü açılacaktır ki bu da belediye imkanları açısından mümkün değildir. Adı geçen Kanun'un 75'inci maddesinin 1'inci fıkrası (a), (b) ve (c) bentlerine baktığımızda; söz konusu vakıf ve derneklere ait yapım, bakım, onarım işlerinin üstlenilebileceğine, ortak hizmet projesi kapsamında gerekli kaynak aktarımının yapılacağına ve gerekli aynî ihtiyaçların karşılanabileceğine dair hüküm bulunmamaktadır.

Yukarıda açıklanan Kanun hükmünden anlaşılacağı üzere; Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; kamu yararına çalışan dernekler ve Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Ancak, söz konusu vakıf ve derneklere ait yapım, bakım, onarım işlerinin yapılmaması gerekmektedir.

b)- Özel bir vakfa ait yurdun, yemek giderlerinin Belediye bütçesinden ödendiği görülmüştür.

Yapılan incelemelerde; özel bir vakfın talebi üzerine 15 gün boyunca günlük 300 kişilik kahvaltı ve öğle yemeği bedeli olan 21.870,00 TL'nin Belediye bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçelerden yardım yapılması" başlıklı 29'uncu maddesinde; *"... Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir. ..."* denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında; *"5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile 5253 sayılı Dernekler Kanununun 10 uncu maddesi; belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanmaz."* Hükmü yer almaktadır. Bu madde hükmüne göre belediyelerin özel bir vakfa yardım yapma imkanı bulunmamaktadır.

Yukarıdaki bulguda da açıklandığı üzere; 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin 1'inci (a), (b) ve (c) bentlerinde, söz konusu vakıf ve derneklere ortak hizmet projesi kapsamında gerekli kaynak aktarımının yapılacağı ve gerekli aynî ihtiyaçların karşılanabileceğine dair hüküm de bulunmamaktadır.

Yukarıdaki mevzuat maddeleri hükümlerine göre; özel bir vakfa ait yurtta kahvaltı ve öğle yemeği bedelinin karşılanması mümkün değildir. Bu uygulama, ülkedeki bütün vakıf ve derneklere ait yurtlarda kahvaltı ve öğle yemeği bedellerinin karşılanmasının önünü açacaktır ki bu da belediye imkânları açısından mümkün değildir.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda, özel bir vakfa ait yurtta kahvaltı ve öğle yemeği bedelinin Belediye bütçesinden karşılanmaması gerekmektedir.

BULGU 2: Belediye Gelirlerinin Takiplerinin Eksik Yapılması, Tahsil Edilemeyen Tutarların Yıllar İtibari ile Artması ve Bazı Gelir Kalemlerinde Tahsilat Oranının Çok Düşük Düzeylerde Kalması

Belediye gelir işlemlerinin incelenmesi sonucunda; Belediye gelirlerinin takibi için gerekli süreçlerin tam işletilmediği, gelirlerinden tahsil edilemeyen tutarların yıllar itibari ile arttığı ve bazı gelir kalemlerinde tahsilat oranının çok düşük düzeylerde kaldığı tespit edilmiştir.

a)-Belediye gelirlerinin takiplerinde mevzuatta öngörülen usullerin tamamının işletilmediği görülmüştür.

www.balioglu.net

Vergi, harç, katılma payı gelirlerinden zamanında ödenmeyenler için mevzuatta öngörülen takip ve tahsil işlemlerine ilişkin süreçlerin eksik işletildiği tespit edilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesi ilk fıkrasına göre amme alacağını vadesinde ödemeyen mükelleflere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları gerektiği bir "Ödeme Emri" ile tebliğ olunur. Aynı maddenin 2'nci fıkrasında ise; *"Ödeme emrinde borcun asıl ve ferilerinin mahiyet ve miktarları, nereye ödeneceği, müddetinde ödemediği veya mal bildiriminde bulunmadığı takdirde borcun cebren tahsil ve borçlunun mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile tazyik olunacağı, gerçeğe aykırı bildirimde bulunduğu takdirde hapis ile cezalandırılacağı kayıtlı bulunur. Ayrıca, borçlunun 114 üncü maddedeki vazifeleri ve bu vazifeleri yerine getirmediği takdirde hakkında tatbik edilecek olan ceza bu ödeme emrinde kendisine bildirilir."* denilerek Ödeme Emrinde bulunması gereken unsurlar sıralanmıştır.

Mevzuat uyarınca; kendisine ödeme emri tebliğ edilen borçlu mükellef, 15 gün içinde borcunu ödemek veya ödememe durumunda ise mal bildiriminde bulunmak zorundadır. Kendisine ödeme emri tebliğ edildiği halde 15 gün içinde borcunu ödemeyen ve mal

bildiriminde de bulunmayan borçlu mükellefler hakkında, 6183 sayılı Kanun'un 60'ıncı maddesi uyarınca hapsen tazyik talebinde bulunulur. Borçlunun hapsen tazyiki için, Belediyece bir yazı ile icra mahkemesine başvurulur. Bu şekilde alınan hapsen tazyik kararları, infaz için derhal yetkili Cumhuriyet Savcılığına gönderilir.

Yine mevzuat hükümleri kapsamında; kendisine ödeme emri tebliğ edildiği halde 15 gün içerisinde borcunu ödemeyen borçlular hakkında cebren tahsil, haciz işlemleri yapılmalıdır. Bu aşamada adı geçen Kanun'un 62'nci maddesine göre borçlunun, mal bildiriminde gösterilenlerden, Belediyece tespit edilen borçlu veya üçüncü şahıslar elindeki menkul mallarından, gayrimenkullerinden veya alacak ve haklarından kamu alacağına yetecek miktarı belediyece haczolunmalıdır.

Haciz işlemlerinin ilk aşaması haciz varakalarının tanzim edilerek onaylanmasıdır. 6183 sayılı Kanun'un "Haciz varakası" başlıklı 64'üncü maddesine göre haciz işlemleri, Belediyece düzenlenen ve mahallin en büyük memuru veya vekalet vereceği memur tarafından tasdik edilen haciz varakalarına dayanılarak yapılır. Belediyelerde haciz varakasını imzalama yetkisi esas itibariyle kaymakam veya valilerde olmakla birlikte bu yetki belediye başkanına devredilmektedir.

www.balioglu.net

Belediyeye borçlu mükelleflerin gayrimenkul, araç, nakit değeri bulunup bulunmadığını araştırmak için ilgili birimlere haciz bildirisi tebliğ edilir. 6183 sayılı Kanun'un 77'nci maddesine göre menkul malların haczi, 88'inci maddesine göre gayrimenkul malların haczi, 79'uncu maddesine göre ise üçüncü şahıslardaki menkul malların, alacak ve hakların haczi gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Özellikle 79'uncu madde uygulaması bankalar açısından çok önemlidir. Bu madde hükmüne göre Belediye, doğrudan banka şubelerine veya belli tutarın üstündeki alacaklar için bankaların genel müdürlüklerine de haciz bildirimini tebliğ edebilir.

Yapılan incelemelerde, icra takip servisince borçlu mükelleflere ödeme emri gönderildiği, sonrasında ise gayrimenkuller için Tapu Müdürlüğüne, taşıtlar içinse Emniyet Genel Müdürlüğüne bağlı trafik şube ve bürolarına kayıtlı araçların sicillerine haciz şerhi konulduğu görülmüştür. Yukarıda Kanun maddelerinde açıklandığı üzere mal bildiriminde bulunma aşamasının takip edilmediği, bildirimde bulunmayanlara hapsen tazyik talebinde bulunulmadığı, banka genel müdürlüklerine haciz tebliğinin bildirilmediği, 6183 sayılı Kanun'un 114'üncü maddesindeki yaptırımların uygulanmadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı

38'inci maddesine göre belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş ve bu konuda belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde *"Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur."* denilmektedir. Aynı Kanun'un "Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde ise Muhasebe Yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda; vergi, harç, katılma payı gelirlerinden zamanında ödenmeyenlerin takibi için 6183 sayılı Kanun'un yukarıda açıklanan madde hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

b)-Belediye gelirlerinden tahsil edilemeyen tutarların yıllar itibari ile arttığı ve bazı gelir kalemlerinde tahsilat oranının çok düşük düzeylerde kaldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Belediye gelir işlemlerinin incelenmesi sonucunda, tahakkuku yapılan belediye gelirlerinden tahsil edilemeyen tutarların yıllar itibari ile arttığı, bazı gelir kalemlerinde ise tahsilat oranlarının düşük düzeylerde kaldığı tespit edilmiştir.

Yapılan incelemelerde önemli gelir kalemlerinin örneklem olarak alındığı aşağıdaki tablolarda da görüleceği üzere; Belediye gelirlerinin genel toplamına bakıldığında gelecek yıla devreden tahakkuk tutarı her yıl artış göstererek, 2017 yılında 135.117.359,92 TL iken, 2018 yılında 161.527.974,61 TL ve 2019 yılında 207.350.519,59 TL düzeyine çıkmıştır. 2019 yılında tahsilat oranı yüzde 68,24 ile son üç yılın en düşük seviyesinde kalmıştır. Önemli vergi kalemlerine bakıldığında; Bina Vergisinde gelecek yıla devreden tahakkuk tutarı yıllar itibari ile artarak devam etmiş, 2019 yılında tahsilat oranı yüzde 65,36 ile son üç yılın en düşük seviyesinde kalmıştır. Aynı durum Arsa Vergisi ile İlan ve Reklam Vergisinde de söz konusu olmuştur. İlan ve Reklam Vergisinde tahsilat oranı düşüklüğü dikey bir şekilde gerçekleşmiştir. Gelecek yıla devreden tahakkuk tutarı Vergi Cezalarında da artarak devam etmiştir.

Tablo 7: 2017 yılı Tahakkuk Tahsilat Durumu (*)

Gelir Türü	Devreden Gelir Tahakkuku (TL)	2017 Yılı Tahakkuku (TL)	Toplam Tahakkuk (TL)	2017 Yılı Net Tahsilatı (TL)	Gelecek Yıla Devreden Tahakkuk (TL)	Tahsil Oranı (%)
Bina Vergisi	25.732.068,35	69.864.784,40	95.596.852,75	63.507.216,64	31.641.547,54	66,43

Arsa Vergisi	8.240.003,13	15.073.766,97	23.313.770,10	13.863.994,75	8.831.669,24	59,46
Çevre Temizlik Vergisi	11.657.131,61	3.891.987,15	15.549.118,76	2.323.248,94	13.177.914,07	14,94
İlan ve Reklam Vergisi	8.943.440,57	3.226.985,16	12.170.425,73	5.268.246,64	6.859.947,65	43,28
Çevre ve Esenlik Hizmetlerine İlişkin Gelirler	-	23.598.824,12	23.598.824,12	23.598.824,12	-	100,00
İdari Para Cezaları	11.858.161,31	896.625,56	12.754.786,87	845.694,99	11.909.037,13	6,63
Vergi Cezaları	4.721.963,18	5.782.937,23	10.504.900,41	6.018.529,71	4.363.852,95	57,29
Diğer Para Cezaları	56.334.522,79	4.777.589,58	61.112.112,37	6.332.866,29	54.540.533,83	10,36
Gelirler Genel Toplamı	**130.109.034,02**	**378.079.001,48**	**508.188.035,50**	**369.958.148,18**	**135.117.359,92**	**72,80**

(*) Gelir türleri örnekleme yapılarak, tutarları 2017 yılı Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinden alınmıştır. Red ve iadeler tabloya alınmamıştır. Gelirler Genel Toplamı satırı ise tüm gelir kalemlerinin toplamıdır.

Tablo 8: 2018 yılı Tahakkuk Tahsilat Durumu (*)

www.balioglu.net

Gelir Türü	Devreden Gelir Tahakkuku (TL)	2018 Yılı Tahakkuku (TL)	Toplam Tahakkuk (TL)	2018 Yılı Net Tahsilatı (TL)	Gelecek Yıla Devreden Tahakkuk (TL)	Tahsil Oranı (%)
Bina Vergisi	31.641.547,54	80.419.635,21	112.061.182,75	75.927.188,06	35.379.114,93	67,75
Arsa Vergisi	8.831.669,24	18.897.427,11	27.729.096,35	16.202.956,81	10.287.728,66	58,43
Çevre Temizlik Vergisi	13.177.914,07	5.934.993,76	19.112.907,83	4.047.219,92	15.015.465,19	21,17
İlan ve Reklam Vergisi	6.859.947,65	4.782.195,09	11.642.142,74	4.433.742,04	7.188.571,10	38,08
Çevre ve Esenlik Hizmetlerine İlişkin Gelirler	0	52.543.660,60	52.543.660,60	34.761.794,56	17.781.866,04	66,15
İdari Para Cezaları	11.909.037,13	1.739.016,09	13.648.053,22	931.099,86	12.716.953,36	6,82
Vergi Cezaları	4.363.852,95	7.515.511,52	11.879.364,47	6.402.799,38	5.406.003,75	53,89
Diğer Para Cezaları	54.540.533,83	-1.037.694,71	53.502.839,12	2.544.201,53	50.439.451,54	4,75
Gelirler Genel Toplamı	**135.117.359,92**	**511.206.145,95**	**646.323.505,87**	**482.014.545,96**	**161.527.974,61**	**74,58**

(*) Gelir türleri örnekleme yapılarak, tutarları 2018 yılı Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinden alınmıştır. Red ve iadeler tabloya alınmamıştır. Gelirler Genel Toplamı satırı ise tüm gelir kalemlerinin toplamıdır.

Tablo 9: 2019 yılı Tahakkuk Tahsilat Durumu (*)

Gelir Türü	Devreden Gelir	2019 Yılı Tahakkuku	Toplam Tahakkuk	2019 Yılı Net Tahsilatı	Gelecek Yıla Devreden	Tahsil Oranı

	Tahakkuku (TL)	(TL)	(TL)	(TL)	Tahakkuk (TL)	(%)
Bina Vergisi	35.379.114,93	89.739.317,22	125.118.432,15	81.787.794,65	42.977.338,71	65,36
Arsa Vergisi	10.287.728,66	19.039.875,91	29.327.604,57	16.625.715,17	12.536.113,56	56,68
Çevre Temizlik Vergisi	15.015.465,19	5.838.064,71	20.853.529,90	3.205.845,62	17.624.035,68	15,37
İlan ve Reklam Vergisi	7.188.571,10	2.340.250,72	9.528.821,82	1.900.112,19	7.613.290,74	19,94
Çevre ve Esenlik Hizmetlerine İlişkin Gelirler	17.781.866,04	64.094.192,54	81.876.058,58	23.815.970,36	58.060.088,22	29,08
İdari Para Cezaları	12.716.953,36	1.467.044,93	14.183.998,29	1.020.451,14	13.127.729,30	7,19
Vergi Cezaları	5.406.003,75	9.967.382,21	15.373.385,97	9.549.766,80	5.802.593,64	62,11
Diğer Para Cezaları	50.439.451,54	-4.640.621,98	45.798.829,56	2.569.950,44	43.191.722,12	5,61
Gelirler Genel Toplamı	**161.527.974,61**	**494.046.959,78**	**655.574.934,40**	**447.339.989,48**	**207.350.519,59**	**68,24**

(*) Gelir türleri örnekleme yapılarak, tutarları 2019 yılı Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinden alınmıştır. Red ve iadeler tabloya alınmamıştır. Gelirler Genel Toplamı satırı ise tüm gelir kalemlerinin toplamıdır.

www.balioglu.net

Yukarıdaki tablolara bakıldığında Çevre Temizlik Vergisi, İdari Para Cezaları ile Diğer Para Cezalarında tahsilat oranları çok düşük kalmıştır. Diğer para cezalarında 2019 yılında gelecek yıla devreden tahakkuk tutarı 43.191.722,12 TL düzeyinde olup tahsilat oranı yüzde 5,61 olarak gerçekleşmiştir. Çevre ve esenlik hizmetlerine ilişkin gelirlerde tahsilat oranı 2017 yılında %100 iken 2018 de % 66'ya ve 2019 da ise %29'a düşmüştür. Bu vergi kaleminde gelecek yıla devreden tahakkuk tutarı; 2017 yılında 0 (sıfır) TL iken, 2018 de 17.781.866,04 TL'ye ve 2019 yılında 58.060.088,22 TL'ye çıkarak rekor düzeye çıkmıştır.

Gelecek yıla devreden tahakkuk tutarlarının 207.350.519,59 TL'ye çıkması ve artarak devam etmesinin, kurumun mali yapısında bozulmaya yol açacağı, bu durumun yatırımlar ile diğer belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde aksamalara neden olacağı değerlendirilmektedir.

Yukarıda bulgunun (a) bölümünde de açıklandığı üzere belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş ve bu konuda belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır. Muhasebe Yetkilisine de gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

Açıklanan nedenlerle; vergi, harç, katılma payı gelirlerinden zamanında ödenmeyenlerin takibi için 6183 sayılı Kanun'un yukarıda açıklanan madde hükümleri, satış,

kira ve ücret gelirlerinden zamanında ödenmeyenlerin takibi için ise 6098 sayılı Borçlar Kanunu ve 2004 sayılı İcra İflas Kanunu hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 3: Başkan Yardımcılığı Kadrosundan Müdürlük Kadrosuna Yapılan Atamanın Usulüne Uygun Olmaması

Osmangazi Belediyesinde başkan yardımcılığı kadrosundan müdürlük kadrosuna atanma işleminin Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik hükümlerinde öngörülen usule uygun yapılmadığı, bazı şahıslara müdürlük statüsü kazandırılmak amacıyla yapıldığı tespit edilmiştir.

Personel atanma işleminin Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde, *"Bu Yönetmeliğin amacı, liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde, hizmet gerekleri ve personel planlaması esas alınarak, mahalli idarelerde görev yapan Devlet memurlarının görevde yükselme ve unvan değişikliklerine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir."* denilmekte ve liyakat ile kariyer ilkelerine vurgu yapılmaktadır.

www.balioglu.net

Aynı Yönetmelik'in "Görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadrolar" başlıklı 5'inci maddesinin 1'inci fıkrası (a/1) alt bendinde "müdür" unvanına yer verilmiştir. Yine Yönetmelik'in "Görevde yükselme sınavına tabi olarak atanacaklarda aranacak özel şartlar" başlıklı 7'nci maddesinin 1'inci fıkrası (a) bendinde; "*a) Müdür ve şube müdürü kadrosuna atanabilmek için;*

1) 657 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin (B) bendinde belirtilen atanma şartlarını taşımak,

2) Fakülte veya en az dört yıllık yüksekokul mezunu olmak,

3) Ekli (1) sayılı listede sayılan ve teknik öğrenim gerektiren müdürlüklere atanabilmek için; yükseköğretim kurumlarının, kadronun görev alanı ile ilgili eğitim ve öğretimde bulunan en az dört yıllık bölümlerinden veya bu bölümlere denkliği kabul edilen yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarının ilgili bölümlerinden mezun olmak,

4) Ekli (2) sayılı listede sayılan müdürlükler için son müracaat tarihi itibariyle iki yılı uzman, sivil savunma uzmanı, şef, ayniyat saymanı, kontrol memuru, eğitmen veya muhasebeci kadrosunda çalışmış olmak," denilerek adı geçen unvana atanma şartları düzenlenmiştir.

Adı geçen Yönetmelik'in "Hizmet grupları arasında geçişler" başlıklı 20'inci maddesinin 1'inci fıkrası (c) bendinde; *"Bu Yönetmelik kapsamı dışında bulunan daha üst görevlerde, en az altı ay süreyle çalışmış olanlar, aranan şartları taşımaları kaydıyla, bu Yönetmeliğin 5 inci maddesinde yer alan "yönetim", (Değişik ibare:RG-7/5/2014-28993) "araştırma, planlama ve savunma hizmetleri" (Mülga ibare:RG-7/5/2014-28993) (...) hizmetleri gruplarında gösterilen kadrolara sınavsız atanabilir. Bu Yönetmelik kapsamındaki diğer kadrolara sınavsız atanmak için altı ay çalışmış olmak şartı aranmaz."* denilerek maddede belirtilen şartlar dâhilinde daha üst görevlerden alt görevlere atanma imkanı getirilmiştir.

Osmangazi Belediyesi 2019 yılı hesabına ilişkin yapılan incelemede, 2018-2019 yıllarında toplam 3 (üç) personelin Başkan Yardımcılığından, müdürlük kadrosuna atandıkları, bir kişinin müdürlük kadrosuna atanmada gerekli şartları taşıdığı diğer iki kişinin ise gerekli şartları taşımadığı tespit edilmiştir. Bir personel, 20.03.2018 tarihinde başkan yardımcılığına ataması yapıldıktan 6 gün sonra 26.03.2018 tarihinde Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna, diğer personelin ise 21.02.2019 tarihinde başkan yardımcılığına ataması yapıldıktan yaklaşık 4.5 (dört buçuk) ay sonra 08.07.2019 tarihinde Destek Hizmetleri Müdürlüğü kadrosuna atandığı tespit edilmiştir. Bu iki personel adı geçen Yönetmelik'in 7'nci maddesinin 1'inci fıkrası (a) bendi 4'üncü alt bendi şartını ve 20'nci maddesinin 1'inci fıkrası (c) bendi şartını da taşımamaktadırlar.

www.balioglu.net

Ayrıca üst görevlerden alt göreve bu tarz atamalarla; özel kalem müdürlüğü atamalarında olduğu gibi, bu usulün memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılır hale geldiği, bu suretle kanun önünde eşitlik, kamu görevine girmede eşitlik ve liyakat ilkesine aykırı bir durumun oluştuğu ve bu usul atamaya tanınan kolaylığın istismarı anlamına da geldiği değerlendirilmektedir.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda; öncelikle müdürlük kadrolarına atamada eşitlik ve liyakat ilkesi gereği sınav usulünün kullanılması, üst görevlerden alt göreve atama usulünün sınavsız devlet memurluğu teminine yönelik uygulamaya dönüştürülmemesi gerekmektedir.

BULGU 4: Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosuna Yapılan Atamanın Usulüne Uygun Olmaması

Belediyede 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında istisnai memuriyet niteliğindeki Özel Kalem Müdürlüğüne son seçim döneminde yapılan atamaların incelenmesi

neticesinde bu kadrolara atanan kişilerin kısa bir süre sonra başka kadrolara atandığı tespit edilmiştir.

657 sayılı Kanun'un "İstisnai Memurluklar" başlıklı 59'uncu maddesinde Özel Kalem Müdürlükleri kadroları istisnai memurluklar arasında yer almaktadır.

Aynı Kanun'un "İstisnai memurluklara atanmada aranacak şartlar" başlıklı 60'ıncı maddesinde: *"İstisnai Devlet memurluklarına 48 inci maddede yazılı genel şartları taşıyan kimselerden atanmalar yapılabilir."* hükmü yer almaktadır.

İstisnai memuriyet kadrosundan birisi olan özel kalem müdürlüğü kadrosu hususunda; İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 03.06.2009 tarih ve 14626 sayılı Özel Kalem Müdürü konulu Genelgesinde, belediye ve bağlı kuruluşlarında özel kalem müdürlüğü kadrolarına yapılacak açıktan ve naklen atamaların, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik hükümlerine uygun olarak yapılmasını sağlamak üzere, usul ve esaslar belirlenmiştir. Bu genelgede; Özel kalem müdürlüğüne atanacakların öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesi esas olduğu, özel kalem müdürlüğüne yapılacak açıktan atama ise İçişleri Bakanlığının izni ile yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59'uncu maddesi kapsamında tanınan atama yetkisi, sınırsız bir yetki olmayıp, bu yetkinin memuriyete sınavsız girişin bir yöntemi gibi kullanımına hukuken imkan bulunmadığının, bu sebeple özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların seçiminde, belediye başkanlarının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri ehliyet ve liyakat sahibi kişileri seçmelerinin esas olduğunun altı önemle çizilmiştir.

Sayıştay Genel Kurulunun 04.04.2005 tarih 5119/1 numaralı kararında; istisnai memuriyete açıktan atanıldıktan sonra, diğer memur kadrolarına atanılma hususuna ilişkin 657 sayılı Kanun'da açık bir düzenlemenin olmadığı, ancak açıktan istisnai memuriyete atanan kişinin naklen diğer memur kadrolarına atanabilecekleri kabul edilse bile, bu konuda açılmış sınavlara girmiş ve başarılı olmuş kişilerin atamayı bekledikleri bir durumda, bu sınavlara girmediği halde bazı kişilerin istisnai memurluklar kullanılarak diğer memurluk kadrolarına atanmaları, devlet memurluğu alımı için duyurulan sınava katılarak başarılı olmuş ve atamayı bekleyen kişiler aleyhine haksız bir durum yarattığı, ayrıca, sınavlarda başarılı olarak atanmayı bekleyenler varken, istisnai memurluk kadrolarının sınavsız devlet memurluğu teminine yönelik uygulamaya dönüştürülmesi, bu memuriyete atanmada tanınan kolaylığın istismarı anlamına da geldiği belirtilmiştir. Bu durumun Anayasa'nın kişilerin kanun önünde eşitlik ve

www.balioglu.net

kamu hizmetine girmede eşitlik ilkelerini ihlal edici nitelikte olduğunun altı çizilmiştir. Sonuç olarak alınan kararda; *"...Sadece hizmetin gereği olarak kullanılması gereken istisnai memurluk kadrolarının, devlet memurluğuna girmede esas olan sınav sistemini aşmaya yönelik olarak diğer memur kadrolarına naklen atanma amacıyla kullanılması, Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile getirilmiş bulunan kanun önünde eşitlik ile liyakat ilkesinin ihlali anlamına geldiğinden, bu yolla devlet memurluğu kadrolarının liyakat esasına uymayan ve bu kadroların gerektirdiği niteliklere sahip bulunmayan kişilerin atanmasına imkân sağlayabileceğinden, 657 sayılı Kanunun anılan 59 uncu maddesi hükümleri uyarınca açıktan istisnai memurluk kadrolarına atananların bir müddet sonra devlet memurluğuna alınma için açılmış bulunan sınavlara katılmadan ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmadan diğer memurluk kadrolarına atanmaları hususu, uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarara uğratıcı nitelikte bulunduğunun TBMM'ye sunulmasına."* denilmiştir.

Yukarıda yer verilen İçişleri Bakanlığı Genelgesi ve Sayıştay Genel Kurulu Kararından anlaşılacağı üzere; belediye özel kalem müdürlüğüne atama yetkisinin sınırsız bir yetki olmadığı, bu kadroya yapılacak atamaların bir takım esas ve usullerinin olduğu ayrıca bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılamayacağı belirtilmiştir. Belediye özel kalem müdürlüğüne atanacakların öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesinin, yine Belediye Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna atanan özel kalem müdürünün bir seçim dönemi boyunca görev yapması amacıyla atanmasının esas olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, 2014-2019 seçim döneminde toplam 3 (üç) personelin Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna atandıktan sonra çeşitli görevlere veya diğer kurumlara naklen atamasının yapıldığı, lisans mezunu bir kişinin Belediyenin Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna 16.02.2016 tarihinde ataması yapıldıktan 3 gün sonra 19.02.2016 tarihinde bu görevden memuriyet kadrosuna geçirildiği tespit edilmiştir. Bu atamalarda; öncelikle belediye çalışan memurlardan ya da diğer kamu kurum ve kuruluşlarından çalışan memurlardan olması gerekliliğine uyulmadığı, bir seçim dönemi boyunca çalıştırılması esasına riayet edilmeyerek bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılır hale geldiği, bu suretle kanun önünde eşitlik, kamu görevine girmede eşitlik ve liyakat ilkesine aykırı bir durumun oluştuğu görülmektedir. Belediyece, özel kalem müdürlüğü kadroları, amacı dışında bazı şahıslara memuriyet statüsü kazandırılmak veya bu yolla, ilgili idarecinin izniyle diğer kurumlara naklen atamaları sağlamak amacıyla kullanılmaktadır.

www.balioglu.net

Yapılan açıklamalar doğrultusunda; Özel Kalem Müdürlerinin öncelikle belediyede çalışan memurlardan ya da diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından yapılması, bir seçim dönemi boyunca çalıştırılması esasına riayet edilmesi, bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılmaması gerekmektedir.

BULGU 5: Pazar Yerlerinin İşletilmesinin ve İşgal Harcı Toplama Yetkisinin Yapılan Hizmet Protokolü İle Meslek Kuruluşlarına Devredilmesi

Belediye gelir işlemlerinin incelenmesinde; pazar yerlerinin işletilmesinin ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre pazar yerlerinin kullanılması karşılığı alınan İşgal Harcını (Tahsis Ücreti) tahsil etme yetkisinin yapılan hizmet protokolü ile Seyyar Pazarcılar Odasına devredildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesine göre belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş ve bu konuda belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde *"Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur."* denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde ise Muhasebe Yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

Ancak üst yönetici ve muhasebe yetkilisine verilen tüm bu görev ve sorumluluklara karşın yapılan inceleme sonucunda, yapılan hizmet protokolü ile Belediye sınırları içinde haftanın belirli günlerinde kurulan semt pazarı yerlerinin işletilmesinin ve pazar yeri kullanılması karşılığı alınan İşgal Harcının (Tahsis Ücreti) tahsilinin aylık 175.000,00 TL karşılığında Seyyar Pazarcılar Odasına devredildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu protokolün 32'nci maddesinde; "*5957 sayılı kanunun 12.07.2012 tarihinde yürürlüğe giren yönetmeliğinde belirtilen 6. Maddenin 1. Fıkrası, 6. Maddenin 8. Fıkrasında belirtilen tesis ve alt yapı çalışmalarının Belediye tarafından yapılıp Odaya devir edilecektir. Devirden sonra söz konusu yerlerin işletmesinden, korunmasından ve temizlenmesinden Oda sorumludur. Oda, devir edilen tesislerin amacı dışında kullanmamayı taahhüt eder*."

denilmektedir. Protokolün 3'üncü maddesinde her ne kadar yapılan işlemin devir olmadığı belirtilse de söz konusu protokolün 32'nci maddesi yapılan işlemin devir olduğunu ifade etmektedir. Yapılan protokole Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesinin 8'inci fıkrası dayanak gösterilmiştir.

Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesinin 8'inci fıkrası; *"(Değişik: RG-13/7/2013-28706) Pazar yerleri, belediyeler veya yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları iştiraklerince işletilir ve bu yetki devredilemez. Ancak, pazar yerlerinin işletilmesine ilişkin bazı hizmetler, bu Yönetmelik ve ilgili mevzuat hükümlerine aykırı hüküm içermeyecek şekilde yapılacak belirli süreli protokoller ile meslek kuruluşları eliyle yürütülebilir. Meslek kuruluşları, bu fıkrada belirtilen belediye iştiraklerine ortak olabilir."* şeklinde düzenlenmiştir. Yönetmelik maddesine göre pazar yerleri belediyeler veya yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları iştiraklerince işletilir ve bu yetki devredilemezdir. Ancak pazar yerlerinin işletilmesinde bazı hizmetler protokoller ile meslek kuruluşları eliyle yürütülebilir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Harcın ödenmesi" başlıklı 57'nci maddesinde; *"İşgal harcı belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce makbuz karşılığında tahsil edilir."* denilmektedir.

www.balioglu.net

Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesi 1'inci fıkrası (n) bendinde; *"n) Tahsis ücreti: 2464 sayılı Kanuna göre, işgal edilen alan ile orantılı olarak belediye meclisince belirlenen işgaliye harcını,"* işgal harcı tahsis ücreti olarak tanımlanmıştır.

Adı geçen Yönetmelik'in 15'inci maddesinde; *"(1) Tahsis ücreti, satış yerinin kullanımı sonrasında belediye meclisince her yıl belirlenecek tarifeye göre belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce makbuz karşılığında tahsil edilir. Tahsis ücretinin günlük tahsil edilmediği durumlarda toplu tahsilatlar bir aylık süreyi aşmayacak şekilde yapılır.*

...

(3) Meslek kuruluşları, belediyelerle yapılan protokoller çerçevesinde verdikleri hizmetler için, 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamında makbuz karşılığında ücret tahsil edebilir.

..." denilmektedir.

2464 sayılı Kanun'un 57'nci maddesi ve adı geçen Yönetmelik'in 15'inci maddesinin

1'inci fıkrasına göre İşgal Harcı (Tahsis Ücreti) belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce makbuz karşılığında tahsil edilir. Meslek kuruluşları belediyelerle yapılan protokoller çerçevesinde verdikleri hizmetler karşılığı pazar yerleri kullanıcılarından ayrıca makbuz karşılığında ücret tahsil edebilir. Meslek kuruluşlarının adı geçen mevzuat hükümlerine göre İşgal Harcı (Tahsis Ücreti) tahsil etme yetkileri bulunmamaktadır.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda pazar yerlerinin Belediyece işletilmesi, İşgal Harcını (Tahsis Ücreti) tahsil etme yetkisi verilen Seyyar Pazarcılar Odası ile yapılan hizmet protokolünün belirtilen mevzuat hükümlerine göre güncellenmesi, pazar yerlerinin kullanılması karşılığı alınan işgal harcının belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce makbuz karşılığında tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Kamulaştırmasız El Atma veya Hukuki El Atma Eylemi Sonucunda Çok Fazla Faiz Gideri, Vekâlet Ücreti ve Mahkeme Harcı Ödenmesi

Belediye kamulaştırma işlemlerinin incelenmesinde; kamulaştırmasız el atma (fiili el atma) ve hukuki el atma (fiilen el atılmayan) davaları nedeniyle belediyenin ödeyeceği, faiz gideri, vekalet ücreti ve mahkeme harçlarının toplam 7.253.922,28 TL olduğu görülmüştür.

www.balioglu.net

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun Ek 1'inci maddesinde; *"(Ek: 20/8/2016-6745/33 md.) Uygulama imar planlarında umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılmak suretiyle mülkiyet hakkının özüne dokunacak şekilde tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar hakkında, uygulama imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık süre içerisinde imar programları veya imar uygulamaları yapılır ve bütçe imkânları dâhilinde bu taşınmazlar ilgili idarelerce kamulaştırılır veya her hâlde mülkiyet hakkını kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldıracak şekilde imar planı değişikliği yapılır/yaptırılır."* denilmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "İmar programları, kamulaştırma ve kısıtlılık hali" başlıklı 10'uncu maddesinde; *"Belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar. ... Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerleri ilgili kamu kuruluşları, bu program süresi içinde kamulaştırırlar. ..."* denilmekte ve "Parselasyon planlarının hazırlanması" başlıklı 18'inci maddesinin 9'uncu fıkrasında; *"(Ek fıkra:4/7/2019-7181/9 md.) Belediye veya valiliğin; parselasyon planlarını, imar planlarının kesinleşme tarihinden itibaren beş yıl içinde yapması ve onaylaması esastır. Parselasyon planı yapmamaları sebebiyle doğacak her türlü kamulaştırma iş ve işlemlerinden belediyeler veya*

valilikler sorumludur." hükmü yer almaktadır.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun Ek 1'inci maddesine göre mülkiyet hakkının özüne dokunacak şekilde tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar hakkında, uygulama imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık süre içerisinde imar programları veya imar uygulamalarının yapılması ve bütçe imkânları dâhilinde bu taşınmazlar ilgili idarelerce kamulaştırma yapılması gerekmektedir. Eğer kamulaştırma yapılamıyorsa mülkiyet hakkını kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldıracak şekilde imar planı değişikliği yapılması gerekmektedir. Konu ile ilgili paralel düzenleme, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 10'uncu ve 18'inci maddelerinde de vardır. 3191 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin 9'uncu fıkrasına göre imar planlarının kesinleşme tarihinden itibaren beş yıl içinde parselasyon planlarının yapılmaması sebebiyle doğacak her türlü kamulaştırma iş ve işlemlerinden Belediyenin sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kamulaştırmasız el atma hukuki değil, fiili bir durum olup mevzuatta yeri yoktur. Bu nedenle de hukuki dayanaktan yoksundur. Yargıtay'ın 16.5.1956 tarihinde vermiş olduğu 1/6 ve 1/7 sayılı içtihadı birleştirme kararları ile kanuni düzenlemeye dayanmayan ancak fiilen mevcut olan kamulaştırmasız el atma, hukuki bir kavram haline gelmiştir.

www.balioglu.net

Hukuki el atma ise Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 09.06.2010 gün, E. 2010/5-662, K. 2010/651 sayılı kararına göre; imar planında kamusal hizmete tahsis edilen taşınmazın uzun yıllar imar programına alınmaması ve idarenin bu konuda pasif ve suskun kalması sonucu, mülkiyet hakkı ihlal edilen malikin de fiili el atma olmadan hukuki imkânlara başvurabilme hakkıdır. Bu durumda, taşınmaza fiilen el atılması dava açabilmenin gerekli bir ön şartı değildir.

Belediyelerin, imar planlarında umumi hizmetlere ayrılan taşınmazları 5 yıllık imar programı süresi içinde kamulaştırmaları gerekir. Ancak uygulamada, belediyeler bir plan dahilinde kamulaştırma işlemini yapmamaktadırlar. Taşınmazlar, uzun yıllar imar planı sınırları içinde kaldığı ve planda kamusal hizmete tahsis edildiği için mülkiyet hakkı anlamsız kalmaktadır.

Yapılan incelemelerde, Belediyece mevzuatta öngörülen usule uygun olarak süresi içinde gerekli kamulaştırma işlemlerini yapmadan kamulaştırmasız el atma veya hukuki el atma işlemi yaptığı 41 taşınmaz için toplam 7.253.922,28 TL faiz gideri, vekalet ücreti ve mahkeme harcı ödemesi tahakkuk ettiği görülmüştür. Bu tutarın 4.346.695,41 TL'si faiz gideri, 1.149.324,11 TL'si icra ilam harcı ve 1.757.902,76 TL'si ise vekalet ücretlerinden

oluşmaktadır. Söz konusu 41 taşınmaz için mahkemelerce belirlenen taşınmaz kamulaştırma bedeli 17.340.701,77 TL'dir. Mahkemelerce belirlenen taşınmaz kamulaştırma bedeli, faiz gideri, vekalet ücreti ve icra ilam harcına ödenecek toplam tutar ise 24.594.624,05 TL'dir. Bu tutarın 12.074.182,27 TL'si ödenmiş bulunmaktadır. Faiz gideri, vekalet ücreti ve mahkeme harcına ödenecek tutar, toplam masrafın yaklaşık %30'una denk gelmektedir ki bu çok yüksek bir orandır. Bu durum kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

Örneğin, imar planlarında kamu hizmetine ayrılan Emek Mahallesi 449 ada 7 parseldeki 2.010,50 m^2 olan taşınmaz, imar planlarında belediye sağlık alanı olarak belirlenmiş, 160,10 m^2 sine asfalt yol yapılarak fiilen el atılmıştır. İmar planlarına bakıldığında 2.010,50 m^2 olan taşınmazın 2008 yılında Emek Belediyesi döneminde yanlışlıkla belediye sağlık alanı olarak gösterildiği, sonraki yıllarda ise bu durumun düzeltilmediği görülmüştür. İmar planında belediye sağlık alanı, sonradan meclis kararı ile kamu sağlık alanı olarak düzeltilse idi 1.145.985,00 TL kamulaştırma bedeli, 530.030,24 TL faiz gideri, 78.336,27 TL vekalet ücreti ve 133.129,83 TL mahkeme harcı olmak üzere toplam 1.887.481,34 TL Sağlık Bakanlığı tarafından ödenecekti. İdarenin kamulaştırma konusunda pasif ve suskun kalması sonucu, mülkiyet hakkı ihlal edilen malik, hukuki el atma kapsamında dava açmıştır. Zamanında kamulaştırma işlemi yapılmış olsa idi toplam 741.496,34 TL faiz gideri, vekalet ücreti ve mahkeme harcı ödemesi ile karşılaşılmayacaktı.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kamu maliyesinin temel ilkeleri" başlıklı 5'inci maddesinin 1'inci fıkrası (g) bendinde; *"g) Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır."* ve "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; *"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır."* denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Üst yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinde; *"Bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Bakanlıklarda en üst yönetici Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir.*

Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler." ve "Harcama talimatı ve sorumluluk" başlıklı 32'nci maddesi 2'inci fıkrasında; *"Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur."* denilmektedir.

www.balioglu.net

Kanun maddelerine göre kamu idarelerince, ihtiyaçların karşılanmasında ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır. Üst yöneticiler, harcama yetkilileri ve her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar; kaynakların etkili, ekonomik, verimli kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludurlar.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda, kaynakların etkili, ekonomik, verimli kullanılması; belediye görev ve hizmetlerinin daha sağlıklı yerine getirilebilmesi için imar planlarında umumi hizmetlere ayrılan yerler için mevzuatta öngörülen usullere ve sürelere uygun olarak kamulaştırma işleminin yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: İhale Mevzuatı Uygulamaları ve Kurumsal Yönetim Konularında Danışmanlık Hizmet Alımı Yapılması

Yapılan denetimlerde, kamu ihale mevzuatı uygulamaları ile kurumsal yönetim ve gelişim alanlarında özel sektör firmalarından danışmanlık hizmeti satın alındığı görülmüştür.

Anayasa'nın Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümlere ilişkin düzenlemenin "Genel İlkeler" başlıklı 128 inci maddesinde; *"Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin*

gerektirdiği asli ve sürekli kamu hizmetleri memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*"* denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Mali hizmetler birimi" başlıklı 60'ıncı maddesinin birinci fıkrasında; *"Kamu idarelerinde aşağıda sayılan görevler, malî hizmetler birimi tarafından yürütülür:*

...

j) Îdarenin, diğer idareler nezdinde takibi gereken malî iş ve işlemlerini yürütmek ve sonuçlandırmak.

k) Malî kanunlarla ilgili diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yöneticiye ve harcama yetkililerine gerekli bilgileri sağlamak ve danışmanlık yapmak.

l) Ön malî kontrol faaliyetini yürütmek.

m) Îç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak.

n) Malî konularda üst yönetici tarafından verilen diğer görevleri yapmak. ..." hükmü bulunmaktadır.

www.balioglu.net

Aynı Kanun'un "Harcama talimatı ve sorumluluk" başlıklı 32'nci maddesinde, harcama yetkililerinin, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve 5018 sayılı Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu oldukları belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un "İç denetim" başlıklı 63'üncü maddesinde; *"İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. …*" ve "İç denetçinin görevleri" başlıklı 64'üncü maddesinde;

" …

a) Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.

b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.

...

d) İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek

e) Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak

f) Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.

... " denilmektedir.

Tüm bu mevzuat hükümleri çerçevesinde; asli ve sürekli kamu hizmetlerinin memur ve diğer kamu görevlilerince yapılacağı, mali hizmetler ile iç kontrol konularına ilişkin uygulama ve danışmanlık görevlerinin Mali Hizmetler Birimince yapılacağı anlaşılmaktadır.

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi hükmüne göre özel sektör firmalarından kamu ihale ve kamu ihale sözleşmeleri mevzuatı alanında 2018 ve 2019 yıllarında 12 aylık danışmanlık hizmetinin 127.000,00 TL+KDV (59.500 TL+67.500 TL) bedelle, kurumsal gelişim ve yönetim danışmalığı hizmetini de 94.000,00 TL+KDV bedelle başka bir firmadan satın alındığı tespit edilmiştir. Ayrıca başka bir özel sektör firmasından kamu ihale mevzuatına yönelik 38.000,00 TL+KDV bedelle eğitim hizmeti satın alınmıştır. Kamu ihale mevzuatı alanında iki ayrı firmadan hem danışmanlık hem de eğitim hizmeti satın alınması kamu kaynaklarının etkili ekonomik ve verimli kullanılması ilkesi açısından ayrıca değerlendirilmesi gereken bir husustur.

Belediye, 5018 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesi ile "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde yer alan bir kamu kurumudur. 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi hükmüne göre belediye tarafından satın alınan kamu ihale mevzuatı uygulamaları ile kurumsal yönetim ve gelişim alanlarında özel sektör firmalarından danışmanlık hizmeti ve eğitimi görevi; mezkur mevzuat hükümleri gereğince Mali Hizmetler Biriminin asli ve sürekli görevleri arasında bulunmaktadır.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesi de göz önüne

alındığında bu tür hizmet alımlarının yapılmamasına, bu konular ile ilgili olarak sistem denetimi yapma ve önerilerde bulunma görevleri bulunan iç denetçilerden faydalanılmasına, bu kapsamda idare tarafından iç denetçi istihdam edilmesine, ayrıca buna yönelik belediye bütçesinden ödemede bulunulmamasına özen gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Taşınırların Kayda Alınması, Kontrolü, Planlanması ve Kişilere Teslim Edilmesi İşlemlerinin Mevzuatın Öngördüğü Usulde Yürütülmemesi

Belediye taşınır işlemlerinde yapılan incelemelerde aşağıda belirtilen hususlar tespit edilmiştir:

a)-Personelinin kullanımında olan dayanıklı taşınırların Taşınır Teslim Belgesinde yer almadığı veya kayıtlı olmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınırların kaydı" başlıklı 12'nci maddesinin 1'inci fıkrasında: *"Kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınması esastır. Taşınır kayıtları, harcama birimleri itibarıyla yönetim hesabı verilmesine esas olacak şekilde tutulur. Her bir kaydın belgeye dayanması şarttır."* denilerek taşınırların kayıt altına alınmasının zorunluluğu belirtilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Dayanıklı taşınırların kullanıma verilmesi" başlıklı 23'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında: *"Tesis, taşıt ve iş makineleri haricindeki dayanıklı taşınırlar Taşınır İstek Belgesi düzenlenmek suretiyle talep edilir. Talep edilen dayanıklı taşınırlar 6/A örnek numaralı Taşınır Teslim Belgesi düzenlenerek kullanıma verilir."* denilerek personelin kullanımına verilen dayanıklı taşınırlar için Taşınır Teslim Belgesi düzenleneceği belirtilmiştir. Buna göre personelin kullanımında olan dayanıklı taşınırların taşınır teslim belgesinde yer alması gerekmektedir.

Yapılan denetimlerde yönetici kadrosunda (Belediye başkanı ve yardımcıları ile birim müdürleri eski ve yeni) bulunan 49 personele ait taşınır teslim belgeleri incelendiğinde; görev gereği şahsi kullanıma verilen dayanıklı taşınırlardan bazılarının taşınır teslim belgesinde yer almadığı tespit edilmiştir. Örneğin Fen İşleri Müdürü üzerinde 4 adet taşınır görünmektedir. Bu taşınırlar ise 3 adet koltuk ile 1 adet telefon makinasından oluşmaktadır. Kayıtlara göre Fen İşleri Müdüründe masaüstü bilgisayar, dizüstü bilgisayar vb. gibi görev gereği şahsi kullanıma verilen dayanıklı taşınır yoktur. Aynı durum eski Mali Hizmetler Müdürü içinde geçerlidir. Bazı yönetici kadrosunda bulunan personelin taşınır teslim belgelerinde monitör, bazılarında ise bilgisayar kasalarının olmadığı görülmüştür. Yetkililerle görüşüldüğünde söz konusu

www.balioglu.net

taşınırların kayıtlı olduğu ancak personele verilirken taşınır teslim belgesi düzenlenmediği, bazılarının ise farklı birimlerde kayıtlı olduğu anlaşılmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin yukarıda açıklanan ilgili maddelerine göre personelin kullanımında olan dayanıklı taşınırların tekrar kontrolünün yapılarak kayıtlı olmayan dayanıklı taşınırların kayda alınması, kayıtlı olup taşınır teslim belgesinde olmayan dayanıklı taşınırlar içinse taşınır teslim belgesi düzenlenmesi gerekmektedir.

b)-Ortak alanda yer alan dayanıklı taşınırlar için Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenlenmesi gerekirken Taşınır Teslim Belgesi düzenlenerek şahıslar üzerine kaydedildiği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Belge ve cetveller" başlıklı 10'uncu maddesinin 1'inci fıkrası (ç) bendinde: *"Dayanıklı Taşınırlar Listesi (Örnek: 8): Bu Liste, Taşınır Kod Listesinin (B) bölümünde gösterilen taşınırlardan oda, büro, bölüm, geçit, atölye, garaj ve servislere tahsis edilenler için düzenlenir. Bunlar için Taşınır Teslim Belgesi düzenlenmez. Liste, istek yapan birim yetkilisi ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusu tarafından imzalanır."* denilerek ortak alandaki taşınırlar için Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenleneceği belirtilmektedir.

www.balioglu.net

Söz konusu Yönetmelik'in "Dayanıklı taşınırların kullanıma verilmesi" başlıklı 23'üncü maddesinin 5'inci fıkrasında: *"Taşınırlar; oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis gibi ortak kullanım alanlarına Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenlenmek ve istek yapan birim yetkilisinin ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusunun imzası alınmak suretiyle verilir."* denilerek taşınırların ortak alanlara kullanıma nasıl verileceği düzenlenmiştir.

Ayrıca aynı Yönetmelik'in "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinin 6'ncı fıkrasında; *"... Ortak kullanım alanına tahsis edilen dayanıklı taşınırlarda meydana gelen kamu zararı ise zararın oluşmasında kasıt, kusur veya ihmali olanlardan tahsil edilir."* denilerek ortak alandaki taşınırlarla ilgili sorumluluk düzenlenmiştir.

Yönetici kadrosunda yer alan personelin taşınır teslim belgeleri incelendiğinde ortak alana kaydedilip Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenlenmesi gereken dayanıklı taşınırların şahıslar üzerine kaydedildiği tespit edilmiştir. Örneğin çalışma masaları, koltuklar, sehpalar, makam koltuğu vb. taşınırların personel taşınır teslim belgelerinde yer aldığı görülmüştür.

Yönetmelik maddelerine göre oda, büro, bölüm, geçit, atölye, salon, laboratuvar gibi

alanlar ortak alan olup buralara tahsis edilen taşınırlar için Dayanıklı Taşınırlar Listesi (Örnek: 8) düzenlenmelidir. Ortak alanlardaki taşınırlarla ilgili herhangi bir kamu zararı oluşması durumunda ise kasıt, kusur veya ihmali olanlardan tahsil edilmesi gerekmektedir.

c)-Taşınırların edinilmesinin planlanması, takip ve kontrolünün mevzuatın öngördüğü usulde yürütülmediği görülmüştür.

Taşınır kayıtlarının incelenmesinde Belediyenin tüm birimlerinde kullanılabilecek ortak nitelikteki taşınırların (bilgisayar, yazıcı, toner, kırtasiye malzemesi vb.) farklı birimlerce ayrı ayrı temin edildiği, taşınır yönetiminde yetkilendirilen Destek Hizmetleri Müdürlüğünün, bu alımlar üzerinde herhangi bir denetim ve kontrolünün olmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 60'ıncı maddesinin 2'nci fıkrasında; *"Alım, satım, yapım, kiralama, kiraya verme, bakım-onarım ve benzeri malî işlemlerden; idarenin tamamını ilgilendirenler destek hizmetlerini yürüten birim, sadece harcama birimlerini ilgilendirenler ise harcama birimleri tarafından gerçekleştirilir. Ancak, harcama yetkiliği görevi uhdesinde kalmak şartıyla, harcama birimlerinin talebi ve üst yöneticinin onayıyla bu işlemler destek hizmetlerini yürüten birim tarafından yapılabilir"* denilmektedir. Kanun maddesine göre idarenin tamamını ilgilendiren taşınır alımları, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesi gereği destek hizmetlerini yürüten birim tarafından yapılması gerekmektedir. Harcama birimini ilgilendiren işlemlerde harcama birimi talebi ve üst yöneticinin onayı ile destek hizmetleri tarafından da yerine getirilebilir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Satın alınan taşınırların giriş işlemleri" başlıklı 15'inci maddesinin 2'nci fıkralarında; *"(2) (Değişik: 8/10/2012-2012/3832 K.) Alımı bir merkezden yapılarak birden fazla birime doğrudan teslim edilen taşınırlar için, taşınırın teslim edildiği birimlerce iki nüsha Taşınır Geçici Alındısı düzenlenir ve bir nüshası alımı yapan birime gönderilir. Alımı yapan birim, bu alındıya dayanarak, ödemeye ve kendi giriş kayıtlarına esas olmak üzere Taşınır İşlem Fişi düzenler. Diğer birimlerden alınan geçici alındılar, düzenlenen bu fişin idarede kalan nüshasına bağlanır. Alımı yapan birimce giriş kayıtları yapıldıktan sonra düzenlenecek Taşınır İşlem Fişiyle de ilgili diğer birimler adına çıkış kaydedilir. "* denilmektedir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri doğrultusunda Belediyece tüm birimlerde kullanılan aynı nitelikteki taşınırların edinilmesinin tek elden Destek Hizmetleri Müdürlüğünce yürütülmesi; taşınırların planlanmasını, takip ve kontrolünü daha etkili kılacak ve kamu

www.balioglu.net

kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacaktır.

Bu kapsamda, taşınır alımları destek hizmetlerini yürüten birim tarafından yapılmalı, alımı yapılan taşınırlar, taşınır geçici alındı belgesine dayanılarak taşınır işlem fişi ile kayıtlara alınmalı ve ilgili birimlere taşınır çıkışı yapılmalıdır. İlgili Birimlerin ise taşınır işlem fişi ile taşınır girişlerini yapmaları gerekmektedir.

d)-Kurum içinde yapılacak bakım ve onarımlarda kullanılmak için alınan yedek parçalar için taşınır işlem fişi düzenlenmediği görülmüştür.

Makine, teçhizat, demirbaş ve taşıtlara ait tadil, bakım ve onarım hizmetlerinin kurum içinde gerçekleştirilmesi için alınan yedek parçalar için taşınır işlem fişi düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Belge ve Cetveller" başlıklı 10'uncu maddesi 1'inci fıkrası a bendinde;

"a) ... İhtiyaç duyulduğunda kullanılmak üzere satın alınarak depolanan ya da arşivlenenler ile süreli yayınlardan ciltletilmiş olanlar hariç olmak üzere aşağıda sayılan hallerde Taşınır İşlem Fişi düzenlenmez.

1) Satın alındığı andan itibaren tüketimi yapılan su, doğalgaz, kum, çakıl, bahçe toprağı, bahçe gübresi ve benzeri maddeler,

2) Tesis, makine, cihaz, taşıt ve iş makineleri ile demirbaşların servislerince yapılan bakım ve onarımlarında kullanılan yedek parçalar ile doğrudan taşıtların depolarına konulan akaryakıt, likit gaz (LPG) ve yağlar,

..." işlemlerinde taşınır işlem fişinin düzenlenmeyeceği belirtilmiştir. Adı geçen Yönetmelik maddesine göre tesis, makine, cihaz, taşıt ve iş makineleri ile demirbaşların servislerince yapılan bakım ve onarımlarında kullanılan yedek parçalar için taşınır işlem fişi düzenlenmemekte, söz konusu parçalar bakım onarım gideri kapsamında doğrudan giderleştirilmektedir. Söz konusu yedek parçalar alınıp kurumun kendi personeli tarafından bakım onarım yapılacaksa, yedek parçalar alındığında ilgili varlık hesaplarına kaydedilerek taşınır işlem fişi düzenlenmeli ve daha sonra bakım onarımı yapacak ilgili birime taşınır çıkışı yapılmalıdır.

Yapılan denetimlerde, 4687, 4940, 5932, 5537ve 19738 nolu yevmiye numaraları ile

www.balioglu.net

makine, teçhizat, demirbaş ve taşıtlara ait tadil, bakım ve onarım hizmetlerinin kurum içinde gerçekleştirilmesi amacıyla alınan yedek parçalar için taşınır işlem fişi düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda makine, teçhizat, demirbaş ve taşıtlara ait tadil, bakım ve onarım hizmetlerinin kurum içinde gerçekleştirilmesi amacıyla alınan yedek parçalar için taşınır işlem fişi düzenlenmesi gerekmektedir.

e)-Dayanıklı taşınırlarla ilgili Tesis Bileşenleri Cetvelinin düzenlenmediği görülmüştür.

Hizmet birimlerinde kullanılmak üzere alınan kamera ve güvenlik ekipmanları için Tesis Bileşenleri Cetvelinin düzenlenmediği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde: "*s) Tesis: Bir makine veya cihazın ürettiği enerjiyi, sesi, görüntüyü ve benzerini ileten, dağıtan veya bir makine veya cihazın gördüğü işi uzağa taşıyan ya da uzaktaki verileri toplayan, kaydeden makine veya cihazlar arasındaki düzeni sağlayan, birbiriyle entegre makine ve cihazlardan oluşan, gerektiğinde başka yere taşınabilen ve kullanılamaz hale gelene kadar sanal ambar kayıtlarında takip edilen, çeşitleri ile kod numaraları Taşınır Kod Listesinin (B) bölümü 253 hesap detayında yer alan sistemleri,"* şeklinde tanımlanmış ve aynı Yönetmelik'in "Belge ve cetveller" başlıklı 10'uncu maddesinin 1'inci fıkrası (l) bendinde: *"Tesis Bileşenleri Cetveli (Örnek: 19): Tesis olarak kayıtlara alınacak taşınırları oluşturan ana bileşenler bu belgede cins ve özellikleri itibarıyla ayrı ayrı gösterilir."* denilerek tesisleri oluşturan ana bileşenlerin Tesis Bileşenleri Cetvelinde gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Adı geçen Yönetmelik düzenlemelerine göre, birbiriyle entegre makine ve cihazlardan oluşan, gerektiğinde başka yere taşınabilen ve kullanılamaz hale gelene kadar sanal ambar kayıtlarında takip edilen sistemler tesis olarak adlandırılmakta olup bu taşınırlar için Tesis Bileşenleri Cetveli düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Jüri Ücretlerinin Doğrudan Öğretim Elemanlarına Ödenmesi

Belediye tarafından düzenlenen yarışmalarda jüri üyesi olarak görev yapan öğretim elemanlarına Döner Sermaye İşletmesi üzerinden ödenmesi gereken jüri ücretlerinin düzenlenen harcama pusulası ile doğrudan öğretim elemanlarına ödendiği tespit edilmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Üniversitelerin uygulama alanına yardımı"

www.balioglu.net

başlıklı 37'nci maddesinde; *"Yükseköğretim kurumları dışındaki kuruluş veya kişilerce, üniversite içinde veya hizmetin gerektirdiği yerde, üniversiteler ve bağlı birimlerden istenecek, bilimsel görüş proje, araştırma ve benzeri hizmetler ile üniversitede ve üniversiteye bağlı kurumlarda, hasta muayene ve tedavisi ve bunlarla ilgili tahliller ve araştırmalar üniversite yönetim kurulunca kabul edilecek esaslara bağlı olmak üzere yapılabilir. Bu hususta alınacak ücretler ilgili yükseköğretim kurumunun veya buna bağlı birimin döner sermayesine gelir kaydedilir."* hükmü yer almaktadır.

Adı geçen Kanun maddesi hükmüne göre, yükseköğretim kurumları dışındaki kuruluşlarca, üniversiteler ve bağlı birimlerden istenecek, bilimsel görüş proje, araştırma ve benzeri hizmetler karşılığı alınacak ücretler, üniversite yönetim kurulunca kabul edilecek esaslara bağlı olmak üzere ilgili yükseköğretim kurumunun döner sermayesine gelir kaydedilmelidir. İlgili döner sermaye işletmesi ise yatan ücretlerden, 2547 sayılı Kanun'un 58'inci maddesine göre yasal kesintileri yaptıktan sonra ek ödeme esaslarına göre öğretim elemanlarına performans ek ödemesi yapması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde, Belediyenin yıl içinde Mevlana Şiir Yarışması, Tanpınar Makale Yarışması vb. yarışmalar düzenlediği, Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesinde görevli öğretim elemanlarının bu yarışmalarda jüri üyesi olarak görev aldığı ve alınan görev karşılığı ödenen jüri ücretlerinin düzenlenen harcama pusulası ile doğrudan öğretim elemanlarına ödendiği görülmüştür. Adı geçen Kanun maddesine göre söz konusu ücretlerin doğrudan öğretim elemanlarına ödenmesi mümkün değildir.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda, Belediye tarafından düzenlenen yarışma vb. etkinliklerde görev alacak öğretim elemanları üniversitelerden talep edilmeli ve görev karşılığı ödenecek ücretlerin ise ilgili döner sermeye işletmesine fatura karşılığı ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Belediye Personeline Ramazan Ayında Erzak Paketi Dağıtılması

Osmangazi Belediyesi 2019 yılı iş ve işlemlerinin incelenmesinde, Belediye personeline Ramazan ayı münasebetiyle 1000 adet erzak paketi dağıtıldığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 146'ncı maddesinin ikinci fıkrasında aynen; *"Memurlara kanun, tüzük ve yönetmeliklerin ve amirlerin tayin ettiği görevler karşılığında bu Kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemez, hiçbir yarar sağlanamaz."* denilerek memur personele kanunlarda açıkça belirtilen haklar dışında hiçbir menfaat sağlanamayacağı

tereddüde mahal olmayacak şekilde hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları"nı düzenleyen 14'üncü maddesi ile "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları"nı belirten 15'inci maddesinde; Belediyenin kendi personeline Ramazan ayında ya da başka zamanlarda ayni yardımda bulunabilmesine izin veren bir hüküm bulunmamaktadır.

Yine aynı Kanun'un "Belediyenin giderleri"nin sayıldığı 60'ıncı maddesinin i) fıkrasıda aynen:

"i) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar." denilerek sosyal yardım yapılabilecek kapsam "dar gelirliler, yoksullar, muhtaçlar, kimsesizler ile engelliler" olarak sınırlandırılmıştır.

Ödemeye esas 14.05.2019 tarih ve7624 no.lu ödeme emri belgesinin incelenmesinde, Kurum tarafından personele verilmek üzere 1000 adet erzak paketi satın alındığı ve bu paketler için bütçeden 53.254,80 TL tutarında ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Açıklanan nedenlerle, Belediye personeline Ramazan ayında ya da başka zamanlarda ayni yardım olarak erzak paketi dağıtımı yapılmaması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 11: Doğrudan Temin Usulü ile Yapılan Alım ile Yapım İşlerinde Evrakların Eksik Olması ve Sözleşme Yapılmaması

Belediye mal ve hizmet alımlarının incelenmesinde; doğrudan temin usulü ile yapılan işlerde ödemeye esas evrakların eksik olduğu ve belirli bir süreyi gerektiren mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinde sözleşme yapılmadığı tespit edilmiştir.

a)-Doğrudan temin usulü ile yapılan işlerde ödemeye esas evrakların eksik olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin 1'inci fıkrasının (ğ) bendinde; *"Onay Belgesi: İhale usulüyle yapılacak alımlarda, kamu ihale mevzuatında standart form olarak belirlenen ihale onay belgelerini; doğrudan temin suretiyle veya kamu ihale mevzuatında belirtilen istisnai alımlarda ise alım konusu işin nev'i, niteliği, varsa proje numarası, miktarı, gereken hallerde yaklaşık maliyeti, kullanılabilir ödeneği ve tertibi, alımda uygulanacak usulü, avans ve fiyat farkı verilecekse şartlarını gösteren ve harcama yetkilisinin imzasını taşıyan belgeyi,"* ifade ettiği belirtilmiş ve "4734

sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre yapılacak alımlar" başlıklı 49'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında; **"***(1) 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre doğrudan temin usulüyle yaptırılacak mal ve hizmet alımları ile yapım işi bedellerinin ödemelerinde;*

a) Onay Belgesi,

b) Piyasa Fiyat Araştırması Tutanağı (Örnek: 3) veya ihale komisyonu kararı,

c) Düzenlenmesi gerekli görülmüş ise sözleşme,

ç) Fatura,

d) Muayene ve kabul komisyonu tutanağı, kabul işleminin idarece yapılması halinde ise idarece düzenlenmiş belge,

e) Mal ve malzeme alımlarında, taşınır işlem fişi

ödeme belgesine eklenir." denilmiştir.

www.balioglu.net

Yönetmelik maddelerine göre doğrudan temin usulüyle yaptırılacak mal ve hizmet alımları ile yapım işi bedellerinin ödemelerinde; yukarıda sayılan evraklar eksiksiz olmalı ve harcama onay belgelerinde alım konusu işin nev'i, niteliği, varsa proje numarası, miktarı, gereken hallerde yaklaşık maliyeti, kullanılabilir ödeneği ve tertibi, alımda uygulanacak usule ilişkin bilgiler yer almalıdır.

Yapılan denetimlerde; doğrudan temin yöntemiyle yapılan işlerde, harcama onay belgelerinin çoğunda mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ait işin nevi ve niteliği yer almadığı görülmüştür. Örneğin özel kalem müdürlüğünde doğrudan temin usulü ile yapılan hizmet alımlarında harcama onay belgelerinde işin niteliği ve nevi boş bırakılmaktadır. Bu durum saydamlığa engel olduğu gibi denetimler açısından hesap verebilirliği de sağlamamaktadır.

Bu kapsamda harcama onay belgelerinde mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ait işin nev'i ve niteliğinin yer alması sağlanmalıdır.

b)-Doğrudan temin usulü ile yapılan belirli bir süreyi gerektiren mal ve hizmet alım ile yapım işlerinde sözleşme yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temine ilişkin açıklamalar" başlıklı 22'nci

maddesinin 22.1.1.3. alt bendine göre doğrudan temin kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunludur.

Yapılan yerinde denetimlerde doğrudan temin yöntemiyle yapılan belirli bir süreyi gerektiren organizasyon hizmeti alımı işlerinde sözleşme yapılmadığı tespit edilmiştir. Adı geçen tebliğin 22.1.1.3. alt bendine göre belirli bir süreyi gerektiren mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin sözleşmeye bağlanmaması, işin gerçekleştirilmesi aşamasında hukuksal anlaşmazlıklarda hak arama sorunu ortaya çıkaracağı gibi sözleşmelerden tahsil edilen sözleşme damga vergilerinin de tahsil edilememesine neden olacaktır.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda doğrudan temin usulüyle yaptırılacak mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde ödemeye esas evrakların mevzuatta öngörülen şekilde düzenlenmesi ve belirli bir süreyi gerektiren işlerde sözleşme yapılması gerekmektedir.

BULGU 12: Belediye Vergi Gelirlerinden Herhangi Bir Gerekçe Gösterilmeden Eksiltme Yapılması

www.balioglu.net

Belediye gelirlerinin incelenmesinde, 1.241.947,80 TL tutarındaki tahakkuk etmiş belediye vergi gelirinin herhangi bir inceleme ve araştırma yapılmadan düzeltme kaydı ile eksiltme yapıldığı tespit edilmiştir.

10.04.2019 tarihli 5656 yevmiye nolu muhasebe işlem fişi incelendiğinde, 333.99.99 Diğer Emanetler hesabından 2.280.877,47 TL borç kaydı yapılarak çıkış yapıldığı, 1.138.929,67 TL alacak kaydı yapılarak giriş yapıldığı ve aradaki fark olan 1.241.947,80 TL'nin 500.01.09 Diğer Denge Kayıtları hesabına alınarak eksiltildiği görülmüştür.

Yetkililerle yapılan görüşmede, programdan kaynaklanan sorun nedeniyle emanet hesapta alacaklı görülmemesi gerektiği halde muhasebede alacağı var görünen sicilleri, 333.99.99 hesabı borç çalıştırarak; tam tersi emlak ve gelir servisi kayıtlarına göre alacağı olduğu halde muhasebe kayıtlarında görünmeyen sicilleri de 333.99.99 hesap alacak çalıştırılarak programcı firma tarafından 5656 nolu yevmiye oluşturulduğu belirtilmiştir. Söz konusu kaydın emlak ve gelir servisi kaydı ile muhasebe kaydının birbiri ile uyumlu olması yani birimlerin birbiri ile entegresinin sağlanması için yapıldığı ifade edilmiştir. İlgili muhasebe işlem fişinin kaydına yönelik tamamlayıcı belgeler istendiğinde herhangi bir belgenin olmadığı belirtilmiştir. Ayrıca eksiltilen gelirlere yönelik Belediye tarafından detaylı bir çalışma yapılmadığı, bir gerekçe raporu hazırlanmadığı görülmüştür.

Eksiltilen Belediye gelirleri ile ilgili bir komisyon kurulup detaylı bir çalışma yapılarak programdaki hatanın kaynaklarının tespit edilmesi gerekmektedir. Yapılan çalışma ile eksiltilen gelirler hangi yıllara ve hangi mükelleflere ait olduğu belirlenmelidir. Söz konusu gelirlerin ne kadarının tahsil edilen gelir ne kadarının tahakkuk etmiş ancak tahsil edilmemiş gelir olduğu da tespit edilmelidir. Yapılacak bu çalışma ile bir rapor hazırlanıp harcama yetkilisi veya üst yöneticinin onayı ile gerekli işlemler yapılmalıdır. Ortaya çıkan sonuçlara göre ilgili muhasebe hesaplarına kayıt yapılmalıdır. Mevcut kayıtta 500.01.09 Diğer Denge Kayıtları hesabına kayıt Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre mümkün değildir.

Mevcut uygulama ile tahsil edilen gelir veya tahakkuk etmiş ancak tahsil edilmemiş gelir kalemlerinde yanlışlık yapılma ihtimali yani eksiltilmemesi gereken gelirlerin eksiltilmesi ihtimali yüksektir. Çünkü mevcut kayıt yazılım firması tarafından yapılmış olup idarece bir çalışma yapılmamıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesine göre belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş ve bu konuda belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde *"Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur."* denilmektedir. Aynı Kanun'un "Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde ise Muhasebe Yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8, 11 ve 32'nci maddelerine göre; üst yöneticiler, harcama yetkilileri ve her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar; kaynakların etkili, ekonomik, verimli kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludurlar.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda, kaynakların etkili, ekonomik, verimli kullanılması ilkesi gereği, yapılan detaylı çalışma ile bir daha bu tür hata ve aksaklıkların yaşanmaması adına önlemler alınması gerekmektedir.

BULGU 13: Geçici Görevlendirmeler Kapsamında Ödenen Harcırahlarda Mevzuatta Belirlenen Limitlere Uyulmaması

Türkiye Belediyeler Birliği ve Bursa Belediyeler Birliğince Afyon'da düzenlenen eğitim seminerine katılan Belediye Meclisi Üyelerinin konaklama giderinin ödenmesinde, 6245 sayılı Harcırah Kanunu ve 7156 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu eki H Cetvelinde belirlenen limitleri aşan kısmın, Belediye bütçesinden ödendiği tespit edilmiştir.

Belediye meclisi üyeleri, 6245 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde, kurumlarda yalnız ödenek mukabili çalışan hizmetliler olarak tarif edilmiş, 7'nci madde de ise hizmetlilerin harcırahının, aldıkları aylık ücret veya ödeneklerine en yakın memur aylık tutarı üzerinden hesaplanacağı hükme bağlanmıştır.

6245 sayılı Kanun'un yurtiçinde verilecek gündeliklerin miktarını düzenleyen 33'üncü maddesinde; *"...*

d) (Ek: 21/4/2005 – 5335/4 md.) Bu Kanun hükümlerine göre gündelik ödenenlerden (b) fıkrasına göre gündelik ödenenler hariç) yurt içinde yatacak yer temini için ödedikleri ücretleri belgelendirenlere, belge bedelini aşmamak (...) üzere gündeliklerinin tamamına kadar olan kısmı ayrıca ödenir." denilmektedir.

Yine konuyla ilgili, 7156 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu eki H Cetvelinin "1-Yurt İçinde Verilecek Gündelikler" bölümünün dipnot kısmında ise; *"6245 sayılı Harcırah Kanununun 33 üncü maddesinin (b) fıkrasına göre yatacak yer temini için ödenecek ücretlerin hesabında gündeliklerinin %50 artırımlı miktarı, (d) fıkrasına göre yapılacak ödemelerde ise görevlendirmenin ilk 10 günü için gündeliklerinin %50 artırımlı miktarı, takip eden 80 günü için gündeliklerinin %50 si, müteakip 90 günü için ise müstehak oldukları gündeliklerinin %40'ı esas alınır."* denilmektedir.

07.10.2019 tarih ve 15389 no.lu ödeme emri belgesi ve ekleri üzerinde yapılan incelemede; seminere gönderilen Belediye Meclis Üyelerinin konaklama masraflarının mezkur Kanunların öngördüğü limitleri aşan kısmının da Belediye bütçesinden ödendiği görülmüştür.

Mevzuatın, belediye meclis üyeleri için bütçeden ödenebilmesine yetki ve izin verdiği konaklama bedelini aşan kısımların, "seminer ücreti" adı altında organizatör birlik ya da derneklere Belediye bütçesinden ödenmesi mümkün değildir.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda, benzer görevlendirmelerde mevzuatta konaklamaya ilişkin öngörülen sınırların aşılmaması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 14: Kamu İhale Kanunu 21 ve 22'nci Maddelerindeki Parasal Limitler Dahilinde Yapılacak Harcamalarda, Ödeneklerin %10 Sınırının Kamu İhale Kurumundan İzin Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (ı) bendinde öngörülen %10 sınırının mal alımları kapsamında aşılmasına karşın, Kamu İhale Kurumu'ndan uygun görüş alınmadığı tespit edilmiştir.

Anılan Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinde:

"Bu Kanun kapsamındaki idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için ihaleye çıkılmadan önce aşağıda belirtilen hususlara uyulması zorunludur:

...

(Ek: 30/7/2003-4964/38 md.) Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz." denilerek Kanun'un 21 ve 22'inci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamalarda ödeneklerin %10'unun Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "4734 sayılı Kanunun 62'nci maddesinin (ı) bendinin uygulanmasına ilişkin açıklamalar" başlıklı 21'inci maddesinde ise;

"4734 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22 nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde kurum ve kuruluşlar, yıllık bütçelerinde belirlenen toplam ödenek miktarını dikkate alacaklardır. Kurum ve kuruluşlar, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranını hesaplayacaklardır. Burada önemli olan husus, ilgili veya bağlı birimlerin değil kurum veya kuruluşun toplam ödeneklerinin %10'unun aşılıp aşılmamasıdır." denilerek idarelerin mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekler üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranını hesaplaması gerektiği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, "630.03.02" ekonomik kodlu "Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları" tertibi için bütçe ile verilen 69.960.362,00 TL'lik ödeneğin %10'una tekabül eden 6.996.036,20 TL'lik sınırın 20.346.134,12TL olarak aşıldığı ancak bu işlem için Kamu İhale

www.balioglu.net

Kurumu'ndan önceden izin alınmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (ı) bendi gereği, Kanunu'nun 21 ve 22'inci maddelerindeki parasal limitler dahilinde, mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için yapılacak harcamalarda, bütçeye konulan ödeneğin %10'unun aşılacağı durumlarda, mevzuatında öngörülen uygun görüşün önceden alınması gerekmektedir.

www.balioglu.net

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

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Taşınmaz Kiralamalarında Mevzuata Aykırı Olarak Kira Süresinin Uzatılması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Konuya yönelik çalışmalar devam ettiği için bulgu yazılmadı.
İş Yeri ve Diğer Şekillerde Kullanılan Binalara Ait Çevre Temizlik Vergisinde Mükerrer Tahakkuk Kayıtlarının Yapılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediyenin Şirketindeki Sermaye Tutarı ile Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Uyuşmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıkların % 100 Amortismana Tabi Tutulmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Konuya ilişkin mükerrer amortisman ayrıldığı için Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde

www.balioglu.net

			Bulgu 1 olarak yer verilmiştir.
Tahsis Edilen ve Tahsis Alınan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde Bulgu 4 olarak yer verilmiştir.
Taşınmazların Envanter ve Muhasebe Kayıtlarının Mevzuata Uygun Yapılmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde Bulgu 5 olarak yer verilmiştir.
Demirbaş Hesabında Takip Edilmesi Gereken Taşınırların İlk Madde ve Malzeme Hesabında Takip Edilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net