T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ELAZIĞ BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

www.balioglu.net

Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 6
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 7
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 7
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 8
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 8
7. DENETİM BULGULARI 9
8. EKLER 33

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Norm Kadro Esasına Göre Kadro Durumu..... 2
Tablo 2: Personelin Statülerine ve Birimlere Göre Dağılımı..... 2
Tablo 3: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması Tablosu 4
Tablo 4: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması Tablosu 5
Tablo 5: Sayıştay Görüşü Alınmadan Yürürlüğe Konulan Yönetmelikler ……..23

www.balioglu.net

KISALTMALAR

İdare : Elazığ Belediyesi

KTŞ : Karayolları Teknik Şartnamesi

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Tapuda Belediye Adına Kayıtlı Taşınmazların Büyük Bir Kısmının Değer Tespitinin Yapılmaması

2. Bir Yıldan Uzun Süreli Alınan Depozito ve Teminatlar İçin İlgili Hesabın Kullanılmaması

3. Taşınmaz Tahsis İşlemlerinde Bazı Hatalar Bulunması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Kurum Taşınmazlarının Kiralanmasında 51/g Pazarlık Usulünün Kullanılması

2. Asfalt Yapım İşlerine İlişkin Bazı Deneylerin Mevzuatta Öngörülen Usül ve Sayıda Yapılmaması

3. Bazı Doğrudan Temin (22/d) Alımlarının Uygun Olmaması

4. Yaklaşık Maliyetlerin İsabetli ve Gerçeğe Yakın Şekilde Hesaplanmaması

5. İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Süresinin Üzerinde Çalıştırılması

6. Otopark Hesabında Toplanan Tutarın Amacı Dışında Kullanılması

7. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerine İlişkin Tahakkuk ve Tahsilatın Yapılmaması

8. Mali Konuları Düzenleyen Yönetmelikler İçin Sayıştay Görüşünün Alınmaması

9. Yönetmelikte Öngörüldüğü Şekilde Yevmiye Numarası Verilmemesi Suretiyle Muhasebe Kayıt Düzenine Uyulmaması

10. Belediye Tarafından Kiraya Verilen Taşınmazlardan Alınan Bedellere İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması

11. İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

12. Harcamalara Katılma Paylarının Tahakkuk ve Tahsil İşlemlerinin Hatalı Olması

13. Gıda ve Temizlik Malzemesi Alımlarında Muayene Kabul Komisyonunun Gereken Şekilde Oluşturulmaması Nedeniyle Muayene ve Kabul İşlemlerinin İstenen Düzeyde

www.balioglu.net

Yapılmaması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Elazığ Belediyesi ana hizmetlerini; 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

Elazığ Belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; 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 dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, 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.

www.balioglu.net

Belediye sahip olduğu yasal yetkiler neticesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak ve uygulamak ve kanunlarda verilen cezaları uygulamak ile yetkilidir. Gerçek veya tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin ya da ruhsatların verilmesi de belediyenin görev ve yetkileri arasındadır.

Belediyeye ait olan vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilinin yapılması da özel kanunlara göre yine Belediyeye aittir.

Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar.

Mahalli idare birimi olan belediyeler üzerinde İçişleri Bakanlığının idari vesayet yetkisi bulunmaktadır. 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 konularda ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yetkilidir.

1.2.Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur. Belediyenin 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.

Elazığ Belediyesinin Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik hükümlerine göre Belediye Meclisince tespit edilen memur kadrosu 665 olup, çalışan memur sayısı 388, boş memur kadrosu 277'dir. Norm Kadro işçi sayısı 335 olup; çalışan işçi sayısı 147, boş işçi kadrosu 188'dir. Bunlardan başka 8 sözleşmeli personel görev yapmaktadır. Ayrıca kendi personel şirketi bünyesinde istihdam edilen 1811 işçiyi değişik birimlerinde çalıştırmaktadır.

www.balioglu.net

Tablo 1: Norm Kadro Esasına Göre Kadro Durumu

	Toplam Norm Kadro	Dolu Kadro	Boş Kadro
Memur	665	388	277
İşçi	335	147	188
Geçici İşçi	----	----	---
Sözleşmeli	8	8	----
Toplam	1008	543	465

Tablo 2: Personelin Statülerine ve Birimlere Göre Dağılımı

Birimler	Memur	Sözleşmeli Personel	Kadrolu İşçi	Geçici İşçi	Toplam	Şirket Personeli İşçi
Başkanlık (Başkan Yardımcıları)	4	---	---	---	4	5
Özel Kalem Müdürlüğü	3	---	---	---	3	12
Fen İşleri Müdürlüğü	24	---	13	---	37	135
Basın Yayın ve Halkla İlşk. Müdürlüğü	5	---	2	---	7	41
Bilgi İşlem Müdürlüğü	6	---	2	---	8	22
Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü	13	---	1	---	14	24
Destek Hizmetleri Müdürlüğü	21	---	14	---	35	106
Etüd Proje Müdürlüğü	6	---	1	---	7	13
Hukuk İşleri Müdürlüğü	4	---	1	---	5	3
İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	33	2	1	---	36	29
İtfaiye Müdürlüğü	27	---	21	---	48	71
Kültür ve Sos. İşler Müdürlüğü	16	---	14	---	30	115
Mali Hizmetler Müdürlüğü	32	---	18	---	50	43

Mezarlıklar Müdürlüğü	4	---	1	---	5	27
Muhtarlık İşleri Müdürlüğü	3	---	---	---	3	3
Park ve Bahçeler Müdürlüğü	18	---	4	---	22	197
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	22	---	19	---	41	195
Teftiş Kurulu Müdürlüğü	4	---	---	---	4	2
Temizlik İşleri Müdürlüğü	3	---	1	---	4	353
Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	21	---	26	---	47	102
Veteriner İşleri Müdürlüğü	2	---	1	---	3	26
Yapı Kontrol Müdürlüğü	10	---	---	---	10	15
Yazı İşleri Müdürlüğü	7	2	5	---	14	13
İnsan Kay. ve Eğitim Müdürlüğü	8	3	1	---	12	4
Zabıta Müdürlüğü	84	---	1	---	85	225
Emlak ve İstimlak Müdürlüğü	8	1	---	---	9	30
GENEL TOPLAM	388	8	147	---	543	1811

Belediyedeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanınca yapılır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Norm kadro ve personel istihdamı"* başlıklı 49'uncu maddesinin 7'inci fıkrası gereği, belediye başkanınca, norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir.

Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerleme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir.

Teşkilatlanmada oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili yönetmeliklerini hazırlayarak, belediye meclisinin onayından geçirerek yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür. Belediyede çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na; işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi

www.balioglu.net

olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na göre yapılır.

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.

Elazığ Belediyesinin 2019 Mali Yılı Gider Bütçesi için 550.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş, önceki yıldan devreden 16.355.156,10 TL ödenekle birlikte 2019 yılı ödeneği toplamı 566.355.156,10 TL olmuştur. Yıl içinde 494.535.420,47 TL bütçe gideri yapılmış, 27.842.252,47 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 43.977.483,16 TL ödenek ise 2019 yılına devretmiştir.

Belediyenin 2019 yılı tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 3: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması Tablosu

BÜTÇE GİDERİNİN EKONOMİK KODU	Başlangıç Ödeneği (TL)	Gerçekleşen Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	55.228.400,00	55.004.912,22	99
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	10.150.000,00	8.544.803,72	84
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	264.431.400,00	285.883.865,27	108
04- Faiz Gideri	17.537.000,00	17.988.170,08	102
05- Cari Transferler	8.625.000,00	6.566.060,17	76
06- Sermaye Giderleri	155.428.200,00	79.291.129,97	51
07- Sermaye Transferleri	600.000,00	32.814.322,94	5469
09- Yedek Ödenekler	38.000.000,00	-	-
06- Sermaye Gideri (Geçen Yıl Bütçe Mahsupları)	-	8.442.156,10	-
BÜTÇE GİDERLERİ TOPLAMI	550.000.000,00	494.535.420,47	90

Tablo 4: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması Tablosu

BÜTÇE GELİRİNİN EKONOMİK KODU	Başlangıç Ödeneği (TL)	Gerçekleşen Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	39.780.000,00	35.549.335,40	89
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	88.649.000,00	74.556.505,26	84
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	4.105.000,00	3.610.900,53	87
05- Diğer Gelirler	309.186.000,00	289.997.722,01	93
06- Sermaye Gelirleri	58.480.000,00	3.932.654,70	6
08-Alacaklardan Tahsilat			
BÜTÇE GELİRİ TOPLAMI	500.200.000,00	407.647.117,90	81
09- Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler	200.000,00	1.564.470,73	780
10- Finansman			
NET BÜTÇE GELİRİ	500.000.000,00	406.082.647,17	81

www.balioglu.net

Elazığ Belediyesinin EBUAŞ Ulaşım Turizm Tekstil Madencilik İnşaat ve Taahhüt Üretim Pazarlama Ticaret Sanayi A.Ş. ile Elazığ Belediyesi Personel Hizmetleri A.Ş. adlı iki şirketi bulunmaktadır.

EBUAŞ Ulaşım Turizm Tekstil Madencilik İnşaat ve Taahhüt Üretim Pazarlama Ticaret Sanayi A.Ş'nin 2018 yılı bilançosuna göre aktif büyüklüğü 136.306.943,30 TL olup dönem net zararı 398.566,63 TL'dir. Elazığ Belediyesi Personel Hizmetleri A.Ş'nin ise 2018 yılı bilançosuna göre aktif büyüklüğü 30.652.577,71 TL olup dönem net karı 1.667.399,40 TL'dir.

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 Esasların 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Yevmiye Defteri
- Geçici ve kesin mizan.
- Bilanço.
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu

www.balioglu.net

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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.

www.balioglu.net

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu uyarınca hazırlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, 31.12.2005 tarih ve 26040 3.Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile kurumca uygulanan diğer kontroller doğrultusunda kurumun iç kontrol sistemi değerlendirilmiştir.

İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

Kamu görevlileri etik sözleşmesi kurum çalışanlarınca imzalanmıştır.

İdarenin hazırlamış olduğu 2018 yılı faaliyet raporunda Harcama yetkilileri ve Üst Yönetici tarafından imzalanması gereken "İç kontrol güvence beyanları" bulunmaktadır.

Kurumun misyon ve vizyonuna hazırlanan stratejik planda yer verilmiştir. Stratejik plan, faaliyet raporu ve performans programı Kurumun web sitesinde yer almaktadır.

Birimlerce yürütülecek görevler yazılı olarak tanımlanmıştır, işlem akış şemaları hazırlanmıştır. Kurum teşkilat şeması mevcuttur, kurum web sitesinde yayınlanmaktadır.

www.balioglu.net

Birim yöneticilerinin verdikleri görevleri takip edebilecekleri bir yönetim bilgi sistemi yoktur. Klasik yöntemlerle not defteri vs. ile notlar alınmakta, buna ilişkin herhangi bir yazılım kullanılmamaktadır.

Yer değiştirme, özlük hakları gibi insan kaynakları yönetimine ilişkin hususlar Görevde Yükselme Yönetmeliği'ne göre yürütülmektedir.

Evrakları imzalamaya yetkili kişiler belirlenmiştir, her bir müdürlüğün çalışma yönetmeliklerinde görevlendirme, harcama yetkileri, yetki devri gibi hususlar belirlenmiştir..

Personel görevlerini yerine getirebilmek için gerekli ve yeterli bilgiye ulaşabilmektedir. Yetkili personel için kısıtlama söz konusu değildir.

İç denetçi kadrosu bulunmasına karşılık iç denetçi ataması yapılmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Elazığ Belediyesi 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: Tapuda Belediye Adına Kayıtlı Taşınmazların Büyük Bir Kısmının Değer Tespitinin Yapılmaması

Tapuda Belediye adına kayıtlı bulunan çoğu taşınmazın değer tespitinin yapılmadığı ve belirlenen değer üzerinden ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

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

www.balioglu.net

Yönetmeliğin "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir. Ancak bu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve de Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

17.03.2017 tarih ve 30010 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" ile söz konusu Yönetmelik'te değişiklik yapılmıştır. Buna göre kurumların, 31.12.2017 tarihine kadar taşınmazların fiili envanterini kural olarak maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara almaları gerekmektedir.

Yönetmeliğe göre, taşınmazların rayiç değerinin; maliki kamu idaresince, başka bir

kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce tespit edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, taşınmazların kayıtlara alınan değerinin Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenmesi gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesine göre, maddi duran varlıklar hakkında, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin ilgili hükümleri ile bu maddede geçen hükümlere göre işlem yapılmaktadır. Maddeye göre, edinilen maddi duran varlıklar, maliyet bedeli ile hesaplara alınması, bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olup hesaplarda yer almayan maddi duran varlıklardan envanter ve değerlemesi yapılanların ise muhasebe birimlerince ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınması gerekmektedir.

Diğer taraftan, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 08.01.2018 tarihli ve 2018/11321 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Yönetmelik ile değiştirilen ve 01.01.2018 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe giren "Maddi duran varlıkların kayıt değerleri" başlıklı 26'ncı maddesine göre, gerek yatırım ve gerekse kullanım amacıyla edinilen maddi duran varlıkların maliyet bedeliyle muhasebeleştirilmesi, herhangi bir maliyet yüklenilmeksizin edinilen maddi duran varlıkların ise gerçeğe uygun değeriyle muhasebeleştirilmesi, varlığın gerçeğe uygun değeri bilinemiyorsa idarece tespit edilen değerinin esas alınması gerekmektedir.

Yönetmeliğin 4'üncü maddesine göre gerçeğe uygun değer, piyasa koşullarında muvazaasız bir işlemde bilgili ve istekli taraflar arasında bir varlığın el değiştirmesi veya bir borcun ödenmesi için belirlenen tutarı ifade etmektedir.

Belediyenin 2019 yılı bilançosunda yer alan 250 Arsa ve Araziler Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı ve 500 Net Değer Hesabında kayıtlı tutarların gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

Yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümlerine göre, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların rayiç değerlerinin belirlenerek ilgili maddi duran varlık hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Bir Yıldan Uzun Süreli Alınan Depozito ve Teminatlar İçin İlgili Hesabın Kullanılmaması

Kurum tarafından gerçekleştirilen ihalelere ilişkin olarak mevzuat gereği

www.balioglu.net

yüklenicilerden alınan teminatların süreleri itibariyle bir yıldan uzun veya kısa ayrımı yapılmaksızın tamamının bir yıldan kısa süreli gibi ele alınıp 430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine tüm teminatların 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında takip edildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 430 Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 320'nci maddesinde;

"Bu hesap, mevzuatları gereği nakden veya mahsuben tahsil edilen ve bir yıldan uzun vadede iade edilecek olan depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılır."

Denilmektedir.

Bu hesaba kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına düşenler 430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına borç, 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına alacak kaydedilecektir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirtilen "Dönemsellik" ilkesi gereği, kamu idarelerinin faaliyetlerini belirli dönemler itibariyle raporlamaları ve diğer dönemlerden bağımsız olarak saptamaları esastır.

www.balioglu.net

Dönemsellik ilkesine uyulmayarak bir yıldan uzun vadeli teminatların bir yıldan daha kısa süreli gibi addedilip 430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının kullanılmasından dolayı anılan hesaplar 2019 yılı Bilançosunda gerçek değerleri ile yer almamıştır.

BULGU 3: Taşınmaz Tahsis İşlemlerinde Bazı Hatalar Bulunması

Belediyenin diğer kurum ve kuruluşlara tahsis ettiği taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtlarının yer almadığı ve tahsisli olarak kullanılabilecek azami sürenin dikkate alınmadan işlemlerin gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

a) Kamu Kurumlarına Tahsis Edilen Taşınmazların Kayıtlarının Yapılmaması

Belediye tarafından tahsisli kullandırılan taşınmazlardan 6 tanesine ilişkin tahsis işleminin muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna İlişkin İşlemler başlıklı 187'nci maddesinde;

"...

Kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanlar yardımcı hesaplar itibarıyla izlenir. Taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtları kapatılır..."

Hükmü yer almaktadır.

Mezkur Yönetmeliğin 250 Arazi ve Arsalar hesabının işleyişinin anlatıldığı 189'uncu maddesinde tahsise konu edilen arazi ve arsaları tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden 250 Arazi ve Arsalar hesabına alacak, 500 Net Değer Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 252 Binalar Hesabın niteliği başlıklı 192' nci maddesinde;

"Binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır." denilmektedir.

www.balioglu.net

Hesabın İşleyişi başlıklı 252 Binalar Hesabının borç ve alacak kaydına ilişkin 193' üncü maddesine göre; tahsis 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.

Yukarıda belirtilen hususlar gereğince belediyenin tahsis ettiği taşınmazları, muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden Arazi ve Arsalar ve Binalar Hesabına alacak, Net Değer hesabına borç, ayrılmış amortisman tutarının da Net Değer Hesabına alacak, Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç olarak kaydını yapması gerekirken söz konusu kayıtların yapılmadığı tespit edilmiştir.

b) Taşınmazların 25 yıldan Daha Uzun Süre ile Tahsis Edilmesi

5393 Sayılı Kanun'un 75' inci maddesine aykırı olarak 6 adet taşınmaz tahsisinin 3'ünde süresiz olarak taşınmaz tahsisinin yapıldığı tespit edilmiştir.

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

maddesinin (d) bendi gereğince belediyeler, belediye meclisinin kararı ile mülkiyetlerindeki taşınmazları, sadece asli görev ve hizmetlerinde kullanmak üzere, 25 yılı geçmemek koşulu ile mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilirler.

Belediye tarafından süresiz taşınmaz tahsisi yapılması ilgili mevzuat hükümlerine uygun bulunmamıştır.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Kurum Taşınmazlarının Kiralanmasında 51/g Pazarlık Usulünün Kullanılması

Belediyeye ait gayrimenkullerin kiralama işlemlerinin incelenmesi sonucunda, kiralama süresi dolan 85 adet gayrimenkulün eski kiracılarına 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine aykırı olarak pazarlık usulü ile yeniden kiralandığı görülmüştür.

www.balioglu.net

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı,

"Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde idarenin; ihaleyi yapan daire, kurum ve kuruluşları ifade ettiği,

"İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36'ncı maddesinde ise 1'inci maddede yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

Pazarlık usulüyle yapılabilecek işler Kanun'un 51'inci maddesinde bentler halinde tek tek sayılmıştır. Bu maddenin (g) bendinde: "*Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve*

mülkiyetin gayri ayni hak tesisi," işinin pazarlık usulü ile yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

Kanun'un "Tarihi ve bedii değeri olmayan taşınmaz mallarla ilgili işlemler" başlıklı 74'üncü maddesinde söz konusu hususa ilişkin açıklık getirilmiş ve tarihi ve bedii değeri olanlar hariç Hazinenin özel mülkiyetindeki yerlerin satışı, kiraya verilmesi, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi esaslarının Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikte belirleneceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Söz konusu madde kapsamında yayımlanmış olan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; Yönetmeliğin amacının, hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, trampası, arsa veya kat karşılığı inşaat yaptırılması, kiraya verilmesi, ön izin verilmesi ve üzerlerinde irtifak hakkı kurulması, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, ön izin ve kullanma izni verilmesi ile ecrimisil ve tahliye işlemlerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 4'üncü maddesinde ise;

"f) Hazine: Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri açısından Devlet tüzel kişiliğinin adını,

g) Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmaz: Tapuda Hazine adına tescilli taşınmazları,

ğ) Hazine taşınmazı: Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri" ifade etmektedir. Bu sebeple 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinde belirtilen "Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz" kavramının, "Hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazları" ifade ettiğini yani belediyelerle ilgili

olmadığını kabul etmek gerekir.

Nitekim aynı Kanun'un 75'inci maddesinde de Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar hakkında ecrimisil ve tahliye hususları düzenlenmiş, bu malların işgalinden dolayı "hazinenin zararından" bahsedilmiştir.

Ayrıca söz konusu 75'inci maddenin belediyeler hakkında uygulanıp uygulanmayacağı yıllarca tartışılmış ve özellikle yargı kararları ile belediyelerin bu kapsamda değerlendirilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bunun üzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağına ilişkin düzenleme yapılarak belediye taşınmazları hakkında 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine atıf yapılmıştır.

Ayrıca, 5018 sayılı Kanun gereğince mahalli idarelerin genel yönetim kapsamı içerisinde olması ve hatta 10'uncu maddede zikredilmiş olması da belediyelerin mallarına ilişkin nihai değerlendirme yapmak için yeterli değildir; çünkü belediyelerin genel yönetim kapsamı içerisinde sayılmış olması belediye taşınmazlarına ilişkin bir hüküm ortaya koymamaktadır. Bununla birlikte 10'uncu maddede mahalli idarelerden bahsedilmiş olsa da ilgili madde bakanların sorumluluğundan bahsetmekte ve belediye taşınmazlarına ilişkin hiçbir düzenleme içermemektedir. Gerek yargı kararları gerekse 5393 sayılı Kanun'la yapılan atıf, Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar kavramına belediyelerin özel mülkiyetinde olan mallarının girmediğini açıkça göstermektedir. Şayet söz konusu kavram içine Belediye taşınmazları dâhil olsa idi ne söz konusu yargı kararları oluşur ne de 5393 sayılı Kanun'da yapılan atfa ihtiyaç olurdu.

Belediyelerin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca ihale yapamayacağına ilişkin bir çok Danıştay Kararı da bulunmaktadır. Örnek vermek gerekirse; bir idare mahkemesi belediyenin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetin gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümen kararını, mülkiyeti belediyelere ait taşınmazların 2886 sayılı Kanun'nun 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin olanaklı olmadığı gerekçesi ile iptal etmiş, söz konusu karar Danıştay 13. Dairesinin 21.10.2008 tarih ve 2007/4476 E. 2008/6874 K. sayılı ilamı ile onanmıştır. Bununla birlikte 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun öncesinde de çeşitli Danıştay kararları bulunmaktadır ancak eski tarihli bu kararları mevcut durum için ele

www.balioglu.net

almak doğru bir uygulama olmayacaktır.

Yukarıda sayılan nedenlerle, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinde belirtilen Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz kavramının, hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazları ifade ettiğini kabul etmek gerekir. Dolayısıyla belediyelerin söz konusu maddeden yararlanarak pazarlık usulü ile kendi mülkiyetinde yer alan taşınmazları kiraya vermesi veya üzerlerinde gayri ayni hak tesis etmesi mümkün görülmemektedir.

BULGU 2: Asfalt Yapım İşlerine İlişkin Bazı Deneylerin Mevzuatta Öngörülen Usül ve Sayıda Yapılmaması

Yapılan denetim ve incelemeler neticesinde, asfalt yollara ilişkin bazı deneylerin usulüne uygun ve yeterli sayıda olmadığı, bazı deneylerin ise hiç yapılmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "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.

Asfalt yollar en fazla beş tabakadan oluşmakta olup ihtiyaca yönelik olarak hangi tabakaların kullanılacağı idarelerin takdirine bırakılmaktadır. Elazığ Belediyesinin asfalt yapım işleri incelendiğinde ise genellikle plent-miks temel tabakası ve binder tabakasının kullanıldığı görülmüştür. İlgili tabakalara ilişkin yapım esasları, deney türleri ve yapılması gereken kontroller Karayolları Teknik Şartnamesi (KTŞ)'nin 402 ve 407'nci kısımlarında ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Buna göre, idarelerin temel tabakası için her 1000 m2'de bir, binder tabakası için ise her 250 tonda bir sıkışma deneyini tekrarlaması ve elde ettiği sonuçlara göre hakediş düzenlemesi gerekmektedir. Ancak İdare yapmış olduğu sıkışma deneylerinde KTŞ'de belirtilen bu hükme riayet etmemiş, toplam işin çok az bir kısmını temsil edecek şekilde sıkışma deneylerini gerçekleştirmiştir. Yine KTŞ'nin 407'nci kısmında iş bitiminden sonra yolun trafiğe açılmadan önce binder tabakası için yüzey düzgünlüğünün kontrol edilmesi

www.balioglu.net

gerektiği, bu kontrolün ne şekilde yapılacağı ve elde edilen sonuçlara göre sözleşme tutarının ne kadarının ödeneceği belirtilmektedir. Ancak İdare, usulüne uygun olarak yüzey düzgünlüğü deneylerini yapmamıştır. Zamanında yapılmayan birçok deneyin ise daha sonradan yapılması mümkün bulunmamaktadır.

İdarenin asfalt deneylerini KTŞ'de belirtilen hükümlere uygun olarak ve zamanında yapmamasının, asfalt kalitesinin belirlenen standartların altında kalmasına neden olabileceği değerlendirilmektedir. Tarafımızca yapılan bilgilendirmeler neticesinde İdare tarafından eksiklikler giderilmeye başlanmıştır ancak yukarıda da ifade edildiği üzere zamanında yapılmayan birçok deneyin sonradan yapılma imkanı bulunmamaktadır.

Bu sebeple tüm işlemlerin usulüne uygun şekilde zamanında ve eksiksiz olarak yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Bazı Doğrudan Temin (22/d) Alımlarının Uygun Olmaması

www.balioglu.net

Belediye tarafından yapılan bazı mal alımlarında; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesindeki temel ilkeler ile 22'nci maddesindeki doğrudan teminle ilgili hükümlere uyulmayarak mal alımlarının kısımlara bölündüğü; doğrudan teminde parasal sınıra tabi olan bazı alımların ise parasal sınır aşılarak gerçekleştirildiği görülmüştür.

a) Mal Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesine göre İdare, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla yükümlüdür. Kabul edilebilir doğal bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri birarada ihale edilemez. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal ya da hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.

Açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulleri temel yöntem olup mevzuata uygun olması şartıyla özel durumlara ilişkin alım yöntemleri de aynı Kanun kapsamında düzenlenmiştir.

Bu Kanun'a göre çıkarılan Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Temel İlkeler" başlıklı 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında;

"Eşik değerlerin veya parasal limitlerin altında kalmak ya da bu Yönetmelikte yer alan diğer hükümlerin uygulanmasından kaçınmak amacıyla mal alımları kısımlara bölünemez."

Denilmektedir.

Yukarıda yer verilen rekabeti ve eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanmasını engelleyecek şekilde ve parasal limitlerin altında kalmak amacıyla alımların kısımlara bölünemeyeceği ilkelerine aykırı olarak toplam tutarı 350.153,55 TL olan belediye binasında vatandaş ve personelin kullanımı için yapılan çay ve meşrubat alımının ihale usulüyle gerçekleştirilmesi gerekirken yıl içerisinde 8 kısma bölünerek doğrudan temin yöntemiyle alındığı tespit edilmiştir. Ayrıca 8 kısmın içerisinde yer alan 3 kısmın parasal sınırları da aştığı görülmüştür. Bu nedenle söz konusu alımlar mevzuata uygun bulunmamıştır.

b) Parasal Sınırın Üzerinde Alım Yapılması

www.balioglu.net

Belediyenin sözleşme tutarı parasal sınırın üzerinde bulunmasına rağmen mal alımlarının bir kısmını, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen ihale usullerinden biri yerine yine aynı Kanun'un ihale usulü sayılmayan "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendine göre gerçekleştirdiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde idareler yapacakları ihalelerde rekabeti, eşit muameleyi ve kaynakların verimli kullanılmasını, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını sağlamakla sorumlu tutulmuştur. Ayrıca eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemeyeceği ve bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usulleri Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği temel ilkeler arasında sayılmıştır.

Mezkur Kanun'un "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendinde;

"Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar (2019 yılı için 90.358 TL), diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını (2019 yılı için 30.101 TL) aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar."

Denilerek doğrudan temin usulünün kullanımında idarelerin uyacakları parasal sınırlar

belirlenmiştir.

Buna göre 2019 yılı için Elazığ Belediyesi 30.101 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile parasal sınıra tabi olmaksızın temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapacağı konaklama, seyahat ve iaşe giderlerini doğrudan temin (22/d) yöntemiyle karşılayabilmektedir. Ancak, konaklama, seyahat ve iaşe ihtiyacı dışındaki yapacağı alımlar temsil ağırlama kapsamında olsa dahi parasal sınıra tabidir. Konaklama, seyahat ve iaşe alımlarında dikkat edilmesi gereken diğer bir husus, bu alımların parasal sınırlamaya tabi olmamasının tek koşulunun temsil ağırlama kapsamında olmaları gerektiğidir.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama Ve Tören Giderleri Yönergesi'nin "Genel Kural" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"Temsil, ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayini belediye başkanının takdirine tabidir."

"Ağırlama Giderleri" başlıklı 5'inci maddesinde ise;

"Ağırlama, beldenin misafiri durumunda olan;

Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu üyeleri,

Hükümet Merkezi veya diğer illerin protokolüne dahil kişiler,

Yabancı ülke temsilcileri veya konuklar,

Sanat, bilim, kültür ve spor dallarında temayüz etmiş kişiler,

Basın mensupları,

Beldenin kalkınmasında katkısı olanlar veya olacağı anlaşılanlar,

İle bu kişilerin eşleri ve refakatindeki görevliler için geleneklere ve davetin şumulüne göre, ağırlama, konuklama, konutlandırma ve bu işlerle ilgili olarak hazırlıkların gerektirdiği giderlerle ziyafet, kokteyl, hediye, çiçek, bahşiş ve taşıma giderleri şeklinde yapılır."

Hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu Yönergeye göre, temsil ağırlama giderlerinin konusu, kapsamı ve miktarına ilişkin düzenlemeler belediye başkanının yetkisindedir. Ancak, 5'inci madde

www.balioglu.net

hükmüyle belediye başkanına ait bu takdir yetkisinin sınırları çizilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve açıklamalar neticesinde 2019 yılındaki bazı mal alım usullerinin mevzuata uygun olmadığı tespit edilmiştir.

Şöyle ki;

- 30.11.2018 onay tarihli ve 83.850,00 TL bedelli çay ve meşrubat alımı,
- 07.01.2019 onay tarihli ve 91.362,50 TL bedelli çay ve meşrubat alımı,
- 04.02.2019 onay tarihli ve 108.587,50 TL bedelli çay ve meşrubat alımı,
- 14.03.2019 onay tarihli ve 97.200,00 TL bedelli yerel seçimlerde görevlilere dağıtılmak üzere kumanya alımı,

İşleri, doğrudan temin (22/d) usulüne ilişkin parasal sınırları aşması ve her ne kadar iaşe alımı niteliğinde olsa da vatandaşa ve personele yönelik olduğundan temsil ağırlama kapsamında olmaması nedeniyle, doğrudan temin (22/d) usulünün uygulanmış olması yukarıda belirtilen Kanun ve Yönerge hükümlerine uygun bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

BULGU 4: Yaklaşık Maliyetlerin İsabetli ve Gerçeğe Yakın Şekilde Hesaplanmaması

Elazığ Belediyesi tarafından yapılan mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihaleleri için belirlenen yaklaşık maliyetler ile sözleşme bedelleri arasında % 63 oranında tenzilatların olduğu ve teklif edilen bedellerin yaklaşık maliyetten fazla olması sebebiyle projelerin uygulanması aşamasında çeşitli olumsuzluklarla karşılaşılmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Yaklaşık maliyet başlıklı 9 uncu maddesinde; mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyetin belirleneceği ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterileceği, isteklilere ve ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerine ilişkin uygulama yönetmeliklerinde de yaklaşık maliyetin nasıl hesaplanacağı ayrıntılı olarak açıklanmakla birlikte ilk ilan veya davet tarihine kadar güncelliğini kaybeden yaklaşık maliyet hesaplamalarının güncellenebileceği ifade edilmiştir.

2019 yılına ilişkin ihale dosyalarının incelenmesinde; Elazığ Belediyesi tarafından gerçekleştirilen 75 adet ihalenin 47 adedinin yaklaşık maliyetinin sözleşme bedelinden % 30 fazla olduğu görülmüştür.

Yaklaşık maliyet, uygulama yönetmeliklerinde belirlenen esas ve usuller uyarınca ayrıntılı miktar ve fiyat araştırmaları yapılmak suretiyle gerçekçi biçimde tespit edilmeli ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilerek gerektiğinde güncellenmelidir.

Yukarda yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, yaklaşık maliyetlerin ayrıntılı fiyat araştırmaları yapılmadan hesaplandığı, isabetli ve gerçeğe yakın olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 5: İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Süresinin Üzerinde Çalıştırılması

Bazı işçilerin, İş Kanunu'nda belirtilen yıllık fazla çalışma süresinin üzerinde çalıştırıldığı anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

4857 sayılı İş Kanunu'nun 41'inci maddesinin 1'inci fıkrasında, ülkenin genel yararları yahut işin niteliği veya üretimin artırılması gibi nedenlerle fazla çalışma yapılabileceği; fazla çalışmanın, Kanun'da yazılı koşullar çerçevesinde, haftalık kırkbeş saati aşan çalışmalar olduğu; 7'nci fıkrasında fazla saatlerle çalışmak için işçinin onayının alınması gerektiği; 8'inci fıkrasında ise fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı hükümlerine yer verilmiştir.

Oysa Elazığ Belediyesi bünyesindeki 4857 sayılı İş Kanun'a tabi bazı işçilere yıllık 270 saatin üstünde fazla çalışma yaptırıldığı, örneğin bir işçinin 823 saat gibi 4857 sayılı İş Kanunu'nda belirlenen sınırın çok üstünde fazla çalışması olduğu görülmüştür. Aynı husus 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer almıştır.

Hem İdare hem de işçiler nezdinde mevzuat hükmünün uygulanması gerekmektedir.

BULGU 6: Otopark Hesabında Toplanan Tutarın Amacı Dışında Kullanılması

Belediyenin 2019 yılı içerisinde otopark hesabında toplanan meblağın bir kısmını Otopark Yönetmeliği'ne aykırı olarak amacı dışında başka işlerinde kullandığı tespit edilmiştir.

Otopark Yönetmeliği'nin "Otopark Hesabından Yapılacak Harcamalar" başlıklı

11'inci maddesinde; otopark bedellerinin belediye sınırları içerisinde yapılacak veya yaptırılacak otoparklar için kullanılması gerektiği belirtilerek, bu meblağın otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Ancak Belediyenin Otopark Hesabında toplanan paranın bir kısmını yine Belediyenin diğer banka hesaplarına aktardığı tespit edilmiştir. Otopark Hesabında bulunan paranın kullanım amacı doğrudan otopark inşası için olmalıdır. Belediyenin ihtiyaç hasıl olduğunda cari hesabına para aktarması için kullanması Otopark Hesabının kullanım amacına ters düşmektedir. Her ne kadar söz konusu tutarlar daha sonradan tekrar Otopark Hesabına aktarılsa da hesaplar arasında aktarım yapılması doğru bir uygulama olmayıp takip açısından da risk teşkil etmektedir.

BULGU 7: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerine İlişkin Tahakkuk ve Tahsilatın Yapılmaması

Elazığ Belediyesi tarafından telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedellerinin belirlendiği ancak herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın olmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş hakkına, bu hakka ilişkin uygulanacak ücret tarifesine ve yönetmelik kapsamındaki işlemlerin denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik elektronik haberleşme altyapısı, elektronik haberleşme şebekesi, geçiş hakkı, geçiş hakkı sağlayıcısı, işletmeci, geçiş hakkı ücreti ve geçiş hakkı ücret tarifesi gibi birçok kavramı tanımlamıştır.

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

İdare tarafından geçiş hakkı ücretleri belirlenmiş ancak herhangi bir tahakkuk ve

tahsilat yapılmamıştır.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda geçiş hakkı işlemlerinin takip ve tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Mali Konuları Düzenleyen Yönetmelikler İçin Sayıştay Görüşünün Alınmaması

İdare tarafından yürürlüğe konulan mali hususlarla ilgili yönetmelikler hakkında Sayıştay görüşünün alınmadığı tespit edilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Daireler Kurulu" başlıklı 27'nci maddesinin son fıkrasına göre; genel yönetim kapsamında bulunan belediyelerde mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istişari görüşü alındıktan sonra yürürlüğe girmektedir.

Oysa Belediye tarafından hazırlanan ve aşağıdaki tabloda gösterilen mali konularla ilgili yönetmelikler için Sayıştay görüşünün alınmadığı anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

Tablo 5: Sayıştay Görüşü Alınmadan Yürürlüğe Konulan Yönetmelikler

Yönetmelik Adı	Yürürlük Tarihi	Meclis Kabul Karar No
Elazığ Belediyesi Fayton Taşımacılığı Uygulama Yönetmeliği	02.10.2017	2017/231
(S) Plaka Servis Araçları Yönetmeliği	05.12.2017	2017/308
(T Plaka) Ticari Taksilerin Görev Ve Çalışma Yönetmeliği	05.12.2017	2017/307
Ticari Minibüs Araçları (M Plaka) Hizmet Yönetmeliği	05.12.2017	2017/306
Açık ve Kapalı Otoparklar, Elektro Mekanik Otoparklar İle Parkomatlı Park Yerleri	01.09.2015	2015/259

(Mobil Parkomat) Yönetmeliği		
Oto Kiralama İşyerleri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Uygulama Yönetmeliği	05.01.2016	2016/16
Özel Halk Otobüs Yönetmeliği	03.02.2016	2016/42
Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Yönetmelik	02.05.2016	2016/110
Su ve Kanalizasyon Yönetmeliği	03.01.2017	2017/11-1
Elazığ Belediyesi Tahsilat Yönetmeliği	01.11.2019	2019/283

www.balioglu.net

BULGU 9: Yönetmelikte Öngörüldüğü Şekilde Yevmiye Numarası Verilmemesi Suretiyle Muhasebe Kayıt Düzenine Uyulmaması

Belediyenin bazı muhasebeleştirme belgelerine Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirtildiği şekilde yevmiye numarası verilmemesi nedeniyle muhasebe kayıt düzenine uyulmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 43'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında, işlemlerin yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılacağı, 4'üncü fıkrasında, muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği, gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaralarının esas olacağı belirtilmiştir.

Anılan Yönetmeliğe göre yevmiye numaralarına birbirini takip edecek şekilde birer numara verilmesi gerekmektedir. Yapılan incelemede bir yevmiye numarasının kendi içinde birden fazla yevmiye numarasına bölünerek yevmiye defterinde yer aldığı görülmüştür.

Örneğin 159 numaralı yevmiye 159, 159/2, 159/3 gibi yevmiyelere bölünmekte ve 159

numara üzerinden sınırı belirsiz bir numaralandırma imkanı yaratılmaktadır. 2019 yılında 100 adet yevmiyenin bu şekilde birden fazla yevmiyeye bölündüğü görülmüştür.

Bu numaralandırma şekli, mezkur Yönetmeliğin muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği hükmüne açıkça aykırıdır. Çünkü Yönetmelik'te kastedilen yevmiye numarası (1)'den başlayarak birbirini takip eden pozitif tam sayılardır. Bu sayılarda atlama yapılamaz ve araya farklı türde sayı konulamaz. Ancak bu şekilde yevmiye takibi ve kontrolü yapılabilir. Aksi takdirde muhasebeleştirme belgelerinin tamlık, doğruluk ve mevcudiyeti ile güvenilirliği sorgulanacaktır.

BULGU 10: Belediye Tarafından Kiraya Verilen Taşınmazlardan Alınan Bedellere İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması

İdarenin 2019 yılı kayıt ve işlemleri üzerinde yapılan incelemeler sonucu, kiraya verilen çeşitli taşınmazlardan yıllık peşin tahsil edilen kira gelirlerinin 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabında, yılı takip eden dönemler için peşin alınan tutarların ise 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 286, 287, 288, 335, 336 ve 337'nci maddelerinde 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ile 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının niteliği ve hesaplara ilişkin işlemler açıklanmıştır.

Yönetmeliğe göre 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı, içinde bulunulan dönemde veya daha önceki dönemlerde tahsil edilen ancak, takip eden aylara ait olan gelirlerin izlenmesi için kullanılır. 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı da, yılı içinde peşinen alınan fakat tahsilatı takip eden dönemden bir sonraki yıla tekabül eden tutarlar için kullanılır. Aynı zamanda, peşinen tahsil edilerek bütçeleştirilmiş olan bu hesapta kayıtlı gelirler, ilgili oldukları dönemde düzenlenecek muhasebe işlem fişi ile gelirler hesabına kaydedilerek gelir tahakkuku gerçekleştirilir.

Ayrıca, yıllık tahsil edilen kira gelirlerinin 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ve 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında takip edilmesi Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5' inci maddesinde yer alan Temel Kavramlardan Dönemsellik İlkesinin gereğidir. Yıllık peşin tahsil edilen kira gelirleri, ilgili oldukları dönemlerin faaliyet

sonuçlarına yansıtılmalıdır.

2019 yılı içerisinde kira gelirlerinin yıllık olarak peşin tahsilatı yapıldığı halde 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler ve 480 Gelecek Yıllara ait Gelirler Hesabının kullanılmaması dönemsellik ilkesine ve yukarıda yer verilen yasal hükümlere aykırı olduğu gibi kira gelirlerinin ilgili dönemlere aktarılmaması 2019 yılı Bilançosunda ilgili hesapların gösterilmemesine ve 2019 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda 600 Gelir Hesabındaki tutarın hatalı görünmesine yol açmaktadır.

BULGU 11: İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

İşçilerin çoğunluğunun yıllık izinlerini kullanmayıp biriktirdiği ve biriktirilen izinlerin emeklilik aşamasında toplu izin ücreti ödemelerine dönüştürüldüğü görülmüştür.

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

www.balioglu.net

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yılık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiş, 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanun'a uygun olarak yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Yine aynı Kanunu'nun "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde, yönetmeliğe aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işverene bu durumda olan her işçi için idari para cezası verileceği hükmü vardır. İdari para cezası

ödenmesi durumunda, görevini yapmayan harcama yetkililerine rücu edilmesi mevzuat gereğidir.

"Dinlenme" bir hak olarak Anayasada yer almakta, İş Kanunu da bu haktan vazgeçilemeyeceğini hüküm altına almaktadır. Bir yıl boyunca fiziken çalışarak yorulan bir işçinin dinlenmesi, hem kendi sağlığı, hem de iş güvenliği açısından gereklidir.

İş Kanunu'nun 59'uncu maddesinde yer alan, *"İş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde, işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretinin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceğine"* yönelik düzenlemenin, yıllık iznin kullanılıp kullanılmamasına ilişkin bir esneklik olarak değil, izin kullanılamadan iş akdinin feshedilmiş olması durumlarında, işçinin mağduriyetinin önlenmesi olarak algılanması gerekmektedir.

İşçi emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda, kullanılmayan izin sürelerine ait ücretinin son ücret üzerinden ödenmesi nedeniyle işçiler izin kullanmaktan feragat edebilmektedir. İşveren olarak kurum yönetimlerine düşen görev çalışanların anayasal haklarının kendi rızalarıyla bile olsa ihlaline yol açan bu uygulamaya izin vermemek olduğundan, yıllık izinlerin Kanun'un öngördüğü şekilde kullandırılması sağlanmalıdır. Yıllık izni kullandırma zamanını belirlemek işverenin yönetim yetkisi kapsamındadır. Bazı dönemlerde iş yoğunluğu azalmaktadır. İdare, işleri aksatmayacak şekilde toplu izin uygulayabilir, tüm izni bir anda kullandırabileceği gibi, aylara da bölebilir.

Sözü edilen düzenlemeler uyarınca, işçi yıllık izin hakkından feragat edemez. İşçilerin emekliliği sırasında, gerek idarenin mali külfetlerle karşılaşmaması, gerekse idari para cezalarına muhatap olmaması için, yıllık izinlerin düzenli olarak kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 12: Harcamalara Katılma Paylarının Tahakkuk ve Tahsil İşlemlerinin Hatalı Olması

Yapılan denetim ve inceleme neticesinde; belediyece yol, su, kanalizasyon tesisleri yapılması nedeniyle, bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden alınan harcamalara katılma paylarının mevzuatta öngörülen şekilde hesaplanmadığı, yapılan yatırımlardan yararlanan gayrimenkul sahiplerinin tamamı yerine sadece yeni yapılan binalardan katılma payı tahakkuk-tahsilatının yapıldığı, Belediye Meclis Kararı ile yeni bir hesaplama biçimi

www.balioglu.net

belirlenerek tahakkuk kayıtlarının yapıldığı tespit edilmiştir.

Harcamalara katılma paylarının neler olduğu, hangi durumlarda alınacağı, hesaplamanın nasıl yapılacağı gibi hususlar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Harcamalara Katılma Payları" başlıklı Üçüncü Kısmında ayrıntılı bir şekilde anlatılmıştır.

Kanun'un 86, 87 ve 88'inci maddelerinde katılma paylarının çeşitleri ve hangi durumlarda alınacağı belirtilmiş, 89'uncu maddesinde ise payların nasıl hesaplanacağı hüküm altına alınmıştır. Söz konusu maddede harcamalara katılma payının yapılan hizmet için katlanılan giderin tamamı olduğu, peşin ödemelerde %25 tenzilat yapılabileceği, alınacak pay tutarının bina ve arsalar için vergi değerinin %2'sini geçemeyeceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Payların Tahakkuk Şekli" başlıklı 90'ıncı maddesinde ise hesaplanan katılma paylarının ilgili gayrimenkullerin vergi değerlerine oranlanarak dağıtılıp tahakkuk ettirileceği ifade edilmiştir.

Kanun'un 94'üncü maddesinde harcamalara katılma paylarının uygulanmasına ilişkin usul ve esasların Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca (eski düzenlemede İçişleri Bakanlığınca) çıkartılacak bir yönetmelik ile düzenleneceği belirtilmiş, bu kapsamda 21.08.1981 tarih ve 17435 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik'te de, Kanun'da belirtilen hususlara değinilmiş, bazı hususlarda detaylı açıklamalar yapılmıştır.

Yukarıda da belirtildiği üzere harcamalara katılma payının yapılan hizmet sonrasında gerçek gider üzerinden hesaplanması ve alınacak pay tutarının gayrimenkullerin vergi değerlerine oranlanarak dağıtılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, Kurum tarafından yukarıda yer alan Kanun ve Yönetmelik hükümlerine uygun işlem yapılmadığı, harcamalara katılma paylarının 2464 sayılı Kanun'da belirtilen usuller ile hesap ve tahakkuk ettirilmediği görülmüştür. Elazığ Belediye Meclisinin söz konusu hususta 2015/108 sayılı Meclis Kararı'nı aldığı, bu Karar ile harcamalara katılma payının inşaat alanı ve emlak vergisine esas birim maliyetlerin çarpımı sonucu bulunan tutar üzerinden %4 oranında (%1,5 Yol, %1,5 Kanal, %1 Su) alınacağının hükme bağlandığı görülmüştür. Belediye tarafından bu hesaplama yöntemi ile harcamalara katılma payı tahakkuk ettirilmiş, ancak fiilen yapılan yol, su ve kanalizasyon harcamalarına ilişkin gider hesapları hiç dikkate alınmamıştır.

www.balioglu.net

Harcamalara katılma paylarının hesap ve tahakkuk usulü 2464 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca çıkarılan yönetmelikte tereddüde mahal vermeyecek şekilde düzenlenmiştir. Kanun'da açıkça yazılı bir husus, hesaplama ve tahakkuk yöntemi hakkında belediye meclis kararı ile değişiklik yapılması ise mümkün değildir. Kanun'da belediye meclislerine bu yönde verilmiş bir yetki bulunmamaktadır. Bu nedenle Kanun gereğince yol, su ve kanalizasyon hizmetleri için yapılan gerçek giderler nazara alınmadan Belediye Meclisi tarafından daha yüksek bir tarifenin belirlenmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

2015 ve 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da bu konuya ilişkin bulguya yer verilmesine rağmen gerekli düzeltmelerin yapılmadığı Belediyenin hatalı işlemlerine devam ettiği görülmüştür.

BULGU 13: Gıda ve Temizlik Malzemesi Alımlarında Muayene Kabul Komisyonunun Gereken Şekilde Oluşturulmaması Nedeniyle Muayene ve Kabul İşlemlerinin İstenen Düzeyde Yapılmaması

www.balioglu.net

Belediye tarafından ihtiyaç sahiplerine dağıtılmak üzere yıl içinde ihalesi yapılan gıda ve temizlik malzemesi alımlarına ilişkin görevlendirilen muayene kabul komisyonu üyelerinin yetkin kişilerden oluşturulmaması nedeniyle malların kabulünde ihale dökümanında belirtilen ürün kriterlerine yeterince dikkat edilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "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.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Denetim, muayene ve kabul işlemleri" başlıklı 11'inci maddesinde;

"Teslim edilen mal, hizmet, yapım veya yapılan işin muayene ve kabul işlemleri, idarelerce kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonları tarafından yapılır."

"Görevlilerin ceza sorumluluğu" başlıklı 28'inci maddesinde ise;

"Muayene ve kabul komisyonlarının başkan ve üyeleri, yapı denetim görevlileri ve ihtiyacın karşılanma sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin, görevlerini kanunî gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulunduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanır. Ayrıca, fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturulması da yapılır ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilir."

Hükümleri yer almaktadır.

Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmeliğin **"**Muayene ve kabul komisyonlarının kurulması" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"Yetkili makam tarafından biri başkan, biri işin uzmanı olmak üzere en az üç veya daha fazla tek sayıda kişi ile yedek üyelerden oluşan muayene ve kabul komisyonları kurulur. Ancak, ilgili idarede yeterli sayıda veya işin özelliğine uygun nitelikte uzman personel bulunmaması durumunda, 4734 sayılı Kanuna tabi idarelerden uzman personel görevlendirilebilir."

Denilmektedir.

"Komisyonun görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesine göre, komisyon yüklenici tarafından idareye teslim edilen malın ya da yapılan işin ihale dokümanında belirtilen şartlara uygun olup olmadığını inceler.

Buna göre, muayene ve kabul komisyonlarında yer alan kişilerden birinin işin uzmanı olması zorunludur ve komisyon teslim alınan malları ihale dökümanında yer alan şartlara göre detaylı olarak incelemekle mükelleftir. Görev ve sorumluluklarını yerine getirmeyen komisyon görevlileri ve ilgili diğer kişiler hakkındaki yaptırımlar ise Kanun maddesinde sayılmıştır.

Yapılan fiziki inceleme ve alınan bilgiler neticesinde, komisyonda görev alan kişilerin; teslim aldıkları mallara yönelik kontrol etmeleri gereken kriterlere ilişkin bilgilere tam olarak vakıf olmadıkları, bu yönde yeterli donanımlarının bulunmadığı ve bu alanda uzmanlıklarının olmadığı , buna bağlı olarak da sözleşme ve şartnamelerde yer alan ürün şartlarına bakılmadan sadece miktar kontrolü yapılarak kabul işlemlerinin gerçekleştirildiği

www.balioglu.net

anlaşılmıştır.

Örneğin, teknik şartnamelerde yüklenicilerden bazı gıda malzemelerine ilişkin yapılması gereken çeşitli analizler istenmiştir. Ancak muayene ve kabul komisyonu tarafından analizlere bakılmadan sadece miktar açısından kontrol yapılmıştır. Yine şartnamede bazı temizlik malzemelerinin ambalajına ilişkin kriterler belirlenmesine rağmen buna yeterince dikkat edilmeden kabul işlemleri gerçekleştirilmiştir.

Muayene ve kabul komisyonlarının yetkin kişiler arasından usulüne uygun olarak oluşturulması ; teslim alınan mal veya malzemenin de ihale dökümanında belirtilen niteliklerde olup olmadığının oluşturulan komisyon tarafından kontrol edilerek teslim 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

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Katma Değer Vergisine Tabi Olan Bazı Mal ve Hizmetlere İlişkin Katma Değer Vergilerinin Kaydedilmemesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Düzeltici işlem tesis edildi
Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Öngörüldüğü Şekilde Yevmiye Numarası Verilmemesi ve Kayıt Düzenine Uyulmaması	2016	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümü Bulgu 9'da konu edildi
Su ve Atık Su Bedellerine Ait Katma Değer Vergilerinin Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Düzeltici işlem tesis edildi
Kiralama Süresi Dolan Gayrimenkullerin Eski Kiracılarına 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'na Aykırı Olarak 51/g Pazarlık Usulü Kiralanması	2016	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümü Bulgu 1'de konu edildi

www.balioglu.net

İşçilerin Birikmiş Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması	2016	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümü Bulgu 11'de konu edildi
Harcama Yetkilisi Mutemetlerine Mevzuat ile Belirlenen Üst Sınırın Üzerinde Nakit Avans Verilmesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Hataya 2019 yılı içinde rastlanmadı
Harcamalara Katılma Paylarının Mevzuata Aykırı Şekilde Tahakkuk Ettirilmesi	2016	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümü Bulgu 12'de konu edildi
İş Kanunu'na Aykırı Olarak Fazla Çalışma Yaptırılması	2016	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümü Bulgu 5'te konu edildi

www.balioglu.net

İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına Hatalı Kayıt Yapılması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Hataya 2019 yılı içinde rastlanmadı
Belediye Şirketine Verilen Ayni ve Nakdi Sermaye Tutarlarının Hatalı ve Eksik Muhasebeleştirilmesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Düzeltici işlem tesis edildi
Kurum Alacaklarından Doğan Gecikme Zamlarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Hataya 2019 yılı içinde rastlanmadı
Verilen Depozito ve Teminatların Giderler Hesabına Kaydedilmesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Düzeltici işlem tesis edildi

www.balioglu.net