T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

GİRESUN BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

www.balioglu.net

Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 7
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 8
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 10
7. DENETİM BULGULARI 10
8. EKLER 23

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1:Kurumun Kadro Sayıları ile Fiilen Çalışan Personel Sayısı.....3
Tablo 2: Belediyenin Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler.....4
Tablo 3: 2017-2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri.....4
Tablo 4: 2017-2019 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri 5
Tablo 5: 2019 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar.....5
Tablo 6: 2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar.....6

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Giresun Belediyesinin Ortak Olduğu Şirketteki Sermaye Payının Mali Tablolarda Gösterilmemesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Süresi Biten Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Sürelerinin Encümen Kararı ile Uzatılması

2. Doğrudan Taşıt Depolarına Konulan Akaryakıtların Taşınır İşlem Fişi Düzenlenerek İlk Madde ve Malzeme Hesabına Kayıt Edilmesi Sebebiyle Giderleştirilememesi

3. Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

4. Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması

5. Belediyeye Ait Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Mevzuatta Karşılığı Olmayan "İşgaliye Sözleşmesi" ile Kullandırılması

6. Eşik Değerin Altında Kalmak Amacıyla Kısımlara Bölerek Alım Yapılması

7. İhaleye Katılabilmek İçin Gerekli Olan Belgenin Yüklenici Firma Tarafından İdareye Sunulmamış Olması

8. İlgili Bakanlığın Görüşü Alınmadan Yüklenici Firmaya Süre Uzatımı Verilmesi

9. Otopark Hesabında Toplanan Bedellerin Amacı Dışında Kullanılması

10. Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamaların Mevzuatın Düzenleniş Amacına Uygun Olmaması

11. Su Tesisleri ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Paylarının Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

12. Herhangi Bir Tedarik Usulü Kullanılmadan Mal Alımı Yapılması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

İl Belediyesi tüm hizmetlerini; 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

Bu Kanunların dışında hizmet alanlarına göre tabi olunan temel yasal mevzuat aşağıda gösterilmiştir:

- 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
- 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun
- 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun
- 5326 sayılı Kabahatler Kanunu
- 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

İl Belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14 ve 15'inci maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, il belediye başkanlığının yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

www.balioglu.net

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.

Belediyeler sahip oldukları yasal yetkiler neticesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak ve uygulamak ve kanunlarda verilen cezaları uygulamak ile yetkilidirler. Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin ya da ruhsatların verilmesi de belediyenin yetki ve görevidir.

www.balioglu.net

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

Mahalli idare birimi olan belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden önce tek başına İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden sonra İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında, 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur.

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

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

Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yetkilidir

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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.

Giresun Belediyesinde Başkana bağlı 2 başkan yardımcısı bulunmaktadır. Başkan yardımcılarından birisi kadrolu iken diğer başkan yardımcısı meclis üyeleri arasından görevlendirilmiştir.

www.balioglu.net

Belediyenin teşkilat yapısında; doğrudan Başkana bağlı 8 adet birim belirlenmiştir. Bu birimler; Özel Kalem Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, İç Denetim Birimi ve Tiyatro Müdürlüğünden oluşmaktadır. Belediyenin geriye kalan 20 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır. Belediye personeline ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1:Kurumun Kadro Sayıları ile Fiilen Çalışan Personel Sayısı

Personel İstihdam Türü	Norm Kadro Sayısı	Fiili Çalışan Sayısı
Memur	542	225
Sözleşmeli Personel	-	101
Kadrolu İşçi	260	108
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	758

İl belediyelerindeki 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'nci fıkrası gereği, norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusa göre en fazla dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir. 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 Kanun'larına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

Giresun Belediyesine bağlı, ilgili ve ilişikli kamu idareleri ile kurdukları ve/veya sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 2: Belediyenin Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler

SIRA	ŞİRKET ADI	SERMAYE TUTARI (TL)	ORTAKLIK ORANI (%)
1	Giresun Güvenlik Anonim Şirketi	1.000.000,00TL	100
2	Aksa Ordu-Giresun Doğal Gaz Dağıtım A. Ş	1.000.000,00TL	1,42

www.balioglu.net

1.3. Mali Yapı

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

2017-2019 yılları bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırma açısından seyrine aşağıda yer verilmiştir.

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

GİDER TÜRÜ	2017 YILI (TL) (A)	2018 YILI (TL) (B)	2019 YILI (TL) (C)	DEĞİŞİM ORANI (%) [D=(C-B)/B]
Personel Giderleri	34.657.935,16	39.412.001,05	44.799.055,77	13,67
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri	5.784.155,10	6.129.309,74	6.579.385,28	7,34
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	77.011.564,81	89.130.253,28	109.583.270,46	22,95
Faiz Giderleri	6.456.777,98	8.169.095,64	16.265.450,46	99,11
Cari Transferler	8.772.915,52	9.368.371,84	8.310.308,86	-11,29
Sermaye Giderleri	12.681.480,91	19.728.430,73	39.415.151,38	99,79
Toplam Bütçe Giderleri	**145.364.829,48**	**171.937.462,28**	**224.952.622,21**	**30,83**

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 3'de görüldüğü üzere;

Belediyenin Bütçe Gider Toplamı 2019 yılında 2018 yılına göre %30,83 oranında artış göstermiştir. Tablodaki gider kalemleri incelendiğinde, tutar bazında en büyük artışın 39.415.151,38 TL'lik tutarla ve %99,79 oranla Sermaye Giderlerinde olduğu görülmektedir. Cari Transferler kalemi ise %11,29 oranında azalma göstermiştir.

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

GELİR TÜRÜ	2017 YILI (TL) (A)	2018 YILI (TL) (B)	2019 YILI (TL) (C)	DEĞİŞİM ORANI (%) [D=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	14.460.135,29	15.582.299,57	20.891.177,86	34,07
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	35.640.428,67	38.436.979,70	41.335.568,96	7,54
Alınan Bağış, Yardımlar ile Özel Gelirler	203.181,30	1.000,00	15.088.328,26	1508732,83
Diğer Gelirler	65.389.077,20	83.160.357,99	90.194.817,48	8,46
Sermaye Gelirleri	2.778.697,65	8.638.052,26	1.952.728,50	-77,39
Red ve İadeler(-)	-36.739,31	-46.588,21	-137.691,43	195,55
Toplam Bütçe Gelirleri	**118.434.780,80**	**145.772.101,31**	**169.324.929,63**	**16,16**

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4'deki veriler dikkate alındığında, 2019 yılında bir önceki yıla göre toplam gelirler %16,16 oranında artış göstermiştir. Bütçe gelirlerindeki artışın temel belirleyicisi ile Alınan Bağış, Yardımlar ile Özel Gelirlerde görülen %1.508.732 oranındaki artıştır. Oransal olarak en büyük düşüş ise Sermaye Gelirleri kaleminde gerçekleşmiştir

Belediyenin 2019 dönemi bütçe tahmini ve gerçekleşmeleri Tablo 5 ve Tablo 6'da gösterilmektedir.

Tablo 5: 2019 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

GİDER TÜRÜ	2019 YILI GİDER BÜTÇESİ (TL) (A)	2019 YILI GERÇEKLEŞEN (TL) (B)	GERÇEKLEŞME ORANI (C) (C=B/A) %
Personel Giderleri	46.288.830,08	44.799.055,77	96,78
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.872.966,28	6.579.385,28	95,73
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	113.223.903,64	109.583.270,46	96,78
Faiz Giderleri	16.270.000,00	16.265.450,46	99,97
Cari Transferler	9.183.200,00	8.310.308,86	90,49
Sermaye Giderleri	40.597.600,00	39.415.151,38	97,09
Sermaye Transferleri	624.000,00	0,00	0,00
Yedek Ödenekler	4.869.500,00	0,00	0,00
BÜTÇE GİDER TOPLAMI	**237.930.000,00**	**224.952.622,21**	**94,55**

www.balioglu.net

Tabloya göre 2019 yılında Bütçe Giderleri %94,55 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tablo 6: 2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

GELİRİN TÜRÜ	2019 YILI GELİR BÜTÇESİ (TL) (A)	2019 YILI GERÇEKLEŞEN (TL) (B)	GERÇEKLEŞME ORANI (%) (C=B/A)
Vergi Gelirleri	26.902.000,00	20.891.177,86	77,66
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	48.832.000,00	41.335.568,96	84,65
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.625.000,00	15.088.328,26	928,51
Diğer Gelirler	87.144.000,00	90.194.817,48	103,50
Sermaye Gelirleri	7.547.000,00	1.952.728,50	25,87
Red ve İadeler (-)		-137.691,43	
BÜTÇE GELİR TOPLAMI	**172.050.000,00**	**169.324.929,63**	**98,42**

Buna göre 2019 yılında Bütçe Gelirleri %98,42 seviyesinde gerçekleşmiştir. Tabloya göre bütçe geliri gerçekleşmesinde görülen en yüksek artışın; %928,51 ile Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler kaleminde olduğu anlaşılmaktadır. Yine tabloya göre en düşük gerçekleşme %25,87 oranı ile Sermaye Gelirleri kaleminde görülmektedir.

www.balioglu.net

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Belediyenin muhasebe kayıt sistemi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarihli ve mükerrer 29724 sayılı Resmî 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 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 taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,

· Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,

· Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,

· Faaliyet sonuçları tablosu

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

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.

www.balioglu.net

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

www.balioglu.net

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Maliye Bakanlığınca çıkarılan ve 26.12.2007 tarih 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" hükümleri ile Kamu idarelerinden iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere; yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin yapılması istenmiştir. Yine Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce 02.12.2013 tarihli "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum" genelgesi ile Kamu idarelerinin, Eylem Planlarını "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi" çerçevesinde en geç 31.12.2014 tarihine kadar tamamlamaları istenmektedir. Söz konusu çalışmaların etkili bir şekilde ve zamanında yürütülmesini sağlamak üzere, idarelerin üst yöneticileri tarafından gerekli önlemlerin alınması ve üst yönetici onayına müteakip Eylem planlarının on iş günü içinde Maliye Bakanlığına gönderilmesi gerekmektedir.

Şu halde iç kontrol; kurumların hedeflerine ulaşması, misyonlarını gerçekleştirebilmesi ve bu yolda ilerlerken önlerine çıkabilecek belirsizliklerin en aza indirilmesi amacıyla uygulanan bir süreçtir. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mahalli idarelerde iç denetim sisteminin kurulmasını, uygulanmasını, izlenmesini ve denetiminin yapılmasını sağlamak görevleri, üst yönetici olarak belediye başkanlarına verilmiştir.

2015-2016 yılları arasını kapsayacak olan Giresun Belediyesi İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı da, Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan; kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesini belirleyen genel nitelikte 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart hükümlerini kapsayan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygun olarak hazırlandığı beyan edilmiştir. 2015-2016 yıllarını kapsayan söz konusu Kamu İç Kontrol Standartları Eylem Planı Başkanlık Makamının 19.12.2014 tarih ve 75380376 sayılı yazısı ile yürürlüğe girmiştir. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği gereği yılda en az bir kez değerlendirilmesi gereken iç kontrol sistemi tüm birimler tarafından 6 ayda bir olmak üzere iki defa değerlendirilmiştir.

www.balioglu.net

2019 yılı Ekim ayında yeni bir stratejik plan çıkarılmış olup, buna binaen yeni bir İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanacağı açıklanmıştır.

Giresun Belediyesi Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında belirlenen 88 eylemin, 82'sinin tamamlandığı, 1 eylemin tamamlanma tarihinin gelmediği, 5 eylemin ise tamamlanma tarihinin revize edildiği anlaşılmıştır. Bu haliyle eylemlerin toplamda %94 oranında gerçekleştirilmiş olduğu değerlendirilmektedir.

İdare tarafından iç kontrole ilişkin yürütülen çalışmalar mevcut olmakla beraber, muhtelif hususların ilgili mevzuata uygun bir şekilde yerine getirilmediği görülmüştür. Söz konusu hususlar şunlardır:

- Personel Yetersizliği Sebebiyle Görevler Ayrılığı İlkesine Tam Olarak Uyulmaması

İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde; mali karar ile işleme ait aşamaların farklı personeller tarafından yerine getirilmesi olarak açıklanmış olan "Görevler Ayrılığı" ilkesine personel mevcudu yetersizliğinden dolayı tam olarak uyulmadığı görülmüştür. Yanlışlık, usulsüzlük ve yolsuzluk gibi riskleri asgari düzeye indirmek için mali karar ve işlemin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü işlemlerinin farklı kişiler tarafından yerine getirilmesi gereklidir.

- Performans Esaslı Yönetim Anlayışına Uyulmaması

İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde; personelin performansının değerlendirilmesi ve gösterilen performansa göre gerekli işlemlerin yapılması gerektiği belirtilmiştir. İdarenin; personelin performansının değerlendirilmesi, performans geliştirilmesine ilişkin önlem alınması ve yüksek performans gösteren personel için ödüllendirme yapılması gibi uygulamalarının olmadığı veyahut yetersiz olduğu görülmüştür. Performans esaslı yönetim anlayışına binaen personelin performansının ve iş veriminin arttırılabilmesi için; düzenli olarak performans değerlendirilmesi yapılması ve değerlendirme sonucuna göre gerekli tedbir veyahut ödül mekanizmalarının uygulanması gereklidir.

- İç Denetim Faaliyetinin Etkin Bir Şekilde Yerine Getirilmemesi

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "İç denetim" başlıklı 63'üncü maddesinde; kamu kurumlarının faaliyetlerinin değerlendirilmesinde iç denetimin ve iç denetçinin önemine vurgu yapılmış olup, kurumda üç kişilik kadroya rağmen bir iç denetçi bulunması söz konusu denetimin idareye rehberlik edecek şekilde tahakkuk etmesine imkân vermemektedir. Etkili, ekonomik ve verimli bir kaynak yönetiminin sağlanması ve kurum faaliyetlerinin nesnel uzman kişiler tarafından değerlendirilebilmesi için; ilgili boş olan kadrolarada iç denetçi ataması yapılmak suretiyle iç denetim mekanizmasının daha etkin işletilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Giresun Belediyesinin Ortak Olduğu Şirketteki Sermaye Payının Mali Tablolarda Gösterilmemesi

Giresun Belediyesinin mali tabloları üzerinde yapılan incelemede, Aksa Ordu Giresun Doğal Gaz Dağıtım A. Ş.'nde bulunan ortaklığına ilişkin kayıtların bulunmadığı görülmüştür.

Adı geçen Şirketin kendi kayıtlarında Giresun Belediyesinin %1,42 oranında sermaye payı bulunduğu belirtilmektedir. Ancak Giresun Belediyesinin muhasebe sisteminde bu ortaklığa ilişkin herhangi bir kayıt bulunmamaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 181'inci maddesinde 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının niteliği belirlenmiştir. Buna göre "*Bu hesap, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılır.*"

www.balioglu.net

Bu durumda Giresun Belediyesinin adı geçen şirketteki sermaye payının gerçeğe uygun değerinin bu hesaba kaydedilmesi, ayrıca bu değerin ilgili şirketin öz kaynak hesaplarında karşılık olarak gösterilen tutara eşit olarak gösterilmesi gerekmektedir.

Bu nedenle Giresun Belediyesinin ortağı olduğu şirketteki payının muhasebe kayıtlarına alınmasının muhasebe sisteminin bir gereği olmasının yanında, mali tabloların Belediyenin mali durumunu doğru yansıtması bakımından zorunlu olduğu değerlendirilmektedir.

Belediyenin gönderdiği cevaba göre ortağı olduğu Aksa Ordu Giresun Doğal Gaz Dağıtım A.Ş'nde bulunan %1,42 oranında sermaye payının 11.05.2020 tarih ve 6733 Nolu yevmiye ile 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına işlenerek kayıt altına alındığı anlaşılmaktadır. Ancak yapılan işlem 2020 yılında gerçekleştirildiğinden, Kurumun 2019 yılı mali tabloları yönünden tespit edilen zaaf devam etmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Süresi Biten Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Sürelerinin Encümen

Kararı ile Uzatılması

Giresun Belediyesi tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında sözleşmeye bağlanan taşınmaz kiralamalarının, kira süresi sonunda encümen kararı ile uzatıldığı ve bu durumun süregelen bir uygulama haline geldiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Encümenin Görev ve Yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesinde; Belediye Encümeninin süresi üç yılı geçmemek üzere taşınmazların kiralanmasına karar verme yetkisinin bulunduğu belirtilmektedir.

Borçlar Kanunu'nun 339 ve 347. Maddelerinden de anlaşılacağı üzere 10 yıllık uzama süresinin sonunda kiraya veren bildirimde bulunmak suretiyle herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeyi feshedebilir.

Yapılan incelemede ise; 2018 yılı Giresun Belediyesi Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmış olmasına rağmen inceleme yılında Giresun Belediyesine ait bir kısım taşınmazın (dükkân, kafeterya, yazıhane, çay bahçesi vs.) 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na uygun olarak kiraya verilmekle birlikte 10 yıldan uzun süredir encümen kararı ile kira sürelerinin uzatıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde; Kurum tarafından taşınmazların kira süresinin sonunda Encümen kararı uzatılmak suretiyle 10 yıldan uzun süre ile kiralamalar yapılamayacağı, ancak taşınmazları bu şekilde kiraya veren Belediyenin, 10 yıllık uzama süresinin sonunda bildirimde bulunmak suretiyle herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeleri feshederek 2886 sayılı Kanun'a göre ihale ile kiralanması gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 2: Doğrudan Taşıt Depolarına Konulan Akaryakıtların Taşınır İşlem Fişi Düzenlenerek İlk Madde ve Malzeme Hesabına Kayıt Edilmesi Sebebiyle Giderleştirilememesi

Akaryakıt Ürünleri Alımı İşinde, benzinliklerden araç depolarına konulan akaryakıt için taşınır işlem fişi düzenlenerek 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına kayıt yapıldığı görülmüştür.

Bahsedilen hususla alakalı olarak Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Belge ve cetveller" başlıklı 10/(1)-a-2 maddesinde doğrudan taşıt depolarına konulan akaryakıt, likit gaz ve yağlar

için taşınır işlem fişi düzenlenmemesi gerektiği belirtilmiştir. İlgili Yönetmelik gereği taşınır işlem fişi düzenlenmemesi gereken söz konusu akaryakıt tedarikleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun bir şekilde 630-Giderler Hesabı kullanılarak giderleştirilmelidir.

Bu kapsamda, söz konusu hatanın 2020 yılında düzeltildiği belirtilmekle beraber, bahse konu düzeltme işlemi 2019 mali tablolarını etkilememektedir. Akaryakıt tedarikleri ile alakalı mevzuata uygun işlem yapılması suretiyle mali tablolara doğru veri aktarılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

Kamu idaresinin mali tablolarında 2019 yılı içinde mevduat faiz gelirine ilişkin muhasebe kayıtları incelendiğinde tahakkuk eden faiz gelirinin %15 gelir vergisi stopajı düşülerek net tutar üzerinden muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Gayri safilik ilkesi" başlıklı 39'uncu maddesinde; "*Gelir ve giderler, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedilir"* denilmektedir.

www.balioglu.net

Aynı Yönetmelik'in "Faaliyet Sonuçları Tablosu İlkesi" başlıklı 6'ncı maddesinin (a) fıkrasında; "*Kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemleri, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izlenir. Gelir ve gider hesapları, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsustur.*" hükmü yer almaktadır.

Buna göre, tahakkuk eden faiz gelirlerinin stopaj kesintisi yapılmadan önceki brüt tutar üzerinden 600.05.01.09.03 "Gelirler Hesabında", buna ilişkin olarak stopaj yapılan vergi ve benzeri giderlerin de 630.03.04.03.01 "Vergi Ödemeleri ve Benzeri Giderler Hesabında" muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususla ilgili kayıtların 2020 yılı içerisnde yapılacağını belirtmesine rağmen yapılacak düzeltme işlemi 2019 yılı mali tablolarını etkilemediğinden mevduat faizlerinin net tutar olarak muhasebeleştirilmesinin 600.05.01.09.30 kodunda izlenen mevduat faizlerinin ve 630.03.04.03.01 "Vergi Ödemeleri ve Benzeri Giderlerinin" hatalı görünmesine neden olacağına yönelik değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 4: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması

2019 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Giresun Belediyesi sınırlarında işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet yürüten işletmelerin bulunduğu tespit edilmiştir.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının alınması gerekmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun *"İşyeri Açma İzni Harcı*" başlıklı 81'inci maddesinde;

"*Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir."*

hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden alınan verilere göre, Kurumun yetki ve görev sınırları içinde 01.01.2019- 31.12.2019 tarihleri itibariyle sadece 227 işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği ve sadece bu işyerlerinden işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcı tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Ancak Kurumun Mali Hizmetler Müdürlüğünden alınan mükellefiyeti 2019 yılı içerisinde başlamış işyeri çevre temizlik vergisi aktif mükellef listesinde ise 448 aktif işletme olduğu görülmüştür.

Bu verilerden hareketle 221 adet işyerinin ruhsatsız faaliyet gösterdiği; buna bağlı olarak da Belediyenin, işyeri açma ve çalışma ruhsat harcı geliri kaybının olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Belediyeye Ait Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Mevzuatta Karşılığı Olmayan "İşgaliye Sözleşmesi" ile Kullandırılması

Giresun Belediyesine ait taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale yapılmaksızın mevzuatta bir karşılığı olmayan "işgaliye sözleşmesi" ile kiraya verildiği

görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin e) bendinde; taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermenin belediye meclisi görevi olduğu, aynı Kanun'un "Encümenin Görev ve Yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesinde; Belediye Encümeninin süresi üç yılı geçmemek üzere taşınmazların kiralanmasına karar verme yetkisinin bulunduğu belirtilmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesi; *"Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür."* şeklindedir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede ise; Giresun Belediyesine ait 113 adet taşınmazın (dükkân, kafeterya, balıkhane, büfe vs.) kiralama süresine uygun olarak gerekli belediye meclisi veya encümen kararı olmaksızın ve 2886 sayılı Kamu İhale Kanunu gereği ihale yapılması gerekirken ihale yapılmaksızın mevzuatta herhangi bir karşılığı olmayan işgaliye sözleşmesi ile kiraya verildiği görülmüştür.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde Kurum taşınmazlarının usulüne uygun kiralanmayarak işgaliye sözleşmesi ile kiraya verilmesinin mevzuat hükümlerine uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Eşik Değerin Altında Kalmak Amacıyla Kısımlara Bölerek Alım Yapılması

2019 yılında gerçekleştirilmiş olan ve aynı ihtiyacın aynı firmadan tedarik edildiği bazı alımların doğrudan temin sınırının altında kalmak amacıyla kısımlara bölerek 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesine göre tedarik edildiği görülmüştür.

Bahsedilen hususla alakalı olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında ve Kamu İhale Genel Tebliği'nin "4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi gereğince ihtiyaçların temini" başlıklı 22.5.1.2 maddesinde ilgili durum açıklanmış olup, ihale ile yapılması gereken tedariklerin kısımlara

bölünerek 22/d maddesi kapsamında yapılmaması gerektiği belirtilmiştir. Oysaki Kurum tarafından adet bazında kısımlara bölünerek 22/d kapsamında gerçekleştirilen tedarikler ihale usulü kullanılarak yapılması gereken alımlardır.

Bu kapsamda, ihtiyaçların rekabet ve eşit muamele ile uygun şartlarda ve zamanında karşılanmasını sağlamak amacıyla ihale usulü ile yapılması gereken alımların, kısımlara bölerek tedarik edilmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: İhaleye Katılabilmek İçin Gerekli Olan Belgenin Yüklenici Firma Tarafından İdareye Sunulmamış Olması

Akaryakıt Ürünleri Alımı İşinde, ihaleye katılım için gerekli olduğu belirtilen Banka Referans Mektubunun ihaleyi kazanmış olan yüklenici firma tarafından idareye sunulmadığı görülmüştür.

Bahsedilen hususla alakalı olarak ilgili işe ait idari şartnamenin "İhaleye katılabilmek için gerekli olan belgeler ve yeterlilik kriterleri" başlıklı 7.4.1 maddesinde teklif edilen bedelin % 10'undan az olmamak üzere sunulacak olan banka referans mektubunun ihaleye katılabilmek için zorunlu bir katılım belgesi olduğu belirtilmiş olup, söz konusu belgeyi teklifinde sunmayan firmanın ihaleye kazanmak bir yana ihaleye katılamamış olması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Bu kapsamda, ihale dokümanına aykırı bir durum oluşmaması için, ihaleye katılımda zorunlu olduğu belirtilen belgelerin istekli firmalar tarafından sunulmuş olup olmadığının idare tarafından daha dikkatli kontrol edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: İlgili Bakanlığın Görüşü Alınmadan Yüklenici Firmaya Süre Uzatımı Verilmesi

İtfaiye Aracı Alımı İşinde ilgili mevzuatta belirtilen koşul sağlanmadan yükleniciye süre uzatımı verildiği görülmüştür.

Bahsedilen hususla alakalı olarak 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 17.01.2019 tarihinden eklenen "Sözleşmelerin tasfiyesi veya devri" başlıklı Geçici 4'üncü maddesinde; kısıtlama ve şarta tabi olmadan yüklenici firmaya süre uzatımı verilebilmesi Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın görüşünün alınmasına bağlanmıştır. İlgili Bakanlığın görüşü alınmadan idare tarafından yüklenici firmaya şartsız süre uzatımı verilmesi

mümkün görülmemektedir.

Bu kapsamda, herhangi bir kısıtlama ve şarta tabi olmaksızın verilecek olan süre uzatımlarında, mevzuata uygun bir işlem tesis edebilmek için ilgili Bakanlığın görüşü alındıktan sonra karar verilmesinin elzem olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Otopark Hesabında Toplanan Bedellerin Amacı Dışında Kullanılması

Giresun Belediyesinin otopark hesabında toplanan paraların Otopark Yönetmeliği'nde belirlenen amaçlar dışında harcandığı tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'na dayanılarak Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca çıkarılan 01.07.1993 tarihli Otopark Yönetmeliği'nin "Otopark Hesabından Yapılacak Harcamalar" başlıklı 11'inci maddesine göre; otopark hesabında toplanan meblağ, belediyelerin kendi kaynaklarından ayıracağı tahsisatla birlikte, tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge veya genel otoparkları için kullanılır. Otopark hesabında toplanan meblağ otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılamaz. Otopark hesabında toplanan meblağın, amacında kullanılıp kullanılmadığı hususu İçişleri Bakanlığı'nca denetlenir.

Giresun Belediyesine ait otopark hesabının mali yıl boyunca para hareketleri incelendiğinde; ilgili hesaptan yukarıda adı geçen Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak Belediyenin söz konusu hesabın açılış amacına uygun olmayan giderleri için harcama yapıldığı görülmüştür. Oysa mezkur Yönetmelik'te belirtildiği üzere, ilgili hesapta toplanan paranın otopark tesisi dışında başka amaçlarla kullanılmaması gerekmektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyenin otopark hesabında toplanan paraların Otopark Yönetmeliği'nde belirlenen amaçlar dışında harcanmasının mevzuat hükümlerine uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamaların Mevzuatın Düzenleniş Amacına Uygun Olmaması

Giresun Belediyesince özel kalem müdürlüğüne yapılan atamaların incelenmesi sonucunda, söz konusu atamaların mevzuatın düzenleniş amacına aykırı olarak, memuriyete sınavsız giriş yöntemi olarak kullanıldığı tespit edilmiştir.

Devlet Memurları Kanunu; atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine

www.balioglu.net

ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın bazı görevlere memur atanabileceğini kabul etmiştir. Kamu yönetiminde siyasi ve idari açıdan özellik taşıyan bazı görevlere yine belli bazı siyasi ve idari nedenlerle personel rejimine bağlı kalmaksızın memur atanabilme olanağı sağlayan bu gibi görev kadrolarına *"istisnai memuriyetler"* adı verilmektedir.

657 sayılı Kanunda istisnai memuriyet olarak sayılan özel kalem müdürlüğü kadrosu hususunda İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce 03.06.2009 tarih ve B.05.0.MAH.0.08.01.00/900-14626 sayılı Genelge yayımlanmış ve söz konusu kadroya yapılacak atamalara ilişkin bir takım düzenlemeler getirilmiştir. Söz konusu Genelgede; özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların, öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesinin esas olduğu, memurlar arasından yapılacak atamalarda, Bakanlık izninin alınmayacağı, özel kalem müdürlüğü kadrolarına yapılacak açıktan atamaların ise Bakanlık izni ile yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59'uncu maddesi kapsamında tanınan atama yetkisinin, sınırsız bir yetki olmadığı, bu yetkinin memuriyete sınavsız girişin bir yöntemi gibi kullanımına hukuken imkân bulunmadığı, bu sebeple, özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların seçiminde, belediye başkanlarının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri ehliyet ve liyakat sahibi kişileri seçmelerinin esas olduğunun altı önemle çizilmiştir.

www.balioglu.net

Sayıştay Genel Kurulunun 04.04.2005 tarih ve 5119/1 karar nolu Kararında; istisnai memuriyete açıktan atanıldıktan sonra, diğer memur kadrolarına atanma hususuna ilişkin 657 sayılı Kanunda açık bir düzenlemenin olmadığı, ancak açıktan istisnai memuriyete atanan kişinin naklen diğer memur kadrolarına atanabilecekleri kabul edilse bile, bu konuda açılmış sınavlara girmiş ve başarılı olmuş kişilerin atamayı bekledikleri bir durumda, bu sınavlara girmediği halde bazı kişilerin istisnai memurluklar kullanılarak diğer memurluk kadrolarına atanmaları, devlet memurluğu alımı için duyurulan sınava katılarak başarılı olmuş ve atamayı bekleyen kişiler aleyhine haksız bir durum yarattığı, ayrıca, sınavlarda başarılı olarak atanmayı bekleyenler varken, istisnai memurluk kadrolarının sınavsız devlet memurluğu teminine yönelik uygulamaya dönüştürülmesi, bu memuriyete atanmada tanınan kolaylığın istismarı anlamına da geldiği belirtilmiştir. Bu durumun Anayasanın kişilerin kanun önünde eşitlik ve kamu hizmetine girmede eşitlik ilkelerini ihlal edici nitelikte olduğunun altı çizilmiştir. Sonuç olarak şu karar verilmiştir; *"… Sadece hizmetin gereği olarak kullanılması gereken istisnai memurluk kadrolarının, devlet memurluğuna girmede esas olan sınav sistemini aşmaya yönelik olarak diğer memur kadrolarına naklen atanma amacıyla kullanılması, Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile getirilmiş bulunan kanun önünde eşitlik ile liyakat ilkesinin ihlali*

anlamına geldiğinden, bu yolla devlet memurluğu kadrolarının liyakat esasına uymayan ve bu kadroların gerektirdiği niteliklere sahip bulunmayan kişilerin atanmasına imkân sağlayabileceğinden, 657 sayılı Kanunun anılan 59'uncu maddesi hükümleri uyarınca açıktan istisnai memurluk kadrolarına atananların bir müddet sonra devlet memurluğuna alınma için açılmış bulunan sınavlara katılmadan ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmadan diğer memurluk kadrolarına atanmaları hususu, uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarar uğratıcı nitelikte bulunduğunun TBMM'ye sunulmasına …"

Yukarıda yer verilen İçişleri Bakanlığı Genelgesi ve Sayıştay Genel Kurulu Kararından anlaşılacağı üzere; belediyelerde yer alan özel kalem müdürlüklerine atama yetkisinin sınırsız bir yetki olmadığı, bu kadroya yapılacak atamaların bir takım esas ve usullerinin olduğu, yapılacak olan atamalarda bu usullere riayet edilmesi gerektiği ayrıca bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılamayacağı belirtilmiştir. Belediye özel kalem müdürlüğüne atanacakların öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesinin esas olduğu, bu mümkün değilse yapılacak açıktan atamanın Bakanlık iznine müteakip yapılması gerektiği ve ayrıca belediye özel kalem müdürlüğü kadrosuna atanan özel kalem müdürünün bir seçim dönemi boyunca görev yapması amacıyla atanacağının esas olduğu açıktır.

www.balioglu.net

Giresun Belediyesinin 2019 yılı hesabının incelenmesinde; özel kalem müdürlüğü kadrosuna 27.06.2019 ve 25.11.2019 tarihlerinde olmak üzere iki kez açıktan atama yapıldığı görülmüştür.

Bütün bu açıklamalar çerçevesinde özel kalem müdürlüğüne yapılan atamalarda; öncelikle Belediyede çalışan memurlardan ya da diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlardan olması gerekliliğine uyulmadığı, bir seçim dönemi boyunca çalıştırılması esasına riayet edilmeyerek bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılır hale geldiği, görevde yükselme ve unvan değişikliği esaslarına tabi olan memur kadrolarına atanmanın bir yolu olarak görüldüğü, bu suretle kanun önünde eşitlik, kamu görevine girmede eşitlik ve liyakat ilkesine aykırı bir durumun oluşturulduğu değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresince Özel Kalem Müdürlüğüne yapılan atamaların ilgili genelge doğrultusunda Bakanlık izni ile yapıldığından bahsedilmiş, daha sonra yapılacak atamalarda yukarıda belirtilen hususlara dikkat edileceği belirtilmiştir.

Ancak bulguda atamaların bakanlık izni olmadan yapıldığına ilişkin herhangi bir hususa yer verilmemiştir. Bu nedenle özel kalem müdürlüğü görevine beş ay ara ile iki kez atama

yapılmasının bulguda belirtilen ilkeler açısından aykırı durumu devam etmektedir.

BULGU 11: Su Tesisleri ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Paylarının Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Giresun Belediyesince su ve kanalizasyon tesisi yapılması ve ıslahına ilişkin harcama yapılmış olmasına rağmen bu harcamalara ait katılma paylarının tahakkuk ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Kanalizasyon harcamalarına katılma payı" başlıklı 87'inci maddesinde yeni kanalizasyon tesisi yapılması, mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi hallerinde, bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden, kanalizasyon harcamalarına katılma payı alınacağı ifade edilirken aynı Kanun'un "Su tesisleri harcamalarına katılma payı" başlıklı 88'inci maddesinde de yeni içmesuyu şebeke tesisleri yapılması, mevcut şebeke tesislerinin tevsii ve ıslahı hallerinde dağıtımın yapıldığı saha dâhilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden, su tesisleri harcamalarına katılma payı alınacağı hükme bağlanmıştır.

www.balioglu.net

2019 yılına ilişkin yapılan incelemede; Giresun Belediyesi 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda aynı husus bulgu konusu yapılmakla birlikte, Giresun Belediyesi tarafından yeni kanalizasyon tesisi yapılması, mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi çalışmaları ile yeni içmesuyu şebeke tesisleri yapılması, mevcut şebeke tesislerinin tevsii ve tevsii ve ıslahına yönelik faaliyetler gerçekleştirildiği halde bu durumdan faydalanan gayrimenkul sahiplerinden su ve kanalizasyon harcamalarına katılım payı alınmadığı görülmüştür.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde su ve kanalizasyon tesisleri için harcama yapılmış olmasına rağmen bu hizmetlerden yararlananlardan alınması gereken katılma paylarının tahakkuk ve tahsilinin sağlanmamasının mevzuat hükümlerine uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Herhangi Bir Tedarik Usulü Kullanılmadan Mal Alımı Yapılması

2019 yılında bazı doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirmiş alımların onay belgelerinde mevzuata göre bulunması gereken tedarik usulü bilgisinin olmadığı, 03.06.01.01 ekonomik kodundan gerçekleştirilen hazır yemek tedariklerinde ise, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen tedarik usullerinin hiçbirinin kullanılmadığı ve piyasa fiyat

araştırmasının yapılmadığı görülmüştür.

Doğrudan temin ile yapılacak olan alımların onay belgelerinde yer alması gereken bilgiler, Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı (3.1.ğ) maddesinde açıklanmış olup tedarik usulü de bu bilgiler arasında sayılmıştır. Bu nedenle İdarenin onay belgelerinde alım usulü bilgisine yer verilmelidir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Uygulanacak ihale usulleri" başlıklı 18'inci maddesinde ihale ile yapılacak tedariklerde kullanılması gereken ihale usulleri belirtilmiş ve yine aynı Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinde ihale dışındaki tedarik usulü olan doğrudan temin usulünün kapsamı açıklanmıştır. Bahsedilen Kanun'da ihale usulleri ve doğrudan temin usulünden başka herhangi bir tedarik şekline yer verilmemiş olup, gerçekleştirilecek alımların sayılan usullere göre yapılması düzenlenmiştir. Dolayısıyla, İdare yapacağı tedarikle ilgili Kanun'da belirtilen usullere göre alım yapmakla mükellef olup, belirlenmiş tedarik usulü kullanmadan alım gerçekleştirilmesi mümkün değildir.

Yukarıda açıklandığı üzere, Kurum tarafından yapılacak olan tüm alımların durumlarına göre 4734 sayılı Kanun'da belirtilen tedarik usullerine göre gerçekleştirilmesinin mevzuata uygunluk ve rekabeti sağlama açısından zorunlu olduğu ve doğrudan temin ile yapılacak olan alımların onay belgelerinde tedarik usulü bilgisine yer verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

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**
Belediye Sicil Bazlı Alacak Kayıtlarının, Muhasebe Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinde Yer Alan Alacak Toplamları İle Gelir Servisi Kayıtlarının Farklı Olması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının Hatalı Kullanılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Tarımsal Hizmetlere İlişkin Gelirlerin Tahakkuk Servisi Kayıtları İle Muhasebe Gelir Kesin Hesap Cetveli Kayıtlarının Farklı Olması.	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı İçin Düzenlenen Taşınır İşlem Fişlerinin Toplam Tutarı İle Mizan Cetvelinde Ertesi Yıla Devir Tutarının Farklı Olması.	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Mevzuat Hükümlerine Aykırı Olarak Borçlanılması Ve Borçlanılan Tutarın Emanetler Hesabında İzlenmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmelerine Mevzuata Aykırı Hükümler Konulması.	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

Belediyeye ait Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Mevzuatta Bir Karşılığı Olmayan "İşgaliye Sözleşmesi" ile Kiraya Verilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde 5 nolu bulguya konu edilmiştir.
Çevre ve Esenlik Hizmetlerine İlişkin Gelirlere Ait Tahsilat Bulunmaması Ve Taşınır Kira Gelirleri Tahsilat Oranlarının Düşük Olması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Süresi Biten Taşınmaz Kira Sözleşmelerin Sürelerinin Encümen Kararı İle Uzatılması.	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde 1 nolu bulguya konu edilmiştir.
Kesinleşen Sayıştay İlamlarının Yerine Getirilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Su Tesisleri ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Paylarının Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması.	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu Denetim Görüşünü

www.balioglu.net

			Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde 11 nolu bulguya konu edilmiştir.
Ecrimisil Gelirlerinin Tahakkuk Servisi Kayıtları İle Muhasebe Gelir Kesin Hesap Cetveli Kayıtlarında Farklı Olması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kira Gelirlerinin Tahakkuk Servisi Kayıtları İle Muhasebe Gelir Kesin Hesap Cetveli Kayıtlarının Farklı Olması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı Bakiyesinin Bankalar Hesabı Bakiyesinden Fazla Olması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Demirbaşlar Hesabı İçin Düzenlenen Taşınır İşlem Fişlerinin Toplam Tutarı İle Mizan Cetvelinde Demirbaşlar Hesabının Ertesi Yıl Devir Tutarının Farklı Olması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net