T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

RİZE BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

www.balioglu.net

Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 6
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 7
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 7
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 7
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 8
7. DENETİM BULGULARI 8
8. EKLER 25

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personelin Kadro ve Mevcut Durumu 3
Tablo 2: Birimlere Göre Personel Dağılımı 3
Tablo 3: Gelir Bütçesi 5
Tablo 4: Gider Bütçesi 5
Tablo 5: Gelir Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelir Kalemleri 177
Tablo 6: Belediyenin Şirket Katılım Payları ve Sermayesi 19

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

2. Belediye Başkan Yardımcılığından Şube Müdürlüğüne Atanmanın Mutat Uygulama Haline Gelmesi

3. Gecekondu Kanunu'nda Belirtilen Fon Hesabının Oluşturulmaması

4. Bazı Demirbaşların, Demirbaşlar Hesabı Yerine İlk Madde Malzeme Hesabına Kaydedilmesi

5. Belediye Tarafından Muafiyet Kapsamındaki Taşınmazları İçin Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi

6. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyet Yürüten İşletmeler Bulunması

7. Toplu Taşıma Hizmetinin İhalesiz Gerçekleştirilmesi

8. Gelir Kalemlerinin Tahakkuk Tahsilat Oranlarının Düşük Kalması

9. Belediye Şirketleriyle İlgili Kurum Bünyesinde Yeterli Bilgi ve Belge Bulunmaması

10. Kurum Kadrolu İç Denetçisinin Şube Müdür Vekili Olarak Görevlendirilmesi ve İç Denetim Raporunun Düzenlenmemesi

11. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d Maddesine Göre Yapılan Mal Alımlarının Kanunda Öngörülen % 10'luk Sınırı Aşması

12. İlk Madde ve Malzeme Hesabına Kaydedilmesi Gereken Bazı Alımların Doğrudan Gider Yazılması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen Anayasa hükümleri doğrultusunda 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu belediyeler için temel yasal düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.

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

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

Ayrıca belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsamakta olup; belediye meclisinin kararıyla mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilmektedir.

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

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

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

www.balioglu.net

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ile Rize Belediyesi sanayi ve ticaret bölgesi olması sebebiyle B4 grubu belediyeler arasında yer almaktadır.

Belediyede,

- Kadrolu personel: 657 sayılı Kanun'a göre, idareye tahsis edilmiş kadrolara istinaden istihdam edilen memur personel,

- Sözleşmeli personel: 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin 3'üncü fıkrası gereği kurum bünyesinde istihdam edilen sözleşmeli personel,

- İşçi: 4857 sayılı İş Kanunu ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu gereği kurum bünyesinde istihdam edilen personel olmak üzere üç değişik şekilde personel istihdam edilmekte olup mevcut sayıları aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 1: Personelin Kadro ve Mevcut Durumu

Çalışanların Statüsü		Mevcut		
		Toplam	Boş	Toplam
Memur		177	296	473
Sözleşmeli Personel		23	-	23
Kadrolu İşçi	Normal	22	202	227
	Özürlü	1	-	-
	Eski hükümlü	1	-	-
Geçici İşçi	Normal	1	-	-
	Özürlü	-	-	-
	Eski hükümlü	-	-	-
Toplam		**225**	**498**	**723**

Tablo 2: Birimlere Göre Personel Dağılımı

Birim Adı	Memur	Sözleşmeli Personel	İşçi	Geçici İşçi	Şirket Çalışanı	TOPLAM
Başkan Yardımcıları	3	-	-	-	-	3
Özel Kalem Müdürlüğü	5	-	1	-	51	57
İnsan Kaynakları ve Eğitim Müd.	4	-	-	-	3	7
Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müd.	3	1	-	-	5	9
Hukuk İşleri Müdürlüğü	2	1	-	-	2	5
Muhtarlık İşleri Müdürlüğü	1	-	-	-	2	3
Makine İkmal Bakım ve Onarım Müd.	5	-	9	-	72	86
Teftiş Kurulu Müdürlüğü	1	-	-	-	-	1
Mali Hizmetler Müdürlüğü	21	-	3	-	55	79
Satınalma Müdürlüğü	1	-	-	-	2	3
İtfaiye Müdürlüğü	18	-	2	1	45	66
Veteriner İşleri Müdürlüğü	7	-	-	-	9	16
Hal Müdürlüğü	7	-	3	-	18	28
Fen İşleri Müdürlüğü	10	3		-	51	64
Park ve Bahçeler Müdürlüğü	6	1	2	-	33	42
Rize Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	8	1	2	-	81	92
Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	8	1	-	-	95	104
İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	14	9	-	-	6	29
Yapı Kontrol Müdürlüğü	4	-	-	-	3	7
Plan ve Proje Müdürlüğü	3	5	-	-	2	10
Yazı İşleri Müdürlüğü	9	-	-	-	8	17
Kültür ve Sosyal İşleri Müdürlüğü	6	-	1	-	32	39
Temizlik İşleri Müdürlüğü	2	1	-	-	144	147
Zabıta Müdürlüğü	29	-	1	-	18	48

www.balioglu.net

Ribelsan Hizmet Ofisi	-	-	-	-	33	33
TOPLAM	**177**	**23**	**24**	**1**	**770**	**995**

1.3. Mali Yapı

Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak belediye başkanı tarafından hazırlanan ve ayrıntılı harcama ve finansman programlarını da içeren 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 kararıdır. Belediye başkanı ve harcama yetkilileri, bütçe dışı harcama yapamayacakları gibi bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından da sorumludur. Belediye başkanları tarafından hazırlanan bütçe tasarıları, görüşleri ile birlikte belediye meclisine sunulması maksadı ile encümene gönderilir ve encümenin sunduğu görüşün ardından mali yılbaşından itibaren belediye meclisi kararı ile yürürlüğe girer.

Belediyeler tarafından hazırlanan bütçe tasarıları, konsolide edilmek ve 5018 sayılı Kanun uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir.

www.balioglu.net

Her yıl bütçesinin kesin hesabı, belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonra nisan ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap, belediye meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır.

Yukarıda bahsedilen kanuni düzenlemelerin yanı sıra, 27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belediye bütçesine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre, bütçeler temel anlamda; gider ve gelir bölümlerinden oluşur. Gider bütçesi dört bölümden oluşur ve bu bölümler sorumluluğun, faaliyet türlerinin, harcamanın hangi kaynaktan karşılandığının ve faaliyetlerin ekonomik ve mali anlamda çeşitlerinin belirlenmesine hizmet eder. Gelir bütçesi ise kurumların gelirlerinin çeşitlerini gösterir.

Adı geçen Yönetmelik, bütçe denkliğinin sağlanmasında bütçe gelirlerinin esas alınacağını ve gelirlerin giderleri karşılamaması halinde aradaki farkın, ilk olarak giderlerde indirim yapılması ya da yeni gelir kaynakları bulunması suretiyle giderilmeye çalışılacağını, buna rağmen denklik sağlanamaz ise, borçlanma yoluna gidilebileceğini hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca gerek 5018 sayılı Kanun ve gerekse Yönetmelik hükümleri uyarınca, bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir. Bu anlamda, belediye tarafından bütçe işlemlerinde nakit esaslı muhasebe sistemi kullanılmaktadır.

Yukarıda yer verilen ifadelerden de görüleceği üzere, bütçe, belediyelerin hangi gelir kaynaklarını kullanarak hangi giderleri gerçekleştirmeyi planladığını gösteren bir araçtır. Bu doğrultuda belediyenin 2019 yılı bütçe gelir ve gider gerçekleşmelerine ilişkin bilgilere aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 3: Gelir Bütçesi

Bütçe Gelirinin Türü	Tahmini Bütçe (TL)	Gerçekleşen Bütçe(TL)	Oran %
Vergi Gelirleri	26.000.000,00	20.780.986,24	79,93%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	30.000.000,00	28.055.948,71	93,52%
Alınan Bağış ve Yardımlar	10.000.000,00	32.408.908,62	324,09%
Diğer Gelirler	105.000.000,00	84.771.832,26	80,73%
Sermaye Geliri	29.000.000,00	1.835.092,54	6,33%
Toplam	**200.000.000,00**	**167.852.768,37**	**83,93%**

www.balioglu.net

Tablo 4: Gider Bütçesi

Bütçe Giderlerinin Türü	Tahmini Bütçe	Gerçekleşen Bütçe	Oran %
Personel Giderleri	22.523.000,00 (TL)	24.979.953,06 (TL)	110,91%
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Giderleri	3.160.000,00	3.345.709,22	105,88%
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	120.717.000,00	105.525.616,16	87,42%
Faiz Giderleri	5.490.000,00	7.896.203,17	143,83%
Cari Transferler	4.811.000,00	4.436.261,93	92,21%
Sermaye Giderleri	25.299.000,00	20.806.716,09	82,24%
Yedek Ödenek	18.000.000,00		
Toplam	**200.000.000,00**	**166.990.459,63**	**83,50%**

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 Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi

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

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

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

www.balioglu.net

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

www.balioglu.net

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 02.12.2013 tarih ve 10775 sayılı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Genelgesi kapsamında eylem planının güncelleme çalışmaları tamamlanmıştır.

Kurumda ön mali kontrol sistemi gerçekleştirme görevlisi, harcama yetkilisi ve muhasebe yetkilisi tarafından yapılmaktadır. Bu konuda çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Belediyede 3 adet iç denetçi kadrosu ihdas edilmiş olmasına rağmen ataması yapılan bir adet iç denetçi başka bir birim müdürlüğüne vekaleten atanmıştır.

İç kontrole ilişkin herhangi bir rapor üretilmemiştir. Üst yönetim tarafından iç kontrol faaliyetleri izlenememektedir. İç kontrol yönlendirme ve izleme kurulu mevcut değildir.

Kurumun organizasyon yapısı içerisinde görev yetki ve sorumlulukların belirlenmesi konusundaki çalışmalar yeterli değildir.

Yetki ve yetki devrinin sınırlarını belirleyen düzenlemeler yeterince etkin çalıştırılamamaktadır. Üst yönetime bilgi üretecek yönetim bilgi sistemi mevcuttur.

Süreç akış şemaları mevcut olmasına karşın iş tanımları çok net değildir.

İç kontrol sistemi ve işleyişinin personel ve üst yönetim tarafından sahiplenilmesi için ilave çalışmalara ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Rize Belediyesinin 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının 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

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

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

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

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53 üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56 ncı maddesinde yılık iznin 53 üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59 uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, 60 ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiş, 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de kanuna uygun olarak yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Yine Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103 üncü maddesinde yönetmeliğe aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işverene bu durumda olan her işçi için idari para cezası verileceği hükmü vardır. İdari para cezası ödenmesi durumunda görevini yapmayan harcama yetkililerine rücu edilmesi mevzuat gereğidir.

''Dinlenme" bir hak olarak Anayasamızda yer almakta, İş Kanunu da bu haktan vazgeçilemeyeceğini hüküm altına almaktadır. Bir yıl boyunca fiziken çalışarak yorulan bir işçinin dinlenmesi hem kendi sağlığı hem de iş güvenliği açısından gereklidir. İş Kanunu'nun 59'uncu maddesinde yer alan "İş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde,

www.balioglu.net

işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretinin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceğine" yönelik düzenlemenin, yıllık iznin kullanılıp kullanılmamasına ilişkin bir esneklik olarak değil, izin kullanılamadan iş akdinin feshedilmiş olması durumlarında, işçinin mağduriyetinin önlenmesi olarak algılanması gerekmektedir. İşçi emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda, kullanılmayan izin sürelerine ait ücretinin son ücret üzerinden ödenmesi nedeniyle işçiler izin kullanmaktan feragat edebilmektedir. İşveren olarak kurum yönetimlerine düşen görev çalışanların anayasal haklarının kendi rızalarıyla bile olsa ihlaline yol açan bu uygulamaya izin vermemek olduğundan yıllık izinlerin Kanun'un öngördüğü şekilde kullandırılması sağlanmalıdır. Yıllık izni kullandırma zamanını belirlemek işverenin yönetim yetkisi kapsamındadır. Bazı dönemlerde iş yoğunluğu azalmaktadır. İdare, işleri aksatmayacak şekilde toplu izin uygulayabilir, tüm izni bir anda kullandırabileceği gibi, aylara da bölebilir.

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

www.balioglu.net

BULGU 2: Belediye Başkan Yardımcılığından Şube Müdürlüğüne Atanmanın Mutat Uygulama Haline Gelmesi

Belediyede 21'i dolu 1'i boş olmak üzere toplam 22 adet şube müdürü kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolara yapılan atamaların incelenmesinde 6 tane şube müdürünün önce Belediye Başkan Yardımcısı olarak görevlendirildiği daha sonrada bu kadrodan doğrudan şube müdürlüğü kadrosuna atandığı görülmüştür.

04.07.2009 tarih ve 27278 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in 20 inci maddesinin 1-c bendinde aynen *"Bu Yönetmelik kapsamı dışında bulunan daha üst görevlerde, en az altı ay süreyle çalışmış olanlar, aranan şartları taşımaları kaydıyla, bu Yönetmeliğin 5' inci maddesinde yer alan "yönetim", "araştırma, planlama ve savunma" hizmetleri gruplarında gösterilen kadrolara sınavsız atanabilir. Bu yönetmelik kapsamındaki diğer kadrolara sınavsız atanmak için altı ay çalışmış olmak şartı aranmaz."* denilmektedir.

Madde metninden de anlaşılacağı üzere yönetmelik kapsamı dışında bulunan daha üst görevlerde (Başkan Yardımcılığı) en az altı ay süreyle çalışmış olanlar şube müdürlüğü

kadrosuna sınavsız atanabilecektir.

Mevzuat hükmü bu şekilde olmakla birlikte Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in bir bütün olarak değerlendirildiğinde bu hükmün istisna mahiyetinde bir uygulama olarak değerlendirilmesi gerektiği açıktır. Adı geçen yönetmelikte şube müdürlüğü kadrosuna atanmanın görevde yükselme sınavına tabi olduğu açıkça belirtilmiş olup daha sonrada bunun istisnaları sayılmıştır. İstisnai bir düzenlemenin genel uygulama haline getirilmesi hem yönetmeliğin amacını aşan bir uygulama olacak hem de yönetmelik hükümlerinin bertaraf edilmesi sonucunu doğuracaktır. Yönetmelik'te belirtilen istisnai hüküm için herhangi bir sayı sınırlaması olmaması bu yöntemin sınırsız olarak kullanılabileceği anlamına da gelmemektedir.

Şube Müdürlüğüne atanmada bu yöntemin sürekli kullanılması, çalışma verimi ve barışını olumsuz etkileyeceği gibi kariyer ve liyakat ilkelerine de uygun düşmeyecektir.

Bu nedenle yukarıda ifade edilen kariyer ve liyakat ilkelerinin temini ile çalışma verimi ve barışının sağlanması açısından müdürlük kadrolarına 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik hükümlerine uygun olarak görevde yükselme sınavları sonucunda başarılı olan personel arasından asaleten atama yapılması, başkan yardımcılığından sınavsız müdür kadrolarına atanmanın ise istisnai bir düzenleme olarak görülüp genel uygulama olarak görülmemesi mevzuatın düzenleniş amacına daha uygun olacaktır.

www.balioglu.net

BULGU 3: Gecekondu Kanunu'nda Belirtilen Fon Hesabının Oluşturulmaması

775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre oluşturulması gereken fon hesabının teşkil ettirilmediği, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazlarının satış bedellerinden aktarılması gereken payın, fon hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

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

775 sayılı Kanun'un 13 üncü maddesinde aynen:

"Buna göre 12'nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paralar, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın izni alınmak şartıyla:

a) Bu kanundaki amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında,

b) Islah olunacak gecekondu bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında,

c) Kendi bütçe imkânlarıyla karşılanamayan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tespit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır." denilmektedir.

Yukarıda mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere ilgili fonda biriken paralar 775 sayılı Kanun'un 13 üncü maddesinde açıklanan yerlerde kullanılabilecek, bunun dışındaki yerlerde kullanılamayacaktır.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un "Taksitle ödeme, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir" başlıklı 5 inci maddesinde; *"... Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10'u, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılır. Kalan kısmından ise ilgili belediyeye % 30, varsa büyükşehir belediyesine % 10 oranında pay verilir. ...Bu paylar tahsilini takip eden ayın yirmisine kadar ilgili idarelerin hesaplarına aktarılır. ..."* denilmektedir.

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

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

Yapılan inceleme neticesinde, Hazine tarafından belediyeye toplu olarak gönderilen tutarların 600.05.02.08.99 nolu "Mahalli İdarelere Ait Diğer Paylar" hesabına, Yönetmelik'e

www.balioglu.net

uygun olarak kaydedildiği görülmüştür. Madde kapsamında belediyeye gönderilen payın toplam tutarı (%10+%30) 61.500,00 TL'dir. Bu tutarın %10'a tekabül eden kısmının bankada açtırılacak ayrı bir hesapta tutulması ve mevzuatta öngörülen alanlarda kullanılması gerekmektedir. Ancak ayrı hesap açtırılmamıştır ve gönderilen paralar Kanun'da öngörülen amaçlar için kullanılmamaktadır.

Bahsedilen gecekondu fonu için ayrı bir hesap açtırılarak gönderilen paralar bu hesaba aktarılmalı ve Kanun'da öngörülen amaçlar için kullanılmalıdır.

BULGU 4: Bazı Demirbaşların, Demirbaşlar Hesabı Yerine İlk Madde Malzeme Hesabına Kaydedilmesi

İdare tarafından 2019 yılı içerisinde alımı gerçekleştirilen bazı demirbaş malzemelerinin 255-Demirbaş hesabı yerine doğrudan 150-İlk Madde Malzeme Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, 255-Demirbaşlar Hesabı'nın niteliğinin anlatıldığı 198'inci maddesinde 255 nolu hesabın, kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan her türlü büro makine ve cihazları ile döşeme, masa, koltuk, dolap, mobilya gibi uzun süre kullanılabilen varlıkların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Yine hesabın işleyişinin anlatıldığı 199 uncu maddesinde ise bütçeye gider kaydıyla edinilen demirbaş tutarlarının 255-Demirbaşlar Hesabına borç kaydedileceği açıklanmıştır. Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılacak olan demirbaşların 255-Demirbaşlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Belediye muhasebe işlem ve evrakları üzerinde gerçekleştirilen denetimde bazı demirbaş niteliğine haiz duran varlıkların (oyun grubu, duvar apliği, stor perde) 255-Demirbaşlar Hesabı ile ilişkilendirilmeden doğrudan 150-İlk Madde Malzeme hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Söz konusu demirbaşlara ilişkin tutarların öncelikle 255-Demirbaşlar hesabına alınarak bilançoda gözükmesinin sağlanması ve yıl sonunda da amortisman ayrılarak giderleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından ilgili hususun 2020 yılı içinde düzeltildiği ifade edilmiş olsa da 2019 yılı için mali tablolarda hatanın etkisi devam etmiştir.

www.balioglu.net

BULGU 5: Belediye Tarafından Muafiyet Kapsamındaki Taşınmazları İçin Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi

Belediye tarafından yapılan elektrik faturası ödemelerinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 16'ncı maddesine aykırı olarak elektrik tüketim vergisi ödendiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Belediyeye tanınan muafiyet"* başlıklı 16'ncı maddesinde;

"Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaftır." hükmü yer almaktadır.

Anılan madde ile belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık olan, gelir getirmeyen taşınmazlarından olan park ve bahçeler, belediye hizmet binaları, mesleki eğitim kurs binaları, mahalle aralarında yer alan spor sahaları ve kamu hizmeti sunulan diğer binaların inşa ve kullanımlarının katma değer vergisi ile özel iletişim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı payından muaf olduğu hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Ancak kurumca yapılan elektrik faturası ödemelerinin incelenmesinde, kamu hizmetine tahsis edilen, kamunun yararlanmasına açık olan, gelir getirmeyen taşınmazlarından olan park ve bahçeler, belediye hizmet binaları ve kamu hizmeti sunulan diğer binaların kullanımlarına bağlı elektrik tüketim vergisinin ödendiği tespit edilmiştir. Bu durum kurum mali tablolarının gelir ve gider kalemlerinde hataya neden olmaktadır.

BULGU 6: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyet Yürüten İşletmeler Bulunması

Belediye sınırları içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet yürüten işletmeler olduğu ve bu işletmelerle ilgili mevzuata uygun işlem tesis edilmediği görülmüştür.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasında;

"*Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılamaz ve çalıştırılamaz''*

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun ''Belediyelerin Yetkileri ve İmtiyazları'' başlıklı 15'inci maddesinin (c) bendinde;

''Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek."

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

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

Mevzuat hükümlerine göre; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu yönetmelik kapsamında işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının alınması gerekmektedir.

Belediyenin Zabıta Müdürlüğünden alınan bilgilere göre kurumun görev ve yetki sınırları içinde 2571 adet ruhsatlı 2429 adet ruhsatsız işyeri olduğu anlaşılmıştır. Bu verilerden hareketle toplam 2429 adet işyerinin ruhsatsız faaliyet gösterdiği, buna bağlı olarak da Belediyenin işyeri açma ve çalışma ruhsat harcı gelir kaybının olduğu görülmüştür.

www.balioglu.net

BULGU 7: Toplu Taşıma Hizmetinin İhalesiz Gerçekleştirilmesi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15 inci maddesi uyarınca imtiyaz hakkı kapsamındaki toplu taşıma hizmetinin mevzuata aykırı olarak gördürüldüğü tespit edilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un "*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları*" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde;

"*Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek.*" hükmü yer almaktadır.

Belediyelerin yapması veya yaptırması gereken toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz sözleşmesi, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma yoluyla üçüncü kişilere devredilebilmesi mümkündür. Belediyelerin toplu taşıma hizmetini bizzat yapmak yerine devretmeye karar vermeleri durumunda, anılan usullerden birini seçmeleri ve bunları ihale etme işlerini 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun şekilde gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Bu hizmetlerin ihale edilmesindeki gaye ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun

şartlarla ve zamanında karşılanması ile açıklık ve rekabetin sağlanmasıdır.

Yapılan incelemede Belediyeye ait toplu taşıma imtiyaz hakkının konusu olan toplu taşıma hizmetlerinden;

Alipaşa-Bozkale hattına ait ihale yapılmadığı ve söz konusu hattın 6 adet özel halk otobüsü ile S.S. 8 No'lu Motorlu Taşıyıcılar ve Şehiriçi Dolmuşları Kooperatifi tarafından işletildiği,

Şehrin güney mahallelerine ait olan 7 ayrı hattın 12 özel halk otobüsü ile 44 No'lu Şehiriçi Halk Otobüsü Kooperatifi tarafından işletildiği fakat söz konusu hattın işletilmesine dair sözleşmenin 30.12.2017 tarihi itibariyle sona ermesine rağmen, toplu taşıma hizmetlerinin ihalesi, 20.02.2020 tarih ve 2020/136 sayılı encümen kararıyla gerçekleştirilmiştir.

Bu itibarla, ilgili toplu taşıma hatlarına ilişkin kamu hizmetlerinin yürürlükteki mevzuat hükümlerine uygun yapılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 8: Gelir Kalemlerinin Tahakkuk Tahsilat Oranlarının Düşük Kalması

Yapılan incelemelerde tahakkuku gerçekleştirilen bazı gelir kalemlerine ilişkin mevzuatta hükmedilen yasal yolların tatbik edilmemesi neticesinde ilgili gelir kalemlerine ilişkin tahsilat oranlarının düşük kaldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu " başlıklı 8'inci maddesinde;"*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.* " denilmektedir.

Anılan Kanun'un 60'ıncı maddesinin (e) bendinde, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmış, mezkûr Kanun'un 61'inci maddesinde muhasebe yetkilisinin, 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 ile muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38' inci maddesinin (f) bendinde; Belediye Başkanının idare gelirlerini takip ve tahsil etmekle görevli olduğu belirtilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Kanunun şümulü" başlıklı 1 inci maddesinde; belediyelere ait vergi, resim, harç, para cezası gibi asli ile faiz gibi fer'i amme alacakları hakkında 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, 37' nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekâletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği, 55' inci maddesinin birinci fıkrasında, amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

İdarenin ilgili birimleri tarafından borçlulara ödeme emri gönderilmiş ancak Gelir Kesin Hesap Cetvelini oluşturan gelir kalemlerinin tahakkuk tahsilât oranlarının düşük düzeyde kaldığı ve toplam tahakkuk tutarı olan 204.979706,60 liranın 167.852.768,37 lirasının tahsil edildiği, 37.126.938,23 liranın da gelecek yıla devredilerek tahsil edilemediği tespit edilmiştir. Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinde önemli görülen ancak tahakkuk/tahsilat oranı düşük kalarak gelecek yıla devreden bazı gelir kalemleri aşağıda gösterilmiştir.

Belediyenin gelir ve alacakları ile ilgili olarak tahakkuk/tahsil oranını artırmak için mali hizmetler birimi tarafından tahakkuku yapılmış olan alacak işlemlerinin zamanında başlatılması, borcunu ödemeyen kişiler hakkında da yasal işlemlerin başlatılması için bilgi ve belgelerin hukuk birimine zamanında gönderilmesi gerekir.

Tablo 5: Gelir Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelir Kalemleri

	TOPLAM TAHAKKUK (TL)	NET TAHSİLAT (TL)	TAHAK/ TAHS ORANI %
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	23.072.228,26	13.898.316,94	60,24
Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	24.681.461,51	18.733.209,99	75,90
Kira Gelirleri	13.290.711,79	9.322.738,72	70,14
Para Cezaları	15.046.254,99	3.173.236,99	21,09
Diğer Çeşitli Gelirler	7.634.208,80	5.054.835,84	66,21
Taşınmaz Satış Gelirleri	3.718.778,39	1.617.991,36	43,51

BULGU 9: Belediye Şirketleriyle İlgili Kurum Bünyesinde Yeterli Bilgi ve Belge Bulunmaması

Yapılan incelemelerde gerek mali hizmetler biriminde gerekse diğer birimlerde Belediyenin şirketleri ile ilgili olarak bilgi ve belgelerin mevcut olmadığı görülmüştür.

Rize Belediyesinin hissedarı olduğu şirketlerin faaliyetleri, yükümlülükleri ve mali verileri ile ilgili olarak birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen mevzuat düzenlemelerinde bu hususlarda bir düzenleme bulunmamaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun;

"Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8 inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu,

"Muhasebe sistemi" başlıklı 49'uncu maddesinde; kamu hesaplarının, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkililerileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı, hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Kamu idarelerinin sorumluluğu" başlıklı 76'ncı maddesinde; Malî karar ve işlemlere ilişkin her türlü kayıt, bilgi ve belgeler, kamu idareleri tarafından düzenli olarak muhafaza edileceği, kamu idareleri ve görevlilerinin, malî yönetim ve kontrol sistemleri ile bütçenin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması, muhasebeleştirilmesi, raporlanması işlemlerine ait bilgi ve belgeleri denetimle görevlendirilmiş olanlara ibraz edeceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 56'ncı maddesine göre Belediye Başkanı, hazırlayacağı faaliyet raporlarında, "Bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin" bilgi ve değerlendirmelere yer verecektir. Nitekim Belediye Meclisi denetim ve bilgi edinme yetkisini 26'ncı madde uyarınca faaliyet raporlarıyla kullanabilmektedir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in "Tam açıklama ilkesi" başlıklı 7'nci maddesinde; faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin eksiksiz olması ve faaliyet sonuçlarını tüm yönleriyle açıklaması gerektiği belirtilmektedir.

Belediyenin hissedarı olduğu şirketler ve sermaye durumları aşağıdaki tabloda

www.balioglu.net

görülmektedir

Tablo 6: Belediyenin Şirket Katılım Payları ve Sermayesi

ŞİRKET ADI	KATILIM PAYI ORANI (%)	SERMAYESİ (TL)	ÖDENEN SERMAYE (TL)	BELEDİYENİN SERMAYESİ (TL)
RİBELSAN RİZELİ BELEDİYELER İNŞ. VE İHT. MADD. SAN. TİC. LTD. STI.	99,975	2.999.100,00	2.998.350,00	2.998.350,00
RİBELKENT YAPI İNŞAAT TAAH. TURİZM VE TİC. LTD. ŞTİ.	100	1.030.000,00	130.000,00	1.030.000,00

RİBERSAN şirketinin 31.12.2019 tarihi itibariyle toplam 69.198.191.-TL geliri, 74.797.691.-TL gideri gerçekleşmiştir. Yıl sonu itibariyle toplam 30.038.251.-TL alacağı, 45.676.929.-TL borcu bulunmaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, hesap verme sorumluluğu, muhasebe sistemi ve hazırlanacak faaliyet raporları için hissedarı olunan şirketler hakkında kurumsal olarak doğru, güvenilir ve zamanında bilgi ve belgelerin alınabilmesi için bir birimin veya servisin görevlendirilmesi ve bununla ilgili olarak iş akışının da belirlenmesi gerekir. Ayrıca kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması adına şirket faaliyetlerinin daha fazla kamu kaynağına ihtiyaç duymayacak şekilde sürdürülebilir kılınması için gerekli tedbirlerin (faaliyet sonuçlarının, yükümlülüklerinin) alınması gerektiği düşünülmektedir.

2020 yılı içerisinde Mali Hizmetler biriminde belediye şirketleri ilgili olarak dosya oluşturulmuştur.

BULGU 10: Kurum Kadrolu İç Denetçisinin Şube Müdür Vekili Olarak Görevlendirilmesi ve İç Denetim Raporunun Düzenlenmemesi

Rize Belediyesinde İç Denetçi olarak atanan kişinin fiilen bu görevi yapmayıp başkanlık oluruyla şube müdürlüğüne vekaleten görevlendirildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "İç kontrolün tanımı" başlıklı 55'inci maddesinin 1'inci fıkrasında;

"*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, mali bilgi ve yönetim*

www.balioglu.net

bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür."

"Kontrolün yapısı ve işleyişi" başlıklı 57'nci maddesinin 1'inci fıkrasında; "Kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler ile ön mali kontrol ve iç denetimden oluşur."

"İç Denetim" başlıklı 63' üncü maddesinin 2' nci fıkrasında; "*İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir."* hükümleri yer almaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 63'üncü maddesinde iç denetim tanımlanmış; "İç denetçinin görevleri" başlıklı 64 üncü maddesinde, kamu idarelerinin yıllık iç denetim programının üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanacağı ve üst yönetici tarafından onaylanacağı belirtilmiş;

İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 39'uncu maddesinde iç denetimin planı hakkında ifadelere yer verilmiş, aynı yönetmeliğin iç denetim programı başlıklı 40'ıncı maddesinde de *"En riskli alan ve konulara öncelik verilmek ve denetim maliyeti de dikkate alınmak suretiyle, yöneticiler ve gerektiğinde çalışanlarla görüşülerek iç denetim planıyla uyumlu bir iç denetim programı hazırlanır. Bir yıllık dönemi geçmemek üzere hazırlanacak iç denetim programlarında; denetlenecek alanlar ve konular, iç denetçilerin isimleri belirtilerek, zaman çizelgesine bağlanır. Hazırlanan iç denetim programı üst yönetici tarafından onaylanır…*" hükmü yer almıştır.

Durum böyle iken kurumda mevcut 3 adet iç denetçi kadrosundan sadece birine atama yapıldığı ve atanan bu kişinin de daha sonra başkanlık oluru ile Plan Proje Müdür Vekili olarak görevlendirildiği görülmüştür. İlgili kişi iç denetime yönelik herhangi bir çalışma yapmadığı gibi fiilen yapmadığı iç denetçilik kadrosunun özlük haklarından yararlanmakta ve önceki yıllarda da bulgu konusu yapılan husus aynen devam ettirilmektedir.

Her ne kadar Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu, rızalarının aranması şartıyla iç denetçilerin idari görevlere geçici süreyle vekâleten veyahut tedviren görevlendirilmesinin mümkün olduğunu belirtmiş olsa da idari göreve atama 2,5 yıllık bir süreyi aşmış ve sürekli hale gelmiştir. İdarenin iç denetim ihtiyaçları ve kurumda sadece bir

www.balioglu.net

tane iç denetçinin bulunması karşısında kişinin iç denetçilik görevini fiilen yapmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 11: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d Maddesine Göre Yapılan Mal Alımlarının Kanunda Öngörülen % 10'luk Sınırı Aşması

Belediye tarafından gerçekleştirilmiş olan mal alımlarının önemli bir bölümünün ihalesiz bir şekilde doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği ve doğrudan temin sınırı için öngörülen %10 limitinin aşıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanun'un Temel İlkeler başlıklı 5'inci 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.

...

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir..."

Kanun'un İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar başlıklı 62'nci maddesinin (ı) bendinde;

"ı) (Ek:4964/38 md.) Bu Kanunun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun görüşü olmadıkça aşamaz." denilmektedir.

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin Temel ilkeler başlıklı 4 üncü maddesinin 7 nci bendinde de; Kurulun uygun görüşü olmadıkça, Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22 nci maddesinin (d) bendinde yer alan parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine mal alımı amacıyla konulacak ödeneklerin %10'unu aşamayacağı, belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendinin uygulanmasına ilişkin açıklamalar başlıklı 21 inci maddesinde;

" 21.1. 4964 sayılı Kanunla değişik 4734 sayılı Kanunun 62 nci maddesinin (ı) bendinde "Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak

www.balioglu.net

harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin % 10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.

.....

21.2. 4734 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22 nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde kurum ve kuruluşlar, yıllık bütçelerinde belirlenen toplam ödenek miktarını dikkate alacaklardır. Kurum ve kuruluşlar, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı % 10 oranını hesaplayacaklardır. Burada önemli olan husus, ilgili veya bağlı birimlerin değil kurum veya kuruluşun toplam ödeneklerinin % 10'unun aşılıp aşılmamasıdır.

...

21.8. Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendi ile 22 nci maddesinin (d) bendinde yer alan parasal limitlerin toplamı dikkate alınırken mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için ayrılan ödenek tutarları ayrı ayrı değerlendirilecektir." hükümleri yer almaktadır.

www.balioglu.net

Mali tablolar ve belgelerin incelenmesi neticesinde, mal alımları için 25.740.000 TL ödenek ayrıldığı, söz konusu ödeneğin 5.755.037,09 liralık kısmının doğrudan temin yöntemiyle mal alımı olarak gerçekleştirildiği görülmüştür. Bu da ayrılmış olan ödeneğin % 22,36'sına tekabül etmektedir. Mal alım ödeneğinin %10' unu aşan 3.181.037,09 liralık kısım için Kamu İhale Kurulundan uygunluk görüşü alınması gerekirken uygunluk görüşü alınmadan mal alımı yapılmıştır.

İhtiyaçların öncelikle açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü ile temin edilmesi, söz konusu usullerden biri ile temin edilememesi durumunda diğer usul ve yöntemlerle alım yapılması ve doğrudan teminle ihtiyaçların alınmasında, idarenin bu amaçla ayırmış olduğu ödeneğin %10'unu aşan kısım içinde Kamu İhale Kurulundan uygun görüşü alınması gerekir.

BULGU 12: İlk Madde ve Malzeme Hesabına Kaydedilmesi Gereken Bazı Alımların Doğrudan Gider Yazılması

Temsil Tanıtma giderleri kapsamında alınan ve belediyede muhafaza edilerek peyderpey kullanılan bazı ürünlerin (paket çay, çeşitli içecekler, hediyelik eşya v.s) 150- İlk Madde ve Malzeme hesabına kaydedilmeden doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 150- İlk Madde ve Malzeme hesabının niteliğini açıklayan 115 inci maddesinde bu hesabın, kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı Yönetmelik'in 150- İlk Madde ve Malzeme hesabının işleyişini açıklayan 116 ncı maddesine göre; satın alınan veya üretilen ilk madde ve malzemeler bir taraftan maliyet bedelleri ile bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilmeli, tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemeler bu hesaba alacak, 630- Giderler hesabına borç kaydedilmelidir.

Belediye muhasebe kayıtları ve harcama evraklarının incelenmesi neticesinde, 2019 yılı içinde kurum depolarında muhafaza edilerek peyderpey tüketime verilen bazı ürünlerin 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydı yapılmadan doğrudan giderleştirildiği görülmüştür (630-Giderler Hesabına Kayıt).

Söz konusu uygulama neticesinde kurumun 2019 yılı mizanında 150- İlk Madde ve Malzeme Hesabı gerçek durumu yansıtmamış ayrıca dönem sonunda depoda bulunan fiili malzeme miktarının muhasebe sistemi aracılığıyla anlaşılması da mümkün olamamıştır.

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**
İlan ve Reklam Vergisinin Bazı Mükelleflere Tahakkuk Ettirilmemesi veya Eksik Tahakkuk Ettirilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediyeye Ait Bazı Taşınmazların Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bu tür taşınmazların belirlenip peyderpey genel usuller uyarınca ihale edilmesi için çalışmalar başlamıştır.
Borçlanma Sınırlarının Aşılması ve Yüzde Onu Aşan Borçlanma İçin Bakanlıktan İzin Alınmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Toplu Taşıma Hizmetinin Mevzuata Aykırı Olarak Gerçekleştirilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Hafriyat ve İnşaat Atıklarının Döküm ve Bertaraf Sahaları ile Depolama Sahalarının Belirlenmemesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Konu ile ilgili kurum bünyesinde çalışmalar başlatılmış olup alanların belirlenmesinin kısa sürede sağlanacağı ifade edilmiştir.
Otopark Bedeli Olarak	2018	Kısmen	Konu ile ilgili ayrı bir hesap

www.balioglu.net

Alınan Paraların Amacı Dışında Kullanılması		Yerine Getirildi	açılmıştır fakat toplanan meblağlar halen belediyenin genel gelirlerine dahil edilmektedir.
Alınan Çekler Hesabının Kullanılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediye Tarafından Diğer Kurumlara Yapılan Tahsislerin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisi Tutarlarının İndirim Konusu Yapılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediye Adına Tapuda Kayıtlı Bulunan Bazı Taşınmazların Belediye Kayıtlarında Yer Almaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Tapu müdürlüğü ile koordineli uyumlaştırma çalışmaları devam etmektedir.
Belediyeye Ait Bazı Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Gelir rayiç bedelleriyle muhasebe kayıtları güncellendi.

www.balioglu.net