T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MUĞLA BODRUM BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

www.balioglu.net

Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 11
7. DENETİM BULGULARI 12
8. EKLER 32

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Kurumun Kadro Sayıları ile Fiilen Çalışan Personel Sayısı:.....4
Tablo 2: Belediyenin Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler 4
Tablo 3: 2017-2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri.....5
Tablo 4: 2017-2019 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri 5
Tablo 5: 2019 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar.....6
Tablo 6: 2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar.....6
Tablo 7: Borç Stok Hesaplamasına Dâhil Olan Borç Kalemleri 28

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Arsa Satışından Elde Edilen Gelirlerde Emlak Müdürlüğü ile Muhasebe Müdürlüğü Kayıtlarının Birbiri ile Tutarlı Olmaması

2. Taşınmaz Envanterinin Yapılmamış Olması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Bilgisayar Yazılım Alımlarının Haklar Hesabında İzlenmemesi

2. İlk Madde ve Malzeme Hesabından Çıkışların Belli Dönemler İtibari ile Yapılmaması

3. Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler İçin Bütçe Mahsupları Hesabının Kullanılmaması

4. Bankamatik Ünitelerinin İhalesiz ve Bedelsiz Olarak Belediye Şirketine Verilmesi

5. Belediye Taşınmazının Meslek Kuruluşuna Tahsis Edilmesi

6. Belediyenin Bazı Taşınmazlarının İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

7. Belediyenin Elektronik (Dijital) Arşive Geçmemesi, Arşiv Odalarının Standartlara Uygun Olmaması ve Saklama Planlarının Hazırlanmaması

8. Gelir Tahsilat Oranlarının Düşük Düzeyde Bulunması

9. Mal ve Hizmet Alımlarının 4734 Sayılı Kanun'da Öngörülen İhale Usulleri Yerine Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi

10. Taksi Duraklarının İhalesiz Olarak, Ecrimisil Tahakkuk ve Tahsilatı Yapılmaksızın Kullandırılması

11. Vakıf ve Derneklere Yapılan Ayni Yardımlarda Hatalı Uygulamaların Bulunması

12. Mevzuatta Belirtilen Borçlanma Sınırının Aşılması

13. İşçilerin Birikmiş Yıllık İzinlerinin Kanun'a Uygun Olarak Kullandırılmaması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediye tüm hizmetlerini; 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

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

- 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
- 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
- 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun
- 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun
- 5326 sayılı Kabahatler Kanunu
- 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

İlçe Belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14 ve 15'inci maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddelerinde düzenlenmiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin bazı mahalli müşterek nitelikli hizmetleri

www.balioglu.net

sunmasının yanı sıra ulaşım, alt yapı, imar ve bütçe gibi birçok konuda büyükşehir belediyesinin denetimi ve koordine edici yetkisi altında bulunmaktadır. 5216 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde, yetki ve imtiyazlarla ilgili olarak "*Büyükşehir ve ilçe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir.*" hükmü yer almaktadır. Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, ilçe belediyelerinin yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

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

www.balioglu.net

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

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

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

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden sonra mahalli idareler alanında İçişleri

Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlendirilmiştir. Denetim ve soruşturma İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

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

1.1. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

www.balioglu.net

Başkana bağlı 6 başkan yardımcısı bulunmaktadır. Belediyede 4 başkan yardımcısı kadrolu iken 2 başkan yardımcısı ise meclis üyeleri arasından görevlendirilmiştir.

Belediyenin teşkilat yapısında; doğrudan Başkana bağlı 8 adet birim belirlenmiştir. Bunlar, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, , Mali Hizmetler Müdürlüğü, Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Yapı Kontrol Müdürlüğü ve Zabıta Müdürlüğüdür.

Belediyenin 14 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır. Bunlar; Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü, Etüt Proje Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Basın Yayın Ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü**,** Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü, Tarımsal Hizmetler Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğüdür.

Belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Kurumun Kadro Sayıları ile Fiilen Çalışan Personel Sayısı:

PERSONEL İSTİHDAM TÜRÜ	NORM KADRO SAYISI	FİİLİ ÇALIŞAN SAYISI
Memur	348	166
Sözleşmeli Personel		14
Kadrolu İşçi	173	429
Geçici İşçi		2
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	0	922

İlçe belediyelerindeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanınca yapılır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin 7'inci fıkrası gereği, belediye başkanınca, norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusa göre en fazla dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir. Teşkilatlanmada oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili yönetmeliklerini hazırlayarak, belediye meclisinin onayından geçirerek yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür. Belediyede çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na; işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunları'na tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

www.balioglu.net

Belediyenin sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 2: Belediyenin Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler

ŞİRKET ADI	ORTAKLIK PAYI (TL)	ORTAKLIK ORANI (%)
Bodrum Belediyesi Personel A.Ş.	100.000,00	100
Bodrum Beltur. İnş. Gıd. Ener. San. ve Tic.A. Ş.	45.658.250,00	100

1.3. Mali Yapı

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

2017-2019 yılları bütçe gider ve gelirlerinin ekonomik sınıflandırma açısından seyrine aşağıda yer verilmiştir.

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

GİDER TÜRÜ	2017 YILI (TL) (A)	2018 YILI (TL) (B)	2019 YILI (TL) (C)	DEĞİŞİM ORANI (%) [D=(C-B)/B]
Personel Giderleri	54.523.492,30	58.275.370,44	74.113.258,67	27,18
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	10.669.503,13	11.294.012,11	13.801.956,86	22,21
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	103.153.664,64	131.027.384,34	132.584.831,45	1,19
Faiz Giderleri	3.192.744,98	6.237.444,14	14.253.385,21	128,51
Cari Transferler	2.214.690,88	3.577.427,50	3.858.689,66	7,86
Sermaye Giderleri	21.460.865,70	31.782.343,29	36.519.085,97	14,90
Sermaye Transferleri	5.170.000,00	1.825.000,00	1.775.000,00	-2,74
TOPLAM	**200.384.961,63**	**244.018.981,82**	**276.906.207,82**	**13,47**

www.balioglu.net

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 3'de gösterildiği üzere, İdarenin bütçe gider toplamı 2019 yılında 2018 yılına göre yüzde 13,47 oranında artış göstermiştir. Tablodaki gider kalemleri incelendiğinde, tutar bazında en büyük artışın 14.253.385,21TL'lik tutarla ve yüzde 128,51 oranla Faiz Giderlerinde olduğu görülmektedir.

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4 aşağıda gösterilmiştir.

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

GELİR TÜRÜ	2017 YILI (TL) (A)	2018 YILI (TL) (B)	2019 YILI (TL) (C)	DEĞİŞİM ORANI (%) [D=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	84.921.355,49	100.647.262,47	126.389.086,22	25,58
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	34.130.521,81	38.094.994,26	32.299.632,26	-15,21
Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	545.616,66	148.922,02	-72,71
Diğer Gelirler	50.085.769,72	57.520.054,82	75.680.401,86	31,57
Sermaye Gelirleri	10.108.734,49	6.696.101,66	3.047.316,75	-54,49
Red ve İadeler (-)	2.405.129,50	4.237.105,98	5.303.802,90	25,18
TOPLAM	**181.651.511,01**	**207.741.135,85**	**242.869.162,01**	**16,91**

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4'deki veriler dikkate alındığında, bir önceki yıla göre gelirler yüzde 16,91 oranında artış göstermiştir. Bütçe gelirlerindeki artışın temel belirleyicisi Vergi Gelirlerindeki yüzde 25,58 oranındaki artıştır. Oransal olarak ikinci en büyük artış Diğer Gelirler kaleminde gerçekleşmiştir.

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

Tablo 5: 2019 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

GİDER TÜRÜ	2019 YILI GİDER BÜTÇESİ (TL) (A)	2019 YILI GERÇEKLEŞEN (TL) (B)	GERÇEKLEŞME ORANI (C) (C =B/A) %
Personel Giderleri	68.646.034,00	74.113.258,67	107,96
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	12.639.887,00	13.801.956,86	109,19
Mal ve Hizmet Alim Giderleri	140.659.066,00	132.584.831,45	94,26
Faiz Giderleri	4.687.444,00	14.253.385,21	304,08
Cari Transferler	3.687.334,00	3.858.689,66	104,65
Sermaye Giderleri	57.722.141,00	36.519.085,97	63,27
Sermaye Transferleri	6.000.000,00	1.775.000,00	29,58
Yedek Ödenek	16.500.000,00	0,00	0,00
TOPLAM	**310.541.906,00**	**276.906.207,82**	**89**

Buna göre 2019 yılında Bütçe Giderleri yüzde 89 oranında gerçekleşmiştir. Faiz Giderleri yüzde 304,08, Personel Giderleri ise yüzde 107,96 ile belirgin artış göstermiştir.

Tablo 6: 2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

GELİR TÜRÜ	2019 YILI GELİR BÜTÇESİ (TL) (A)	2019 YILI GERÇEKLEŞEN (TL) (B)	GERÇEKLEŞME ORANI (%) (C=B/A)
Vergi Gelirleri	146.978.006,00	126.389.086,22	85,99
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	85.280.500,00	32.299.632,26	37,87
Alinan Bağiş ve Yardimlar	100.900,00	148.922,02	147,59
Diğer Gelirler	64.766.500,00	75.680.401,86	116,85
Sermaye Gelirleri	13.416.000,00	3.047.316,75	22,71
Red ve İadeler (-)	0,00	5.303.802,90	0,00
TOPLAM	**310.541.906,00**	**242.869.162,01**	**78,21**

www.balioglu.net

Buna göre 2019 yılında Bütçe Gelirleri yüzde 78,21 oranında gerçekleşmiştir. Bütçe gelirleri içerisinde yer alan Vergi Gelirleri, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri ve Sermaye Gelirleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

· Birleştirilmiş veriler defteri,

· Geçici ve kesin mizan,

· Bilanço,

· Kasa sayım tutanağı,

· Banka mevcudu tespit tutanağı,

· Alınan çekler sayım tutanağı,

· Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,

· Teminat mektupları sayım tutanağı,

· Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,

· İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,

· Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,

www.balioglu.net

· Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,

· Faaliyet sonuçları tablosu.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

www.balioglu.net

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

www.balioglu.net

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Bodrum Belediyesi tarafından Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları, Belediyenin yönetim sorumluluğu kapsamında müdürlüklerle ortak çalışma yapılarak Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

Bu çerçevede; Belediyede Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve kurumlara gönderilen Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi de dikkate alınarak iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasının sağlanması çalışmaları devam etmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Ekinde yer alan "Etik Sözleşmesi" kamu idaresi personeli tarafından imzalanmıştır.

www.balioglu.net

İdare organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir. Ayrıca her müdürlük bazında çalışma yönetmelikleri hazırlanmıştır. Yetki devri ve sınırlarının belirlendiği İmza Yetkileri Yönergesi hazırlanmıştır.

İdarenin 2015-2019 dönemini kapsayan Stratejik Plan ile Performans Programı hazırlanmıştır.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur.

İdarenin tüm birimlerinde yapılan işlerin iş tanımları yapılmış, bu işlerin süreçleri ve iş akış şemaları çıkarılmıştır.

Faaliyet sonuçları idare faaliyet raporunda gösterilmekte ve idare faaliyet raporu kamu idaresinin web sayfasında yayınlanmaktadır.

İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmış ve idarenin internet sitesinde yayımlanmıştır. Eylem Planı'nda yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları izlenmektedir.

Buna karşın;

Stratejik planda ve Performans Programında belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmak için iç ve dış nedenlerden kaynaklanan riskler belirlenememiştir.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmamıştır.

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nin "İzleme Standartları" başlıklı bölümde; İzlemenin, iç kontrol sisteminin kalitesini değerlendirmek üzere yürütülen tüm izleme faaliyetlerini kapsadığı belirtilerek "İç kontrolün değerlendirilmesi"ne ilişkin17'nci standartta idarelerin iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendireceği ifade edilmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi'nde ise Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlık çalışmalarının üst yönetici onayıyla başlatılması ve bu onayda bir üst yönetici yardımcısı veya harcama yetkilisinin başkanlığında, harcama yetkilileri veya görevlendirecekleri yardımcılarından oluşan bir İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulması ve bu Kurulun İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporunu değerlendirerek uygun görüşüyle üst yöneticinin onayına sunacağı belirtilmiştir.

Risk stratejisi konusunda herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

İç denetim birimi kurulmamış ve İdare için iç denetçi kadrosu öngörülmemiştir.

Bu çerçevede; iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapılmış olsa da, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması için, risk stratejisinin belirlenmesi, risklerin tespit edilmesi, değerlendirilmesi, risklere cevap verilmesi, risklerin gözden geçirilmesi ve raporlanması aşamalarını içeren Kurumsal Risk Yönetiminin mevzuatta öngörülen düzenlemeler ve standartlar uyarınca oluşturulması gerektiği değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

www.balioglu.net

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: Arsa Satışından Elde Edilen Gelirlerde Emlak Müdürlüğü ile Muhasebe Müdürlüğü Kayıtlarının Birbiri ile Tutarlı Olmaması

Arsa satışlarına ilişkin olarak Emlak Müdürlüğü ile Muhasebe Müdürlüğünden alınan kayıtların birbiri ile örtüşmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin *"25 Hesap Grubuna İlişkin İşlemler"* başlıklı 187'nci maddesinin *"Maddi Duran Varlıkların Satılması"* başlıklı (d) bendinde:

"1) Amortisman ayrılmış olan varlıkların net değeri, kayıtlı değerden ayrılmış amortismanlar düşüldükten sonra kalan tutardır. Devir ve trampa satış hükmündedir. Maddi duran varlıkların satış işlemleri sırasında; amortismana tabi olanlarda net değeri, diğerlerinde kayıtlı değeri ile satış bedeli arasında fark olması durumunda, öncelikle oluşan olumlu veya olumsuz, ilgili varlık hesabı ve gelir veya gider hesaplarına kaydedilerek satış işlemi muhasebeleştirilir."

"Hesabın işleyişi" başlıklı 189'uncu maddesinin *"Alacak"* başlıklı b bendinde:

"1) Satılan arsa ve arazilerin, bir taraftan kayıtlı değeri bu hesaba, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu fark 600-Gelirler Hesabına alacak, satış bedeli 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz fark 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan satış bedeli 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir."

Denilmektedir

Yapılan incelemede, Emlak Müdürlüğünün 2019 yılı verilerine göre arsa satış bedeli toplam 2.005.390,50 TL iken, Muhasebe Müdürlüğünden alınan 2019 yevmiye defterine göre 800.06.01.05 Arsa Satış Hesabı tutarı 3.047.316,75 TL'dir

www.balioglu.net

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda, iki birimin kayıtları üzerinde çalışmalar yapılarak gerçek durum tespit edilmeli ve gerekli muhasebe kayıtları/düzeltmeler yapılmalıdır. Belirtildiği gibi Muhasebe Birimi ile Emlak Birimi verilerinin tutarlı olmaması mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi üretmesini engellemektedir.

Kamu İdaresi cevabında arsa satışları ile Muhasebe Müdürlüğü kayıtlarının entegresi yapılarak müdürlükler arası koordinasyon sağlanmaya başlandığı belirtilmekte ise de, 2019 yılı için tespit edilen tutarsızlığa ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 2: Taşınmaz Envanterinin Yapılmamış Olması

Bodrum Belediyesine ait taşınmazların envanterinin mevzuat hükümleri doğrultusunda tamamlanmadığı görülmüştür.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in *"Kayıt ve kontrol işlemleri"* başlıklı 5'inci maddesinde,

"Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır." hükmü ile kamu idarelerine ait taşınmazların kayıt altına alınması gerektiği belirtilmiş, *"Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler" başlıklı Geçici 1'inci maddesinde ifade edilen "Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır."* hükmü ile de taşınmazların eksiksiz bir şekilde kayıt altına alınması gereken en son tarih belirlenmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in;

"Taşınmazların numaralandırılması" başlıklı 8'inci maddesinde, taşınmazlara numara verilerek kayıt altına alınması gerektiği,

"Kayıt değişikliği işlemleri" başlıklı 11'inci maddesinde, taşınmazlarda meydana gelen değişikliklerin ilgisine göre yeni kayıt tesisi veya kayıt kapatma şeklinde işlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi Duran Varlıkları düzenleyen *"Hesap grubuna ilişkin işlemler"* başlıklı 187'nci maddesinde maddi duran varlıkların satılmasına ilişkin;

"Amortisman ayrılmış olan varlıkların net değeri, kayıtlı değerden ayrılmış amortismanlar düşüldükten sonra kalan tutardır. Devir ve trampa satış hükmündedir. Maddi duran varlıkların satış işlemleri sırasında; amortismana tabi olanlarda net değeri, diğerlerinde kayıtlı değeri ile satış bedeli arasında fark olması durumunda, öncelikle oluşan olumlu veya olumsuz, ilgili varlık hesabı ve gelir veya gider hesaplarına kaydedilerek satış işlemi muhasebeleştirilir." denilmektedir.

Yapılan incelemede, taşınmazların envanterinin yapılmadığı ve dolayısıyla taşınmaz satışı ile ortaya çıkan bedel üzerinden muhasebe kaydına giriş çıkış yapıldığı görülmüştür. Ayrıca 2017 yılında, Bilançodaki maddi duran varlık artışının da kaynağı olan, envantere ilişkin bir takım çalışmalar yapıldığı ancak sağlıklı verilerin elde edilememiş olduğu Muhasebe birimince tarafımıza iletilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda, idare tarafından taşınmaz envanterinin sağlıklı bir şekilde çıkarılması, muhasebe ile taşınmaz bilgi sisteminin entegrasyonunun sağlanması, taşınmaz programı üzerinden taşınmazların kayıtlı değerlerinin açık bir şekilde yer almasını sağlayacak bilgilere yer verilmesi, satışı yapılan taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlardan çıkarılması gerekmektedir. Bu durum hem taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlarda izlenmesi hem de taşınmazlara yönelik mali nitelikteki işlemlerin mevzuata uygun şekilde yerine getirilmesi açısından önem arz etmekte olup; mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi üretmesini sağlayacaktır.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Bilgisayar Yazılım Alımlarının Haklar Hesabında İzlenmemesi

Belediyenin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan bilgisayar programı, program güncelleme ve lisans yenileme gibi değerlerin 260 Haklar Hesabında izlenmediği ve doğrudan gider kaydedildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260 Haklar Hesabını düzenleyen "Hesabın Niteliği" başlıklı 210'uncu maddesinde; "Bu *hesap, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli*

alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır.",

"Hesabın İşleyişi" başlıklı 211'inci maddesinde ise "*Bütçeye gider kaydıyla edinilen haklar bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaba, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir. ..."* hükümlerine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, 2019 yılı içinde satın alınan 50.067,40 TL tutarındaki yazılım ve benzeri nitelikteki hak ve yetkilere ilişkin alımların 260 Haklar Hesabı yerine 630 Giderler Hesabında muhasebeleştirilmiştir. Bu durum, 260 Haklar Hesabının belirtilen tutar kadar eksik, 630 Giderler Hesabının da aynı tutarda fazla olmasına yol açmıştır.

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

BULGU 2: İlk Madde ve Malzeme Hesabından Çıkışların Belli Dönemler İtibari ile Yapılmaması

www.balioglu.net

İlk Madde ve Malzeme Hesabından çıkışların yılsonunda toplu olarak yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin *"Hesap grubuna ait işlemler"* başlıklı 114 üncü maddesinde

"…

(4) Stokların çıkışı ve muhtelif harcama birimlerinin ambarları arasındaki devir işlemleri, ilgili harcama birimince düzenlenen taşınır işlem fişleri ile muhasebe birimine bildirilir ve hesaplara kaydedilir. Ancak, "150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı"nda izlenen tüketim malzemelerinden kullanılmış olanların, muhasebeleştirme işlemleri kullanıma ilişkin taşınır işlem fişleri yerine üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede taşınır işlem fişlerindeki çıkışları gösteren onaylı bir liste ile en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebeleştirilmesi zorunludur.

…"

denilirken,

İlgili Yönetmelik'in 115 ve 116'ncı maddelerinde ise İlk Madde ve Malzeme Hesabının niteliği ve işleyişinden bahsedilmiştir.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır Giriş ve Çıkış İşlemlerinin Muhasebe Birimine Bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinin 2'nci fıkrasında,

Muhasebe kayıtlarında "150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabı"nda izlenen tüketim malzemelerinin çıkışları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişleri muhasebe birimine gönderilmez. Bunların yerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde üç aylık dönemler itibarıyla, diğer idarelerde ise üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesi, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilir."

hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

Belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, üç ayı geçmemek üzere üst yönetici tarafından belirlenen sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin yönetmelikte belirtilen listesi, en geç belirlenen dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilmelidir. Ancak yapılan incelemede akaryakıtın düzensiz aralıklarla kayıtlardan çıkış gösterildiği tespit edilmiştir. Yapılan incelemede, 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenen 3.807.798,29 TL'lik akaryakıt çıkışının; 549.173,32 TL'sinin 3'üncü ayda, 3.258.624,97 TL'sinin ise yılsonunda olmak üzere topluca yapıldığı, görülmüştür.

Sonuç olarak, 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenen değerlerin çıkışlarının en geç 3'er aylık dönemler itibari ile yapılması gerekir.

BULGU 3: Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler İçin Bütçe Mahsupları Hesabının Kullanılmaması

2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapıldığı halde; 2018 yılı mahsup dönemine aktarılan avanslar için 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı kullanılmasına karşın bu hesapla birlikte 834 Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabının kullanılması gerekirken bunun yerine 830 Bütçe Giderleri Hesabının kullanıldığı ve 165 numaralı hesabın kapatılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 138'inci maddesine göre, yılı

bütçesinden karşılanmak üzere verilen iş avans ve kredileri ile personel avanslarından, mahsup dönemine aktarılanların 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabına borç, ilgisine göre 160 İş Avans ve Kredileri Hesabı veya 161 Personel Avansları Hesabına alacak kaydedilmesi, mahsup dönemine aktarılan avans ve kredilerle ilgili harcama belgeleri muhasebe birimine geldiğinde ise, harcama tutarının bir taraftan 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabına alacak, 630 Giderler Hesabına ya da varlığa dönüştürülecek bir harcama unsuru ise ilgili varlık hesabına borç; diğer taraftan 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak, 834 Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmü doğrultusunda mahsup dönemine aktarılan avans ve kredilerle ilgili harcama belgeleri muhasebe birimine geldiğinde 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı kapatılarak 834 Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2018 yılının sonunda mahsup dönemine aktarılan avanslar için 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı kullanılmasına karşın bu hesapla birlikte kullanılması gereken 834 Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabının kullanılmadığı, bunun yerine 830 Bütçe Giderleri Hesabının kullanıldığı görülmüştür. Dolayısıyla 165 numaralı hesap kapatılmamıştır.

www.balioglu.net

834 Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabının kullanılmaması nedeniyle 830 Bütçe Giderleri ve 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı 406.789,02 TL fazla görünmektedir.

BULGU 4: Bankamatik Ünitelerinin İhalesiz ve Bedelsiz Olarak Belediye Şirketine Verilmesi

2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda konu edildiği üzere İdare tarafından belediye sınırları içerisindeki bankamatik ünitelerinin kiralanması işinin, Belediye Şirketine ihale yapılmadan ve bedelsiz olarak meclis kararına istinaden verildiği görülmüş ve aynı uygulamaya devam edildiği anlaşılmıştır.

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

"Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu

Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür. Birinci fıkrada sayılan daire ve idarelere bağlı döner sermayeli kuruluşlar ile özel kanunlarla veya özel kanunların vermiş olduğu yetkiyle kurulmuş bulunan fonların yukarıda belirtilen işlerinin nasıl yapılacağı Maliye Bakanlığınca hazırlanarak Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikte belirtilir." hükmü yer almaktadır.

Mezkûr madde hükmünden anlaşılacağı üzere belediyelerin kiralama işlemleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabidir. Söz konusu iş kapsamında İdarenin muhammen bedel tespiti yaparak 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale iş ve işlemlerini yerine getirmesi ve gelir elde etmesi gerekmektedir.

Yukarıda açıklanan yasa maddesi kapsamında, İdare tarafından belediye sınırları içerisindeki bankamatik ünitelerinin kiralanması işinin Belediye Şirketine meclis kararına istinaden, bedelsiz olarak verilmesi mevzuata uygun bulunmamaktadır.

Yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümleri ve değerlendirmeler doğrultusunda ATM alanlarının İdare tarafından 2886 sayılı Kanun uyarınca ihale edilmesi ve İdarenin elde edilecek gelirden mahrum kalmasının engellenmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 5: Belediye Taşınmazının Meslek Kuruluşuna Tahsis Edilmesi

2017 ve 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da belirtildiği üzere, mülkiyeti Belediyeye ait olan ve imar planında belediye hizmet alanı olarak ayrılmış taşınmazın 2015/28 sayılı meclis kararı ile hizmet binası olarak kullanılmak üzere 5393 Sayılı Kanun'un 75'inci maddesine göre Bodrum Ticaret Odasına tahsis edildiği görülmüştür.

Taşınmazların tahsisi hususu esas olarak 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kanun'un 47'nci maddesinde;

"Kamu idareleri, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilirler. Tahsis edilen taşınmaz, amaç dışı kullanılamaz.

Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri tahsis etmeye, kamu ihtiyaçları için gerekli olmayanların tahsisini kaldırmaya Maliye Bakanlığı; diğer taşınmazları tahsis etmeye ve tahsisini kaldırmaya ise maliki kamu idaresi yetkilidir. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin esas ve usûller Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Kanunlardaki özel hükümler saklıdır" hükmü yer almaktadır.

Bu bağlamda, 5018 sayılı Kanun'a göre, kamu idarelerinin taşınmaz tahsis edebilmesi için tahsisin kamu idarelerine yapılması gerekmektedir. Buna karşın bu Kanun'un 47'nci maddesinin son fıkrasında, *"Kanunlardaki özel hükümler saklıdır."* ifadesi ile diğer kanunlarda aksine bulunan özel hükümlerin uygulanması gerektiği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci ve 75'inci maddesi belediye taşınmazlarının tahsisi için özel hüküm getirmiştir. 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesine göre, belediyeler, meclis kararıyla, sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebilir. Burada tahsis yapılan tarafın kamu idaresi olması zorunluluğu bulunmamaktadır.

5393 sayılı Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde ise;

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

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür." hükmü yer almaktadır.

Bu maddenin birinci fıkrasının (d) bendine göre belediye taşınmazının tahsisi için tahsis edilen tarafın kamu kurum ve kuruluşu olması gerekmektedir.

Yukarıdaki belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olan Bodrum Ticaret Odası kamu kurum ve kuruluşu sayılmadığından tahsisin mümkün olmadığı değerlendirilmiştir. Şöyle ki, 1982 Anayasası'nda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu başlı başına bir kuruluş olarak kabul edilmiştir. Anayasa'nın bu meslek kuruluşlarını sadece ve doğrudan doğruya "kamu kurumu" olarak belirlemeyip, "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları" olarak nitelendirmesi, Anayasa'nın bu kurumlara kamu kurumları kategorisi içerisinde yer vermediği şeklinde değerlendirilmiştir.

Diğer taraftan, imar planında belediye hizmet alanı olarak ayrılmış taşınmazın Meclis

www.balioglu.net

Kararı ile hizmet binası olarak kullanılmak üzere Bodrum Ticaret Odasına tahsis edilmesi 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan; *"Herhangi bir saha, her ölçekteki plan esaslarına, bulunduğu bölgenin şartlarına ve yönetmelik hükümlerine aykırı maksatlar için kullanılamaz."* hükmüne de aykırılık teşkil etmektedir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 5'inci maddesine göre, belediye hizmet alanı; Belediyelerin görev ve sorumlulukları kapsamındaki hizmetlerinin götürülebilmesi için gerekli itfaiye, acil yardım ve kurtarma, ulaşıma yönelik transfer istasyonu, araç ve makine parkı, bakım ve ikmal istasyonu, garaj ve triyaj alanları, belediye depoları, asfalt tesisi, atık işleme tesisi, zabıta birimleri, mezbaha, ekmek üretim tesisi, pazar yeri, idari, sosyal ve kültürel merkez gibi mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamak üzere kurulan tesisler ile sermayesinin yarıdan fazlası belediyeye ait olan şirketlerin sahip olduğu tesislerin yapılabileceği alandır.

Bu itibarla, imar planında belediye hizmet alanı olarak ayrılmış taşınmazın Ticaret Odasının hizmet binası olarak kullanılmak üzere tahsis edilmesi 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 3'üncü maddesine ve Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 5'inci maddesine uygun değildir.

www.balioglu.net

Belediyeye ait taşınmazların tahsisinde ilgili mevzuat hükümlerine uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Belediyenin Bazı Taşınmazlarının İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

Belediyeye ait mülk ve işletmelerin bir kısmının herhangi bir ihale yapılmadan işgal edildiği, bu işgalcilerin mezkûr yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine tespit edilen ecrimisillerin kira gibi uygulanarak işgallerin devam ettiği, bu suretle mevzuata aykırı hareket edildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği ayrıca işgal edilen taşınmaz

malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

İlgili mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir yöntem de değildir. İşgale uğrayan ve sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır, Ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır.

Emlak İstimlak Müdürlüğünden temin edilen ecrimisil dosyaları üzerinde yapılan incelemede, 85 tane taşınmazın fuzuli şagiller tarafından işgal edildiği, Kurumun bunları tahliye yoluna gitmediği, bunun yerine ecrimisil uygulamasının kira uygulamasına dönüştürülerek aylık ecrimisiller alındığı ve işgallerin devam ettiği tespit edilmiştir

www.balioglu.net

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda, idareye ait olan veya idarenin yetki ve sorumluluk bölgesinde bulunup da kamuya terkini yapılan taşınmazlarda herhangi bir işgal vuku bulduğunda bunlar için hem ecrimisil tespit edilerek geriye doğru 5 yılı geçmeyecek şekilde bu ecrimisiller tahsil edilmeli hem de 2886 sayılı Devlet İhale Kanun'un 75'inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca konu mülki amire intikal ettirilerek söz konusu taşınmazın tahliyesi sağlanmalıdır.

BULGU 7: Belediyenin Elektronik (Dijital) Arşive Geçmemesi, Arşiv Odalarının Standartlara Uygun Olmaması ve Saklama Planlarının Hazırlanmaması

Belediyenin elektronik arşivleme sistemine geçmediği, 18.10.2019 tarih ve 30922 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Devlet Arşiv Hizmetleri Hakkında Yönetmelik'e uygun olarak saklama planları hazırlanmadığı ve arşiv odalarının standartlara uygun olmadığı görülmüştür.

11 sayılı Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerine dayanarak hazırlanan Devlet Arşiv Hizmetleri Hakkında Yönetmelik'in *"Tanımlar"* başlıklı 4'üncü maddesinde, "*Arşiv belgesi, arşivlik belge, dijitalleştirme, elektronik belge yönetim sistemi, saklama planı"* tanımları yapılmıştır.

"*Belgelerin Korunması"* başlıklı 5'inci maddesinde, her türlü belgenin yangın, hırsızlık, rutubet, sıcaklık, su baskını, toz ve her türlü hayvan ve haşeratın tahribatına karşı korunması ve mevcut asli düzenleri içerisinde muhafaza edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

"Belgelerin Dijitalleştirilmesi" başlıklı 23'üncü maddesinde, belgelerin dijital ortama aktarılmasına ilşkin bilgi verilmiştir.

"Dosya Planları ve Saklama Planları" başlıklı 24 üncü maddesinde ise dosyalama sistemi ve saklama planlarına ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, Kurumun henüz elektronik arşiv sistemine geçmek için herhangi bir girişiminin olmadığı; arşivlik belgelerin ne kadar süre ile saklanacaklarını ve bu süreler sonunda hangi işleme tâbi tutulacaklarını gösteren değerlendirmeleri yapmadıkları; ellerinde bulundurdukları her türlü belgenin yangın, hırsızlık, rutubet, sıcaklık, su baskını, toz ve her türlü hayvan ve haşeratın tahribatına karşı korunmasından ve mevcut asli düzenleri içerisinde muhafaza edilmesine kadar olan süreçlere ilişkin yeterli önlemleri almadıkları görülmüştür.

www.balioglu.net

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda bilgi ve belgelerin; korunması, kaybının önlenmesi, kamu yararı ve bilimin hizmetinde kullanılması adına arşiv standartlarına uyulması ve dijital arşiv sistemine geçişin başlatılması gerekmektedir.

BULGU 8: Gelir Tahsilat Oranlarının Düşük Düzeyde Bulunması

Bodrum Belediyesinin 2019 yılı mali tablolarında tahakkuku yapılan vergiler, idari para cezaları ve taşınmaz kiralamalarına ilişkin toplam gelirlerinin 125.041.640 TL'lik kısmının tahsil edilmediği anlaşılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38' nci maddesinde; Belediye başkanına, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek gibi görevler verilmiş ve bu hususlarda belediye başkanına sorumluluk yüklemiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'nci maddesinde gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerini muhasebe yetkilisinin yürüteceği, muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının

usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu tutulacağı,

Aynı Kanun'un "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde de kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları düzenlenmiştir.

Yapılan inceleme sonucunda, vergi gelirlerine ilişkin toplam tahakkukun 221.985.446 TL, tahsilâtın 126.389.086 TL ve tahsilat oranının %56,94 olduğu,

İdari para cezalarının toplam tahakkukun 14.421.544 TL, tahsilatın 5.321.209,19 TL ve tahsilat oranının %3,45 olduğu,

Taşınmaz kiralarından vadesi geçmiş olan kira tutarının 14.733.769 TL, gecikme zammı ile birlikte ödenmeyen tutarın 20.344.945 TL olduğu,

Tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Tahsilat oranlarının düşük düzeyde bulunması, kurumun takip ve tahsilat sürecinde sıkıntı içerisinde bulunduğunu göstermekte olup, bu durumun kurumun mali yapısını olumsuz anlamda etkileyeceği ve zamanaşımına uğramaları halinde mali sorumluluk doğuracağı değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Mal ve Hizmet Alımlarının 4734 Sayılı Kanun'da Öngörülen İhale Usulleri Yerine Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi

İhale mevzuatında yer alan limitlerin altında kalmak amacıyla bazı mal ve hizmet alımlarının, kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'nci maddesinde; *"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. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir."* hükmü yer almaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5.1.2. numaralı maddesinde ise;

"…4734 sayılı Kanunun 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir." denilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, temel ihale usulleri dışında yer alan doğrudan temin yöntemi ile ihtiyaçların karşılanması ancak Kanun'da belirtilen özel hallerde mümkün olabilmektedir. Kanun'da bu özel hallerden biri olarak "Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin on beş milyar, diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları…" belirtilmiştir. (2019 yılı için söz konusu limit tutarı 90.358 TL'dir.) Yine yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre bu parasal limitlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımlarının kısımlara bölünemeyeceği açıktır. Bu hükmün aksine uygulamalar olduğu takdirde ihalelerde rekabet, saydamlık, eşit muamele, güvenilirlik ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine uyulduğunu söylemek mümkün olmayacaktır.

www.balioglu.net

2019 yılında idarenin rutin ve önceden öngörülebilir alımlar doğrudan temin yöntemi kullanılarak kısımlara bölünmüştür. Bu mal alımlarının 4734 sayılı Kanun'da belirtilen temel ihale usulleri ile temin edilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Taksi Duraklarının İhalesiz Olarak, Ecrimisil Tahakkuk ve Tahsilatı Yapılmaksızın Kullandırılması

2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda konu edildiği üzere taksi duraklarının ihalesiz ve bedelsiz olarak kullanıldırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin kiralama işlemlerinin mezkûr Kanun hükümlerine tabi olduğu açıkça ifade edilmiş olup bu hususta herhangi bir tereddüt söz konusu değildir. Diğer taraftan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiş olup bahsi geçen "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddede ise;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerleme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişi-den oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.

(Ek cümle: 23/7/2010-6009/24 md.) Ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde onbeş indirim uygulanır. Ecrimisil fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.

..." hükmü tesis edilmiştir.

www.balioglu.net

Bu bağlamda, İdarenin, gelir getirici nitelikte olan taşınmazların kiralanması hususunda 2886 sayılı Kanun'a göre iş ve işlemlerini gerçekleştirmesi gerekir. Eğer fuzuli şagil tarafından bir işgal söz konusu ise işgal altındaki alanlara ilişkin mevzuatın öngördüğü şekilde ecrimisil tahakkuk ve tahsilatlarının yapılması gerekmekte olup söz konusu taşınmazların tahliyesinin yapılarak 2886 sayılı Kanun'a göre ihale iş ve işlemleri gerçekleştirilmelidir.

İdarenin tasarrufunda olan ve muhtelif lokasyonlarda bulunan 63 adet taksi durağı için İdare tarafından herhangi bir kiralama işleminin olmaması ve söz konusu alanlara ilişkin herhangi bir ecrimisil tahakkuk ve tahsilatının da bulunmaması 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 11: Vakıf ve Derneklere Yapılan Ayni Yardımlarda Hatalı Uygulamaların Bulunması

2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere, vergi muafiyeti tanınmış vakıflara bir takım ayni nitelikte yardım yapılmış olmasına karşın söz konusu işlere ilişkin Bodrum Belediye Meclisi tarafından alınmış bir karar olmadığı, aynı şekilde söz konusu vakıf ve dernekler ile ortak hizmet projesi düzenlenmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasında;

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

…

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

..." hükmü tesis edilmiştir.

Söz konusu hükme istinaden belediye, belediye meclisinin alacağı karar ile kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir.

www.balioglu.net

Yapılan denetim ve incelemelerde; kamu yararına çalışan dernekler ile Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflara bir takım ayni nitelikte yardım yapılmış olmasına karşın söz konusu işlere ilişkin Bodrum Belediye Meclisi tarafından alınmış bir karar olmadığı, aynı şekilde söz konusu vakıf ve dernekler ile ortak hizmet projesi düzenlenmediği;

Ayrıca kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar arasında yer almayan diğer dernek ve vakıflara bir takım ayni yardımların yapıldığı ancak söz konusu işlere ilişkin Bodrum Belediye Meclisi tarafından alınmış bir karar olmadığı, ortak hizmet projesinin düzenlenmediği ve mülki idare amirinin onayının alınmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin mahalli müşterek nitelikte görev ve hizmetleri yerine getirme noktasında vatandaşa katkı sağlayacak nitelikteki olan, aynı zamanda belediyenin görev ve yetkileri arasında yer alan iş ve işlemlere ilişkin mevzuatta öngörülen vakıf ve derneklerle yapılacak işlerde Belediye Meclisinin alacağı karara istinaden ortak hizmet projesi oluşturulması, vakıf ve derneğin niteliğine göre gerektiğinde mülki idare amirinin izninin alınması gerekmektedir.

BULGU 12: Mevzuatta Belirtilen Borçlanma Sınırının Aşılması

İdarenin 2019 yılı borç stoku hesaplamasında; piyasa borçları, yapılandırılmış veya yapılandırılmamış vergi ve sosyal güvenlik borçları gibi borç kalemlerinin hesaplamaya dahil edilmemesi nedeniyle yasal düzenleme ile belirlenen üst sınırın aşıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Borçlanma*" başlıklı 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı; bu miktarın büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanacağı ifade edilmiştir.

Kanun'un 68'inci maddesine istinaden İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan 21.02.2005 tarihli ve 45201 sayılı Genelge 'ye göre de, İdarenin borçlanma sınırın tespitinde; İller Bankası kredileri ve faizleri, banka kredileri ve faizleri, dış krediler ve faizleri, Hazineye olan borçlar ve faizleri, piyasa borçları (bütçe emanetleri), vergi ve sosyal güvenlik borçlarının tamamı dikkate alınmalıdır.

www.balioglu.net

Belediyelerin yukarıda sayılan borç kalemlerinin toplanması suretiyle hesaplanan borç stoku; idarenin en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının yeniden değerleme oranıyla arttırılan miktarını aşmamalı ve toplamda belirtilen sınırın üzerinde borçlanma yapılmamalıdır.

İdarenin 2019 yılı borç stoku hesaplamasının incelenmesi neticesinde; piyasa borçları, yapılandırılmış veya yapılandırılmamış vergi ve sosyal güvenlik borçları gibi borç kalemlerinin hesaplamaya dahil edilmemesi sonucunda İdarenin toplam borcunun yasal düzenlemede belirtilen sınırı aştığı tespit edilmiştir. Şöyle ki:

İdarenin 2018 yılı sonu itibariyle kesinleşen bütçe geliri 207.741.135,85 TL'ye % 23,73'lük yeniden değerleme oranı uygulandığında, 2019 yılının borçlanma sınırı 257.038.107,38 TL olmaktadır. İdarenin 2019 yılı sonu itibariyle borç stok miktarı ise, 5393 sayılı Kanun ve mezkûr Genelge 'de belirtilen unsurlar üzerinden değerlendirildiğinde; aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, 299.464.029,04 TL'dir.

Tablo 7: Borç Stok Hesaplamasına Dâhil Olan Borç Kalemleri

Hesabın Kodu	Hesabın Adı	31.12.2019 Alacak Bakiyesi (TL)
300	Banka Kredileri Hesabı	17.114.872,83
303	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	2.780.000
320	Bütçe Emanetleri	86.824.133,60
368	Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı	67.754.843,09
381	Gider Tahakkukları Hesabı	7.327.612,83
400	Banka Kredileri Hesabı	9.642.779,27
438	Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı	93.996.285,77
481	Gider Tahakkukları Hesabı	14.023.501,65
	Toplam	**299.464.029,04**

Belediyenin toplam borç tutarı 299.464.029,04 TL olup borç limitinin 2019 yılında 42.425.921,66 TL aşıldığı görülmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında özetle; muhasebe yönetmeliğine göre yükümlülüklerin borç ve emanet olarak ikiye ayrıldığı 32, 36, 38, 43 ve 48 hesap gruplarının borç değil emanet yükümlülükler olarak idarece değerlendirildiği belirtilmiştir.

Tarafımızca yapılan değerlendirme ise; 5393 sayılı Belediye Kanunu ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde borç, borçlanma kavramları geçmesine rağmen bu kavramların tanımları mevzuat metinlerinde yer almamaktadır. Türk Dil Kurumu sözlüğünde borç kavramı, geri verilmek üzere alınan veya ödenmesi gerekli para veya başka bir şey olarak ifade edilmektedir. Aynı şekilde borçlanmak; karşılığını sonra vermek şartıyla birinden para veya bir şey almak, istikraz olarak tanımlanmaktadır.

Muhasebe kayıtları ile bir idarenin tüm varlık ve yükümlülükleri aktif ve pasif hesaplar vasıtası ile mali tablolarda gösterilir. Yükümlülük hesapları olan 3 ve 4 numaralı Kısa vadeli ve Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar hesap grubu içerisindeki alt hesaplar idarenin geri verilmek üzere alınan veya ilgili idarece ödenmesi gereken parasal tutarlarıdır. Örneğin 300 Banka Kredileri hesabı, geri verilmek üzere alınan parasal tutarları göstermekte iken 368 Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler hesabı, idarenin yasal süreler içerisinde ödemediği vergi, pirim vb. parasal tutarları gösterir. Haddi zatında iki hesabın gösterdiği kayıtta bir borç kaydıdır. Şöyle ki 300 Banka Kredileri Hesabının kullanılması bankalara geri verilmek üzere alınan kredi borçlanmasının takibine yöneliktir. Buna karşın 368

Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler hesabı ise gerçek veya tüzel bir kişiden borçlanma şeklinde alınan bir maddi yükümlülük içermemesine rağmen, idarenin yasal süreler içerisinde ödemediği vergi, prim vb. borçlarının takibine yönelik muhasebe hesap kaydıdır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'nci maddesi "Borçlanma" başlığı ile belediye idarelerinin madde metninde belirtilen usul ve esaslara göre dış borçlanma, iller bankasından borçlanma yapabileceği aynı zamanda tahvil ihraç edebileceğini belirtmiştir. Kanun metninde görüldüğü üzere borç değil borçlanma kavramı geçmektedir. Maddenin (d) bendinde ise borçlanma tavan tutarının belirlenmesinde kıstas olarak alınan kavram faiz dâhil iç ve dış "borç stok tutarı" olarak geçmektedir. Yukarıda da ayrıntılı olarak açıklandığı üzere borç ve borçlanma farkından kaynaklanan stok durumu idarenin bir yıl veya bir yıldan uzun süreli olarak geri vermek üzere aldığı veya yasal mevzuat gereğince ödenmesi gerekli faiz dâhil tüm parasal yükümlülüklerini ifade eder. Borç stok durumu en son kesinleşmiş bütçe gelirinin yeniden değerleme oranında arttırılmış halini geçemez. Büyükşehir belediyelerinde bu miktar bir buçuk kat olarak uygulanır.

Bu itibarla; idare borç stok durumunu bulgu da belirtilen muhasebe hesapları çerçevesinde belirleyerek bu tutarın en son kesinleşen bütçe gelirinin yeniden değerleme oranında artırılmış miktarını geçirmemesi ve borç stok durumu yasal sınırın altına çekilmeden yeni borçlanmaya gidilmemesi gerekir. Aksi takdirde 68'nci madde de belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun hükümleri uygulanır.

www.balioglu.net

BULGU 13: İşçilerin Birikmiş Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere, Belediyede yapılan incelemelerde işçilerin yıllık izinlerinin kanuna uygun şekilde kullandırılmadığı bu nedenle de yüksek miktarda birikmiş yıllık izinlerin bulunduğu görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde; işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yılık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin,

yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir.

03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde ise, 4857 sayılı Kanun'a uygun olarak yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. 4857 sayılı Kanun'un 56'ncı maddesinde yılık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu hükmüne göre asıl yapılması gereken yıllık iznin kullandırılmasıdır.

Nitekim 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde;

"Yıllık ücretli izni bu Kanunun 56 ncı maddesine aykırı olarak bölen veya izin ücretini 57 nci maddenin üç ve dördüncü fıkralarında belirtilen usule aykırı olarak ödeyen veya eksik ödeyen veya 59 uncu maddedeki hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60 ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası idari para cezası verilir." hükmü mevcuttur.

www.balioglu.net

Yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümleri doğrultusunda; işçi de, işveren de yıllık izin hakkından feragat edemez. Aksi bir uygulamada, işçi emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda yasa hükmü gereği izin alacağı ücrete dönüşmektedir. Ödeme de son ücret üzerinden yapılacağından işçinin eline çok yüksek bir tutar geçebilmektedir. Bu uygulama yasal değildir.

İdarede yapılan incelemede, işçilerin 2019 yılı itibariyle 100, 200, 300 gün gibi kullanılmayan izinlerin olduğu anlaşılmıştır. Söz konusu düzenlemeler uyarınca işçilere yıllık izinleri mevzuatın öngördüğü şekilde kullandırılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

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**
Bankamatik Ünite Alanlarının İhalesiz ve Bedelsiz Olarak Belediye Şirketine Verilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde Bulgu 4 olarak yer verilmiştir.
Belediye Taşınmazının Mevzuata Aykırı Olarak Vakfa Tahsis Edilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
İdare Taşınmazının Mevzuata Aykırı Olarak Derneğe Tahsis Edilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Mevzuata Aykırı Olarak Spor Kulübü Derneğine Taşınmaz Tahsis Edilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kalkınma Ajansı Paylarının Bir Önceki Yıl Gerçekleşen Bütçe Gelirleri Esas Alınarak Hesaplanmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kesinleşmiş Sayıştay İlamlarının İnfazının Yerine Getirilmemesi	2018	Kısmen Yerine	Sayıştay ilamlarının

www.balioglu.net

		Getirildi	büyük bir kısmı tahsil edildi. Kalan miktar aylık taksitler halinde kesilmektedir.
Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler İçin Bütçe Mahsupları Hesabının Kullanılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde Bulgu 3 olarak yer verilmiştir.
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına İlişkin Katkı Payının Zamanında Aktarılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
İndirimli Emlak Vergisi Uygulamasından Yararlanmaması Gereken Kişilerin Bu Uygulamadan Yararlanması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Taksi Duraklarının İhalesiz Olarak ve Ecrimisil Tahakkuk ve Tahsilatı Yapılmaksızın Kullandırılması	2018	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde Bulgu 10 olarak yer verilmiştir.

www.balioglu.net

2018 Yılı Ücret Tarifesinde Mevzuata Aykırı Olarak İndirimler Yapılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
775 Sayılı Gecekondu Kanunu Gereğince Kullanılması Gereken Paraların İdarenin Genel Hesaplarına Aktarılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapı ve Şebekelerinden Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Vakıf ve Derneklere Yapılan Ayni Yardımlara İlişkin Mevzuata Aykırı İş ve İşlemlerin Bulunması	2018	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde Bulgu 11 olarak yer verilmiştir.
Mülkiyeti İdareye Ait Olan Taşınmazların, Kira Süresi Bitiminde İhale Yapılmaksızın Encümen Kararı ile Aynı Kişilere Kiraya Verilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Otopark Yönetmeliği Uyarınca Tahsil Edilen Bedellerin Büyükşehir Belediyesine Aktarılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediyenin Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır Aşıldığı Halde Temizlik Hizmet Alımı İşi Kapsamında Çalıştırılmak Üzere Diğer Belediye Şirketi Üzerinden Personel Alımı Yapılarak Bu İş Kapsamında Çalıştırılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
İdare Taşınmazının Mevzuat Hükümlerine	2018	Tam Olarak	

www.balioglu.net

Aykırı Olarak Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi		Yerine Getirildi	
İşçilerin Birikmiş Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde Bulgu 13 olarak yer verilmiştir.
İşgal Edilen İdare Taşınmazlarının Tahliyesine Yönelik İşlem Tesis Edilmemesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde Bulgu 6 olarak yer verilmiştir.
İdareye Ait Olan Ambalaj Atıklarının Toplanması Değerlendirilmesi İmtiyazının/Hakkının İhalesiz Olarak Devredilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Bazı Taşınmaz Kiralamalarında KDV Tahakkuku Yapılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediye Taşınmazının Mevzuata Aykırı Olarak Bodrum Ticaret Odasına Tahsis Edilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve

www.balioglu.net

			Değerlendirmeler Bölümünde Bulgu 5 olarak yer verilmiştir.
İdarece Tahsil Edilen Çevre ve Temizlik Vergisine İlişkin Gecikme Zammının %20'lik Kısmının Muğla Büyükşehir Belediyesine Gönderilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Diğer Kamu İdarelerine Yapılan Taşınmaz Tahsislerinin Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Elden Çıkarılacak Maddi Duran Varlıkların Tamamının Amortismana Tabi Tutulmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
İdarenin Şirketlerdeki Sermaye Tutarı ile Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Uyuşmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Tapuda Kayıtlı Taşınmazlar İcmal Cetveli ile Emlak ve İstimlak Müdürlüğü Verilerinin Tam Olarak Örtüşmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşününün Dayanakları Bölümünde Bulgu 1 olarak yer verilmiştir.
Yapılandırılan Borçların İzlendiği Hesapların Gerçeği Yansıtmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net