T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

GÜMÜŞHANE BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

www.balioglu.net

Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 11
7. DENETİM BULGULARI 11
8. EKLER 41

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: İnsan Kaynaklarının Dağılımı……3

Tablo 2: 2017–2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri….3

Tablo 3: 2017 –2019 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri….4

Tablo 4: 2019 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar……..5

Tablo 5: 2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar……5

Tablo 6: Yıl Sonu İtibariyle Devam Eden Yapım İşleri…….16

Tablo 7: 2019 Yılı Açılış Bilançosuna Göre Borç Toplamı……..……22

Tablo 8: 2019 Yıl Sonu Bilançosuna Göre Borç Toplamı…….23

Tablo 9: 2019 Yılı Bazı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutarları…….24

Tablo 10: Kişilerden Alacaklar Hesabına Kaydedilmesi/Düşülmesi Gereken Tutarlar……27

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Tamamlanmaması

2. Belediyece Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

3. İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Hatalı Kullanılması

4. Alınan Sipariş Avansları Hesabının Hatalı Kullanılması

5. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Mevcut Durumu Yansıtmaması

6. Belediyenin Şirketlerdeki Sermaye Tutarı ile Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Uyuşmaması

7. İller Bankası Sermaye Tutarı İle Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Uyuşmaması

www.balioglu.net

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Bazı Taşınmazların İhalesiz Kiraya Verilmesi ve Bazı Taşınmazların Kira Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Encümen Kararıyla Uzatılması

2. Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

3. Kira Gelirlerinin Tahsilat ve Takibinin Yeterince Yapılmaması

4. Borçlanma Sınırının Aşılmasına Rağmen Tekrar Borçlanmaya Gidilmesi

5. Kültür Varlıklarının Korunması Katkı Payının İlgili İdareye Aktarılmaması

6. Sayıştay İlamlarına İlişkin İşlemlerde Hatalı Uygulama Yapılması

7. Mal ve Hizmet Alımlarında Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması

8. Tüketim Malzemelerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yönetmelik'e Uygun Olarak Yapılmaması

9. Gecekondu Fonu Hesabının Oluşturulmaması

10. İmar Mevzuatı Kapsamında Alınan Otopark Bedelleri İçin 'Otopark Hesabı' Açılmaması ve

Toplanan Paraların Cari Giderler İçin Kullanılması

11. Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının Kullanılmaması

12. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi

13. Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik Hükümlerine Uyulmaması

14. Kadrolu İşçilerin Yıllık İzinlerini Kanuna Uygun Olarak Kullanmalarının Sağlanmaması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Bunun yanı sıra merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla idari vesayet yetkisine sahip olduğu da Anayasanın ilgili maddesinde hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve soruşturma konuları bağlamında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konular bağlamında ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen Anayasa hükümleri doğrultusunda 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu belediyeler için temel yasa niteliğindedir.

5393 sayılı Kanun'un 'Belediyenin görev ve sorumlulukları' başlıklı 14 üncü maddesinde, belediyelerin, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikah ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracağı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik manasında adımlar atabileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

Görüldüğü üzere belediyelere birçok kanuni görev verilmiştir. Kanun bu görevlerin hangilerine öncelik verileceği noktasında belediyenin malî durumunun ve hizmetin ivediliğinin dikkate alınacağını da belirtmiştir.

Ayrıca belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanının belediye sınırlarını kapsadığı ve fakat belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetlerinin götürülebileceği de Kanun'da hüküm altına alınmıştır.

Belediyeler, yukarıda bahsi geçen görevleri yerine getirirlerken, yetkilerini belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı eli ile kullanırlar. Bunlardan belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. Belediye encümeni ise belediye başkanı, belediye meclisince kendi üyeleri arasından seçilmiş üyeler ile belediye başkanının belirlediği bazı birim amirlerinden oluşur ve Kanun'da yazılı görevlerinin yanı sıra belediye başkanının havale ettiği konuları görüşür. Belediye başkanı ise belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir ve halk tarafından seçilir.

Yukarıda bahsedilen konular dışında il belediyelerinin hizmet alanlarına göre tabi olduğu temel kanuni düzenlemeler şunlardır;

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

www.balioglu.net

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Belediye Kanunu'na uygun olarak Gümüşhane Belediyesinin organları Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı'ndan oluşmaktadır.

Gümüşhane Belediyesinde toplam 15 adet müdürlük bulunmakta olup 44 memur, 29 sözleşmeli personel ve 72 kadrolu işçi olmak üzere toplam 145 personel çalışmaktadır. Bununla birlikte idarenin personel istihdamına dayalı hizmet alımı ihaleleri kapsamında çalıştırılmakta iken belediye şirketine alınan 200 personeli bulunmaktadır. Böylece belediyede toplam çalışan sayısı 345 'tir. İdarenin birimler bazındaki personel yapısı aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 1: İnsan Kaynaklarının Dağılımı					
Müdürlüğü	**Memur**	**Sözleşmeli**	**Kadrolu İşçi**	**Hizmet Alımı (696 KHK)**	**Toplam**
Özel Kalem Müdürlüğü	6	2	3	16	27
Hukuk İşleri Müdürlüğü	-	1	-	-	1
Basın Yayın Ve Halk.İlişk.Müd.	-	1	-	9	10
Yazı İşleri Müdürlüğü	1	-	1	-	2
Mali Hizmetler Müdürlüğü	4	2	3	9	18
İtfaiye Müdürlüğü	6	-	5	6	17
Zabıta Müdürlüğü	8	-	3	9	20
Temizlik İşleri Müdürlüğü	2	1	28	87	118
Kültür Ve Sos.İşler Müdürlüğü	2	1	7	17	27
İmar Ve Şeh.Müdürlüğü	4	8	-	-	12
Fen İşleri Müdürlüğü	2	4	2	12	20
Su Ve Kanalizasyon Müdürlüğü	4	-	12	21	37
Park Ve Bahç.Müdürlüğü	1	5	3	14	23
Veteriner İşleri Müdürlüğü	2	1	3	-	6
Çev.Kor.Ve Kont.Müdürlüğü	2	3	2	-	7
Toplam	**44**	**29**	**72**	**200**	**345**

www.balioglu.net

1.3. Mali Yapı

Belediye bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır.

Gümüşhane Belediyesinin son üç yıllık bütçe gider ve gelir gerçekleşmelerine ilişkin veriler aşağıya alınmıştır.

Tablo 2 : 2017–2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri				
Gider Türü	**2017 Yılı (A) (TL)**	**2018 Yılı (B) (TL)**	**2019 Yılı (C) (TL)**	**Değişim Oranı % (D=C-B/B)**
Personel Giderleri	14.047.634,39	14.252.787,08	15.634.306,50	9,69
S.G.K. Devlet Prim Giderleri	1.711.722,18	1.803.328,50	2.081.604,92	15,43

Mal ve Hizmet Alım Giderleri	28.103.362,70	29.457.828,27	31.931.643,06	8,40
Faiz Giderleri	4.504.006,35	5.699.181,92	7.565.446,84	32,75
Cari Transferler	1.704.830,93	1.132.255,68	966.615,07	-14,63
Sermaye Giderleri	36.760.785,82	22.770.654,86	6.545.132,84	-71,26
Sermaye Transferleri	5.000,00	0,00	0,00	0,00
Borç Verme	100.000,00	580.000,00	0,00	-100,00
Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00	0,00
Bütçe Gider Toplamı	**86.937.342,37**	**75.696.036,31**	**64.724.749,23**	**-14,49**

2017-2019 yıllarına ait bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılmasına ilişkin tablodan anlaşılacağı üzere, Belediyenin bütçe giderleri, 2019 yılında bir önceki yıla göre yüzde 14,49 oranında azalmıştır.

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

Gelir Türü	2017 Yılı (A) (TL)	2018 Yılı (B) (TL)	2019 Yılı (C) (TL)	Değişim Oranı % (D=C-B/B)
Vergi Gelirleri	4.661.218,32	3.818.854,13	4.445.449,16	16,41
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	7.945.189,06	7.695.643,14	10.841.046,42	40,87
Alınan Bağış Ve Yardım İle Özel Gelirler	23.566.578,79	8.651.511,87	8.996.974,75	3,99
Diğer Gelirler	29.161.943,24	33.778.617,96	32.309.340,65	-4,35
Sermaye Gelirleri	2.184.591,00	1.893.663,60	2.693.591,32	42,24
Bütçe Gelirleri Toplamı	67.519.520,41	55.838.290,70	59.286.402,30	6,18
Bütçe Gelirlerinden Red Ve İade. Toplamı	0,00	0,00	0,00	0,00
Net Bütçe Gelirleri Toplamı	**67.519.520,41**	**55.838.290,70**	**59.286.402,30**	**6,18**

Yukarıda yer verilen 2017-2019 yıllarına ait bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılmasına ilişkin tablodan anlaşılacağı üzere, Belediyenin bütçe gelirleri, 2019 yılında bir önceki yıla göre yüzde 6,18 oranında artmıştır.

Belediye'nin 2019 yılında bütçe tahmini ve gerçekleşmeleri Tablo 4 ve Tablo 5'de gösterilmektedir.

www.balioglu.net

Tablo 4: 2019 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

Gider Türü	2019 Yılı Gider Bütçesi (A) (TL)	2019 Yılı Gerçekleşen (B) (TL)	Gerçekleşme Oranı % (C=(B/A)
Personel Giderleri	20.071.180,00	15.634.306,50	77,89
S.G.K. Devlet Prim Giderleri	3.898.567,00	2.081.604,92	53,39
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	20.392.500,00	31.931.643,06	156,59
Faiz Giderleri	6.543.303,00	7.565.446,84	115,62
Cari Transferler	1.698.450,00	966.615,07	56,91
Sermaye Giderleri	31.271.000,00	6.545.132,84	20,93
Sermaye Transferleri	200.000,00	0,00	0,00
Borç Verme	500.000,00	0,00	0,00
Yedek Ödenekler	6.525.000,00	0,00	0,00
Bütçe Gider Toplamı	**91.100.000,00**	**64.724.749,23**	**71,05**

Buna göre Belediyenin 2019 yılında belirlenen Gider Bütçesi % 71,05 oranında gerçekleşmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 5: 2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

Gelirin Türü	2019 Yılı Gelir Bütçesi (A) (TL)	2019 Yılı Gelir Gerçekleşen (B) (TL)	Gerçekleşme Oranı % (C=B/A)
Vergi Gelirleri	7.230.000,00	4.445.449,16	61,49
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	12.010.000,00	10.840.999,28	90,27
Alınan Bağış ve Yrd. İle Özel Gelirler	22.353.000,00	8.996.974,75	40,25
Diğer Gelirler	39.465.000,00	32.261.239,09	81,75
Sermaye Gelirleri	10.042.000,00	2.129.841,32	21,21
Alacaklardan Tahsilâtlar	0,00	0,00	0,00
Bütçe Gelirleri Toplamı	**91.100.000,00**	**58.674.503,60**	64,41
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Topl.	0,00	0,00	0,00
Net Bütçe Gelirleri Toplamı	**91.100.000,00**	**58.674.503,60**	64,41
Borçlanma	0,00	0,00	0,00
Toplam	**91.100.000,00**	**58.674.503,60**	64,41

Buna göre Belediyenin 2019 yılında belirlenen Gelir Bütçesinin gerçekleşme oranı % 64,41 olmuştur.

Gümüşhane Belediyesinin sermayesinin olduğu iki adet şirket vardır:

Gümüşhane Şehircilik ve Sosyal Hizmetler A.Ş. (%100)

Gümühane İŞGEM-Gümüşhane Teknoloji Geliştirme ve Girişim Hiz. A.Ş (%20)

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 (M) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

"Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur." denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun'un 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Mali rapor ve tablo kavramı, belirli bir dönemde bir kurumun mali yapısı ve yükümlülüklerine ilişkin muhasebe kayıtlarında yer alan mali bilgilerin, bir bütün olarak uygulanmakta olan mali raporlama sistemine uygun biçimde sunumunu ifade etmektedir. Mali rapor ve tabloların hazırlanmasından ve gerçeğe uygun ve doğru olarak sunulmasından kamu idarelerinin üst yönetimleri sorumludur. Mali raporlama ile genel olarak kaynakların dağıtımı, uygulanan mali politikaların etkileri ile ileriye yönelik politika oluşturulması ve karar verilmesinde, kamu idaresinin mali durumu, performansı ve nakit akışları hakkında kullanıcılara kapsamlı bilgi sağlanır. Mali raporlamanın amacı; yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır.

www.balioglu.net

Bu amacın gerçekleştirilmesi için; işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile birlikte muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan mali tabloların belirlenen sürelerde yönetim ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Mali raporlama kamu idarelerinin;

a) Kaynaklarının dağılımı ve kullanımını,

b) Faaliyetlerinin nasıl finanse edildiği ve nakit ihtiyacının nasıl karşılandığını,

c) Faaliyetlerini finanse edebilme ve sorumlulukları ile taahhütlerini yerine getirebilme yeteneğini,

ç) Mali durumunu ve mali durumundaki değişiklikleri,

d) Kendilerine sağlanan kaynakları bütçelerine uygun ve yasal şekilde kullanıp kullanmadıklarını,

e) Mali işlemlerinde saydam olup olmadıklarını ve hesap verilebilirliğini,

gösterir.

www.balioglu.net

Mali raporlama, bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için; kamu idarelerinin varlıkları, yabancı kaynakları, öz kaynakları, gelirleri, giderleri ve nakit akışları hakkında bilgi verir. Kamu idarelerinin dönem içindeki faaliyetlerine ilişkin ayrıntılı bilgi sunmak amacıyla malî tablolarla birlikte açıklayıcı bilgiler de raporlanabilir. Mali raporlama kapsamında üretilen mali tabloların, kullanıcıların karşılaştırma yapabilmelerini mümkün kılmak için son üç dönemin verilerini de içermeleri ve herkes tarafından anlaşılmalarını sağlayacak şekilde, açıklamaları ile birlikte hazırlanmaları esastır.

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 Esasların 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,
- 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

Belediyede bugüne kadar İç Kontrol Eylem Planı hazırlanmamıştır.

Belediye personelinin büyük bir çoğunluğu tarafından Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi imzalanmış olup Yazı İşleri Müdürlüğündeki dosyalarında saklanmaktadır.

Kurumun misyonunun, vizyonunun, stratejik amaç ve hedeflerinin tüm personel tarafından bilinmesi yönünde kurumun misyon ve vizyonunun ne olduğu tanıtıcı levhalara yazılarak her birime asılmış, web sitesinde yayınlanmış, her birimden bir görevli bu konuda bilgilendirilmiştir.

Tüm birimlerde mali işlemlerin süreç akış şemaları hazırlanarak üst yöneticinin onayı ile yürürlüğe konulmuştur.

Evrakları ve önemli belgeleri imzalamaya ve onaylamaya yetkili kişiler yazılı olarak belirlenerek ilgililere duyurulmuştur.

Bazı görevler için gerekli eğitim ihtiyacı belirlenerek Yazı İşleri Müdürlüğünce eğitim faaliyetleri planlanmaktadır.

Tüm harcama birimleri tarafından birim faaliyet raporları düzenlenmekte olup, birim faaliyet raporlarında yer alan bilgi ve açıklamaların doğruluk ve güvenirlikleri ile ilgili olarak birim müdürleri ve üst yönetici tarafından güvence beyanı verilmektedir.

www.balioglu.net

Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen standartların dışında, kurum tarafından iç kontrollere yönelik olarak belirlenmiş ilave politika ve prosedür bulunmamaktadır.

Muhasebe yetkilisi görevi, Mali Hizmetler Müdürlüğü biriminde çalışan, üniversite mezunu, muhasebeci kadrosundaki personel tarafından yürütülmektedir. Mali hizmetler biriminde mali hizmetler uzmanı bulunmamaktadır.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda yer alan limitleri aşan tüm taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları (Tutarı bir milyon TL'yi aşan mal ve hizmet alımları ile tutarı üç milyon TL'yi aşan yapım işleri) ön mali kontrole tabi tutulmaktadır. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda yer alan ve ön mali kontrole tabi mali karar ve işlemlerin dışında ön mali kontrole tabi karar ve işlem belirlenmemiştir. Ön mali kontrol görevini yürüten personel mali işlem sürecinde görev almamaktadır. (Örneğin; bu personel ihale komisyonlarında yer almamaktadır.)

Belediyede İç Denetçi bulunmamaktadır.

Gerek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, gerekse ikincil mevzuat aracılığıyla, sağlıklı bir iç kontrol yapısı oluşturulmasına ilişkin getirilen zorunlulukların en önemlilerinden bir tanesi, iç kontrol eylem planı hazırlamak ve uygulamaktır. Bu çerçevede

kurumda sağlıklı işleyen bir iç kontrol sistemi kurulması için öncelikle mevzuatın öngördüğü şekilde bir iç kontrol eylem planı hazırlanarak, uygulanmaya konulması kuruma katkı sağlayacaktır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Gümüşhane 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.

www.balioglu.net

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Tamamlanmaması

Belediyede, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te belirtilen taşınmazların tespit, numaralandırma, dosyalama, cins tashihi ve yeniden değerleme işlemlerinin tamamlanmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 1 ve 2'nci maddelerinde, Yönetmelik'in amaç ve kapsamı tanımlanmış; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydının ve icmal cetvellerinin düzenlenmesinin bu Yönetmelik'te belirtilen usul ve esaslara göre yapılacağı kayıt altına alınmıştır. Yönetmelik'in 5'inci maddesinde de kayıt ve kontrol işlemleri tanımlanmış, taşınmazların hangi değerle kayıtlara alınacağı ifade edilmiş ve değer güncellenmesinin ise Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yapılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca, söz konusu Yönetmelik'in 8'inci maddesinde belirtilen şekliyle taşınmazların numaralandırılması, 9'uncu maddede belirtilen şekliyle de dosyalanması gerekmektedir. Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde ise taşınmazların cins tahsislerinin yapılması işlemleri düzenlenmiştir. Dolayısıyla fiili durumun tespiti amacıyla cins tashihi işlemlerinin de yapılması

gerekmektedir.

Yönetmelik'te belirtilen şekliyle kayıt işlemleri yapılırken kullanılacak kayıt formlarının örnekleri de mevzuat ekinde yer almış ve geçici 1'inci maddede ise tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Netice olarak, taşınmaz tapu bilgilerinin temin edilerek İdarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımındaki taşınmazların fiili envanterin yapılması, ilk girişlerin emlak değeri üzerinden yapılarak maliyet bedeli ve rayiç bedel çalışmasından sonra yeniden değerleme yapılması, her bir taşınmaz için numaralandırma, dosyalama ve cins tashihi işlemleri ile taşınmaz kayıt işlemlerinin gerçekleştirilmesi, taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide edilmesi, bütün işlemlerin Yönetmelik'te belirtilen tarih itibariyle tamamlanması ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği taşınmazların son haliyle mali tablolarda yer alan ilgili hesaplarda gösterilmesi gerekmektedir.

İdarenin 2019 yılı taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde aşağıda belirtilen hususlar tespit edilmiştir:

www.balioglu.net

-Tapuda Belediye adına 1042 adet taşınmaz kayıtlı iken muhasebe kayıtlarında kaç adet taşınmaz kayıtlı olduğu tespit edilememiştir. 250 ve 252 no'lu hesapların kullanım şeklinden dolayı kayıtlarda yer alan değerin kaç adet taşınmaza ait olduğu belirlenememiştir. Örneğin bir arsa satıldığında bu arsanın kayıtlarda olup almadığına veya kayıtlarda ise kayıtlı değerinin ne olduğuna bakılmaksızın satış değeri üzerinden 250 hesabından çıkış kaydı yapılmaktadır.

-Bu söz konusu taşınmazlar için belediyede yaptırılan çalışmaya göre beyan esasına göre değerleri 360.444.494,90 TL olarak belirlenmiştir. Mali tablolara bakıldığında ise 250 Arazi ve Arsalar Hesabı 11.470.231,91 TL, 252 Binalar Hesabı da 23.465.712,46 TL olmak üzere toplamda 34.935.944,37 TL olarak yer almıştır. Nihai olarak; beyan değerleri belirlenen bu taşınmazlar ile bu hesapların mali tablolarda yer alan değerleri arasında 325.508.550,53 TL'lik fark bulunmaktadır

-Taşınmazların, numaralandırma, dosyalama, cins tashihi ve yeniden değerleme işlemlerinin tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından, her ne kadar tespit edilen eksikliklerin yerine getirilmeye başlandığı ifade edilsede söz konusu kayıt işlemlerinin tamamlanmaması nedeniyle, 2019 yılı mali tablolarındaki maddi duran varlık hesaplarında 325.508.550,53 TL'lik hataya sebebiyet

verilmiştir.

BULGU 2: Belediyece Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Belediyece diğer kamu idarelerinden tahsisli olarak kullanılan taşınmazların, muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

2018 Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında, Belediyenin tahsisli olarak kullandığı taşınmazlar için Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği yapacağı kayıtlarda kullanacağı hesaplar 250.03, 251.03 ve 252.03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesapları ile 500.12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar hesabının kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde taşınmazların yönetimi ve kontrolü için, idarelerce tahsisli kullanılan ve tahsis edilen taşınmazlarla ilgili farklı bir kayıt düzeni bulunmakta ve bu şekilde kullanılan taşınmazlarla ilgili yapılacak kayıtların buna uygun olarak tutulması gerekmektedir.

Belediyenin tahsisli olarak kullandığı rayiç değeri 8.926.424,00 TL olan 4 adet taşınmazın muhasebe kayıtları, Belediye tarafından yapılacağı ifade edilse de 2019 yılsonu itibariyle yapılmadığından Belediyenin mali tablolarında görünmemektedir. Dolayısıyla yukarıda belirtilen hesaplar Belediyenin taşınmazlarına ilişkin gerçek durumu yansıtmamaktadır.

BULGU 3: İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Hatalı Kullanılması

Satışa konu olmayan, kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınan mal veya hizmetler için yapılan ödemelerde 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanıldığı görülmüştür

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına ilişkin, Hesabın niteliği başlıklı 153'üncü maddesinde; bu hesabın mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılacağı, mahalli idarelerin, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları katma değer vergisini indirim konusu yapabilecekleri, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai

www.balioglu.net

tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisinin indirim konusu yapılamayacağı ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabına ilişkin, Hesabın niteliği başlıklı 151 inci maddesinde; bir dönemde indirilemeyen ve izleyen döneme devreden katma değer vergisinin bu hesapta izleneceği ve katma değer vergisi indirilinceye kadar bu hesapta bekletileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede ise; Gümüşhane Belediyesi tarafından satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde, nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisinin ilgili gider hesabına veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeli olarak ilave edilmesi gerekirken indirim konusu yapılmak üzere 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedildiği görülmüştür. Bu uygulama sonucunda da 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının bakiyesi, 2019 yılı bilançosunda 35.394.535,98-TL olarak yer almaktadır.

www.balioglu.net

Kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılamayacağından bu tutarların ilgili gider hesabı veya varlık hesabının maliyet bedeline ilave edilmesi gerekirken 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kayıt yapılması ve yılsonunda da indirim konusu yapılamayarak 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabında bu tutarların yıllar itibarıyla birikerek yer alması mevzuat hükümlerine aykırılık oluşturmaktadır.

BULGU 4: Alınan Sipariş Avansları Hesabının Hatalı Kullanılması

Belediyenin konut projeleri kapsamında satılan konutlardan tahsil edilen peşin ve taksit tutarlarının hatalı olarak Alınan Sipariş Avansları Hesabına kaydedilerek muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 340 Alınan Sipariş Avansları Hesabının niteliğinin anlatıldığı 264'üncü maddesinde bu hesabın, mal ve hizmet satış faaliyeti olan kurumların satış amacıyla gelecekte yapacağı mal ve hizmet teslimleri ile ilgili olarak peşin, belirli olmayan bir vadeyle, vadesiz ve/veya bir yıldan kısa vadeli olarak tahsil ettiği avans tutarlarının izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla gelecekte yapılacak

mal ve hizmet teslimleri için peşin olarak tahsil edilen avans tutarlarının izlenmesi için kullanılması gerekmektedir.

Belediye tarafından yapılan (Müze Evleri, Yenimahalle 42 Konut gibi) konut projeleri kapsamında ihale ile satılan konutları alan kişilerden tahsil edilen tutarların bu hesaba alınarak muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir. Satılmış olan konutların bedeli olarak satıştan sonra tahsil edilen tutarlar hatalı olarak 340 Alınan Sipariş Avansları hesabında izlenmiştir.

340 Alınan Sipariş Avansları hesabının hatalı kullanımı nedeniyle bu hesap bilançoda 21.988.345,29 TL tutarında hataya sebep olmuştur.

BULGU 5: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Mevcut Durumu Yansıtmaması

Kurum muhasebe kayıtları ve mali tablolarının incelenmesinde, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının mevcut durumu yansıtmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabı" başlıklı 204'üncü maddesinde;

"Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılır." denilmektedir.

Mevzuat hükümleri uyarınca, yapımı devam eden maddi duran varlıklar için yapılan harcamaların 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilmesi, geçici kabulü yapılan yapım işlerine ilişkin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında yer alan tutarların ise ilgili maddi duran varlık hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

Fen İşleri Müdürlüğü ve Mali Hizmetler Müdürlüğü'nden alınan bilgilere göre, 2019 yılsonu itibariyle ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterilen toplam 13.481.359,49 TL tutarında ödeme yapılan yapım işlerinin henüz geçici kabulünün yapılmadığı görülmektedir. 258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabının yılsonu bakiyesinin, henüz geçici kabulü yapılmamış yapım işleri tutarı kadar 13.481.359,49 TL olması gerekirken, 14.803.743,02 TL olarak mali tablolara yansımıştır.

Yapılan bu kayıt sonucunda yıl sonu bilançosunda 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında 1.322.383,53 TL fazla, ilgili maddi duran varlık hesaplarının ise aynı tutarda eksik olmasına neden olunmuştur.

Tablo 6: Yıl Sonu İtibariyle Devam Eden Yapım İşleri		
Sıra No	**İşin Adı**	**Ödenen Tutar (TL)**
1	Kapalı Pazar Alanı ve İş Merkezi Yapımı	10.816.688,65
2	Gümüşhane Gençlik Meydanı ve Atatürk Parkı Düzenlemesi İşi	2.664.670,84
	Toplam	**13.481.359,49**

BULGU 6: Belediyenin Şirketlerdeki Sermaye Tutarı ile Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Uyuşmaması

Gümüşhane Belediyesinin şirketindeki sermaye tutarı ile 241 Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının uyuşmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı başlıklı 181'inci maddesine göre mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kâr ve zarar ile bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir.

www.balioglu.net

Aynı Yönetmelik'in 182'inci maddesinde;

''Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabına ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir.

a) Mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştirakler gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedilir. Sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerekir…'' denilmektedir.

241 No'lu Hesabın işleyişi ise adı geçen Yönetmelik'in 183'üncü maddesinde açıklanmıştır.

Belediyenin "Gümüşhane Şehircilik ve Sosyal Hizmetler A.Ş." adında bir adet şirketi bulunmaktadır. Bu şirket Belediyeye hibe edilmiştir. Şirket hibe alındığında sermaye değeri 50.000 TL'dir. 06.04.2017 tarih ve 30 sayılı meclis kararı ile 100.000 TL, 07.03.2018 tarih ve

26 sayılı meclis kararı ile de 943.790,78 TL nakdi, 35.256.209,21 TL de ayni sermaye olmak üzere toplamda 36.299.999,99 TL sermaye artırımında bulunulmuştur. 2019 yılında ise 03.07.2019 tarih ve 38 sayılı Meclis kararı ile 26.326.054 TL ayni sermaye artırımında bulunulmuştur. Nihai olarak Belediyenin bu şirketteki sermaye payı 62.676.053,99 TL'dir.

07.11.2017 tarih ve 89 sayılı Meclis Kararı ile "Gümüşhane İŞGEM-Gümüşhane Teknoloji Geliştirme ve Bilişim Hizmetleri A.Ş." adlı şirkete 300.000 TL sermaye katılımında bulunulmasına karar verilmiştir.

Dolayısıyla 241 nolu hesapta Belediye şirketine yatırılan sermaye (62.676.053,99 TL) ile Gümüşhane İŞGEM-Gümüşhane Teknoloji Geliştirme ve Bilişim Hizmetleri A.Ş.'ndeki payı (300.000 TL) toplamı olan 62.976.053,99 TL'nin kayıtlı olması gerekmektedir. Ancak bilançoda bu hesap 680.000 TL olarak gözükmekte olup, 62.299.053,99 TL eksik ve hatalı kayıt söz konusudur.

BULGU 7: İller Bankası Sermaye Tutarı İle Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Uyuşmaması

www.balioglu.net

İller Bankası tarafından Gümüşhane Belediyesi adına kesilen sermaye payı tutarı ile belediyenin 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında kayıtlı tutarın uyuşmadığı tespit edilmiştir.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesinin 1 inci fıkrasına göre il özel idareleri ve belediyeler bankanın ortaklarıdırlar. 3'üncü fıkranın (a) bendinde de, Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından her ay dağıtılacak vergi gelirleri paylarının yüzde iki oranında kesilecek miktarının Bankanın sermayesine ekleneceği belirtilmektedir.

Buna göre, belediye ve il özel idarelerinin ortağı olduğu İller Bankası Anonim Şirketinin ödenmiş sermayesine eklenecek kaynaklar arasında il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen aylık paylarından yüzde 2 oranında yapılacak kesinti de yer almaktadır. Bu kesintiler il özel idareleri ve belediyelerin İller Bankası Anonim Şirketindeki sermaye paylarını ifade etmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 178'inci maddesinde, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarlar ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara

ikrazen verilen ve mahsup edilen tutarların izlenmesi için 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının kullanılacağı belirtilmiştir.

Gümüşhane Belediyesinin İller Bankası sisteminde 2007 ile 2019 yılları için sermaye payı olarak kesilen tutar 4.276.360,38 TL olarak gözükmektedir. Belediyenin 2019 yılsonu bilançosunda ise 240 nolu hesap 3.866.466,61 TL olarak yer almaktadır. Dolayısıyla 240 nolu hesap 409.893,77 TL kadar eksik gözükmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Bazı Taşınmazların İhalesiz Kiraya Verilmesi ve Bazı Taşınmazların Kira Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Encümen Kararıyla Uzatılması

Kurumun mülkiyetinde olan ve ihale ile kiraya verilen taşınmazlardan bir kısmının; kira süresi sonunda yeniden ihale yapılmaksızın, encümen kararı ile ve sözleşme süreleri uzatılmak suretiyle, aynı kişilere kiraya verildiği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde yer alan;

"Genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütülür" hükmü ile belediyelerin mülkiyetlerindeki taşınmazlarını 2886 sayılı Kanun'a göre kiralamaları gerektiği belirtilmiştir. Bu çerçevede; Kurum mülkiyetindeki taşınmaz malların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda belirlenen usullere göre yapılacak ihaleler ile kiraya verilmesi; yapılan ihale sonucu düzenlenen kira sözleşmelerinin en fazla on yıl olması; sözleşme süresi bitiminde aynı taşınmaz malın kiraya verilebilmesi için ise yeniden 2886 sayılı Kanun'da belirlenen usullere göre ihale yapılması gerekmektedir.

Kurum kiralama dosyalarının incelenmesi neticesinde, Belediyeye ait dükkan/işyeri niteliğindeki taşınmazlardan bir kısmının ihale yapılarak kiralandığı, bir kısmının ise ihale yapılmadan encümen kararıyla kiraya verildiği, ihale yapılarak kiraya verilenlerin de kira süreleri sonunda encümen kararıyla sözleşmelerin yenilenmek suretiyle kira sürelerinin uzatıldığı anlaşılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediye encümeni ve belediye meclisinin yetkilerini

düzenleyen ilgili maddelerinde taşınmazlarla ilgili olarak; 3 yıldan az süreli kiralamalarda belediye encümeninin; 3 yıldan fazla kiralamalarda ise belediye meclisinin yetkili olduğu hükme bağlanmıştır. Bu çerçevede, taşınmazların 3 yıldan fazla süreli kiralanması belediye meclisinin yetkisinde olup, taşınmazların, encümen kararıyla ihale yapılmaksızın ve kira sözleşmelerinin uzatılarak aynı kişilere kiralanması, aynı zamanda belediye meclisinin yetkisinin belediye encümeni tarafından kullanılması anlamına da gelecektir.

Diğer taraftan 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 339'uncu maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine bu kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 347'inci maddesinde ise konut ve çatılı işyeri kiralamalarına ilişkin sözleşmelerde on yıllık uzama süresi sonunda kiraya verenin, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebileceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, kiralanan taşınmazlarda uzama süreleri on yılı geçenlerin mevzuat hükümleri gereğince sözleşmenin feshi yoluna gidilerek boşaltılması ve söz konusu taşınmazların ihale ile tekrar kiraya verilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 2: Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Kurum tarafından kiraya verilen duran varlıkların ilgili hesaplarda izlenmediği, dolayısıyla mali tablolarda bu hesapların yer almadığı tespit edilmiştir.

Taşınmazlardan kiraya verilenlerin kayıtlı değerleri ile izlenebilmesi amacıyla 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değeri Hesabı oluşturulmuştur. Bir taşınmazın kiralama işlemi gerçekleştiğinde, sözleşmenin bir nüshası muhasebe birimine verilerek, kiraya verilen taşınmazın kayıtlı değeri üzerinden nazım hesaba alınması sağlanmalıdır. Kira süresinin sona ermesini müteakiben nazım hesaplar kapatılacaktır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "990 Kiraya verilen duran varlıklar hesabı" *başlıklı* 475'inci maddesinde; bu hesabın kurumun, bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılacağı,

"Hesabın işleyişi" başlıklı 476'ncı maddesinde; kiraya verilen duran varlıkların, kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya verilen duran varlıklar hesabına borç, 999- Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği, kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi

sona erenlerin kayıtlı değerleri üzerinden 990 no'lu hesaba alacak, 999 no'lu hesaba borç kaydedileceği, belirtilmiştir.

Diğer taraftan Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün "Taşınmazlara İlişkin İşlemler" konulu 26.11.2014 tarihli ve 90192509-210.05.02-13278 Sayılı Genel Yazısı çerçevesinde, toplam kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri (peşin tahsil edilenler hariç) tahsil edileceği yıllara göre 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarına borç, 999- Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilecektir.

993 kodlu hesap Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer almasa da Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı'nda bulunmaktadır. Dolayısıyla detaylı hesap planında yer alan ilgili hesabın İdarelerce, kira gelirlerinin yıllara göre takibi açısından kullanılması gerekmektedir.

Söz konusu nazım hesapların kullanılmaması nedeniyle kiraya verilen taşınmazlar kayıtlı değerleri ile muhasebe kayıtlarında izlenememiş, mali tablolarda yer almamış, gelecekte elde edilecek kira gelirlerinin tutarı mali tablolara yansımamıştır.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen hükümler ve açıklamalar uyarınca, Kurum tarafından kiraya verilen taşınmazların izlenmesi için 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı, 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ile 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabının kullanılması gerekmektedir.

BULGU 3: Kira Gelirlerinin Tahsilat ve Takibinin Yeterince Yapılmaması

Belediye ile kiracıları arasında yapılan taşınmaz kira sözleşme bedellerine ilişkin 769.176,00 TL'lik toplam tahakkuk tutarının, 274.970,16 TL'lik kısmının tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde; Belediye Başkanının Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak; belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli olduğu belirtilmektedir.

Bu madde hükmüne 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 Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde ise muhasebe yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, "Ödeme zamanı ve önce ödeme" başlıklı 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekaletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği hükmü yer almaktadır.

6183 sayılı Kanun'un 55'inci maddesinin birinci fıkrasında; amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 7 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumunun bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı belirtilmektedir.

Yukarıdaki hükümler birlikte değerlendirildiğinde; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir "ihbarname" düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir.

www.balioglu.net

Yapılan inceleme sonucunda, 2018 yılından 429.883,44 TL kira alacağının devrettiği, 2019 Yılı sonu itibariyle toplam 769.176,00 TL taşınmaz kira gelirinin tahakkuk ettirildiği, 2019 Yılı kira alacağı tahsilatının, 494.205,84 TL olduğu, 2020 yılına devreden kira alacağı tahakkuk tutarının 274.970,16 TL olduğu ve kurum kira alacağı tahsilat oranının, % 64'de kaldığı görülmüştür.

Sonuç olarak, tahsilat oranlarının düşük düzeyde bulunması kurumun tahsilat sürecinin etkili işlemediğini göstermekte ve bu durum kurum mali tablolarını olumsuz yönde etkilemektedir. Bunun yanında yaşanan COVİD-19 sürecinin kira gelirlerinin takip ve tahsili sürecinde aksamalara neden olduğu ve en kısa zamanda bu yönde gerekli adımların atılacağı anlaşılmaktadır.

BULGU 4: Borçlanma Sınırının Aşılmasına Rağmen Tekrar Borçlanmaya Gidilmesi

Belediyenin borç stokunun, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını

aştığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesinde;

"Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usûl ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir:

...

d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

...

Yukarıda belirtilen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır.

..." denilmektedir.

www.balioglu.net

Gümüşhane Belediyesinin 2018 yılı kesinleşmiş bütçe geliri 58.674.503,60 TL'dir. 2018 yılı için belirlenen yeniden değerleme oranı olan %23,73'ün bu tutara uygulanmasıyla 72.597.963,31 TL olmaktadır. Dolayısıyla 72.597.963,31 TL'lik tutar 2019 yılı için Belediye'nin maksimum borçlanabileceği tutarı göstermektedir.

Aşağıda 2019 açılış bilançosunda borç hesabında dikkate alınan hesaplar gösterilmiştir:

Tablo 7: 2019 Yılı Açılış Bilançosuna Göre Borç Toplamı	
Hesap Kodu ve Adı	**Tutar (TL)**
300 Banka Kredileri Hesabı	2.038.003,05
320 Bütçe Emanetleri Hesabı	30.273.316,16
330 Alınan Depozito ve Teminatları Hesabı	1.203.161,26
333 Emanetler Hesabı	2.263.589,22
360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	2.637.463,68
361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	2.796.133,04
362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan	671.308,86
368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş	4.941.432,18
381 Gider Tahakkukları Hesabı	6.426.929,10
400 Banka Kredileri Hesabı	39.982.572,37
438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş	179.449,07
481 Gider Tahakkukları Hesabı	19.340.322,88
Toplam	**112.753.680,87**

Tabloda yer alan toplam 112.753.680,87 TL'lik borcun 2019 yılının başında dahi borç stokunu aştığı görülmektedir. Ancak yıl içerisinde 3 adet kredi borçlanmasına gidilerek toplamda 6.024726,90 TL daha borçlanmaya gidildiği tespit edilmiştir.

Aşağıda ise 2019 yılsonu bilançosunda borç hesabında dikkate alınan hesaplar gösterilmiştir:

Tablo 8: 2019 Yıl Sonu Bilançosuna Göre Borç Toplamı	
Hesap Kodu ve Adı	**Tutar (TL)**
300 Banka Kredileri Hesabı	5.395.708,38
320 Bütçe Emanetleri Hesabı	23.638.030,58
330 Alınan Depozito ve Teminatları Hesabı	2.159.828,91
333 Emanetler Hesabı	2.330.317,24
360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	4.369.473.47
361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	4.001035,49
362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan	1.010783,03
368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş	4.686.865,09
381 Gider Tahakkukları Hesabı	7.436.185,91
400 Banka Kredileri Hesabı	42.280.774,06
438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş	179.449,07
481 Gider Tahakkukları Hesabı	22.331.146,99
Toplam	**115.450.124,75**

www.balioglu.net

Tablodan da görüldüğü üzere Belediyenin 2019 yılsonu itibariyle, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı 115.450.124,75 TL'ye ulaşmıştır. Bu toplam borç tutarı, kurumun borçlanabileceği maksimum tutar olan 72.597.963,31 TL'yi, 42.852.161,44 TL kadar geçmektedir.

Belediye ile yapılan görüşmede yapılan borçlanmanın nedeni olarak aşağıda belirtilen gerekçeler öne sürülmüştür:

Belediyenin kendi öz gelirleri olsa da en büyük gelir kalemlerinin İller Bankasından gelen vergi payları olduğunu, ülkemizin içinde bulunduğu durum ve ekonomik sıkıntılar, sonrasında meydana gelen Covid-19 salgın hastalığı vb. etkenlerden dolayı azalan vergi gelirlerinin Belediyelerin İlbank paylarına da olumsuz yansıdığını ve bu nedenle yatırım yapamama, ihtiyaçları karşılayamama ve hatta personel maaşlarını dahi ödeyememe gibi durumlara karşılık olarak planlı ve temkinli bir şekilde mecburen borçlanma yoluna gidildiği ifade edilmiştir.

Belediye tarafından borçlanmaya neden olarak gösterilen gerekçelerin bulgumuzun ele aldığı 2019 yılı ile hiç bir ilgisi bulunmamaktadır. Kaldı ki Covid-19 salgın hastalığı 2020 Mart'tan itibaren ülkenizde görülmeye başlanmıştır.

Tablo 9: 2019 Yılı Bazı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutarları			
Gider Türü	**2019 Yılı Gider Bütçesi (A) (TL)**	**2019 Yılı Gerçekleşen (B) (TL)**	**Gerçekleşme Oranı % (C=(B/A)**
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	20.392.500,00	31.931.643,06	156,59
Faiz Giderleri	6.543.303,00	7.565.446,84	115,62
Sermaye Giderleri	31.271.000,00	6.545.132,84	20,93
Bütçe Gider Toplamı	91.100.000,00	64.724.749,23	71,05

Yukarıdaki tabloda Belediyenin 2019 yılı bazı bütçe kalemlerinin tahmin ve gerçekleşmleri yer almaktadır. Mal ve hizmet alımları için tahmin edilen tutar 20.392.500,00 TL iken gerçekleşen tutar 31.931.643,06 TL olmuştur. Sermaye giderleri (yatırım harcamaları) için tahmin edilen tutar 31.271.000,00 TL iken 6.545.132,84 TL olarak gerçekleşmiştir. Mal ve hizmet alımları için yapılan harcamalar tahmini bütçenin %56.59'unu aşmış iken sermaye giderleri tahmini bütçenin ancak %20'si kadar harcama yapılmıştır. Dolayısıyla yatırım harcamaları için borçlanmaya gidildiği iddiası gerçeği yansıtmamaktadır. Ayrıca Belediye birikmiş borçlarından dolayı 2019 yılında 7.565.446,84 TL gibi yüksek bir faiz gideri ödemek zorunda kalmıştır. 2019 yılı Bütçe giderinin 64.724.749,23 TL olduğu dikkate alındığında ödenen faiz tutarı bütçenin %11,69'una denk gelmektedir. Tüm bu veriler ışığında Belediyenin ileri sürdüğü nedenlerle borçlanmaya gitmesi mümkün değildir.

www.balioglu.net

Yukarıda 68'inci maddenin (d) bendinde belediye borç stoku tutarının en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının yeniden değerleme oranıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı aşamayacağı açıkça belirtilmiştir. Ayrıca yukarıda belirtilen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Belediye Kanunu'nda belirtilen üst sınıra riayet edilmediği ve üst sınırın aşılarak borçlanmaya devam edildiği anlaşılmaktadır.

BULGU 5: Kültür Varlıklarının Korunması Katkı Payının İlgili İdareye Aktarılmaması

Kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kesilen Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması Katkı Payının ilgili idareye aktarılmadığı görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı" başlıklı 12'nci maddesinin beşinci fıkrasında;

"(Değişik altıncı fıkra : 4/2/2009-5835/1 md.) Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci ve 18 inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir."

8'inci fıkrasında;

(Ek fıkra: 28/12/2006-5571/22 md.) Yukarıdaki hükümlere göre, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarlar tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenir. Tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı payları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir."

Denilmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, emlak vergisinin % 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının tahakkuk ettirilmesi ve Belediyece emlak vergisi ile birlikte tahsil edilmesi gerekmekte olup; tahsil olunan miktarların tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar İl Özel İdaresi'ne bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenmesi gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, 362 Fonlar veya diğer kamu idareleri adına yapılan tahsilat hesabına kaydedilen 441.042,40 TL tutarındaki Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının, İl Özel İdaresine aktarılması gerekmektedir.

BULGU 6: Sayıştay İlamlarına İlişkin İşlemlerde Hatalı Uygulama Yapılması

Sayıştay İlamlarının ve 140 Kişilerden alacaklar hesabı kayıtlarının incelenmesi neticesinde, Sayıştay Dairesince sorumlularına ödettirilmesine karar verilen hususlarda kişilerden alacaklar hesabına kayıt yapılmak suretiyle takip edilmediği; diğer taraftan Sayıştay Dairesince ilişilecek bir husus bulunmadığına karar verilmesine karşın, bu tutarların da kişilerden alacaklar hesabına kaydedildiği, kesinleşen Sayıştay ilamlarının tahsilatlarının takip edilmediği görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun Sayıştay İlamlarının İnfazı başlıklı 53'üncü maddesinde; *"Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumludur."* hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, Sayıştay ilâmları kesinleştikten sonra Sayıştay Kanunu'nun 53'üncü maddesi gereğince yerine getirilir. İlamların yerine getirilmesini izlemekten, ilamların gönderildiği dairelerin en büyük amiri sorumludur.

Gümüşhane Belediyesi 2013 yılı hesabına ilişkin Sayıştay 6. Dairesince düzenlenen 04.11.2014 tarih ve 53 no'lu ilamın;

-Madde 4 ile Gümüşhane Belediyesinin özel bir kişiden kiraladığı gayrimenkulden kira stopajı yapılmaması nedeniyle 980,00 TL'nin sorumlulara ödettirilmesine karar verilmiş, konuyla ilgili Sayıştay Temyiz Kuruluna da başvurulmadığı için karar kesinleşmiştir.

Gümüşhane Belediyesi 2015 yılı hesabına ilişkin Sayıştay 6. Dairesince düzenlenen 31.01.2019 tarih ve 320 no'lu ek ilamın;

-Madde 1 ile personel hizmet alımı işinde eksik personel çalıştırıldığı halde ücret ve fiyat farkı ödenmesi konusunda 16.285,17 TL'nin sorumlulara ödettirilmesine karar verilmiş, konuyla ilgili Sayıştay Temyiz Kuruluna da başvurulmadığı için karar kesinleşmiştir.

Ancak yapılan incelemede yukarıdaki ilamlar da belirtilen tutarlara ilişkin sorumlular adına kişi borcu kaydı yapılmadığı, takip ve tahsil edilmediği anlaşılmıştır.

Diğer taraftan Gümüşhane Belediyesi 2012 yılı hesabına ilişkin Sayıştay 6. Dairesince düzenlenen 28.01.2014 tarih ve 87 no'lu ilamın;

-Madde 8 ile vasıflı işçi fiyat farkı ödenmesi konusunda ilişilecek bir husus bulunmadığına (3.501,52 TL),

-Madde 9 ile spor kulübüne nakdi yardım ödenmesi konusunda ilişilecek bir husus bulunmadığına (40.000,00 TL),

-87/483 sayılı Ek İlam ile avukat vekalet ücreti ödenmesi konusunda ilişilecek bir husus bulunmadığına (4.816,32 TL),

Karar verilmiştir.

www.balioglu.net

Yine Gümüşhane Belediyesi 2015 yılı hesabına ilişkin Sayıştay 6. Dairesince düzenlenen 12.01.2017 tarih ve 188 no'lu ilamın;

-Madde 11/B ile avansın geç kapatılması sonrasında faiz alınmaması nedeniyle kamu zararı olarak tespit edilen 126,00 TL kamu zararının, ahizinden 12.08.2016 tarih ve 4505 sayılı yevmiye ile tahsil edildiği anlaşıldığından ilişilecek bir husus bulunmadığına karar verilmiştir.

Yapılan incelemede ise söz konusu tutarların 140 Kişilerden alacaklar hesabına kaydedildiği ve halen kapatılmadığı görülmüştür. Sayıştay Dairesince ilişilecek bir husus bulunmadığı yönünde karar verilen bir hususta, kişi borcu çıkartılması mümkün değildir.

Yapılan açıklamalar ve mevzuat hükümleri çerçevesinde, 140 no'lu hesabın yılsonu bakiyesi mali tablolarda 58.864,71 TL olarak belirtilmiş olmasına rağmen, yukarıda belirtilen hatalı kayıtların düşülmesiyle/eklenmesiyle 140 no'lu hesabın yılsonu bakiyesinin aşağıda gösterildiği üzere 27.686,04 TL olması gerekmektedir. Dolayısıyla 31.178,67 TL hatalı kayıt olmuştur.

www.balioglu.net

Tablo 10: Kişilerden Alacaklar Hesabına Kaydedilmesi/Düşülmesi Gereken Tutarlar (TL)	
140 No'lu Hesabın 2019 Yıl Sonu Bakiyesi	**58.864,71**
140 No'lu Hesaba İlave Edilmesi Gereken Tutarlar (+)	
2013 Yılına İlişkin 53 No'lu İlam Md.4	980,00
2015 Yılına İlişkin 320 No'lu Ek İlam Md.1	16.285,17
140 No'lu Hesaptan Düşülmesi Gereken Tutarlar (-)	
2012 Yılına İlişkin 87 No'lu İlam Md.8	3.501,52
2012 Yılına İlişkin 87 No'lu İlam Md.9	40.000,00
2012 Yılına İlişkin 87/483 No'lu Ek İlam Md.1	4.816,32
2015 Yılına İlişkin 188 No'lu İlam Md.11/B	126,00
140 No'lu Hesabın 2019 Yıl Sonu Olması Gereken Bakiyesi	**27.686,04**

BULGU 7: Mal ve Hizmet Alımlarında Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması

Belediye tarafından yapılan mal ve hizmet alımlarında; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesindeki temel ilkelere, 22'nci maddede düzenlenen doğrudan teminle ilgili hükümlere ve 62'nci maddede düzenlenen kurallara ve ikincil düzenlemelere uyulmayarak mal ve hizmet alımları kısımlara bölünmüş, bazı doğrudan temin alımlarında piyasa araştırması yapılmamış, parasal limit dâhilinde yapılan mal alımlarında Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan %10'luk üst limit aşılmıştır.

a) Mal ve hizmet alımlarının kısımlara bölünmesi

4734 sayılı Kanun'un "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde İdareler 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 işlerinin kısımlara bölünemeyeceği ve bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği temel ilkeler arasında sayılmıştır.

Yukarıda yer verilen rekabeti ve eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını sağlamak ve parasal limitlerin altında kalmak amacıyla alımların kısımlara bölünemeyeceği ilkelerine aykırı olarak aşağıda örnek olarak verilen;

Mobilya ve benzeri diğer ihtiyaç mallarının alımları aynı nitelikte ve aynı kişiden alınmasına rağmen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesinde öngörülen limit tutarının altında kalacak şekilde kısımlara bölünerek yıl içinde aynı kişiden 9 defa (670-678 dahil aralığında yer alan yevmiyeler) alım yapılmıştır. Bu alımlar nedeniyle aynı kişiye toplam 211.918,68 TL ödemede bulunulmuştur.

www.balioglu.net

Ses sahne kiralama ile led ekran kiralama işi aynı nitelikte ve aynı kişiden alınmasına rağmen (235-236 nolu yevmiyeler) harcamalar 22/d maddesinde düzenlenen doğrudan temin üst limitinin (2019 yılı için 30.101 TL) altında kalacak şekilde iki kısma bölünerek yapılmıştır.

Kamelya alımında aynı nitelikte ve aynı kişiden alınmasına rağmen (8262, 8263, 8264 nolu yevmiyeler) harcamalar 22/d maddesinde düzenlenen doğrudan temin üst limitinin altında kalacak şekilde 3 kısma bölünerek toplamda 72.688 TL ödemede bulunulmuştur.

Aydınlatma direği alımında aynı nitelikte ve aynı kişiden alınmasına rağmen (2951,3003, 3004 nolu yevmiyeler) harcamalar 22/d maddesinde düzenlenen doğrudan temin üst limitinin altında kalacak şekilde 3 kısma bölünerek toplamda 79.437,60 TL ödemede bulunulmuştur.

b) Doğrudan temin yöntemiyle yapılan bazı alımlarda piyasa araştırmasının yapılmaması ve muayene kabul komisyonu tutanağının tutulmaması

Kanun'un 22'nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan; *"Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10 uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından*

piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir" düzenlemesi ile doğrudan alımlarda piyasa araştırması zorunlu tutulmuştur.

Temsil ağırlama kapsamında verilen yemekler ile alınan pestil, köme gibi malların alımlarında 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin ikinci fıkrasında doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımlar için zorunlu olan piyasa araştırmaları yapılmamış ve muayene kabul komisyonu tutanakları düzenlenmeksizin alımlar düzenlenen faturalar karşılığında gerçekleştirilmiştir.

c) 2019 yılında yapılan mal ve hizmet alımlarının tamamına yakınının doğrudan teminle yapılması

4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (ı) bendinde; *"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."* düzenlemesine yer verilmiştir.

www.balioglu.net

Kamu İhale Genel Tebliği'nin ilgili bölümünde bu hususla ilgili olarak aşağıdaki düzenlemeye yer verilmiştir:

"21.1.1.2. Buna göre, 4734 sayılı Kanunun 62 inci maddesinin (ı) bendine göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21 inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar hariç 22 nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin % 10 unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

21.2. 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."

Tebliğ'de yapılan açıklamalar çerçevesinde mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanması gerekmektedir. Bu hesaplamaya temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılan konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar dâhil olmayıp temsil ağırlama faaliyetleri

kapsamındaki parasal limite tabi olan diğer alımlar dâhil edilecektir.

Kamu idaresi ile yapılan görüşmede doğrudan temin usulüne mümkün olduğu kadar baş vurulmamaya özen gösterildiği iddia edilerek bazı durumlarda işin acilen yapılması gerektiğinden ihale süreci beklenmeden doğrudan temin yöntemiyle iş gördürüldüğü ifade edilmiştir.

Belediye tarafından 2019 yılında yapılan mal ve hizmet alımları incelendiğinde 2019/188161 ihale kayıt numaralı "Kum Alımı İşi" dışında kalan tüm mal alımları ile hizmet alımlarının doğrudan teminle karşılandığı tespit edilmiştir. 2019 yılında yapılan ihalelerin listesine bakıldığında sadece yapım işlerine ait ihalelerin olduğu mal ve hizmet alımına ilişkin ihale yapılmadığı teyit edilmiştir. Dolayısıyla doğrudan temin usulüne acil durumlarda değil her durumda başvurulduğu ve normal bir alım şekline dönüştüğü ortadadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda doğrudan temin (22/d) ile pazarlık usulü (21/f) kapsamındaki alımlar için *"idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz"* hükmüne uyulmadığını göstermektedir. Kaldı ki mal, hizmet ve yapım işlerinde bu yöntemler devamlı olarak kullanılacak yöntemler olmayıp kamu kurumlarına limitler dâhilinde yapılacak alımlar konusunda kolaylık sağlamak amacıyla kullanılabilecek yöntemlerdir. Her durumda kullanılamayacağı gibi ödeneklerin ancak %10'una kadar kullanılabilmesi mümkün olup bunun aşılacağı durumda Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 8: Tüketim Malzemelerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yönetmeliğe Uygun Olarak Yapılmaması

150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilecek bir mal veya malzeme satın alındığında, taşınır giriş kaydı yapıldığı, fakat tüketim yapılmadan aynı tarihte taşınır kayıtlarından çıkış yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabının niteliğini açıklayan 115'inci maddesinde; kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, mamul, ticari mal gibi faaliyet dönemi içinde tüketilecek varlıkların izlenmesi için bu hesabın kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Hesabın işleyişi ise ilgili Yönetmeliğin bir sonraki 116'ncı maddesinde açıklanmış ve satın alınan ilk madde ve malzemelerin ilk olarak maliyet bedelleri ile bu hesaba borç

kaydedileceği; tüketilmek amacıyla ilgili birimlere verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemelerin ise bu hesaba alacak, 630- Giderler hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de görüleceği üzere, burada bir süreç söz konusudur. Belediye, satın aldığı tüketim malzemelerini 150 nolu hesaba borç kaydedecek ve taşınır mal yönetmeliği hükümleri çerçevesinde bu malzemeleri ambarına alacaktır. Daha sonra bu malzemeler ilgili birimlere kullanılmak üzere verildikçe, verilen malzeme kadar tutarın 150 hesaptan çıkışı ise bu hesaba alacak kaydı yapılarak sağlanacaktır.

Belediyenin muhasebe işlemlerinin incelenmesi neticesinde, tüketim malzemelerine ilişkin kayıtların yukarıda bahsedilen sürece uygun tutulmadığı; satın alınan tüm malzemelerin aynı yevmiye kaydı üzerinde hem 150 hesaba borç, hem de 150 hesaba alacak kaydedildiği; bu nedenle ilgili malzemelerden stokta bulunanların dahi, yılsonu bilançosunda görülmediği, fiili miktar ile kayıtlı miktar arasında tutarsızlığa neden olduğu tespit edilmiştir.

Bunun yanında, aynı gün kullanılan tüketim mallarının muhasebe kayıtlarından düşülmesi elbette gereklidir. Fakat uygulamada aynı yevmiye ile giriş ve çıkış işlemlerinin yapılması şeklindeki alışkanlık, muhasebe kayıtlarının fiili durumu tam olarak yansıtmamasına neden olmaktadır.

www.balioglu.net

BULGU 9: Gecekondu Fonu Hesabının Oluşturulmaması

775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre oluşturulması gereken fon hesabının teşkil ettirilmediği, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinden aktarılan payın, fon hesabında toplanmadığı görülmüştür.

775 sayılı Gecekondu Kanununun "Fonların Teşkili ve Kullanılması" başlıklı 12'nci maddesinde; belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin, Türkiye Emlak Kredi Bankasında, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanacağı, 13'üncü maddesinde ise bu fonlarda toplanan paraların nerelerde kullanılması gerektiği açıklanmıştır.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesi gereğince teşkil edilen fonda toplanan paralar, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla 13'üncü maddede açıklanan yerlerde kullanılabilecek, bunun dışındaki yerlerde kullanılamayacaktır.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un *"Taksitle Ödeme, Satış Bedelinden Pay*

Verilmesi, Belediyelere Devir" başlıklı 5'inci maddesinde; "... Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10'u, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılır. Kalan kısmından ise ilgili belediyeye % 30, varsa büyükşehir belediyesine % 10 oranında pay verilir. ...Bu paylar tahsilini takip eden ayın yirmisine kadar ilgili idarelerin hesaplarına aktarılır. ..." denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Fonun teşkili ve muhasebeleştirilmesine ilişkin "Belirli Bir Amaca Tahsisli Gelirler ve Alınan Paylar" başlıklı 18'inci maddesinin ikinci fıkrasında aynen:

"20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununun 12 nci maddesi gereği kurulan fonda toplanacak paralar gelir bütçesinin ilgili bölümüne gelir kaydedilir. Diğer taraftan gider bütçesinin ilgili tertibine tahsis amacı doğrultusunda kullanılmak üzere ödenek konulur. Bu fondan yapılan harcamalarda 775 sayılı Kanunda belirtilen usul ve esaslar uygulanır." denilmektedir.

www.balioglu.net

Yapılan inceleme neticesinde, Hazine tarafından gönderilen 326.098,96 TL'nin tamamının 800.05.02.08.99 nolu "Mahalli İdarelere Ait Diğer Paylar Hesabı"na kaydedilerek muhasebeleştirildiği ancak paranın tahsis amacı doğrultusunda kullanılmak üzere ödenek kaydedilmediği, bankada özel fon hesabının oluşturulmadığı ve amacına uygun kullanılmadığı tespit edilmiştir.

BULGU 10: İmar Mevzuatı Kapsamında Alınan Otopark Bedelleri İçin 'Otopark Hesabı' Açılmaması ve Toplanan Paraların Cari Giderler İçin Kullanılması

Kurumun 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesi sonucunda; 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37'nci ve 44'üncü maddelerine dayanılarak hazırlanan Otopark Yönetmeliği gereğince tahsil edilen otopark bedelleri için kamu bankalarından herhangi birinde açılmış bir hesabın olmadığı ve toplanan otopark bedellerinin cari giderlerde kullanıldığı görülmüştür.

22.02.2018 tarih ve 30340 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Otopark Yönetmeliği'nin "Otopark Bedelinin Tespit, Tahakkuk ve Tahsili" başlıklı 12'nci maddesinin dördüncü fıkrasında otopark bedellerinin kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılacağı aynı Yönetmelik'in "Otopark Hesabından Yapılacak Harcamalar" başlıklı 13'üncü maddesinde ise otopark hesabında toplanan meblağın otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile

bölge ve genel otoparkların inşasında kullanılacağı ifade edilerek maddenin devamınnda otopark hesabında toplanan meblağın otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılamayacağı düzenlenmiştir.

Yapılan denetimde 2019 yılında imar mevzuatı doğrultusunda otopark bedeli toplanmıştır. Ancak toplanan paralar için kamu bankalarının herhangi birinde otopark hesabının açılmadığı ve söz konusu tutarların cari hesaba alınarak cari giderlerde kullanıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi ile yapılan görüşmede; Belediye tarafından, "Kapalı Pazar Alanı Projesi" için İller Bankasından kullanılan kredinin içerisinde otoparkın da yer aldığını ve kredi taksitlerinin İller Bankası payından otomatik kesildiğini bu nedenle tahsil edilen harcın diğer ödemelerde kullanıldığı ifade edilmiştir.

Kapalı Pazar Alanı Projesi imar mevzuatı doğrultusunda inşa edilen bir yer olmayıp Belediyenin gelir elde ettiği bir otoparktır. Dolayısıyla Otopark Yönetmeliği gereğince tahsil edilen otopark harcının Belediyenin kendi gelir elde ettiği bir otopark için kullanması mümkün değildir.

www.balioglu.net

Kurum tarafından tahsil edilmiş olan 275.360,67 TL tutarındaki otopark bedelinin kamu bankalarından birinde 'Otopark Hesabı' açılarak burada toplaması ve Yönetmelik gereğince yapılacak "genel veya bölge otoparkları"nın yapımında kullanması gerekmektedir.

BULGU 11: Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının Kullanılmaması

Kurum tarafından verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin 226 Verilen depozito ve teminatlar hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 226 Verilen depozito ve teminatlar hesabının işleyişini düzenleyen168'inci maddesinde;

"Verilen depozito ve teminatlar hesabı, kamu idarelerince, bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kamu idareleri veya kişilere bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılır." denilmektedir.

Yukarıda belirtilen Yönetmelik hükümlerine göre, kurum tarafından verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin bir yıldan kısa süreli olanların 126 Verilen depozito ve

teminatlar hesabına, bir yıldan uzun süreli olanların 226 Verilen depozito ve teminatlar hesabına borç kaydedilmek suretiyle izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde kurum tarafından 2019 yılı içerisinde Çoruh Elektrik A.Ş.'ne ödenen 848,00 TL abonelik güvence bedelinin, 226 Verilen Depozito ve Teminatlar hesabına kaydedilmediği, doğrudan giderleştirildiği görülmüştür. 226 no'lu hesabın hiç kullanılmadığı dikkate alındığında, kurum tarafından daha önceki yıllarda verilmiş olan depozito ve teminat niteliğindeki ödemelerin de ilgili hesaplara kaydedilmediği anlaşılmaktadır. Ayrıca daha önceki yıllarda verilmiş olan toplam 12.841,72 TL tutarındaki 1 yıldan uzun süreli depozito ve teminatların da 226 no'lu hesapta takip edilmesi gerekirken, 126 Verilen depozito ve teminatlar hesabında takip edildiği görülmüştür.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, kurum tarafından gerek 2019 yılında, gerekse önceki yıllarda verilen depozito ve teminat niteliğindeki ödemelerin tespit edilerek, 226 Verilen depozito ve teminatlar hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 12: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi

Kurum tarafından, belediye ve mücavir alan içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

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 ilaveten geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, Kurum tarafından telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik Hükümlerine Uyulmaması

Yapılan denetim ve incelemeler neticesinde, görevde yükselmeye tabi olan bir kadroya yapılan atamanın mevzuat hükümlerine uygun olmadığı görülmüştür.

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 esaslar "Mahalli idareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik"te düzenlenmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in 5'inci maddesinde; görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadrolar, 6'ncı maddesinde görevde yükselme suretiyle atanacaklarda aranacak genel şartlar ve 7'nci maddesinde ise görevde yükselme sınavına tabi olarak atanacaklarda aranacak özel şartlar belirlenmiştir. Bu maddelere göre Müdür ve Şube Müdürü olarak atanabilmek için;

www.balioglu.net

Yapılacak görevde yükselme sınavında başarılı olmak ile alt görevlerde bir yıl çalışmak gibi Genel şartların yanında özel şartlar olan;

"…

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,

…" şartlarının birlikte sağlanması esastır.

Yapılan denetimde Özel Kalem Müdürlüğünde bir müddet çalışan bir kişinin doğrudan İşletme Müdürlüğü kadrosuna buradan da diğer müdürlüklere atandığı tespit edilmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun istisnai memurlukları düzenleyen 59'uncu maddesinde istisnai memurluklar sayılmış olup Özel Kalem Müdürlüğü kadrosu da bu kadrolar arasında yer almaktadır. Maddenin devamında bu kadroların emeklilik aylığının hesabında ve diğer memurluklara naklen atanmalarında herhangi bir sınıf için kazanılmış hak sayılmayacağı açıkça ifade edilmiştir. Dolayısıyla bu kadroya atanan bir kişi bu kadroda bulunduğu sürece bu kadronun mali ve sosyal haklarından yararlanacak olup bu kadrodan başka bir kadroya atandığında bu haklar kendisi için kazanılmış hak olarak sayılmayacaktır. Bu yüzden Özel kalem Müdürlüğü görevinden sonra başka bir müdürlüğe doğrudan atanmaya olanak bulunmadığından İşletme Müdürlüğüne atanabilmek için yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda gerekli nitelikleri taşımak suretiyle mümkündür.

Belediye ile yapılan görüşmede; Özel Kalem Müdürü atamalarının Kanun'un 59'uncu maddesi çerçevesinde yapıldığı

Söz konusu atamanın da, bu çerçevede yapıldığı, sonrasında görevden alınmasına müteakip, anılan Kanun'un 68/B maddesindeki şartları taşıdığından belediyemizdeki başka bir Müdür kadrosuna atandığı, atamada, ilgilinin Kanun'daki şartları taşıyor olması ve kendinin herhangi bir aldatıcı tasarrufu olmaması karşısında, atanan açısından atamada herhangi bir sorun bulunmadığı,

Kanun'un 59 uncu maddesindeki, bu kadroya atananlara ödenen mali ve sosyal hakların kazanılmış hak teşkil etmeyeceğine dair düzenlemenin, bu kadrodan alındığında aynı haklara sahip bir kadroya atanamayacağı sonucunu değil, ilgilinin bu kadrodan alındığında daha düşük bir kadroya atanması halinde hak talep edemeyeceği sonucu doğurmakta olduğunu, bu nedenle, İdarenin takdiri olarak ilgili Müdürlük kadrosuna atanılarak Müdürlük kadrosunun mali ve sosyal haklarını almaya devam ettiğini ve bu anlamda, atamada birincil düzeydeki mevzuat açısından bir sorun bulunmadığı iddia edilerek,

Denetimde yapılan değerlendirmenin bahse konu Yönetmelik'in güncel haline göre yapıldığı, Yönetmelik yayınlandığı tarihten bugüne kadar birçok değişikliğe uğradığından bahsedilerek söz konusu memurun atamasının tekrar değerlendirileceği belirtilmiştir.

Belediye tarafından ifade edilen Özel Kalem Müdürlüğünden başka bir müdürlüğe

www.balioglu.net

yapılan atamanın 657 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin B fıkrasına göre yapıldığını bu açıdan atamanın mümkün olduğunu savunmaktadır. Özel Kalem müdürlüğüne yapılan atama 657 sayılı Kanun'un 59 ve 60'ncı madde hükümlerine dayanılarak yapılmaktadır. Mahalli idareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in ekinde yer alan müdürlük kadroları incelendiğinde Özel Kalem Müdürlüğü kadrosunun bulunmadığı görülecektir. Belediye'de bulunan diğer müdürlüklere yapılacak atamalarda ise söz konusu Yönetmelik hükümlerinin uygulanması gerekmektedir. Bu durumda Yönetmelik'te yer alan yukarıda yer verilen ilgili hükme göre, 657 sayılı Kanun'un 68'inci maddesininn B bendi, Belediyede bulunan bir müdür kadrosuna yapılacak atamada aranacak niteliklerden sadece bir tanesidir. Ayrıca istenilen niteliklerden olan öğrenim, hizmet yılı, eğitim ve sınav gibi diğer şartların da mutlaka sağlanması gerekmektedir.

Belediyenin; Kanun'un 59'uncu maddesindeki, bu kadroya atananlara ödenen mali ve sosyal hakların kazanılmış hak teşkil etmeyeceğine dair düzenlemenin, bu kadrodan alındığında aynı haklara sahip bir kadroya atanamayacağı sonucunu değil, ilgilinin bu kadrodan alındığında daha düşük bir kadroya atanması halinde hak talep edemeyeceği sonucu doğurmakta olduğu iddiası ile ilgili olarak da;

657 sayılı Kanun'un 59'uncu maddesinin ikinci fıkrasında ki ilgili hükmü aynen;

"Birinci fıkrada sayılan memurların bulundukları bu kadrolar emeklilik aylığının hesabında ve diğer memurluklara naklen atanmalarında herhangi bir sınıf için kazanılmış hak sayılmaz. Bu görevlerde bulunan memurların emeklilik kıdemleri yürümekte devam eder." şeklindedir. Bu hükme göre istisnai kadroların emeklilik aylığının hesabında ve diğer memurluklara naklen atanmalarında herhangi bir sınıf için kazanılmış hak sayılmayacağı açıkça düzenlenmiştir. Özel Kalem Müdürlüğüne atanan kişi bu kadroda bulunduğu sürece ancak bu kadronun sahip olduğu mali ve sosyal haklarından yararlanabilecektir. Dolayısıyla müdürlük kadrosunun kazanılmış hakkı olmayan kişinin başka bir müdür kadrosuna ki yukarıda yer verilen niteliklere sahip olmayan kişinin atanması mümkün değildir. Yapılan atamanın mutlaka Yönetmelik hükümlerine göre yapılması gerekir

Yapılan atamanın, mevzuat hükümleri ışığında değerlendirilmesi neticesinde mevzuata aykırı olduğu dolayısıyla bu atamanın mevzuata göre düzeltilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 14: Kadrolu İşçilerin Yıllık İzinlerini Kanuna Uygun Olarak Kullanmalarının Sağlanmaması

Gümüşhane Belediyesinde kadrolu işçilerin çoğunluğunun yıllık izinlerini kullanmayıp biriktirdiği ve emeklilik aşamasında toplu izin ücreti olarak ödendiği görülmüştür.

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

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yılık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, 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 belirtilmiştir. 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanuna uygun olarak yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Yine Kanun'un "Yıllık Ücretli İzin Hükümlerine Aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde, Yönetmelik'e 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.

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.

Ayrıca biriktirilen yıllık izinlerin emeklilik aşamasında ödenmesi Belediye açısından

www.balioglu.net

önemli bir mali yük oluşturmaktadır. Belediyede 2019 yılsonu itibariyle 71 adet kadrolu işçinin çalıştığı, bu kişilerin toplam 9802 gün birikmiş izni olduğu Belediyeden alınan izin listesinden hesaplanmıştır. Bu kişilerin 2019 yılsonu itibariyle aldığı günlük yevmiyeleri üzerinden yapılan hesaplamaya göre toplam 9802 izin günü karşılığı 1.541.531,93 TL izin ücreti ortaya çıkmaktadır. Görüldüğü üzere işçi izinlerinin biriktirilmesi Belediyeye önemli bir mali yük getirmektedir.

Hal böyleyken, Belediye bünyesinde yer alan kadrolu işçilerin önemli bir kısmının yıllık izinlerini kullanmayıp biriktirdiği ve biriktirilen izinlerin emeklilik aşamasında toplu izin ücreti olarak ödendiği tespit edilmiştir.

Belediye ile yapılan görüşmede, biriken işçi izinlerinin kullanılması için tüm brimlerin bilgilendirildiği ve izinlerin kullanımına başlandığı bildirilmiştir.

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**
Bütçe Hesaplarına İlişkin Olarak Hatalı Kayıtlardan Dolayı Bütçe Uygulama Sonuçlarının Gerçeği Yansıtmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Gayrimenkul Kira Sözleşmeleri ve Alacaklarına İlişkin Hatalı Uygulamaların Yapılması	2015	Yerine Getirilmedi	Bulgu yapıldı. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bulgu 1.
Gümüşhane Belediyesinde İşçilere Ulusal Bayram ve Genel Tatil Gününde Çalışma veya Fazla Çalışma Yaptırılmasına Rağmen Kanun ve Toplu Sözleşme Hükümlerine Aykırı Olarak İşçilere Tatil Günü Ücreti ve Fazla Çalışma Ücreti Ödenmemesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Belediye Meclisinde Görüşülmemesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
150 İlk Madde Ve Malzemeler Hesabına İlişkin Olarak Alınan Tüm Mal ve Malzemelerin Giriş İşlemi Sırasında Aynı Yevmiyede Çıkış İşlemi Yapılması ve Çıkış Kayıtlarının 630 Giderler Hesabının Hatalı Kodundan Yapılması	2015	Yerine Getirilmedi	Bulgu yapıldı. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bulgu 8.
Gümüşhane Belediyesinin Duran Varlık Hesaplarında Takip Edilen Taşınmazlara İlişkin Envanter Listelerinin Olmaması ve 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri, 252 Binalar ile 257 Birikmiş	2015	Yerine Getirilmedi	Bulgu yapıldı. Denetim Görüşünün Dayanakları Bulgu 1.

www.balioglu.net

Amortisman Hesaplarının Gerçeği Yansıtmaması			
Gayrimenkul Satışının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Yeni Hat Satışlarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Takipli Kira Alacakları İçin Muhasebede Kayıtlı 2015 Yılına Devir ve 2016 Yılına Devir Rakamları ile Belediye Mali Bilgi Sistemi Kayıtları Arasında Farklılıklar Olması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Mahkeme Kararından Dolayı Kamulaştırmasız El Atmadan Dolayı Ödenmesi Gereken Yasal Giderlerin Eksik Tahakkuk Ettirilmesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Yapım İşleri Sözleşmelerinde Öngörülen Geçici ve Kesin Kabul Eksikliği Karşılığı Tutarların Hakedişlerden Kesilmemesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
2014 Yılı Taşınır Kesin Hesabının Düzenlenmemesi ve Hatalı Kayıtlardan Dolayı İlgili Duran Varlık Hesaplarının Gerçeği Yansıtmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net