T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ISPARTA BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

www.balioglu.net



Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 5
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 6
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 6
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 7
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 9
7. DENETİM BULGULARI 9
8. EKLER 44

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu 3
Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu..... 3
Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu 4
Tablo 4: Belediyenin Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler Tablosu..... 4
Tablo 5: Belediyenin Şirketlerdeki Ortaklık Payı ve Sermaye Tutarları 12
Tablo 6: İhale Yapılmayan İşler Listesi 27
Tablo 7: Doğrudan Teminle Kısımlara Bölünerek Yapılan Alımlar..... 30
Tablo 8: Son Beş Yıllık Bütçe Gerçekleşmeleri 39

www.balioglu.net

KISALTMALAR

AŞ : Anonim Şirket

İDDK : İç Denetim Koordinasyon Kurulu

KDV : Katma Değer Vergisi

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

TİS : Toplu İş Sözleşmesi

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Peşin Tahsil Olunan Kira Gelirlerinin Dönem Ayırıcı Hesaplarda İzlenmemesi

2. Mali Duran Varlıklar Hesap Grubunun Gerçeği Yansıtmaması

3. Taşınmaz Malların Kayıtlarında Eksikliklerin ve Hataların Bulunması

4. Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Gelirlere ilişkin Ret ve İade Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması

2. Hurdaya Ayrılan Taşınırların Muhasebe Kaydının Hatalı Yapılması

3. Vadeli Mevduat Faiz Gelirleri Stopajının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

4. Verilen Depozito ve Teminatların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

5. Tahsis Süresi Sona Eren Taşınmazların Kullandırılmasına Devam Edilmesi

6. Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alımların Mevzuatta Belirlenen Sınırı Aşıp Aşmadığı Yönünde Kontrollerin Yapılamaması

7. Temel İhale Usulleriyle Yapılması Gereken İki Organizasyona İlişkin Alımların Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi

8. İhalesiz Olarak Mal Alımı Yapılması

9. Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Yapılması

10. Bakanlık Tarafından Gönderilen Toplu Taşıma Desteklerinin Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

11. Nakit Olarak Alınan Geçici Teminatların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

12. Kiraya Verilen Duran Varlıkların Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

13. İhale Yoluyla Kiraya Verilmesi Gereken Taşınmazların İşgaliye Sözleşmesi Yoluyla Kullandırılması

www.balioglu.net

14. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

15. Bütçe Tahminlerinin Gerçekçi Hazırlanmaması

16. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Mahalli idareler" başlıklı 127'nci maddesinde; Belediyeler, belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzelkişileri olarak tanımlanmış; kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

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

Belediyenin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da belediyenin görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 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, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracağı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik amacıyla adımlar atabileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

Merkezi idarenin, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu Anayasada hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve soruşturma konularında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konularda ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan belediye meclisi, biri belediye başkanı olmak üzere 32 üyeden oluşmaktadır.

www.balioglu.net

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

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

Isparta Belediyesinin teşkilat yapısında, Özel Kalem Müdürlüğü doğrudan Başkana bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Üst yönetim kadrosunda Başkana bağlı 1 memur kökenli başkan yardımcısı, 2 meclis kökenli başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 28 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

www.balioglu.net

Belediye verdiği hizmetleri; memur (657-4/A) statüsünde 222 personel, sözleşmeli personel (657-4/B) statüsünde 1 personel, işçi (657-4/D) statüsünde ise 252 personel ile gerçekleştirmektedir. Ayrıca belediye şirketinden hizmet alımı yoluyla çalıştırılan 1.105 işçi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahallî idareler bütçeleri de sayılmış, mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır.

Belediyeler bütçe işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer alan bütçe ilkeleri doğrultusunda Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir.

Belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Isparta

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

Isparta Belediyesinin 2019 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

	Giderin Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Aktarmayla		Net Bütçe Ödeneği Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
			Eklenen (+)	Düşülen (-)			
1	Personel Giderleri	58.867.667,00	5.226.577,00	0,00	64.094.244,00	46.329.985,60	17.764.258,40
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	10.659.906,00	1.025.500,00	0,00	11.685.406,00	8.663.620,91	3.021.785,09
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	209.885.350,00	28.101.000,00	7.200.000,00	230.786.350,00	143.447.668,74	87.338.681,26
4	Faiz Giderleri	26.150.000,00	175.000,00	5.000.000,00	21.325.000,00	2.612,34	21.322.387,66
5	Cari Transferler	12.237.000,00	3.717.000,00	0,00	15.954.000,00	9.914.361,71	6.039.638,29
6	Sermaye Giderleri	318.312.000,00	46.444.000,00	49.000.000,00	315.756.000,00	34.258.644,08	281.497.355,92
7	Sermaye Transferleri	10.800.000,00	6.150.000,00	0,00	16.950.000,00	2.178.899,97	14.771.100,03
8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenekler	57.088.077,00	0,00	29.639.077,00	27.449.000,00	0,00	27.449.000,00
Genel Toplam		704.000.000,00	90.839.077,00	90.839.077,00	704.000.000,00	244.795.793,35	459.204.206,65

www.balioglu.net

Isparta Belediyesinin 2019 mali yılı bütçesi ile 704.000.000,00 TL gelir ve ödenek öngörülmüş olup, önceki yıldan devreden ödenek bulunmadığı için 2019 yılı ödenek toplamı 704.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 244.795.793,35TL bütçe gideri yapılmış, 459.204.206,65 TL ödenek iptal edilmiştir. 2020 yılına ödenek devri bulunmamaktadır.

Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe(Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	58.867.667,00	46.329.985,60	78,70
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	10.659.906,00	8.663.620,91	81,27
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	209.885.350,00	143.447.668,74	68,34
04- Faiz Gideri	26.150.000,00	2.612,34	0,01
05- Cari Transferler	12.257.000,00	9.914.361,71	81,02
06- Sermaye Giderleri	318.312.000,00	34.258.644,08	10,77
07- Sermaye Transferleri	10.800.000,00	2.178.899,97	20,17
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	57.088.077,00	0,00	0,00
Bütçe Giderleri Toplamı	**704.000.000,00**	**244.795.793,35**	**34,77**

Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	47.039.000,00	25.759.838,22	74.695,80	25.685.142,42	54,60
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	83.929.000,00	50.000.825,01	354.262,56	49.646.562,45	59,15
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	920.000,00	8.708.154,00	0,00	8.708.154,00	946,53
05- Diğer Gelirler	542.790.000,00	172.975.587,42	1.764.390,69	171.211.196,73	31,54
06- Sermaye Gelirleri	29.322.000,00	1.725.562,00	0,00	1.725.562,00	5.88
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	**704.000.000,00**	**259.169.966,65**	**2.193.349,05**	**256.976.617,60**	**36,50**

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2019 yılı Faaliyet Gideri 218.458.156,53TL, Faaliyet Geliri 266.735.112,70 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 48.276.956,17 TL olarak gerçekleşmiştir.

Isparta Belediyesinin sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 4: Belediyenin Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler Tablosu

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	ISBAŞ AŞ	60.000.000,00	59.827.500,00	99.71
2	BELMAŞ AŞ	25.000.000,00	24.528.500,00	98,11
3	ISBEL AŞ	50.000,00	50.000,00	100

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, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi

www.balioglu.net

sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- 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 ve
- 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

www.balioglu.net

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

www.balioglu.net

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Isparta Belediyesinde yapılan incelemeler sonucunda; İç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde, yürürlükteki İç Kontrol mevzuatı gereklerinin yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

Kurum üst yönetim ve çalışanlarının iç kontrol sisteminin geliştirilmesi yönündeki pozitif ve destekleyici tavırlarının, sistemin mevzuata uygun şekilde kurulması açısından olumlu olduğu değerlendirilmektedir. Bu yönde atılmış adımlardan biri olan etik sözleşmelerinin imzalanması ve personel dosyalarına konulması özü itibarıyla biçimsel bir gelişmeyi yansıtsa da bu alandaki farkındalığın ve sorumluluğun geliştirilmesindeki etkisi önemlidir.

İdarenin organizasyon şeması oluşturulmuş olup müdürlüklerin görev ve çalışma yönetmeliklerinde, müdürlüklerin ve personelin görev, yetki ve sorumluluklarına yer verilmiştir. Ancak müdürlükler itibariyle yürürlükteki mevzuat çerçevesinde her faaliyet veya mali karar ve işlemin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrol edilmesi görevlerine ilişkin iş akış şemaları oluşturulmamıştır. Ayrıca, belediyenin her yıl sistemli bir şekilde amaç ve hedeflerine yönelik riskleri belirlemediği; dolayısıyla risklerin gerçekleşme olasılığı ve muhtemel etkilerinin de yılda en az bir kez analiz edilmediği ve risklere karşı alınacak önlemlerin de belirlenmediği ve gerekli eylem planlarının da oluşturulmadığı, bu anlamda Belediyenin amaçlarını engelleyebilecek ve mali rapor ve tabloların güvenilirliğini de etkileyecek risklere açık olduğu değerlendirilmektedir.

İdare tarafından yönetim bilgi sistemi olarak "SAYSİS" kullanılmakta olup yönetimin ihtiyaç duyacağı gerekli bilgi ve raporları üretecek ve analiz yapmaya imkân sağlayacak kapasitede bir sistem olduğu kanaatine varılmıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarihli ve 26040–3. mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan ve 01.01.2006 da yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların "İç Kontrol Standartları" başlıklı 5'inci maddesine istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu İdarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerekli standart ve temel şartları belirlemiş ve "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" adı altında 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayınlamıştır.

Buna göre, Kurumun, "Kamu İç Kontrol Standartlarına" uyumlu bir İç Kontrol Sistemi

www.balioglu.net

oluşturmak üzere; yapması gereken çalışmaları belirlemesi, bu çalışmalar için eylem planını oluşturması, gerekli prosedür ve düzenlemeleri hazırlayarak söz konusu çalışmalarını en geç 31.12.2008 tarihine kadar tamamlaması gerekirken, 31.12.2019 tarihi itibariyle iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi ile ilgili olarak herhangi bir çalışmanın yapılmadığı anlaşılmıştır. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan 02.12.2013 tarihli ve 10775 sayılı "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum" Genelgesi gereğince 31.12.2014 tarihine kadar hazırlanması gereken iç kontrole ilişkin eylem planı hazırlanmamış, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu da kurulmamıştır. Malî hizmetler Müdürlüğü bünyesinde Ön Mali Kontrole ilişkin birim oluşturulmamış ise de 15.05.2009 tarih ve 1135 sayılı Başkanlık oluru ile *Muhasebe Müdür yardımcısı ve Bütçe Sorumlusu,* Ön Mali Kontrol Yetkilisi olarak görevlendirilmiştir.

Kontrol edilmek üzere diğer birimlerden malî hizmetler birimine gönderilen, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'da yer alan limitleri aşan tüm taahhüt ve sözleşme tasarıları ön mali kontrole tabi tutulmakta olup ilgili görüş yazıları düzenlenmektedir. Taahhüt ve sözleşme tasarılarıyla ilgili olarak, mali hizmetler birimi denetimini; evrak tanzimi, ilgililerin imzası, bütçe tertibi ve mevcut ödeneğin kontrolü hususlarında yerine getirirken, ihale evraklarındaki denetimini lüzum müzekkeresi üzerinde bütçe tertibi, kod yapısı, yetkili imzası ile ihale onay belgesindeki kullanılabilir ödenek tutarı konularında yerine getirmektedir. Limitler dâhilindeki işler için malî hizmetler birimince kontrol edilen işlemler hakkında açık ve gerekçeli görüş yazısı düzenlenmektedir. Yazılı görüş ve lüzum müzekkeresi imzalandıktan sonra ilgili birime gönderilmektedir. Ancak Ön Mali Kontrol ve İç Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda yer alan diğer ön mali kontrole tabi işlemlerin kontrolünün yapılmadığı anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 5436 sayılı Kanunla değişik 60'ıncı maddesi uyarınca harcama yetkilisi ve muhasebe yetkilisi görevi aynı kişide birleşemeyeceğinden, malî hizmetler müdürü kendine bağlı ayrı bir bölüm sorumlusuna mali hizmetler harcamaları için harcama yetkisini devretmiştir. Mali hizmetler biriminde ön mali kontrol görevini yürüten personel mali işlem sürecinde görev almamaktadır.

5018 sayılı Kanun'un 63 ila 67'nci maddeleri arasında iç denetim sistemine yönelik düzenlemelere yer verilmiştir. Söz konusu Kanun'un 63'üncü maddesinde iç denetimin tanımı, uygulanması ve iç denetim birimi başkanlıklarının kurulması, 64'üncü maddesinde iç denetçinin görevleri, 65'inci maddesinde iç denetçinin nitelikleri ve atanması, 66'ncı maddesinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) ve 67'nci maddesinde ise İDKK'nın

www.balioglu.net

görevleri düzenlenmiştir.

İDKK kararı ve İçişleri Bakanlığının 14/08/2006 tarih ve 7603 sayılı yazısı üzerine, Bakanlar Kurulunca 28/08/2006 tarihinde Isparta Belediyesi için 3 adet iç denetçi kadrosu ihdas edilmiş ancak bu zamana kadar üst yönetici tarafından bu kadrolara herhangi bir atama yapılmamıştır. Ayrıca *"Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik"* uyarınca Isparta Belediyesinin Teftiş Kurulu Müdürlüğü kurma hakkı da bulunmaktadır. Ancak İdare tarafından ne iç denetçi ataması yapılmış ne de teftiş kurulu müdürlüğü kurulmuştur.

Bu iki işlemin yapılmaması belediyenin kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve mevzuata uygun şekilde elde edilmesi, kullanılması, kaydedilmesi gibi mali yönetimin en temel unsurlarını yerine getirilmesi noktasında bir risk teşkil etmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

www.balioglu.net

Isparta 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: Peşin Tahsil Olunan Kira Gelirlerinin Dönem Ayırıcı Hesaplarda İzlenmemesi

Belediye tarafından kiraya verilen taşınmazlarla ilgili peşin tahsil edilen kira bedellerinin, doğrudan tahsil yılına ilişkin gelir ve faaliyet sonucu hesapları ile muhasebe kayıtlarına alındığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabını açıklayan "Hesabın niteliği" başlıklı 335'inci maddesinde, bu hesabın, dönem içinde

tahsil edilen ancak gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in devam eden maddelerinde ise hesabın işleyişine ilişkin açıklamalarda bulunulmuştur. Anılan mevzuat hükümleri gereği, yılı içinde peşinen tahsil olunan ancak, takip eden yıllara ilişkin gelirlerin izlenmesi için 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı kullanılması gerekmektedir. Böylece, peşin tahsil edilen gelirlerin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde yer alan "dönemsellik" ilkesi gereği, ilgili oldukları dönemin faaliyet geliri olarak mali tablolarda yer alması sağlanmış olacaktır.

Belediyenin taşınmaz kiralama dosyaları ve kira gelirlerinin incelenmesi neticesinde, 31.12.2019 tarihi itibariyle yıllara yaygın olarak peşin tahsil edilmiş ancak gelecek yıllara ait olan gelirlerin toplam tutarının 2.792.000,00 TL olduğu tespit edilmiştir. Bu tutarın 480 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabında izlenmemesi sebebiyle bu hesap bilançoda belirtilen tutar kadar eksik yer almaktadır.

Önceki yıllarda peşin tahsil edilen ancak 2019 yılına ait faaliyet geliri olan kira geliri toplam tutarı ise 1.396.000,00 TL olup, bu gelirin önceki yılların faaliyet geliri olarak kaydedilmesi sebebiyle 2019 yılı faaliyet sonuçları tablosunda 600 Gelirler Hesabı bu tutar kadar eksik yer almaktadır.

www.balioglu.net

Her ne kadar idare tarafından düzeltme kaydı yapıldığı bildirilmişse de kayda ilişkin kanıtlayıcı bilgi/belge sunulmadığı gibi 2020 yılında yapılan bu işlemin 2019 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi de bulunmamaktadır.

Bu itibarla peşin tahsil edilen gelirlerin tahakkuk esasına göre dönem ayırıcı nitelikteki 380-480 Gelecek Aylara/Yıllara Ait Gelirler Hesaplarında izlenmemesi yalnızca tahsil olundukları yılın gelirleri ve faaliyet sonuçlarına yansıtılmasına, ancak ilgili oldukları dönemin gelirleri ve faaliyet sonuçları ile ilişkilendirilmemesine, dolayısıyla söz konusu dönemlerin faaliyet sonuçlarının mali tablolarda hatalı sunulmasına sebep olmuştur.

BULGU 2: Mali Duran Varlıklar Hesap Grubunun Gerçeği Yansıtmaması

Isparta Belediyesi mali tabloları ve yevmiye kayıtlarının incelenmesi sonucunda, 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ve 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "24 Mali duran varlıklar" başlıklı

177'nci maddesinde, bu hesap grubunun, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşlar ile mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler ve bu sermayelerin işletilmesinden doğan kar ve zararların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş olup hesap grubunun, 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabından, 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabından ve 247 Sermaye Taahhütleri (-) Hesabından oluştuğu belirtilmiştir.

Mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere, 240 no.lu hesap, mali kuruluşlara yatırılan; 241 no.lu hesap ise mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayenin izlenmesi amacıyla kullanılmaktadır.

Buna göre;

A. Belediyenin merkezi idare vergi gelirleri paylarından kesilerek, İller Bankası nezdinde sermaye olarak tutulan payları, 240 no.lu hesap yerine 241 no.lu hesapta izlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabını düzenleyen 178'inci maddesinde, bu hesabın, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarların ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararların, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara ikrazen verilen ve mahsup edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Aynı Yönetmelik'in "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 179'uncu maddesinde, mali kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değeri ile bu hesaba kaydedileceği ve sermayesine iştirak edilen mali kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların, ilgili mali kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılıklı olarak yer alan tutarlara eşit olması gerektiği belirtilmiştir.

Yönetmelik'in devam eden 180'inci maddesinde ise 240 Hesaba hangi durumlarda borç ve alacak kaydı yapılacağı düzenlenmiş olup nakden verilen sermayenin bir taraftan bu hesaba borç, 103 veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede Belediyenin 2019 yılı içerisinde merkezi idare vergi gelirleri payından İller Bankası sermaye payı olarak kesilen tutarlardan, 1.179.099,86 TL'nin 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedilmesi gerekirken, 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Muhasebe Yönetmeliği'ne ve hesap planındaki sınıflandırmaya aykırı olarak yapılan bu kayıt sebebiyle 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı olması gerekenden 1.179.099,68 TL eksik, 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ise aynı tutar kadar olması gerekenden fazla gösterilmek suretiyle 2019 yılı Bilançosunun doğru ve güvenilir bilgi vermemesine neden olunmuştur.

B. Belediyenin, ortağı olduğu şirketlerdeki sermaye payı, 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki kayıtlı tutar ile örtüşmemektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabını düzenleyen 181'inci maddesinde, bu hesabın mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar ile bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 182'nci maddesinde, mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değeri ile bu hesaba kaydedileceği ve sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların, mal ve hizmet üreten ilgili kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılıklı olarak yer alan tutarlara eşit olması gerektiği belirtilmiştir.

Yönetmelik'in devam eden 183'üncü maddesinde ise 241 Hesaba hangi durumlarda borç ve alacak kaydı yapılacağı düzenlenmiş olup; nakden verilen sermayenin bir taraftan bu hesaba borç, 103 veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği, duran varlıklar içinde yer alan taşınır ve taşınmaz mallardan sermayeye eklenmek amacıyla mal ve hizmet üreten kuruluşlara verilenlerin, bir taraftan net değeri bu hesaba, ayrılan amortisman tutarı ilgili amortisman hesabına borç, varlığın kayıtlı değeri ise ilgili duran varlık hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Tablo 5: Belediyenin Şirketlerdeki Ortaklık Payı ve Sermaye Tutarları

Sira No	Şirket Adi	Mevcut Sermaye (TL)	Hisse Tutari (TL)	Hisse Orani (%)
1	ISBAŞ A.Ş	60.000.000,00	59.827.500,00	99,71
2	BELMAŞ A.Ş	25.000.000,00	24.528.500,00	98,11
3	ISBEL A.Ş	50.000,00	50.000,00	100
TOPLAM		**85.050.000,00**	**84.406.000,00**	

www.balioglu.net

Tablodan da görüldüğü üzere belediyenin doğrudan hissedarı olduğu 3 şirkette toplam 84.406.000,00 TL sermayesi bulunmasına rağmen Bilançosunun 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında 83.764.035,94 TL kayıtlı tutar yer almaktadır. Buna göre Belediyenin şirketlerindeki toplam mevcut sermaye tutarı ile 241 no'lu hesabın bakiyesi arasında toplam 641.964,06 TL fark bulunmaktadır.

Ayrıca (A) fıkrasında konu edildiği üzere 2019 yılında İller Bankası payından kesilen sermaye paylarından 1.179.099,86 TL, 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedilmesi gerekirken sehven 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel Muhasebe Kavramları ve İlkeleri" başlıklı 5'inci maddesinde yer alan "özün önceliği" kavramı gereği (A) fıkrasında konu edilen hatalı kayıt da dikkate alındığında, 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının olması gerekenden 1.821.063,92 TL eksik olarak gösterilmesi sonucunda 2019 yılı Bilançosu bu hesap itibariyle gerçek durumu yansıtmamaktadır.

www.balioglu.net

Her ne kadar idare tarafından düzeltme kayıtları yapıldığı bildirilmişse de 2020 yılında yapılan işlemin 2019 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 3: Taşınmaz Malların Kayıtlarında Eksikliklerin ve Hataların Bulunması

Belediyenin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimince hazırlanan taşınmaz kayıt formları ve bu formlar esas alınarak mali hizmetler birimince hazırlanan taşınmaz icmal cetvelleri ve buna ilişkin muhasebe işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 5'inci maddesine göre 30/09/2014 tarihine kadar tamamlanması gereken taşınmaz envanter ve kayıt işlemleri ile 31/12/2017 tarihi itibariyle tamamlanması gereken değerleme işlemlerinin halen tamamlanmadığı, taşınmaz kayıt formlarının Yönetmeliğe uygun olarak düzenlenmediği ve taşınmaz icmal cetvelleri ile muhasebe kayıtları arasında değer açısından tutarsızlık olduğu görülmüştür.

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

Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Anılan Yönetmelik'in uygulanmasına yönelik tespitler aşağıda yer almaktadır

a) Tapuda Belediye Adına Kayıtlı Olan Taşınmazların Envanter Kayıtlarında Yer Almaması

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik gereği kamu idarelerinin, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına almaları gerekmektedir.

Taşınmazların kaydının hangi değerler üzerinden ve ne şekilde yapılacağı yine bahsi geçen Yönetmelik'in 5, 6 ve 7'nci maddelerinde açıklanmıştır. Yönetmelik'in 5'inci maddesinde taşınmaz kayıt formlarından bahsedilmiş ve kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, ilgisine göre taşınmazların bu kayıt formlarına kaydedileceği ifade edilmiştir. Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formların daha sonra taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanması amacıyla mali hizmetler birimine gönderileceği ve mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) yer alan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Mali hizmetler birimi tarafından, taşınmaz kayıt formlarının konsolide edilerek hazırlanan taşınmaz icmal cetvelleri ise taşınmazların muhasebe kayıtlarına esas teşkil edecek olup bilançoda yer alan ilgili maddi duran varlık hesaplarına gerekli kayıtlar yapılacaktır.

Ancak Isparta Tapu Müdürlüğünden alınan belediyenin mülkiyetindeki taşınmazların listesi ile belediyenin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimince hazırlanan taşınmaz kayıt formlarının karşılaştırılması neticesinde tapuda Belediye adına kayıtlı olan bazı taşınmazların Belediyenin kendi taşınmaz kayıt formlarında yer almadığı tespit edilmiştir.

Taşınmaz kayıt formlarında yer alan taşınmazların, bilanço hesaplarında ilgili maddi duran varlık hesaplarına yapılacak kayıtlara esas teşkil ettiği göz önünde bulundurulduğunda, tapuda Belediye adına kayıtlı olup da Belediyenin taşınmaz kayıt formlarında yer almayan taşınmazların mevcut olması sebebiyle, 2019 yılı Bilançosu, 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap grubu itibariyle tam, doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

b) Mevcut Taşınmazların Değerleme Çalışmalarının Tamamlanmaması

Anılan Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı açıklanmış olup Ek 1'deki kayıt planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde mevcut taşınmazların kaydına ilişkin düzenlemelere yer verilmiş olup buna göre; Yönetmelik'in 5'inci maddesine göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların öncelikle fiili envanterinin emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30/9/2014 tarihine kadar tamamlanacağı ve Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedileceği; daha sonra fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verileceği, muhasebe birimlerince de kayıtlı taşınmazların ilgili hesaplardan 1/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarılacağı ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarının yapılacağı ifade edilmiştir. Bu işlemler yapıldıktan sonra ise aynı madde gereğince değerleme çalışmalarının yapılması ve 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Ancak yapılan inceleme neticesinde, tapuda kayıtlı olup fiili envanteri yapılan taşınmazların 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanması gereken değer tespit çalışmasının halen tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Bu durum söz konusu taşınmazların 2019 yılı Bilançosunda gerçeğe uygun değerleri (rayiç değer) ile gösterilmemesine neden olmuştur.

c) Taşınmaz Kayıt Formlarının Mevzuata Uygun Olarak Tutulmaması

Belediyenin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan taşınmaz kayıt formlarının, Yönetmeliğe aykırı olarak taşınmazların parasal değerine ilişkin bilgiyi içermediği görülmüştür.

Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, kamu idarelerine ait taşınmazların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınacağı ifade edilmiştir. Aynı maddenin devam eden fıkrasında ise hangi taşınmazların hangi değer üzerinden

kayıt altına alınacağı açıklanmıştır. Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde ise; kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimince hazırlanan bu formların, taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanması için mali hizmetler birimine gönderileceği ve mali hizmetler birimince bu formlar esas alınarak taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanacağı ifade edilmiştir. Taşınmaz kayıt formlarında taşınmazların değerlerine ilişkin bilgi yer almamasına rağmen taşınmaz icmal cetvellerinde taşınmazların değerlerine yer verilmiş olması anlaşılamamış olup icmal cetvellerindeki değer bilgilerinin gerçekçi olmadığı değerlendirilmektedir.

Taşınmaz icmal cetvellerinin, taşınmazların muhasebe kaydına esas teşkil edeceği dikkate alındığında, taşınmaz icmal cetvellerindeki değerlerin gerçekçi bir şekilde belirlenmemiş olması, 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna yapılacak muhasebe kayıtlarını şüpheli hale getirmektedir.

d) Taşınmaz İcmal Cetvelleri İle Bilançonun Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunda Yer Alan Kayıtlar Arasında Tutarsızlık Bulunması

www.balioglu.net

Taşınmaz kayıtlarının incelenmesi neticesinde; Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükmü gereğince tutulan taşınmaz icmal cetvellerindeki kayıtlar ile bilançonun ilgili hesaplarındaki kayıtların birbirini tutmadığı görülmüştür.

Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde;

"...

Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınır. Ancak;

a) Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar,

b) Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazlar,

c) Ek 1'deki Kayıt Planının "Orta Malları" başlığı altında yer alan taşınmazlar,

ç) Ek 1'deki Kayıt Planının "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan

taşınmazlar,

d) Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazlar,

iz bedeli üzerinden kayıtlara alınır.

...”

“Kayıt şekli” başlıklı 7’nci maddesinde;

“...

(2) Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

(3) İcmal cetvellerinde, kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılır ve bu taşınmazlara ilişkin adet, yüzölçüm ve değer toplamları belirtilir”

Denilmektedir.

www.balioglu.net

Mali Hizmetler Birimi tarafından hazırlanan icmal cetvellerinin incelenmesi neticesinde; icmal cetvellerindeki kayıtlar ile kurum bilançosunun ilgili maddi duran varlıklar hesap grubundaki kayıtları arasında tutarsızlık olduğu görülmüştür.

- Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar İçin İcmal Cetvelinde yer alan taşınmazların toplam parasal değeri 320.800.598,85 TL,

- Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar İçin İcmal Cetvelinde yer alan taşınmazların toplam parasal değeri 2.052.824,10 TL,

- Genel Hizmet Alanları İçin İcmal Cetvelinde yer alan taşınmazların toplam parasal değeri 22.910.872,86 TL,

Hazırlanan icmal cetvellerinde toplam 345.764.295,81 TL değerinde kayıt yer almasına rağmen Belediye bilançosunun 31/12/2019 tarihi itibariyle 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ile 252 Binalar Hesaplarında toplam 279.165.414,19 TL tutarında kayıt yer almaktadır. Taşınmaz icmal cetvellerindeki toplam değer, bilançonun ilgili maddi duran varlıklar hesaplarındaki değerden 66.598.881,62 TL fazladır.

Şunu belirtmek gerekir ki; Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik, genel hizmet alanları niteliğinde olan; meydanların, parklar ve yeşil alanların, mesire yerlerinin, rekreasyon alanlarının, otoparkların, pazar yerlerinin, mezarlıkların ve umuma ait binaların iz bedeli üzerinden; Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ise sayılan bu yerlerin ve bu yerlere yapılan değer arttırıcı nitelikteki harcamaların maliyet bedeli, maliyet bedeli belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden muhasebede izlenmesini öngörmüştür. Bu iki Yönetmelik'in, genel hizmet alanları için, farklı değerler üzerinden kayıtlarda izlenmesini öngörmesi sebebiyle, taşınmaz icmal cetvelleri ile bilançonun ilgili maddi duran varlık hesaplarındaki kayıtların eşit olması doğal olarak mümkün değildir. Yönetmelikler arasındaki açıklanan bu farklılık sebebiyle, bilançonun ilgili maddi duran varlık hesaplarındaki değerlerin, taşınmaz icmal cetvellerindeki değerlerden fazla olması normal bir durumdur.

Ancak Belediyenin, taşınmaz icmal cetvellerinde yer alan değer tutarı, bilançonun ilgili maddi duran varlık hesaplarındaki değer tutarından fazla olup bu fazlalık yukarıda açıklanan durumun tam tersi bir sonuç doğurmaktadır.

www.balioglu.net

Bilançonun, taşınmazlara ilişkin ilgili maddi duran varlıklar hesaplarına yapılacak kayıtların, taşınmaz icmal cetvellerindeki kayıtlar esas alınarak yapılacağı dikkate alındığında bahsedilen husus sebebiyle Belediye bilançosunun 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap grubu gerçek durumu yansıtmaktan uzaktır.

Her ne kadar idare tarafından bulgu üzerine taşınmaz işlemlerinin yapıldığı muhasebe işlemlerinin ise temmuz ayına kadar yapılacağı bildirilmişse de 2020 yılında yapılan ve yapılacak işlemlerin 2019 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 4: Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

Isparta Belediyesinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kurum ve kuruluşlara tahsis edilenler ile kamu idarelerince Belediyeye tahsisli olarak kullandırılan taşınmazların ilgili varlık hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği belirtilmiştir. Diğer taraftan kamu kurum ve kuruluşları tarafından görev alanına giren işlerde kullanılmak üzere belediyelere de taşınmaz tahsisi

yapılabilir. Bu doğrultuda tahsis edilen veya tahsisli kullanılan taşınmazların mali tablolarda görünmesini teminen gerekli muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Nitekim Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 130 ve 132'nci maddeleri ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188, 189, 190, 191 ve 192'nci maddelerinde tahsis edilen taşınmazların niteliklerine göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabında izleneceği belirtilmiştir. Bu amaçla Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yardımcı hesaplar belirlenmiş ve tesis edilen 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar, 03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar yardımcı hesaplarında kamu idaresince takip edileceği hükmüne yer verilmiştir.

Diğer taraftan 10.10.2006 tarih ve 26315 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tahsisli taşınmaza ilişkin giderler" başlıklı 7'nci maddesinin; tahsisli taşınmazlarla ilgili olarak harcamalara katılma payı da dahil her türlü mali yükümlülüklerin ve diğer giderlerin, tahsis yapılan kamu idaresi tarafından ödenir hükmüne göre de tahsisli taşınmazlar ile ilgili her türden giderin tahsis yapılan kurum tarafından karşılanması, dolayısıyla da muhasebe kayıtlarının, tesis edilen bu işlemlere göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu haliyle de tahsisli taşınmazların tahsis bilgisinin muhasebe kayıtlarında ilgili yardımcı hesaplarda belli edilmesi, idarenin tahsise konu taşınmazları üzerindeki malî yükümlülükleri açısından anlam kazanmaktadır.

www.balioglu.net

Yine 27.04.2015 tarih ve 4167 sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısında, herhangi bir taşınmazı tahsisli kullanan ve kullandıran kurumların muhasebe kayıtlarını nasıl gerçekleştireceğine dair açıklamalar yapılmış ve örneklere yer verilmiştir.

Taşınmaz tahsis eden ya da taşınmaz tahsisi sağlanan her iki taraftaki idarelerin muhasebe kayıtları açısından, 500 Net Değer Hesabı ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının tahsis işleminin sonuçlarından etkilendiği açıktır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; taşınmazların yönetimi ve kontrolü için, idarelerce tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazlarla ilgili farklı bir kayıt düzeninin bulunduğu ve bu şekilde kullanılan taşınmazlarla ilgili yapılacak kayıtların da buna uygun olarak tutulmasının gerektiği değerlendirilmektedir. Tam açıklama kavramı, muhasebenin genel kabul görmüş bir ilkesi olup İdare, bu kavram uyarınca varlıklarının gerçek durumunun mali tablolarda yer almasını sağlamalıdır.

Yapılan incelemede Belediyenin muhasebe kayıtlarında 250 Arsa ve Araziler Hesabı,

251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabında 02 ve 03 kodlu yardımcı hesaplar kullanılmamış olduğundan Belediye tarafından diğer kurumlara tahsis edilen 34 adet ve kendisine tahsis edilen 4 adet taşınmazın, muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

İdare tarafından tahsisli kullanılan ve tahsis edilen taşınmazların varlık hesaplarında izlenmeye başlandığı ifade edilmişse de buna ilişkin kanıtlayıcı herhangi bir belge sunulmamıştır. Kaldı ki 2020 yılında yapılan işlemin 2019 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır

Bu itibarla tahsisli kullanılan ve tahsis edilen taşınmazların muhasebeleştirilmemesi sonucunda Belediyenin 2019 yılı Bilançosunda 250.02/250.03 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251.02/251.03 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252.02./252.03 Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 500.11/12/13 Net Değer Hesabı itibariyle varlıkların Belediyece belirlenmesi gereken gerçeğe uygun değerleri (rayiç değer) toplamı kadar hataya neden olunmuştur.

www.balioglu.net

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Gelirlere ilişkin Ret ve İade Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması

Belediye tarafından önceki yıllarda nakden veya mahsuben yapılan tahsilatlardan 2019 yılı içerisinde mevzuatı gereğince yapılan ret ve iadelere ilişkin muhasebe kayıtlarının hatalı yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Hesabının" işleyişinin düzenlediği 389'uncu maddesinde, her ne suretle olursa olsun tahsil edilen bütçe gelirlerinden yılı geçtikten sonra yapılan iade tutarlarının bir taraftan 630 Giderler Hesabına borç, ilgili hesaba alacak; diğer taraftan 810 Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Hesabına borç, 805 Gelir Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği, tahsil edilen bütçe gelirlerinden yılı içinde yapılan iade tutarlarının ise bir taraftan 600 Gelirler Hesabına borç, ilgili hesaba alacak; diğer taraftan 810 Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Hesabına borç, 805 Gelir Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Mali tablolar ve yevmiye kayıtları üzerinden yapılan incelemeler neticesinde; Belediye tarafından önceki yıllarda nakden veya mahsuben tahsil edilen gelirlerden, 2019 yılı içerisinde

810 Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Hesabı kullanılarak ilgililere iade edilen 515.249,05 TL'nin, 630.12 (Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan) Giderler Hesabına kaydedilmesi gerekirken 600 Gelirler Hesabının borcuna kayıt yapılarak muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, önceki yıllarda tahsil edilip de yılı içerisinde ilgililere iade edilen gelirlerin, yönetmelik ve hesap planında yer alan sınıflandırmaya aykırı olarak muhasebeleştirilmesi sonucunda 2019 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda 630 Giderler Hesabı ve 600 Gelirler Hesabı olması gerekenden 515.249,05 TL eksik gösterilmek suretiyle mali tablonun doğruluğu etkilenmiştir.

BULGU 2: Hurdaya Ayrılan Taşınırların Muhasebe Kaydının Hatalı Yapılması

Belediyenin taşınır işlemlerinin incelenmesi neticesinde; hurdaya ayrılan dayanıklı taşınırlardan bazılarının muhasebe kaydının hatalı yapıldığı tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 27'nci maddesinde; yıpranma, kırılma veya bozulma gibi nedenlerle kullanılamaz hale gelen taşınırların, Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ve Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek kayıtlardan çıkarılacağı, hurdaya ayırma nedeniyle çıkış işlemlerini düzenleyen 28'inci maddesinde de ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılması gerektiğine karar verilen taşınırların harcama yetkilisinin onayı ile kayıtlardan çıkarılacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 225'inci maddesine göre kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların, kayıtlı değerleri üzerinden 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarının 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde; Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı düzenlenerek hurdaya ayrılmasına karar verilen toplam 347.848,17 TL değerindeki taşınırların ilgili maddi duran varlık hesaplarından çıkartılarak 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına aktarılması gerekirken 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmek suretiyle doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi sunmasını teminen muhasebe

www.balioglu.net

yönetmeliğine uygun olarak hurdaya ayrılan taşınırların 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Vadeli Mevduat Faiz Gelirleri Stopajının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Belediyenin mali tabloları üzerinden yapılan incelemeler neticesinde, vadeli mevduat faiz gelirleri üzerinden yapılan vergi kesintilerinin hatalı olarak muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin; 102 Bankalar Hesabının işleyişinin düzenlendiği 57'nci maddesinde, mevduat faiz gelirlerinin muhasebe kaydına ilişkin olarak; bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarlarının 102 Bankalar Hesabına, tevkifat tutarlarının ise 630 Giderler Hesabına borç, faiz tutarının içinde bulunan aya ait kısmının 600 Gelirler Hesabına, geçmiş aylara ait kısmının ise 181 Gelir Tahakkukları Hesabına alacak kaydedileceği, 269'uncu maddesinde; 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabının; mevzuatı gereği kamu idarelerince sorumlu veya mükellef sıfatıyla vergi dairesine ödenmesi gereken her türlü vergi, resim, harç ve benzeri borç tutarlarının izlenmesi için kullanılacağı, 270'inci maddesinde ise; mevzuatı gereğince nakden veya mahsuben tahsil edilip ilgili vergi dairelerine yatırılması gereken tutarların bu hesaba alacak, bu hesapta kayıtlı tutarlardan yapılan göndermelerin ise bu hesaba borç kaydedileceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Yönetmelik'in ilgili maddelerinden görüleceği üzere 360 no.lu hesap, mükellef veya sorumlu sıfatıyla vergi dairesine ödenecek vergi ve fonların izlenmesi için kullanılacak bir hesaptır.

Belediyenin vadeli mevduat faiz gelirlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının incelenmesi neticesinde; bankalar tarafından faiz gelirleri üzerinden hesaplanarak sorumlu sıfatıyla ilgili vergi dairesine ödenen vergi kesintilerinin, 630 Giderler Hesabı aracılığıyla muhasebeleştirilmesi gerekirken, 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı kullanılarak muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

2019 yılı içerisinde Belediyenin vadeli mevduat hesaplarından elde etmiş olduğu faiz gelirlerinin brüt tutarının 1.326.765,31 TL olduğu görülmüş olup bu gelir üzerinden 199.014,80 TL stopaj kesintisi yapılmıştır.

Mevduat faiz gelirleri üzerinden hesaplanarak ilgili bankalar tarafından kesilen vergilerin, muhasebe yönetmeliği gereği 630 Giderler Hesabı ile muhasebeleştirilmesi

gerekirken 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına borç kaydı yapılması ileride vergi dairesine yapılacak vergi ve benzeri ödemelerden hatalı şekilde mahsup edilmesine neden olunmuştur.

BULGU 4: Verilen Depozito ve Teminatların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Belediye tarafından doğal gaz dağıtım şirketine bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmediği, bu tutarların doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 168'inci maddesinde; bu hesabın, kamu idarelerince, bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kurum veya kişilere bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yönetmelik hükümleri gereğince belediye tarafından çeşitli kuruluşlara bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede, Belediyenin Isparta Burdur Doğalgaz Dağıtım AŞ'ye (TOROSGAZ) güvence bedeli olarak 2019 yılında dört farklı ödeme emri ile toplam 112.764,00 TL ödeme yaptığı ve 226 Verilen Depozito ve Teminatlar hesabında izlemek yerine bu tutarları doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Belediyenin, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda bir yılı aşan sürelerle kamu idareleri veya kişilere verdiği güvence bedellerini 226 Verilen Depozito ve Teminatlar hesabında izlemesi gerekmektedir.

BULGU 5: Tahsis Süresi Sona Eren Taşınmazların Kullandırılmasına Devam Edilmesi

Diğer kurum ve kuruluşlara tahsis edilen taşınmazlardan, tahsis süreleri sona erenlerin haklarında herhangi bir karar alınmamasına rağmen, tahsis edilen kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılmaya devam edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde, kamu idarelerinin, kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve

köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilecekleri, tahsis edilen taşınmazların amaç dışı kullanılamayacağı ifade edilmiştir. Aynı maddenin devam eden fıkrasında ise, Hazinenin özel mülkiyetinde ve devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler dışında, taşınmaz tahsisine ve tahsisi kaldırmaya taşınmazın maliki kamu idaresinin yetkili olduğu belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, belediyelerin, mülkiyetindeki taşınmazlarını diğer kurum ve kuruluşlara tahsis edebilecekleri belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 18'inci maddesinde, belediyenin mülkiyetindeki taşınmazlarını tahsis etmeye yetkili organın belediye meclisi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde, belediyelerin kendilerine ait taşınmazlarını, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlara süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği, bu taşınmazların tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde tahsis işleminin iptal edileceği ve tahsis süresi sonunda aynı esaslara göre yeniden tahsisinin mümkün olabileceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Belediye tarafından diğer kurum ve kuruluşlara yapılan taşınmaz tahsis işlemlerinin incelenmesi neticesinde, belediyeye bildirilen tabloda gösterildiği üzere tahsis süresi sona eren 12 adet taşınmazın ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılmaya devam edildiği ve bu taşınmazlar hakkında Belediye Meclisince herhangi bir karar alınmadığı tespit edilmiştir.

Tahsis süresi sona eren taşınmazların tahsis edilen kurum ve kuruluşlar tarafından hukuken dayanaksız bir şekilde kullanılmasını önlemek üzere 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi gereği yeniden tahsisini teminen Belediye Meclisinin gündemine getirilerek ilgili kararların alınması gerekmektedir.

BULGU 6: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alımların Mevzuatta Belirlenen Sınırı Aşıp Aşmadığı Yönünde Kontrollerin Yapılamaması

Belediye tarafından doğrudan temin ve pazarlık usulü ile yapılan alımların, mevzuatta belirlenen sınırı aşıp aşmadığının kontrolünü sağlayacak herhangi bir sistemin oluşturulmadığı ve bu hususa ilişkin takibin yapılmadığı, ayrıca bütçe tahminlerinin gerçekçi hazırlanmaması sebebiyle bu kontrolün sağlanmasının herhangi bir anlamının kalmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (ı) bendinde; bu Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının,

idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu madde hükmünün amacı, 21'inci maddenin (f) bendi ve 22'nci maddenin (d) bendine göre yapılacak alımlara sınırlama getirmek ve Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin harcamaların, 4734 sayılı Kanun'da belirtilen temel ilkelere ve usullere uygun bir şekilde yapılmasını sağlamaktır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine göre belediyelerin, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında ihtiyaçlarının temininde, yıllık bütçelerinde belirlenen toplam ödenek miktarlarını dikkate alarak mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı % 10 oranını hesaplayacak ve bu kapsamında yaptıkları harcamalarının, toplam ödeneklerinin % 10 oranını aşıp aşmadıklarını takip edeceklerdir.

Belediyenin 2019 yılı bütçe kesin hesap cetvelinin incelenmesi neticesinde, 2019 yılı için 704.000.000,00 TL ödenek öngörüldüğü ancak 2019 yılı bütçe giderlerinin 244.795.793,35 TL tutarında gerçekleştiği ve gerçekleşmenin %35 oranında kaldığı; daha önceki yıllarda da bütçe giderlerinin gerçekleşme oranlarının tahminin çok altında kaldığı tespit edilmiştir. Bütçe tahminlerinin gerçeğin çok uzağında bu kadar yüksek belirlenmesi yukarıda belirtilen %10 sınırın aşılıp aşılmadığının kontrolünü anlamsız hale getirmektedir.

www.balioglu.net

Bütçe tahminlerinin gerçeğin çok üstünde yüksek belirlenmesi her ne kadar bu kontrolü anlamsız kılmış olsa da belediye tarafından 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendinden düzenlenmiş olan 21'inci maddenin (f) bendi ve 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında yapılacak olan alımların bu amaçla konulan ödeneğin %10'unu aşıp aşmadığının kontrolünü sağlayacak herhangi bir sistemin de mevcut olmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, belediyenin bütçesine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu aşıp aşmadığının kontrolünü sağlayacak herhangi bir sistemin mevcut olmaması, temel ihale usulleri ile ihtiyaçların karşılanması ilkesini zedelemekte olup ihale kanunlarının temel amacı olan ihtiyaçların en uygun şartlarla karşılanması ilkesine uygun olmadığı düşünülmektedir.

BULGU 7: Temel İhale Usulleriyle Yapılması Gereken İki Organizasyona İlişkin Alımların Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi

Belediyece kültür ve sosyal işler kapsamında gerçekleştirilen karne şenliği ve kitap fuarı organizasyonlara ait işlerde ihale yapılmadığı, bu işlerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesi (a) bendi kapsamında tek kaynaktan temin edilme olarak değerlendirilerek doğrudan teminle yaptırıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda, doğrudan temin, idare tarafından davet edilen isteklilere teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin edebildiği bir yöntem olarak tanımlamıştır. Doğrudan teminle yapılacak alımlarda ihale komisyonu kurma zorunluluğu bulunmadığı gibi, ilgili görevliler tarafından piyasa araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilmektedir.

4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (a) bendinde, ihtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi durumunda doğrudan temin yönteminin kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır. İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanmasına ilişkin olarak, Kamu İhale Genel Tebliği'nde aşağıdaki belirlemeler yapılmıştır:

"İdareler, 4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin (a) bendinin uygulamasında mal ve hizmet alımlarında, 4734 Sayılı Kanunun 22 nci maddesinin (a), (b), (c) Bentleri Kapsamında Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara/Hizmetlere İlişkin Formu (KİK022.0/M ve KİK021.0/H) kullanarak ihtiyacın neden sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğini detaylı olarak yazacak, fiyat araştırması yapacak, ihtiyaç konusu malın veya hizmetin niteliklerini tarif edecek ve bu hususlara ilişkin bütün belgeleri standart forma ekleyeceklerdir. Ayrıca, bir taahhüt kapsamında; taahhüt konusu sözleşme veya şartnamede yer alan hükümler nedeniyle belli bir marka veya modelli malın alınmasının zorunlu olduğu hallerde, 4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin (a) bendinin uygulanması mümkün bulunmaktadır."

Yapılan incelemede aşağıdaki tabloda ayrıntısı gösterilen 2019 yılında düzenlenen "Kitap Fuarı" ile "Karne Şenliği" kapsamında yapılan alımlarda ihale yapılmadan, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (a) bendine istinaden "Tek Kaynaktan Temin Edilen Hizmetlere İlişkin Form"un doldurularak doğrudan temin yönteminin kullanıldığı tespit edilmiştir.

Bu tarz alımlarda ihtiyacın neden gerçek veya tek bir tüzel kişi tarafından karşılanabileceğine yönelik araştırma yapılmalı ve fiyatta dâhil olmak üzere tüm detayların

www.balioglu.net

dosyaya eklenmesi gerekirdi.

Tablo 6: İhale Yapılmayan İşler Listesi

Ödeme Emri No	Ödeme Emri Tarihi	İşin Konusu	Tutar (TL /KDV Hariç)
665	21.01.2019	Karne Şenliği Etkinlik Bedeli	53.100,00
1018	25.01.2019	Karne Şenliği Organizasyon Bedeli	66.080,00
2712	01.03.2019	Kitap Fuarı Konferans Organizasyon Bedeli	241.459,00
2724	01.03.2019	Kitap Fuarına Katılan Yazarların Ulaşım Bedeli	96.000,00

Kitap fuarı, karne şenliği, festival gibi organizasyonlar ile katılımcıların ulaşım, yemek bedellerine yönelik harcamaların tek kaynaktan temin edilecek hizmet kapsamında değerlendirilmesi mümkün gözükmemektedir. Zira piyasa koşullarında bu tarz organizasyonları yapabilecek yeterlilikte pek çok firma, şirket ve ajans bulunduğu açıktır.

İdare, bulguda belirtilen alımların, başkanlık makamından alınan olurlar ile yapıldığını, etkinliklerle ilgili fotoğraf ve video kayıtlarının gerek ödeme evrakları içerisinde gerekse Belediye Başkanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü arşivlerinde mevcut olduğunu ve yapılan tüm kültürel etkinliklerin şehrin tanıtımı ve vatandaşlara yönelik etkinlikler olduğunu ifade etmiştir.

www.balioglu.net

Bulgumuzda, yapılan alımların esasına ilişkin bir eleştiride bulunulmamış, alım yönteminin (doğrudan temin 22/a) uygun olmadığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, Belediyenin geçmiş yıl denetim raporlarında da konu edilen ve tam rekabet koşullarında ihale yapılarak temin edilebilecek bu tarz alımlarda doğrudan temin yönteminin kullanılması, etkin rekabetin sağlanması ve kaynakların rasyonel kullanılmasını temin bakımından da 4734 sayılı Kanun'un amacına aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: İhalesiz Olarak Mal Alımı Yapılması

Belediyenin, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (a) bendi kapsamında ihale yapmaksızın bazı tüketim malzemelerini satın aldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinin 1'inci fıkrasında;

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında

karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur." Hükmü,

"İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (a) bendinde ise;

"Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları ile 6831 sayılı Orman Kanunu gereğince orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden yapılacak hizmet alımları, (….) bu Kanuna tabi değildir" hükmü yer almaktadır.

Yukarıda anılan mevzuat metnine göre; tarım ve hayvancılıkla ilgili ürünlerin doğrudan üreticilerden veya ortaklıklarından ihalesiz olarak satın alınabilmesi için, alımı yapacak kuruluşun, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği söz konusu ürünleri işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere kurulmuş olması veya bu ürünleri işleme, değerlendirme, iyileştirme veya satma işlemlerini yapmakla yasal olarak görevlendirilmiş olması gerekmektedir

www.balioglu.net

Belediye 2019 yılı boyunca gıda bankasına aktarılmak ve ihtiyaç sahiplerine dağıtılmak üzere farklı kooperatiflerden, 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (a) bendi kapsamında alımlar yapmıştır. Bu alımlara yönelik evraklar incelendiğinde bir sulama kooperatifinden, diğer başka malzemeler yanında, çay, süzme bal, fındık, diş fırçası ve macunu, ıslak mendil, bulaşık süngeri, çamaşır deterjanı, şampuan, kağıt havlu vb. malzemelerin alındığı tespit edilmiştir.

Dört farklı ödeme emri ile toplam 1.057.071,14 TL tutarındaki alımların 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (a) bendi kapsamında değerlendirilmesi mümkün görülmemektedir. Zira hangi tür alımların ihalesiz olarak yapılabileceği Kanun'da tartışmaya yer bırakmayacak biçimde düzenlenmiştir.

Bu nedenle Belediyenin, serbest piyasa koşullarında tedarik edebileceği söz konusu alımlarını, anılan Kanun'un ilkeleri doğrultusunda ihaleye çıkmak suretiyle gerçekleştirmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Yapılması

Belediyenin 2019 yılında düzenlediği "Karne Şenliği" organizasyonu kapsamında yaptığı mal ve hizmet giderlerini kısımlar halinde gerçekleştirdiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, bu Kanun'a göre yapacakları ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu maddenin gerekçe metninde de ifade edildiği gibi bu ilkeler, Kanun'un hazırlanış amacının gerçekleştirilmesini güvence altına alan ve bu amaca yönelik olmak üzere diğer hükümlerin uygulanmasında ve yorumlanmasında referans değerler olarak gözetilmesi gereken hukuki düzenlemelerdir.

www.balioglu.net

Kanun koyucu idarelerin görevlerini yerine getirirken asıl olarak açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün kullanılması gerektiğini, pazarlık ve doğrudan temin usullerinin ise belli şartlar altında ve istisnai hallerde kullanılacağını hüküm altına almıştır.

Kanun'un ruhuna ve "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinin gerekçe metninde yer alan ifadelere uygun bir biçimde; Pazarlık İhalesini düzenleyen 21'inci madde ve doğrudan temin usulünü düzenleyen 22'nci maddenin rekabeti, saydamlığı ve diğer temel ilkeleri gerçekleştirebilecek şekilde yorumlanması gerektiği açıktır.

Kanun'da yer alan eşik değerler ve parasal limitlerin 1/2/2019 tarihinden itibaren uygulanması ile ilgili olarak, 25.01.2019 tarihli ve 30666 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2019/1 numaralı Kamu İhale Tebliği'nde 2019 yılında belediyeler için doğrudan temin limiti 30.101,00 TL olarak belirlenmiştir. Buna göre belediyeler, 30.101,00 TL altındaki ihtiyaçları için ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulüne başvurabileceklerdir. Belediyelerin bu tutarın üzerindeki ihtiyaçları için ise ihale yapılması gerekmektedir.

Belediyede yapılan incelemede 2019 yılının Ocak ayında düzenlenen karne şenliği için doğrudan teminle birçok harcama yapıldığı tespit edilmiştir. Bu harcamaların, Tebliğ'de belirlenen parasal limitlerin altında kalmak amacına yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Karne şenliği kapsamında yapılan harcamalara yönelik detaylar aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 7: Doğrudan Teminle Kısımlara Bölünerek Yapılan Alımlar

SIRA NO	YEVMİYE NO	TARİH	KONUSU	TUTARI (TL)
1	665	21.01.2019	Karne Şenliği Etkinlik Bedeli *	53.100,00
2	1018	25.01.2019	Karne Şenliği Organizayon Bedeli *	66.080,00
3	1181	30.01.2019	Karikatür Çizim Bedeli	4.689,00
4	1182	30.01.2019	Kukla Gösteri Bedeli	9.605,00
5	1318	1.02.2019	Dekor Süsleme Hizmet Bedeli	25.134,00
6	1367	4.02.2019	Karne Şenliği Programı Reklam Tanıtım Bedeli	7.080,00
7	1368	4.02.2019	Karne Şenliği Programı Çekim Bedeli	17.700,00
8	1370	4.02.2019	Karne Şenliği Programı Animasyon Gösteri Bedeli	26.432,00
9	1374	4.02.2019	Yemek Bedeli	24.219,00
10	1506	6.02.2019	Uzay Çadırı -12 D Sinema Gösterimi	8.260,00
11	1508	6.02.2019	Börek Bedeli	2.880,00
12	1509	6.02.2019	Oyuncak Bebek ve Araba Bedeli	15.045,00
13	1511	6.02.2019	Reklam Tanıtımı	3.540,00
14	2115	19.02.2019	Ses - Işık Sistemi Kiralama 5 Günlük	23.600,00
15	2118	19.02.2019	Konaklama Bedeli	13.001,47
16	2447	25.02.2019	Karikatür Çizim Bedeli	1.115,00
17	2570	27.02.2019	Gül Seti Alımı	5.900,00
18	2571	27.02.2019	Pamuk Şekeri - Salep Bedeli	22.680,00
19	2573	27.02.2019	Plaket Yapımı	11.198,20
20	2771	4.03.2019	Boyama Kitabı	23.814,00
21	4463	27.03.2019	Satranç Alımı	26.550,00
			TOPLAM	**391.622,67**

* Bu alımlar 22-d limitinin üzerinde olup 4734/22-a kapsamında gerçekleşmiş ve bir başka bulgunun konusu yapılmıştır. Burada yer alma sebebi etkinlik için yapılan harcamaların bir bütün olarak gösterilmesidir.

Kamu İdaresi, yapılan alımların bir kısmının tek kaynaktan bir kısmının ise doğrudan temin yöntemi ile piyasa fiyat araştırmaları yapılarak sağlandığını ve alımların, Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil Ağırlama ve Tören Giderleri Yönerge'si kapsamında yapıldığını ifade edilmişse de bulgumuz mal ve hizmetlerin belediye tarafından alınıp alınamayacağı konusu değil, bu alımların, temel ihale usulleri ile yapılabilecekken, kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemi ile yapılmasıdır.

Bu itibarla söz konusu alımların açık ihale usulü yerine doğrudan temin yöntemiyle yapılmış olması ihale mevzuatı hükümlerine açıkça aykırılık teşkil etmektedir. Belediyenin

www.balioglu.net

rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla aynı nitelikte olan ve bütünlük sağlayan işlerini temel ihale usulleriyle karşılaması ve doğrudan temin sınırlarının altında kalmak amacıyla aynı nitelikteki işleri kısımlara bölmemesi gerekmektedir.

BULGU 10: Bakanlık Tarafından Gönderilen Toplu Taşıma Desteklerinin Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Belediyenin mali tabloları ve yevmiye kayıtları üzerinden yapılan incelemeler neticesinde; şehir içi toplu ulaşım hizmetlerinden ücretsiz faydalananlar için Bakanlık tarafından gönderilen destek tutarlarının muhasebe kaydının yapılmadığı görülmüştür.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde sayılan kişilerin toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz yararlanacakları düzenlenmiş, hizmet verecek toplu taşıma araçları, toplu taşıma hizmetlerinin kapsamı ile bu hizmetlerden ücretsiz ve indirimli yararlanmaya ilişkin usul ve esasların ilgili Bakanlıkların görüşleri alınmak suretiyle Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı) tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Bu kapsamda yayımlanan Ücretsiz Seyahat Kapsamında Yapılacak Gelir Desteği Ödemesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik gereği, 4736 sayılı Kanun kapsamında sayılan kişileri toplu taşıma hizmetinden ücretsiz yararlandırmaları kaydıyla, şehir içi toplu taşıma işletmecilerine, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bütçesine bu amaçla konulan ödenekten belediyeler aracılığıyla ödeme yapılmaktadır. Belediyeler, şehir içi toplu taşıma hizmeti için yetki vermiş oldukları işletmecilerin bilgilerini içeren listeyi her ayın son gününden itibaren beş iş günü içerisinde Bakanlığa bildirmekte, Bakanlık da bu listeleri inceledikten sonra gelir desteği tutarlarını belediyenin bildirmiş olduğu banka hesaplarına aktarmaktadır. Aktarılan bu tutarlar, belediye tarafından beş iş günü içerisinde işletmecilerin banka hesaplarına gönderilmektedir.

Yönetmelik kapsamında gelir desteği ödemesinden yararlanacak olan şehir içi toplu taşıma işletmecilerine, 2019 yılında şehir içi toplu taşıma hizmeti veren her bir ulaşım aracı için aylık 800,00 TL gelir desteği ödemesi yapılmaktadır. Belediyenin bildirmiş olduğu banka hesabına aylık 81.600,00 TL gelir desteği gönderilmekte olup bu tutar beş iş günü içerisinde işletmecilerin banka hesabına aktarılmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde Yönetmelik'in amaçlarından bir tanesinin; hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi olarak belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 333 Emanetler Hesabının niteliğinin düzenlendiği 260'ıncı maddesinde; bu hesabın, ilgililerine gönderilmek üzere emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde, Bakanlık tarafından şehir içi toplu taşıma işletmecilerine aktarılmak üzere Belediyeye gönderilen destek tutarlarının gerek giriş gerekse çıkış işlemelerinin muhasebe sisteminde 102 Banka Hesabı ve 333 Emanetler Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre emanet niteliğinde olan bahsi geçen destek tutarlarının belediye hesaplarına gönderildiğinde 102 Banka Hesabı ve 333 Emanetler Hesabı aracılığıyla muhasebeleştirilmesi gerekirken ilgili muhasebe kayıtlarının yapılmaması, muhasebenin temel amaçlarından olan saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması ile işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesini zedelemektedir.

www.balioglu.net

BULGU 11: Nakit Olarak Alınan Geçici Teminatların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Belediyenin taşınmaz kiralama dosyalarının ve mali tablolarının incelenmesi neticesinde, kiralama ihalelerinde isteklilerden alınan nakit geçici teminat bedellerinin muhasebe kaydının yapılmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 25'inci maddesinde, ihaleye katılan isteklilerden, ihale konusu olan işin tahmin edilen bedelinin %3'ü oranında geçici teminat alınacağı ifade edilmiş, aynı Kanun'un 26'ncı maddesinde, üzerine ihale yapılmayan isteklilerin geçici teminatlarının ilgililere hemen geri verileceği belirtilmiştir. Üzerine ihale edilen isteklilerin geçici teminatları ise sözleşmenin imzalanmasına kadar idare bünyesinde muhafaza edilecek olup sözleşmesini imzalanmasına müteakip geçici teminat kiracıya iade edilecektir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının niteliğinin açıklandığı 257'nci maddesinde, bu hesabın mevzuatları

gereği belirli olmayan bir vade ile vadesiz veya bir yıldan kısa vadeli nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Hesaba ilişkin işlemlerin açıklandığı 258'inci maddesinde, ihalelere katılan isteklilerden mevzuatları gereği nakden alınan geçici teminatlar ile ihale üzerinde kalan isteklilerden nakden alınan veya hakedişlerinden kesilmek suretiyle tahsil edilen kesin teminat ve ek kesin teminatların bu hesaba kaydedileceği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 100 Kasa Hesabına ilişkin işlemlerin düzenlendiği 50'nci maddesinde, bir gün içerisinde tahsil edilen paralardan, ertesi gün kasadan yapılacak ödemeler için Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenen limitin alıkonularak fazlasının, düzenlenecek teslimat müzekkeresi ile bankaya yatırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede isteklilerden alınan nakit geçici teminat bedellerinin muhasebe kaydının yapılmadığı, ihaleyi yapan birimin kendi bünyesinde bu teminatı muhafaza ettiği ve mali hizmetler birimine göndermediği tespit edilmiştir.

İhalenin onaylanması ile sözleşmenin imzalanması aşamasındaki zaman zarfının bir aylık gibi bir süreyi kapsadığı dikkate alındığında, ihaleyi kazanan istekliden alınan nakit geçici teminatın, bu şekilde mali hizmetler birimine gönderilmeyip ihaleyi yapan birimin bünyesinde muhafaza edilmesi ve muhasebe kaydının yapılmaması yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 12: Kiraya Verilen Duran Varlıkların Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Belediye tarafından kiraya verilen ve kira sözleşmesi biten duran varlıkların 990 Kiraya Verilen Duran Varlık Hesabı, 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Nazım Hesaplar" başlıklı 402'nci maddesinde, bu ana hesap grubunun varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarının dışında muhasebenin sadece bilgi verme görevi yüklediği işlemler, idarenin muhasebe disiplini altında toplaması istenen işlemleri ile gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülüklerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in; 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabının işleyişinin anlatıldığı 476'ncı maddesinde, hesabın işleyişine ilişkin olarak; kiraya verilen duran varlıkların bu hesaba borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği

hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde, 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabına ilişkin bir açıklamaya yer verilmemiş olsa da 2019 yılı Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında bu hesaba yer verilmiş olup bu hesap ile ilgili düzenlemeler Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde yapılmıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 306/U sayılı maddesinde; bu hesabın, kamu idarelerine ait maddi duran varlıklardan kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlere ilişkin olarak sözleşmelerinde yer alan kira ve irtifak hakkı gelirlerinin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 533/D sayılı maddesinde ise hesabın işleyişine ilişkin olarak düzenlemelere yer verilmiştir.

Dolayısıyla 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı, 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı nazım hesaplarının bilgi verme ve izleme işlevlerini yerine getirebilmeleri için kiraya verilen ve kira süresi sona eren tüm taşınmazların kira tutarları ile kayıtlı değerlerinin bu hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede; Belediyenin 946 adet taşınmazının kiraya verildiği, buna karşın yukarıda bahsi geçen nazım hesaplara ilişkin yapılması gereken kayıtların yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak kiraya verilen duran varlıkların kira tutarları ile kayıtlı değerlerinin muhasebenin bilgi verme ve izleme fonksiyonu gereği ihdas edilen nazım hesaplarda izlenmemesi nedeniyle 2019 yılı Bilançosu dipnotlarında hataya neden olunmuştur.

BULGU 13: İhale Yoluyla Kiraya Verilmesi Gereken Taşınmazların İşgaliye Sözleşmesi Yoluyla Kullandırılması

Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan bir kısmının, hukuki herhangi bir dayanağı olmayan işgaliye sözleşmesi ile yıllarca kişilere ihalesiz olarak kullandırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde,

belediyelerin kiralama işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili maddelerinde ise belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların 3 yılı geçmemek üzere kiralanmasında belediye encümenin; 3 yılı aşan kiralamalarında ise belediye meclisinin yetkili olduğu belirtilmiştir.

İşgal Harcı ile ilgili düzenlemeler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer almakta olup Kanun'un 52'nci maddesinde, nerelerden ve hangi durumlarda işgal harcı alınacağı düzenlenmiştir. İşgal harcının mükellefi, matrahı ve harcın tarifesine ilişkin düzenlemeler de aynı Kanun maddesinin devam eden fıkralarında yer almaktadır. Ecrimisile ilişkin düzenlemeler ise 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Bahsi geçen mevzuat hükümlerine göre işgal harcı, ecrimisil ve kiralama birbirlerinden tamamen farklı işlemlerdir. İşgal harcı, 2464 sayılı Kanun'da belirtilen yerlerden; ecrimisil ise belediyenin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında olan yerlerin fuzuli şagil tarafından işgal edilmesi sonucu alınan bir bedeldir. Her iki uygulama da bir kiralama yöntemi değildir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede; 2464 sayılı Kanun'da kapsamı belirtilen yerlerden olmayan bağımsız kullanıma müsait dükkan ve işyeri niteliğindeki taşınmazların işgaliye alınmak suretiyle yönetildiği görülmüştür. Kişiler ile Kanun'da bir karşılığı bulunmayan "İşgaliye Sözleşmesi" adıyla bir sözleşme imzalandığı ve bu durumun yıllarca bu şekilde devam ettirilerek ihalesiz bir şekilde işgalcilere kullandırıldığı anlaşılmıştır. Belediye tarafından bu şekilde yönetilen 63 adet taşınmaz bulunmaktadır. Bu taşınmazların işgal bedellerinin ise, 2464 sayılı Kanun'da alt ve üst sınırları belirtilen işgal harcı tarifesinden farklı olarak belediye encümeni tarafından belirlendiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale edilerek kiralanması gereken yerlerin, hukuki hiçbir dayanağı olmayan işgaliye sözleşmesi adı altında kişilere kullandırılması açıkça mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Bu yerlerin mülki amirliğe başvurularak tahliye ettirilmesi ve 2886 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda 10 yılı geçmemek üzere uygun ihale usullerinden biriyle kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Belediye ile Bem-Bir-Sen Isparta Şube Başkanlığı arasında 30.05.2019 tarihinde imzalanan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin incelenmesi sonucunda mevzuata aykırı olarak sözleşmenin konusuna girmeyen düzenlemelere yer verilmiştir.

375 sayılı KHK'nin ek 15'inci maddesinde, Belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenebilecek aylık tutarın 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçemeyeceği ve anılan Kanun'da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kanun'un "Mahalli İdarelerde Sözleşme İmzalanması" başlıklı 32'nci maddesinde "*27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz*." hükmüne yer verilmiştir.

Bu hüküm gereğince; 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verilmektedir. Sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminat tutarı ise ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendika ile belediye başkanı arasında imzalanan sözleşme ile belirlenmektedir. Madde metninden açıkça anlaşılacağı üzere belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda içinde tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bu nedenle sosyal denge tazminatı sözleşmesini, toplu sözleşme gibi değerlendirmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında hükümler koymak mümkün değildir. 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı açıkça belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Belediye ile yetkili sendika arasında imzalanan sosyal denge tazminatı sözleşmesi incelendiğinde;

"İşverenin Hak ve Yükümlülükleri" başlıklı 7'nci maddesinde;

"a) *İşveren, sosyal denge sözleşmesine aykırı olmamak üzere işin tanzimi, işlerin sevk ve idaresiyle ilgili kararlar almaya yetkilidir.*

b) İşveren, iş sağlığı ve güvenliği çalışma şartları açısından gereken her türlü önlemi alır.

c) İşveren, kamu görevlilerinin tüm haklarını zamanında yerine getirir.

d) İşveren, sendikal çalışmalar konusunda sendikaya ve sendikayı temsil yetkisine sahip çalışanlara her türlü kolaylığı sağlar.

f) Sendikanın sendika şube/il başkanlığının veya işyeri temsilcilerinin herhangi bir konuda yazılı olarak başvurmaları halinde, işveren bu yazılı başvuruya en geç onbeş gün içerisinde cevap vermekle yükümlüdür. Başvuruya cevap verilmez veya verilen cevabın doyurucu olmaz ise işyeri kuruluna başvurabilir.

g) İşveren, bu sözleşme ve diğer yasal yasal uygulamalarla ilgili yayın (bildirim, genelge, bülten vb.) yeteri kadar sayıda sendika ve sendika şube/il başkanlığına gönderir"

"Sendika ve Üyelerin Hak ve Yükümlülükleri" başlıklı 8'inci maddesinde;

"a) Sendika kamu görevlilerinin bu sözleşmeye ve mevzuata uymayan davranışlarını benimsemez.

b) Sendika bütün yönetici ve temsilcileri ile disiplinsizlik ve düzensizlikleri önlemek, çalışma barışını korumak ve çıkacak anlaşmazlıkları görüşmeler yoluyla çözmek için her türlü çabayı gösterir.

c) İşveren, işyerlerinde çalışanların kolayca görebilecekleri elverişli bir yerde sendikanın ilan, afiş, bildirim ve benzerlerinin asılmasına tahsis edilmiş ilan panoları bulundurur. Sendika ve sendika şube/il başkanlıklarınca ilan panosunda ilan edileceklerden işveren sorumlu değildir.

d) İşveren, işyerinde sendikanın sendikal çalışma yapması için imkan dahilinde sağlık koşullarına uygun ve içerisinde masa, sandalye, dosya dolabı, şehir içi ve dahili hatlı telefonu

www.balioglu.net

bulunan bir temsilci odası tahsis eder.

e) Sendika, sendika şube/il başkanlığı ve işyeri temsilciliği sendikal çalışma ve sosyal konulardaki ihtiyaçlar (eğitim, seminer, gösteri, konferans, eğitsel toplantı vb.) için salon, araç ve gereçlerden önceden izin alınarak yararlandırılabilir. Bu çalışmalar mümkün olduğu kadar işyerinin çalışma düzenini aksatmayacak şekilde mesai saatinde yapılabilir.

"Sosyal Haklar ve Eğitim" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"a) İşverenin kuruluşları ve tesisleri ile düzenlediği sürekli/süreksiz etkinliklerden (spor salonu, eğitim kursları, sinema, tiyatro, düğün/nikah salonu kreş, otopark vb.) üyelerin kendileri ile bakmakla yükümlü oldukları eş ve çocuklarının ücretsiz veya indirimli yararlanması için görüşmeler yapılarak imkanlar nispetinde çözüme ulaşılır.

b) İşveren, sendikanın düzenleyeceği toplantı, seminer, gezi gibi faaliyetlerde, işyerinin çalışma düzenini aksatmayacak şekilde olmak üzere mesai saatlerinde yapılmasına izin verir.

c) İşveren, iş veriminin yükseltilmesi amacıyla üyelerin mesleki becerilerinin artırılması ve mesleki bakımdan gelişmeleri için eğitimler yaptırır, bu çerçevede başka kurum veya kuruluşların düzenlediği kurs, seminer, konferans gibi faaliyetler için salon, ekip, araç ve gereçleri ücretsiz tahsis eder."

"Doğal Afet Yardımı" başlıklı 12'nci maddesinde;

"Sendika üyelerine sel, yangın, deprem gibi doğal afetlere uğramaları halinde, uğradıkları zarar için işveren tarafından işyeri kurulunun belirleyeceği oranda katkı sağlanır."

Şeklinde 4688 sayılı Kanun'un 32'inci maddesine aykırı olarak sosyal denge tazminatı uygulanmasına ilişkin olmayan düzenlemelere yer verildiği tespit edilmiştir. Sosyal denge tazminatı sözleşmesine, sosyal denge tazminatının tutarının belirlenmesi ile uygulanmasına ilişkin hükümler dışında herhangi bir hüküm konulması kanuna aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 15: Bütçe Tahminlerinin Gerçekçi Hazırlanmaması

Belediyenin bütçe gelir / gider kesin hesap cetvellerinin incelenmesi neticesinde, bütçe tahminlerinin gerçekçi şekilde hazırlanmadığı, yılsonlarında gerçekleşme oranlarının bütçe tahminlerinin çok altında kaldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda Bütçe; belirli bir dönemdeki

www.balioglu.net

gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olarak tanımlanmış ve yine Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde de bütçe tanımı kanun ifadesi doğrultusunda kaleme alınarak; İl özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararı olarak tanımlanmıştır.

Ayrıca 5018 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesiyle bütçe ilkeleri tespit edilerek bütçelerin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanacağı, stratejik planların dikkate alınacağı, bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve malî saydamlığın esas alınacağı vurgulanmıştır.

Tablo 8: Son Beş Yıllık Bütçe Gerçekleşmeleri

Yıllar	Bütçe Gelir Gider Tahmini (TL)	Gerçekleşen Gelir (TL)	Gelir Gerçekleşme Oranı (%)	Gerçekleşen Gider (TL)	Gider Gerçekleşme Oranı (%)
2015	240.000.000,00	170.143.555,24	71	149.724.563,00	62
2016	283.000.000,00	199.825.780,19	71	174.051.134,49	62
2017	385.000.000,00	214.588.039,96	56	217.252.631,21	56
2018	620.000.000,00	249.714.476,07	40	319.237.223,53	51
2019	704.000.000,00	256.976.617,80	37	244.795.793,35	35

Yukarıdaki tabloda yer alan bilgiler doğrultusunda belediyenin son beş yıla ait bütçe tahminleri ile gerçekleşmeleri değerlendirildiğinde, ortalama gerçekleşmenin gelir bütçesinde %55 seviyesinde kalarak tahminden %45 saptığı, gider bütçesi ortalama gerçekleşmesinin de %53,2 seviyesinde kalarak tahminden %46,8 saptığı tespit edilmiştir. Gerçekleşme oranı her yıl bir öncekinin daha altına düşerek devam etmiştir. Bununla birlikte, bahsi geçen sapmalara rağmen 2019 yılı bütçesi, bir önceki yıla oranla %13,55 oranında bir artışla 704.000.000,00 TL'ye yükseltilmiştir.

Bu sonuçlar karşısında kurum bütçesinin hazırlanmasında ilgili mevzuat hükümleri ile bütçenin genel kabul görmüş "doğruluk" ve "samimiyet" ilkelerine uyulması yönünde azami özenin gösterilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

www.balioglu.net

BULGU 16: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Belediyede işçilerin yıllık izinlerinin kanuna uygun şekilde kullandırılmadığı, bu nedenle de yüksek miktarda birikmiş yıllık izinlerin bulunduğu ve biriken izinlerinin emeklilikte 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 yıllık 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 (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı) tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir.

03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanun'a paralel bir şekilde yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Ayrıca 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzdoksanbeş Türk Lirası idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

"Dinlenme" bir hak olarak Anayasamızda yer almakta, İş Kanunu da bu haktan vazgeçilemeyeceğini hüküm altına almaktadır. İş Kanunu'nun 59'uncu maddesinde yer alan iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı

www.balioglu.net

yıllık izin sürelerine ait ücretinin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceğine dair hüküm, yıllık iznin kullanılıp kullanılmamasına ilişkin bir esneklik olarak değil, izin kullanılamadan iş akdinin feshedilmiş olması gibi zaruri durumlarda işçinin mağduriyetinin önlenmesine yönelik olarak düzenlenmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işçilerin emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği kalan yıllık izin sürelerine tekabül eden yevmiye tutarı kadar alacakları doğmaktadır. Yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden olacağı için çok yüksek tutarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda Belediye bünyesinde 31.12.2019 tarihi itibariyle çalışan 252 adet kadrolu, 17 adet geçici işçinin toplam 40.340 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu ve işçi başına bölündüğünde yaklaşık 150 gün olduğu tespit edilmiştir. Yıllık izin toplamları ve işçi sayılarına yönelik bazı detaylar aşağıda yer almaktadır.

www.balioglu.net

- 500 günden fazla izni olan işçi sayısı: 1
- 400 günden fazla izni olan işçi sayısı: 7
- 300-399 gün arası izni olan işçi sayısı: 13
- 200-299 gün arası izni olan işçi sayısı: 45
- 150-199 gün arası izni olan işçi sayısı: 57
- 100-149 gün arası izni olan işçi sayısı: 50

Belediyede çalışan 269 işçiden 173 adedinin 100 gün ve üzerinde yıllık izni bulunmaktadır. Belediyede geçerli olan Toplu İş Sözleşmesinin 25'inci maddesinin (b) bendinde, ücretli izinlerin ait oldukları yıl içinde Ocak ile Kasım ayı arasında mutlak surette kullandırılacağı, (d) bendinde ise izin ve dinlenme hakkının Anayasal bir hak olduğu, her ne gerekçe olursa olsun bir önceki yıl izni hariç kullanılmayan izinlerin sonraki yıllara devredilmeyeceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye karşın birikmiş yıllık izin miktarının oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Özellikle kıdem yılı artan ve emekliliği yaklaşan personelin, toplu sözleşme gereği, birikmiş izinlerinin kullanmadıkları takdirde toplu para alacaklarını bilmeleri, izin kullanımına olan talebi etkilemektedir.

Sözü edilen düzenlemeler uyarınca, işçi yıllık izin hakkından feragat edilmesi mümkün değildir. İşveren olarak kurum yönetimlerine düşen görev, hem mevzuata uygunluk açısından hem de Belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla çalışanların anayasal haklarının kendi rızalarıyla bile olsa ihlaline yol açan bu uygulamaya izin vermemek ve yıllık izinlerin kanunun öngördüğü şekilde kullandırılmasını sağlamaktır.

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**
Kamu İdaresinin Kiraya Verilen ve Üzerinde İrtifak Hakkı Tesis Edilen Taşınmazlarının Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması	2018	Yerine Getirilmedi	Aynı konu 2019 yılında da devam etmekte olup, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde "Kiraya Verilen Duran Varlıkların Nazım Hesaplarda İzlenmemesi" başlıklı bulgu ile yer verilmiştir.
Verilen Teminat Mektuplarının Muhasebe Kaydının Yapılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulguda belirtilen hususlar 2019 yılında Belediye tarafından dikkate alınmış ve Isparta Asliye Hukuk Mahkemesine verilen 26.01.2017 tarih ve 570.000,00 TL, 11.07.2017 tarih 3.000.000,00 TL ve 28.12.2016 tarih ve

www.balioglu.net

			750.658,00 TL değerindeki Banka Teminat Mektupları 06.05.2019 tarihinde 5958-5959-5960 yevmiye numaralı muhasebe işlem fişleri ile kayıt altına alınarak düzeltilmiştir.
İhaleyle Verilen Halk Otobüsü Hatlarında Kira Süresinin Belirlenmemesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	27.10.1994 tarihinde, şehir içi ulaşımını düzenlemek amacıyla, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 50 adet toplu taşıma ruhsat hakkı için özel ve tüzel kişilere satış yapılmıştır. Müteakip yıllarda nüfusun artması ve şehrin büyümesi ile arz talep doğrultusunda Belediye Meclis Kararı ile yetkili kılınan Belediye Encümeni marifetiyle, ihtiyaç olunan zamanlarda hak satış ihalesi yapılmış ve toplu taşıma araç sayısı 102'ye kadar çıkmıştır. Mevcut çalışan hatlardan her yıl belediye meclisince belirlenen tutar

www.balioglu.net

			üzerinden çalışma ruhsat bedeli alınarak faaliyetlerini sürdürmesine izin verilmektedir. Denetim dönemi olan 2019 yılında süresiz yeni hat satışı veya kiralaması yapılmaması sebebiyle bu husus 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmamıştır.
Başkanlık Makamınca Yapılması Gereken Temsil Ağırlama Giderlerinin, Başka Harcama Birimleri Tarafından da Yapılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılında, Özel Kalem Müdürlüğü dışında herhangi bir harcama birimi tarafından Temsil, Ağırlama ve Tören harcaması yapılmadığı görülmüştür.
Taşınmazların İhale Olmaksızın İşgalci Konumunda Bulunan Kişilere Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması	2018	Yerine Getirilmedi	Aynı konu 2019 yılında da devam etmekte olup, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde "İhale Yoluyla Kiraya Verilmesi Gereken Taşınmazların İşgaliye Sözleşmesi Yoluyla

www.balioglu.net

			Kullandırılması" başlıklı bulgu ile yer verilmiştir.
Kira Süresi Sona Eren Bazı Taşınmazların Ecrimisil Alınarak Kullandırılmaya Devam Ettirilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer alan bulguda bahsi geçen 6 adet taşınmazdan birinin ihalesi yapılmış olup ihale süreci devam etmekte, diğer 5 adet taşınmaz hakıkında ise tahliye işlemleri yürütülmekte olduğundan 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmamıştır.
Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Belediye bulgu konusu hususla ilgili olarak gerekli çalışmalara başlamış, bu doğrultuda 2019 yılı içerisinde 9.774,83 TL'lik tahsilat işlemi gerçekleştirmiştir. Mevcut teknik ve idari imkanlar dahilinde geçmiş dönemlere yönelik tespitte bulunulmasının zorluğu dikkate alınarak 2019 yılı Sayıştay Denetim

www.balioglu.net

			Raporunda bulgu konusu yapılmamıştır.
Belediye Başkanına Ortak Projelere İlişkin Genel Yetki Verilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer alan bulgu konusunda gereği yerine getirilerek belediye başkanına ortak projelere ilişkin genel yetki verilmesi uygulamasına son verilmiştir.
Tapuda Kurum Adına Kayıtlı Taşınmazların Bir Kısmının Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması	2018	Yerine Getirilmedi	Aynı konu 2019 yılında da devam etmekte olup, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde "Taşınmaz Malların Kayıtlarında Eksikliklerin ve Hataların Bulunması" başlıklı bulguda yer verilmiştir.
Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Mevzuata Uygun Olarak Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Aynı konu 2019 yılında da devam etmekte olup, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde "Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında

www.balioglu.net

			İzlenmemesi"başlıklı bulguda yer verilmiştir.
Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı Detayının Mevcut Durumu Göstermemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu edilen husus dikkate alınarak yatırım harcamaları ile tamamlanan yatırımların ilgili maddi duran varlık hesaplarında izlendiği ve mevcut durumun Belediyenin 31.12.2019 tarihli bilançosunda 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının bakiyesinde 22.352.748,11 TL olmak üzere gösterildiği görülmüştür.
Tahakkuk Eden Mevduat Faiz Gelirinden Yapılan Stopaj Kesintisinin Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu edilen husus dikkate alınarak tahakkuk eden mevduat faiz gelirlerinden yapılan stopaj kesintileri muhasebede izlenmeye başlanmıştır. Ancak bu kayıtların yanlış hesap kullanılarak yapıldığı tespit edilmiş olup 2019

www.balioglu.net

			yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde "Vadeli Mevduat Faiz Gelirleri Stopajının Hatalı Muhasebeleştirilmesi" başlıklı bulguda yer verilmiştir.

www.balioglu.net