



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ERZURUM PALANDÖKEN

BELEDİYESİ

2015 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2016

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	14
8.	EKLER.....	25

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1: 2013–2015 Dönemi Bütçe Giderleri Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri .	1
Tablo 2: 2013–2015 Dönemi Bütçe Gelirleri Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri ..	2
Tablo 3 : 2015 Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar.....	2
Tablo 4: 2015 Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar.....	3
Tablo 5: 2015 Yılı Boş Yemiye Numaraları	16
Tablo 6: İşgal Edilen Belediye Arsaları.....	18
Tablo 7: Kadrolar.....	20
Tablo 8: 5 Yıllık Bütçe Gerçekleşmeleri	24

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Palandöken Belediyesi'nde mali iş ve işlemler, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla getirilen tahakkuk esaslı muhasebe sistemine uygun olarak düzenlenmekte ve uygulamalar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmasının birinci düzeyi açısından dağılımı, aşağıda Tablo 1'de yer almaktadır.

Tablo 1: 2013 – 2015 Dönemi Bütçe Giderleri Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri (TL)

Gider Türü	2013	2014	2015	Değişim Oranı (2015/2013)
Personel giderleri	8.213.629,65	9.530.593,89	10.866.747,12	1,32
Sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri	1.462.183,72	1.791.401,36	2.014.784,16	1,38
Mal ve hizmet alımları	8.660.394,17	11.427.097,39	12.318.176,49	1,42
Faiz giderleri	756.628,93	625.887,79	492.820,44	0,65
Cari transferler	1.367.617,43	1.753.369,66	1.844.714,33	1,35
Sermaye giderleri	11.989.814,78	9.255.845,32	10.916.927,84	0,91
Sermaye transferleri	0	0	0	0
Borç verme	0	0	0	0
Bütçe Gider Toplamı	32.450.268,68	34.384.195,41	38.454.170,38	1,19

Tablo 1'de gösterildiği üzere, sermaye ve faiz giderlerindeki ortalamanın altındaki oransal artış genel ortalama artışa aşağıya çekmiş ve 2013 yılına göre 2015 yılındaki toplam bütçe giderlerindeki ortalama artış % 1,19 oranında gerçekleşmiştir.

Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırmasının birinci düzeyi açısından dağılımı, aşağıda Tablo 2’de yer almaktadır.

Tablo 2: 2013 – 2015 Dönemi Bütçe Gelirleri Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri (TL)

Bütçe Gelirinin Türü	2013 Yılı Tutarı	2014 Yılı Tutarı	2015 Yılı Tutarı	Değişim Oranı (2015/2013)
Vergi gelirleri	6.522.676,57	8.509.161,84	9.136.326,18	1,40
Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri	271.420,09	333.913,58	458.093,78	1,69
Alınan bağış ve yardımlar ile Özel gelirler	1.964.689,62	941.486,72	1.396.023,52	0,71
Diğer gelirler	24.234.148,55	27.307.734,40	32.018.724,33	1,32
Sermaye gelirleri	1.088.976,81	873.050,61	5.806.788,76	5,33
Bütçe gelirleri toplamı	34.081.911,64	37.965.347,15	48.815.956,57	1,43
Bütçe gelirlerinden red ve iadeler hesabı (b)	65.549,51	51.205,02	6.066,74	0,09
Net bütçe geliri(a-b)	34.016.362,13	37.914.142,13	48.809.889,83	1,43

Tablo 2’deki veriler dikkate alındığında, diğer gelirlerdeki artışla birlikte bütçe 2013 yılından 2015 yılına kadar % 43 oranında artış göstermiştir. Ayrıca 3 yıllık gelir ve gider dengesi incelendiğinde, Palandöken Belediyesi’nde gelir gider dengesinin gözetildiği ve 2015 yılı gelirlerinin giderlerinden fazla olduğu görülmüştür

Palandöken Belediyesi 2015 dönemi bütçe tahmini ve gerçekleştirmeleri Tablo 3 ve Tablo 4’te gösterilmektedir.

Tablo 3 : 2015 Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar (TL)

Eko Kod	Hesap Adı	Bütçe İle Tahmin Edilen (A)	Gerçekleşen Bütçe Gideri (B)	Tahmin/ Gerçekleşme Oranı (B/A)
1	Personel Giderleri	12.249.852,69	10.866.747,12	0,89
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi	2.287.328,88	2.014.784,16	0,88

	Giderleri			
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	17.843.866,66	12.318.176,49	0,69
4	Faiz Giderleri	605.000,00	492.820,44	0,81
5	Cari Transferler	3.014.000,00	1.844.714,33	0,61
6	Sermaye Giderleri	25.429.509,00	10.916.927,84	0,43
7	Sermaye Transferleri	0	0	0,00
8	Borç Verme	0	0	0,00
9	Yedek Ödenekler	1.722.900,00	0	0,00
1	Bütçe Gider Toplamı	63.152.457,23	38.454.170,38	0,61

Buna göre 2015 yılında Bütçe Giderleri % 61 seviyesinde gerçekleşmiştir. %39 sapma önemli bir sapmadır. Sermaye giderleri ile mal ve hizmet alım giderlerindeki tahmin edilenden daha az gerçekleşmenin bunda etkili olduğu düşünülmektedir. Konu bu yönüyle bulgu olarak ele alınmıştır.

Tablo 4: 2015 Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar (TL)

	2015 Gelir Bütçesi (A)	2015 Gerçekleşen (B)	Gerçekleşme Oranı (B/A)
Vergi Gelirleri	12.675.000,00	9.133.071,09	72,06
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	949.000,00	456.343,78	48,09
Alınan Bağış Ve Yardımlar İle Özel Gelirler	10.286.273,52	1.396.023,52	13,57
Diğer Gelirler	31.589.650,00	32.017.662,68	101,35
Sermaye Gelirleri	7.700.000,00	5.806.788,76	75,41
Red Ve İadeler (-)	50.000,00	0,00	0,00
Önceki Yıldan Devreden Ödenek	2.533,71	0,00	0,00
Toplam	63.152.457,23	48.809.889,83	77,29

Buna göre 2015 yılında Bütçe Gelirleri % 77,29 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan

Bağış ve yardımlar ile diğer özel gelirlerin beklendiği gibi sonuçlanmadığı anlaşılmaktadır. Öte yandan vergi gelirleri ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerindeki düşüklüğün de buna etki ettiği görülmektedir. Konu bulgu olarak ayrıca ele alınmıştır.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş 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.

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş 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 doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülür.

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; denetim prosedürleri ve teknikleri uygulanması ve risk değerlendirmesi yoluyla gerçekleştirilir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların içerisinde üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilir.

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.

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: 250-Arazi Ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı İle 252-Binalar Hesabında Kayıtlı Tutarların Gerçek Durumu Yansıtmaması

Belediye mülkiyetinde bulunan taşınmazların sayısı ve cinsi Belediye tarafından net olarak bilinmemektedir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar, 2.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik " te belirlenmiştir.

Yönetmeliğin 5 inci maddesinin ilk fıkrasında; 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 alınması olarak tanımlanmış; (6) ncı fıkrasında ise bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemleri; kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılacağı ifade edilmiştir. Bu doğrultuda Palandöken Belediyesinde taşınmazları kayıt, kontrol ve yönetmek üzere Emlak ve İstimlak Müdürlüğü ihdas edilmiştir.

Aynı yönetmeliğin “Kayıt Şekli” başlıklı 7 nci maddesinde aynen;

“MADDE 7 - (1) Kamu idareleri;

a) Tapu kütüğünde adlarına tescilli olan ve Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 2’deki ‘Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu’nda,

b) (Değişik: 3.6.2014-2014/6455 K.) Tapu kütüğünde kayıtlı olmayan ve Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılanların kaydını Ek 3’teki Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu’nda,

c) Ek 1’deki Kayıt Planının “Orta Malları” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 4’teki ‘Orta Malları Formu’nda,

ç) Ek 1’deki Kayıt Planının “Genel Hizmet Alanları” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 5’teki ‘Genel Hizmet Alanları Formu’nda,

d) Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6’daki “Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu’nda”,

yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutarlar.

(2) Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine

gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

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

(4) Maliye Bakanlığında bu cetvellerin oluşturulması yetki ve görevi Milli Emlak Genel Müdürlüğüne aittir.”

Hükümleri yer almaktadır. Ancak Emlak İstimlak Müdürlüğüne bu hükümler gereği herhangi işlem yapılmadığı görülmüştür.

Bununla birlikte Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin bazı maddeleri 19.06.2014 tarih ve 29035 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 03.06.2014 tarihli ve 2014/6455 sayılı BKK eki Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelikle değiştirilmiştir.

Söz konusu yönetmeliğin geçici 1 inci maddesinde;

“(1) Yönetmeliğin 5 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve aşağıdaki şekilde kayıtlara alınır:

a) Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30.9.2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir.

b) Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 1.10.2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar.

(2) Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31.12.2016 tarihine kadar tamamlanır.” hükmü yer almaktadır.

Ancak ilgili müdürlükler anılan hükümler gereğince doğrultuda herhangi bir işlem

gerçekleştirmemiştir. Bu haliyle Palandöken Belediyesi mali tablolarında yer alan bilgilerin gerçek durumu yansıtmadığı mütalaa edilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulguda; Belediyemiz mülkiyetinde bulunan taşınmazların sayısı ve cinsinin net olarak bilinmediği ve Emlak İstimlak Müdürlüğünce bulguda yer verilen mevzuat hükümleri gereği herhangi bir işlem yapılmadığı belirtilmiştir. Ancak, Belediyemiz sınırları içerisinde bulunan köyler, tüzel kişilikleri sona erdirilerek Belediyemize mahalle olarak bağlanmış, köy tüzel kişiliği adına kayıtlı taşınmazların tamamı Belediyemiz adına tescil edilmiştir. Söz konusu mahallelerde kadastro çalışmaları devam etmekte olup, yapılan ifraz, tevhit, terkin ve tescil işlemlerinden oluşan tapular, Kadastro Müdürlüğünce peyderpey gönderildiğinden, Belediyemizce de peyderpey kayıt altına alınmaktadır. Bu durum da taşınmaz kayıtlarında haliyle sayı ve cins bakımından belirsizlik oluşturmaktadır.

Taşınmazlarla ilgili 2014/6455 sayılı BKK eki Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelikle değiştirilmiş Yönetmeliğin 5 inci maddesinde belirtilen ve yapılması gereken işlemler 31.12.2016 tarihine kadar tamamlanır hükmü yer almaktadır. Bu hususta gerekli işlemler yürütülmekte olup, söz konusu düzenlemede belirtilen süre içerisinde tamamlanması sağlanacaktır.

Sonuç olarak Taşınmazlara ilişkin yönetmelik gereği yapılması gereken işlemler yönetmelikte tespit edilmiş sürede tamamlanmalıdır.

BULGU 2: Katma Değer Vergisi Mahsup İşlemlerinin Yanlış Uygulanması

Belediyece asli görevleri karşılığında tahsil ettiği Katma Değer Vergisi ile ödediği Katma Değer Vergisi'ne ilişkin muhasebe işlemlerin mevzuata uygun gerçekleştirilmediği görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun (KDVK) 1/1-3-g maddesinde, genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticarî, sınaî, ziraî ve meslekî nitelikteki teslim ve hizmetlerinin KDV'ye tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Bununla birlikte, 11 seri No'lu KDVK Genel Tebliği' nin "E – Kamu Kurum ve

Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar Mesleki Kuruluşlar” başlıklı bölümünde belediyelerin vergilendirilmesine ilişkin olarak “...kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri Katma Değer Vergisi Kanunu kapsamına girmediğinden vergiye tabi olmayacaktır...” ifadelerine yer verilmiştir. Bu doğrultuda belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun ticari niteliği bulunmayan faaliyetlerinin verginin konusuna dahil edilmediği anlaşılmaktadır.

Ancak, yapılan incelemede, ilgili mevzuat hükümleri aksine, Belediyenin vergi indirim konusu yapılabilecek az sayıdaki işleminin dışındaki tüm alımlarına ilişkin KDV’nin, doğrudan giderleştirmek ya da ilgili malın maliyetine eklemek yerine, 191-İndirilecek KDV hesabına kaydedilerek indirildiği tespit edilmiştir.

KDVK’nın 29 uncu maddesine göre, KDV mükellefleri, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden bu Kanunda aksine hüküm olmadıkça faaliyetlerine ilişkin olarak kendilerine yapılan teslim ve hizmetler dolayısıyla hesaplanarak düzenlenen fatura ve benzeri vesikalarda gösterilen katma değer vergisini indirebilirler.

Yine, KDVK’nın 30 uncu maddesinin (a) bendinde, vergiye tabi olmayan veya vergiden istisna edilmiş bulunan malların teslimi ve hizmet ifası ile ilgili alış vesikalarında gösterilen veya bu mal ve hizmetlerin maliyetleri içinde yer alan katma değer vergisinin, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden indirilemeyeceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak belediyeler kuruluş amacına uygun teslim ve hizmetleri ile ilgili olan işlemler dolayısıyla yüklendikleri KDV’yi indirim konusu yapamayacaklardır. KDV’si indirim konusu yapılmayacak olan tüm mal ve hizmet alımları doğrudan giderleştirilmeli ya da ilgili malın maliyetine eklenmelidir.

Nitekim Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği' nin “Maddi duran varlıkların kayıt değerleri” başlıklı 24 üncü maddesinin birinci fıkrasında aynen, “Gerek yatırım ve gerekse kullanım amacıyla edinilen maddi duran varlıklar maliyet bedeliyle muhasebeleştirilir. Maddi duran varlıkların maliyet bedeli, alış bedeline, vergi, resim ve harçlar ile diğer doğrudan giderlerin ilave edilmesi suretiyle bulunur. Ancak, katma değer vergisi mükellefi olan kamu idarelerinin, edindikleri maddi duran varlıklar için ödedikleri katma değer vergisi tutarları, maliyet bedeline dâhil edilmez.” denilmektedir. Yönetmelik maddesinden açıkça anlaşılacağı üzere, eğer bir kurum katma değer vergisi mükellefi değilse, bir maddi duran varlığın vergi

dâhil maliyet bedeli üzerinden muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Ancak, Belediyede, muhasebe birimine gelen ödemeye ilişkin tüm evraklar vergi indirimi konusu yapıp yapılmayacağı irdelenmeden mal ve hizmet alım tutarının KDV'si 191-İndirilecek KDV olarak kaydedilmektedir. Söz konusu hatalı işlem nedeniyle yıl içerisinde 191-İndirilecek KDV Hesabına kaydedilen toplam tutar 2.575.303,64 TL ye ulaşmışken; 391-Hesaplanan KDV Hesabına toplam 9.484,50TL kayıt yapılmıştır.

Dolayısıyla dönemi için verilen KDV beyannamelerinde kamu idaresinin ödemiş olduğu KDV, tahsil ettiğiinden fazla gözükmesi nedeniyle yıl sonu itibariyle devreden KDV toplamı 190-Devreden KDV Hesabında 2.565.819,14 TL olarak gözükmektedir.

Geçmiş yıl devirleri sebebiyle sürekli artarak büyüyen bu hesap dönem sonu bilançosunda 17.737.913,42 TL ye ulaşmıştır.

Kamu idaresi cevabında; Belediyemizce yapılacak Katma Değer Vergisi mahsup işlemlerinde, KDVK'nun 29. Maddesine göre indirimde konu olan KDV' ler düzenlenen fatura ve benzeri vesikalarda gösterilen Katma Değer Vergisi indirimi yapılacak, KDVK'nun 30. Maddesine göre mal teslimi ve hizmet ifasıyla ilgili alış vesikalarında gösterilen veya mal ve hizmetlerin maliyetleri içinde yer alan Katma Değer Vergisinin vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan Katma Değer Vergisi indirimi yapılmayacaktır. Bundan sonraki işlemler mevzuata uygun gerçekleştirilecektir.

Sonuç olarak Söz konusu hatalı işlem nedeniyle bulguda ifade edildiği üzere Kurum mali tabloları etkilenmiştir.

Kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte ve gereğinin yapılacağı belirtilmektedir.

Ancak, geçmiş yıllardan birikerek gelen ve mevcut mali tablolarda gözüken devreden KDV ile ilgili gerekli incelemeler ve düzeltmelerin yapılmasını sağlamak için konunun Maliye Bakanlığına iletilmesi uygun olacaktır.

Bulguda belirtilen hususlara ilişkin yapılan düzeltmeler, denetim sonuçlarının izlenmesi yoluyla ileride değerlendirilecektir.

BULGU 3: Yapılan Sözleşmelere Dayanılarak Girişilen Taahhütlerin Muhasebe Üzerinden İzlenmemesi Ve Bu Taahhütlere İlişkin Taahhüt Kartlarının Tutulmaması

Palandöken Belediyesince yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin muhasebe üzerinden izlenmediği ve bu taahhütlere ilişkin taahhüt kartlarının tutulmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin taahhüt hesaplarına ilişkin 405'inci ve devamı ilgili maddelerinde taahhüt hesaplarının gerek yılı için geçerli sözleşmeler ile gerekse ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütler, mevzuatı gereğince bu tutarlara ilave edilen taahhütler ile bunlardan yerine getirilenler veya feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılacağı düzenlenmiştir. Ayrıca, girişilen taahhütlere ilişkin yapılan ilaveler ve fiyat farkı tutarları ile taahhüdün yerine getirilmesi dolayısıyla nakden veya mahsuben yapılan hakediş ödemeleri ve bu ödemelerden yapılan kesintiler, taahhüt tutarından yapılan eksiltmeler, kısmen veya tamamen bozulan sözleşmelere ilişkin taahhütler ve diğer bilgilerin taahhüt kartına kaydedileceği hükmü yer almaktadır.

Belediyece yapım, mal ve hizmet alım ihaleleri sonucunda imzalanan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütler muhasebe üzerinden izlenmemekte ve bu taahhütlere ilişkin taahhüt kartları tutulmamaktadır.

Yukarıda yer verilen düzenlemeler çerçevesinde sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin muhasebe üzerinden izlenmesi ve bu taahhütlere ilişkin taahhüt kartlarının tutulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Belediyemizce yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin muhasebe üzerinden izlenmesi ve bu taahhütlere ilişkin taahhüt kartlarının tutulmasına başlanılmıştır.

Sonuç olarak Kamu idaresinin aksayan hususu 2016 yılından itibaren düzeltmeye başladığı anlaşılmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Palandöken Belediyesinin 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan 250-Arazi Ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı İle 252-Binalar Hesabındaki yanlışlıklardan dolayı 25 Maddi Duran Varlıklar; 190-Dereden Katma Değer Vergisi, 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi hesaplarından dolayı 19- Diğer Dönen Varlıklar ve 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabındaki hatalardan dolayı 39- Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Mali Durum Ve Beklentiler Raporunun Hazırlanmaması, Kamuoyuna Duyurulmaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu “Bütçe politikası, gelir ve giderlerin izlenmesi” başlıklı 30 uncu maddesine değişik son fıkra olarak eklenen 5463 sayılı kanunun 10 uncu maddesi gereği Genel yönetim kapsamındaki idareler bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini kapsayan malî durumu temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklaması gerekmektedir.

Ayrıca Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine 01/07/2015 tarih ve ...- 6133 sayılı 2015 Yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporuna İlişkin Genel Yazı ile idarelerinin faaliyetleri ile bütçe gerçekleştirmeleri ve beklentileri konularında hazırlanacak raporun şekli ve kapsamı hakkında açıklamalar yapılarak gereği önemle rica edilmiştir.

Ancak Palandöken Belediyesinde bu rapor hazırlanmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ‘Bütçe politikası, gelir ve giderlerin izlenmesi’ başlıklı 30. Maddesine değişik son fıkra olarak eklenen 5463 sayılı Kanunun 10. Maddesi gereği idarelerce bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini kapsayan mali durum ve beklentiler raporunun kamuoyuna açıklanmasına ilişkin düzenleme doğrultusunda gerekli çalışmalar yapılarak kamuoyuna açıklanması sağlanacaktır.

Sonuç olarak Mali Durum Ve Beklentiler Raporu hazırlanarak, Temmuz ayı içerisinde Kamuoyuna açıklanmalıdır.

BULGU 2: Muhasebe Kayıtlarının Yevmiye Sırasına Göre Yapılmaması, Bir Kısım Muhasebe Kayıtlarının Yevmiye Numarası Atlanarak Yapılması

Yevmiye Defterinin sistem üzerinden incelenmesi esnasında 31.12.2015 itibariyle yevmiye defterinde aşağıdaki tabloda gösterilen yevmiye numaralarına muhasebe kayıtlarının yapılmayarak boş bırakıldığı, boş bırakılan yevmiye numaralarına geçmişe dönük kayıt

yapılabildiği tespit edilmiştir.

Genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine aykırı olarak, yevmiye numaralarının müteselsil sıra numaralı olmadığı, yevmiye numaralarında atlamaların olduğu; bu boşluklara ise belli süre zarfında kayıt yapılabildiği görülmüştür.

08.06.2005 tarih ve 25839 numaralı Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği' nin 18 inci maddesinde kamu idarelerinin muhasebe birimlerinin, muhasebe işlemlerini, gerçekleşme sırasına göre düzenli bir şekilde hesap dönemi başında "1" den başlamak üzere hesap döneminin sonuna kadar numaralandırarak kaydedeceği, muhasebe kayıtları ancak yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltileceği, muhasebe belgesinde düzeltme işleminin gerekçesine yer verileceği ifade edilmiştir.

Yine Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “ Temel muhasebe kavramları ve ilkeleri ile genel yönetim muhasebe standartları, kuralları ve uygulanması ” başlıklı 42 inci maddesinde; “ (1) Kurumların muhasebesi, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ikinci bölümünde belirlenen ve muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan temel muhasebe kavramları ile faaliyet sonuçları, bütçe uygulama sonuçları, nazım hesaplara ilişkin ilkeler ve varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar ilkelerinden oluşan bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütüleceği; aynı Yönetmeliğin, “ Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları ” başlıklı 43 üncü maddesinde de; “ (1) İşlemler, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilir; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılır.

...

(4) Muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilir. Gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaraları esastır. ” denilmektedir.

Muhasebe kayıtları yevmiye defterinde yevmiye numarası sırasına göre yapılmalı, yevmiye numaraları atlanarak muhasebe kaydı yapılmamalıdır.

Tablo 5: 2015 Yılı Boş Yemiye Numaraları

Sıra no	Yev.no	Tarih
1	434	30.01.2015
2	435	30.01.2015
3	436	30.01.2015
4	437	30.01.2015
5	438	30.01.2015
6	510	06.02.2015
7	2981	11.08.2015
8	2982	11.08.2015
9	4492	03.12.2015

Kamu idaresi cevabında; 31.12.2015 tarihi itibariyle yevmiye defterinde bulguda belirtilen yevmiye numaralarının geçmişe dönük kayıt yapmak için değil, programdaki teknik bir problemin yevmiyelerin atlanmasına sebep olduğu anlaşılmış olup, sistemden kaynaklanan bu durumun tekrür etmemesi için gerekli teknik düzeltmenin yapılması sağlanmıştır.

Sonuç olarak Muhasebe kayıtları yevmiye defterinde yevmiye numarası sırasına göre yapılmalı, yevmiye numaraları atlanarak muhasebe kaydı yapılmamalıdır.

BULGU 3: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hüküm Konulması

Palandöken Belediyesi ile Bem-Bir Sen arasında 30.01.2015 tarihinde akdedilen sosyal denge sözleşmesine sözleşmenin amacına aykırı olarak sözleşmenin tarafları dışında üçüncü kişilere para aktarılmasını öngörülen düzenleme konulduğu görülmüştür.

Söz konusu Sözleşme'nin "Diğer Sözleşme Kesintileri" başlıklı 10 uncu maddesi a fıkrasında "Erzurum Palandöken Belediyesi Spor Kulübü Başkanlığına, sözleşmeden yararlanacak tüm çalışanlardan aylık 5,00 TL kesinti yapılır." İfadelerine yer verilmiştir. Bu kapsamda sosyal denge sözleşmesinden yararlanan personelden yapılan yıl boyunca yapılan kesintilerden ilgili spor kulübüne yıl sonu itibariyle 4.240,00 TL aktarılmıştır.

Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceğine, 11.04.2012 tarih ve 28261 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 6289 sayılı Kanununun 33 üncü maddesiyle 375

sayılı KHK' ya eklenen Ek.15 inci maddeyle izin verilmiş; yine aynı kanunun 22 nci maddesiyle de 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesi başlığıyla birlikte bu doğrultuda değiştirilmiştir.

Buna göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

Kanun hükmünden açıkça anlaşılacağı üzere belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bunun dışında sözleşme metnine başkaca hükümler konulmaması gerekmektedir. Bu nedenle ilgili Spor Kulübü' ne aktarılmak üzere sosyal denge tazminatından yararlanan kişilerin iradeleri dışında kazançlarından kesinti yapılmasını öngören düzenlemenin uygun olmadığı mütalaa edilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Belediyemizde 657 Sayılı Kanuna tabi olarak istihdam edilmekte olan ve Belediyemiz ile Bem-Bir-Sen Sendikası arasında akdedilen Sosyal Denge Sözleşmesinden yararlanan tüm personellerin, Erzurum Palandöken Belediyesi Spor Kulübüne 5 TL kesinti yapılması için kendi iradeleriyle verdikleri dilekçelere istinaden, gönüllülük esasına göre bu kesintiler yapılmıştır.

Sonuç olarak Mahalli idarelerde ödenecek sosyal denge ödemelerini düzenleyen mevzuat, belediye başkanı ile sendika temsilcisini sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirmiştir. Bunun dışında sözleşme metnine başkaca hükümler konulmaması gerekmektedir. Dolayısıyla ilgili sözleşmenin “Diğer Sözleşme Kesintileri” başlıklı 10 uncu maddesi a fıkrasında “Erzurum Palandöken Belediyesi Spor Kulübü Başkanlığına, sözleşmeden yararlanacak tüm çalışanlardan aylık 5,00 TL kesinti yapılır.” hükmüne yer verilmesi ilgili mevzuata uygun düşmemektedir.

Her ne kadar kamu idaresi personelden yapılan kesintilerin gönüllülük esasına göre yapıldığını ileri sürmüş olsa da çalışanlar tarafından toplu sözleşme olarak algılanan sosyal denge tespitine ilişkin sözleşme metnin de bu hususun emir kipiyle düzenlenmiş olması çalışanların iradesine gölge düşürmektedir ve gönüllükten ziyade mecburiyetten ödendiğini düşündürmektedir.

BULGU 4: Palandöken Belediyesi Mülkiyetindeki Arsaların Başka Kurumlarca İşgal Edilmesine Rağmen Belediyece Bunlardan Ecrimisil Alınmaması ve Herhangi Bir Hukuki İşlemden Bulunulmaması

Palandöken Belediyesi yetkilileri ile yapılan görüşmeler ve temin edilen bilgi ve belgelere göre Belediye mülkiyetinde olan ve aşağıda alan ve yer bilgileri verilen muhtelif yerlerdeki arsaların hizalarında gösterilen kurumlarca kiralama, tahsis vesaire her hangi bir yazılı anlaşmaya dayanmaksızın uzun süredir işgal edildiği halde ilgili şağiller için herhangi bir hukuki girişimde bulunulmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 6: İşgal Edilen Belediye Arsaları

Mahalle	Ada	Parsel	Alan (m²)	Şağil
Yunus Emre Mahallesi	810	10	7.596	Jandarma Bölge Komutanlığı
Mehmet Akif Ersoy Mahallesi	1368	3	1.900	Emniyet Müdürlüğü
Hüseyin Avni Ulaş Mahallesi	4373	1	5.505	Milli Eğitim Müdürlüğü
Hüseyin Avni Ulaş Mahallesi	4539	1	5.561	Milli Eğitim Müdürlüğü

2886 sayılı Kanunun Devlet İhale Kanunu' nun 75 inci maddesi uyarınca devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şağilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, 13 üncü maddesinde gösterilen komisyonca takdir ve tespit edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şağilin kusuru aranmaz.

Ecrimisil fuzuli şağil tarafından rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur. Bir kira sözleşmesinin bitimini takiben işgal şartları oluşmuş ise önce kira sözleşmesinde yer alan hükümlere göre hareket edilir, aksi durumda yine ecrimisil hükümleri geçerli olur. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 15 inci maddesinin 8 nci fıkrasında 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ve belediye mallarına karşı suç işleyenlerin devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ifade edilmiştir.

Palandöken Belediyesinin mülkiyetindeki işgale konu arsalar ilçe merkezi sayılabilecek önemli noktalarda olup bunlardan hiçbir gelir temin edilememesi Belediye için kayıp anlamındadır. Mevcut durum 600 ve 800 hesap grubunda yer alan gelirleri olumsuz etkilemektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulguya konu taşınmazların ecrimisillerine ilişkin olarak Belediyece komisyon teşkil ettirildiği ve komisyonca takdir ve tespit çalışmalarına başlandığı, bahse konu ecrimisil bedellerinin tespit ve takdirinin akabinde tahsili hususunda gerekli işlemlerin gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Belediyece bulgu doğrultusunda işlem tesis edilmesi nedeniyle bulguya iştirak edildiği anlaşılma ile birlikte komisyon çalışmalarının zaman alacağı hususu dikkate alınarak konu ileriki denetimlerde takip edilecektir.

BULGU 5: Bazı Müdürlüklere Mevzuat Gereği Aranan Mezuniyet Belgeleri İle Sınav Şartı Dikkate Alınmadan Atamalar Yapılması

Palandöken Belediyesi başkanlığınca bazı müdür kadrolarına Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme Ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik hükümleri dikkate alınmadan müdür kadrosu için gerekli mezuniyet belgesi olmadan sınavsız atamalar yapıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu atamaların yapıldığı tarihlerde konuyla alakalı meri mevzuat 15.03.1999

tarih ve 99/12647 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme Ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik ile 02.02.2000 tarih ve 23952 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmış İl Özel İdareleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlik, Müessese ve İşletmelerle Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Kuruluşlardaki Memurların Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmeliktir. Belediyeler için bağlayıcı olan her iki mezkur yönetmelikte müdürlük kadroları görevde yükselmeye tabi kadrolar arasında sayılarak bu görevlere atanabilmek için en az dört yıllık yüksek öğrenim ile sınav şartı koşulmuştur.

Ancak Palandöken Belediyesinde aşağıda listesi sunulan müdür kadrolarına yapılan atamalarda mevzuatın şart koştuğu her iki kriter ile görevde yükselmeye ilişkin belirlenmiş diğer hususlar dikkate alınmaksızın atamalar yapılmıştır.

Tablo 7: Kadrolar

Sn	Eski kadro	Atama yapılan kadro	Sınav	Mezuniyet	Atama tarihi
1	Zabıta Memuru	Yazı İşleri Müdürü	Sınavsız	Ön Lisans	29.12.2006
2	Memur	Mali Hizmetler Müdürü	Sınavsız	Ön Lisans	29.12.2006
3	Tekniker	Fen İşleri Müdürü	Sınavsız	Ön Lisans	03.09.2007
4	Zabıta Memuru	Temizlik İşleri Müdürü	Sınavsız	Ön Lisans	03.09.2007
5	Şef	Basın ve Halkla İlişkiler Müdürü	Sınavsız	Lise	15.10.2007
6	Tekniker	Strateji Müdürü	Sınavsız	Ön Lisans	03.09.2007
7	Zabıta Memuru	İşletme İştirakler Müdürü	Sınavsız	Ön Lisans	15.03.2008
8	Zabıta Memuru	Destek Hizmetleri Müdürü	Sınavsız	Lise	03.11.2008
9	Daktilograf	Park ve Bahçeler Müdürü	Sınavsız	Lisans	29.12.2006
10	Zabıta Komiseri	Zabıta Müdürü	Sınavsız	Lise	15.10.2007

Kamu idaresi cevabında; 2003 yılında Mahalli İdareler Görevde Yükselme Yönetmeliği' ne göre bulguya konu müdürlük kadrolarına atama yapabilmek için personellerin Valilikçe açılan eğitim seminerlerine katılımı sağlandığı ancak, atama yapıldığı dönem içerisinde Danıştay 5. Dairesi' nin 29.12.2003 tarih ve Esas no 2000/4306 ve Karar no

2003/5767 sayılı kararı ile Yönetmeliğin 5/f,g,h,i,j,k;7,10,12, ve 19. maddelerini içeren hükümlerinin iptaline karar verilmiş olup, İçişleri Bakanlığı 04.07.2009 tarih ve 27278 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme Ve Ünvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelikte söz konusu iptale konu hususlar yeniden düzenlenmiş ve Danıştayca verilen iptal kararı tarihi ile yeni düzenleme tarihi arasında geçen süre zarfında herhangi bir eğitim ve sınav yapılmadığı; İçişleri Bakanlığınca çıkarılan 02.02.2000 tarih ve 23952 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğü giren İl Özel İdareleri, Belediyeler, Özel İdareler ile Belediyelerin Kurdukları Birlik Müessese ve İşletmelerle Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Kuruluşlardaki Memurların Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmeliğin çoğu maddelerinin Danıştayca iptal edilmesi ve Yönetmeliğin bu haliyle yürürlüğünün işlevini yitirmesi nedeniyle Bakanlıkça yeni Yönetmelik hazırlanıncaya kadar hizmet akışının ve kamu düzeninin istikrara kavuşması için Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ile yapılan görüşmeler neticesinde Yönetmeliğin yürürlüğünün ortadan kalkması nedeni ile 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 38. Maddesinin (j) fıkrası, 49.maddesinin ikinci fıkrası ve 657 Sayılı Kanun'un 76 ve 45. maddeleri göz önünde bulundurulmak suretiyle atamaları yapıldığı; Diğer taraftan; düzenleyici işlemlerin kişilere uygulanması suretiyle bireyselleşmesi halinde kazanılmış hak yaratacakları ve bu durumda da düzenleyici işlemlerde yapılacak değişikliklerde idari istikrarın ve/ veya kazanılmış hakların korunması gerekeceği hukuk devleti ilkesinin bir sonucu olduğu; Ayrıca, idari bir işlemin, görevli yargı merciince iptal edilmedikçe hukuka uygun bir işlem gibi hüküm ve sonuçlarını doğuracağı, idari işlemin iptalinin ise 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu' nda belirtilen dava açma süresi içerisinde istenebileceği, dava açma süresi içerisinde iptali istenmeyen idari işlemin geçerliliğinin, sürekli geçerliliğe dönüşeceği, idari istikrar ve hukuki güvenlik ilkesi gereği idari işlemin mevcudiyetini koruyacağı yerleşik Danıştay içtihatları ile de ortaya konulduğunu ifade etmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Danıştay 5'inci Daire'sinin kararı, 04/07/2009 tarih ve 27278 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Ünvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in 22'nci maddesinde belirtilen kazanılmış hak kavramı ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda belirtilen dava açma süresinde iptali istenmeyen idari işlemin geçerliliğinden bahisle bulgu konusu atamaların mevzuata uygun olduğunu ileri sürmüştür.

Ancak bahse konu Danıştay kararı ile 02.02.2000 tarih ve 23952 sayılı Resmi Gazete'

de yayımlanarak yürürlüğe giren "*İl Özel İdareleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlik, Müessese ve İşletmelerle Bunlara Bağlı Döner Döner Sermayeli Kuruluşlardaki Memurların Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik*" iptal edilmemiş; sadece yönetmeliğin 5/f,g,h,i,j,k;7,10,12 ve 19 uncu maddeleri kararda belirtilen gerekçelerle iptal edilerek Yönetmelik'in diğer maddelerinde hukuka aykırılık görülmemiştir

Kaldı ki anılan Yönetmelik tüm maddeleriyle iptal edilmiş olsaydı bile İl özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelere ait memur kadrolarında istihdam edilen personelin, müdür ve daha alt görevlere yapılacak görevde yükselme mahiyetindeki asaleten atamalarını da kapsamına alan 15.03.1999 tarih ve 99/12647 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan "*Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik*" hükümleri müdür atamaları için en az dört yıllık yüksek öğrenim ile yazılı ve sözlü sınavda başarılı olmak şartı koşmaktadır ve Palandöken Belediyesi için de bağlayıcıdır.

Bununla birlikte kamu idaresi tarafından bulgu cevabına dayanak olarak gösterilen 04/07/2009 tarih ve 27278 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in 22 nci maddesiyle kazanılmış haklar düzenlenerek bu Yönetmelik kapsamında bulunan unvanları, daha önce ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak kazananların ve bu kadrolara atananların haklarının saklı olduğu ifade edilmiştir.

Diğer taraftan mevzuata aykırı tesis edilmiş bir idari işlemi, yine aynı idare tarafından 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda düzenlenmiş İptal Davasına atıfla dava açma süresi içerisinde iptali istenmeyen idari işlemin geçerliliğinin sürekli geçerliliğe dönüşeceğini, ileri sürmek idare hukukuna hakim ilkelere Hukuk Devleti ve İdarenin Kanuniliği ilkeleri ile bağdaşmamaktadır. Zira 2577 sayılı Kanunda düzenlenmiş İptal Davası, İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılmaktadır. Ancak bulgu konusu atama işlemi, belli bir kişiyi ya da nesneyi, hukuk kurallarınca önceden düzenlenmiş bulunan nesnel ve kişilik dışı bir hukuki duruma sokan veya böyle bir hukuki durumdan çıkararak şart idarenin şart işlemlerindedir. Somut olayda idarenin şart işlemiyle (atama) belli bir kişiye menfaat sağlanmıştır. Bu durumda kendisine menfaat sağlananın iptal davası açması beklenemez.

Kişiler lehine hak doğurmayan işlemlerin kazanılmış hak kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir. Bir kimseye hukukça korunan bir avantaj sağlayan ve aynı zamanda tek taraflı olan birel nitelikteki işlemler (şart işlem) hak kazandıran işlemlerdir. Ancak bütün hak doğurucu işlemler kazanılmış hak doğurmazlar. Bir hakkın kazanılmış hak olarak sayılması için hukuka aykırı olmaması, hukuka uygun, meşru sayılması gerekmektedir. Bu husus yüksek mahkeme kararlarıyla da sabittir. Anayasa Mahkemesi, 25.02.1986 tarih, E. 1985/1, K. 1986/4 sayılı kararı ile yasalara aykırı durumlara dayanılarak kazanılmış hak iddiasının öne sürülemeyeceği, sadece meşru haklar için bu iddianın öne sürülebileceği görüşünü benimsemiştir. Danıştay 11. Dairesi ise 23.03.1976 tarih, E. 1974/6426, K. 1976/1156 sayılı kararında; mevzuatın açık hükümlerine aykırı bir şekilde tesis edilen idari işlemin geri alınabileceği ve bu işleme dayalı olarak kazanılmış hak iddiasında bulunulamayacağına hükmetmiştir.

İdari işlemlerin ve kararların; Anayasaya, kanunlara, kanunlarla eşit olan hukuk kaynaklarına ve düzenleyici idari işlemlere aykırılığını ifade eden *İdare İşlemlerinde Sakatlık Halleri* belli yaptırımlara tabidir. Hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak hukuka aykırılığı ortaya çıkmış bir işlemin idarece geri alınması; sakat, hukuka aykırı bir kararın, idarenin alacağı bir başka idari kararla hükümsüz hale getirilmesi, alındığı tarihten itibaren hukuk aleminden silinmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Son Beş Yıla Ait Bütçe Tahminlerinin Gerçekçi Olmaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Bütçe Kanunu'nda Bütçe; belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olarak tanımlanmış ve yine Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde de bütçe tanımı kanun ifadesi doğrultusunda kaleme alınarak; İl özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararı olarak tanımlanmıştır.

Ayrıca 5018 sayılı kanunun 13 üncü maddesiyle bütçe ilkeleri tespit edilerek bütçelerin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanacağı, stratejik planların dikkate alınacağı, bütçe gelir ve gider tahminleri ile

uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve malî saydamlığın esas alınacağı vurgulanmıştır.

Ancak Palandöken Belediyesi'nin son beş yıla ait bütçe tahminleri ile gerçekleştirmeleri değerlendirildiğinde ortalama gerçekleştirmenin gelir bütçesinde %64 seviyesinde kalarak tahminden %36 saptığı, gider bütçesi ortalama gerçekleştirmesinin de %61 seviyesinde kalarak tahminden %39 saptığı tespit edilmiştir.

Bu sonuçlar belediye bütçesinin hazırlanmasında ilgili mevzuat hükümleri ile evrensel bütçe ilkeleri olarak kabul görmüş “doğruluk” ve “gerçeklik” ilkelerinin önemsenmediği kanaatini kuvvetlendirmiştir.

Tablo 8: 5 Yıllık Bütçe Gerçekleşmeleri (TL)

YILI	BÜTÇE	GERÇEKLEŞEN		BÜTÇEYE GÖRE ORAN	
		GELİR	GİDER	GELİR	GİDER
2011	42.797.520,00	24.910.580,78	29.343.792,92	58,21	68,56
2012	46.036.009,95	35.406.980,61	34.326.153,98	76,91	74,56
2013	67.321.779,25	34.016.362,13	32.450.268,68	50,53	48,20
2014	62.242.438,20	37.914.142,13	34.384.195,41	60,91	55,24
2015	63.152.457,23	48.809.889,83	38.454.170,38	77,29	60,89

Kamu idaresi cevabında; Belediyemiz bütçesinin hazırlanmasında son üç yıllık bütçe gerçekleştirme oranları ile gelir ve gider gerçekleştirmeleri dikkate alınarak, evrensel bütçe ilkelerince kabul görmüş doğruluk ve gerçeklik ilkeleri önemsenerek daha gerçekçi ihzari bütçe yapılması sağlanacaktır.

Sonuç olarak Bütçe hedefleri oluşturulurken şeffaf bir süreç içerisinde ve gerçekçi bir planlamaya dayanarak kamu birimlerinin ihtiyaçları tespit edilmelidir. Bütçede uygulamaya konulacak politikalar açık bir şekilde ortaya konulmalıdır. Bu bağlamda belediye bütçesinin hazırlanmasında ilgili mevzuat hükümleri ile evrensel bütçe ilkeleri olarak kabul görmüş “doğruluk” ve “gerçeklik” ilkelerine uygun hareket edilmelidir.

8. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****Palandöken İlçe Belediye Başkanlığı****2015YILI****Aktif****31.12.2015 Tarihli Bilanço (TL)****Pasif**

I. DÖNEN VARLIKLAR			37.377.847,95	III. KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR			30.711.626,50
10. Hazır Değerler		6.996.101,13		30. Kısa Vadeli İç Mali Borçlar		3.259.651,64	
102. Banka Hesabı	6.801.116,31			300. Banka Kredileri Hesabı	2.453.651,64		
109. Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	194.984,82			303. Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	806.000,00		
11. Menkul Kıymet ve Varlıklar		3.633.459,27		32. Faaliyet Borçları		613.942,88	
118. Diğer Menkul Kıymet Ve Varlıklar Hesabı	3.633.459,27			320. Bütçe Emanetleri Hesabı	613.942,88		
12. Faaliyet Alacakları		8.849.375,52		33. Emanet Yabancı Kaynaklar		974.665,05	
120. Gelirlerden Alacaklar Hesabı	5.977.529,44			330. Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	115.540,97		
121. Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	2.690.235,22			333. Emanetler Hesabı	859.124,08		
122. Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hes	39.604,23			36. Ödenecek Diğer Yükümlülükler		24.787.093,33	
126. Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabı	39.987,13			360. Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	6.119.330,56		
127. Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	102.019,50			361. Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hes	12.765.490,25		
14. Diğer Alacaklar		4.204,43		362. Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Ya	790.391,04		
140. Kişilerden Alacaklar Hesabı	4.204,43			363. Kamu İdareleri Payları Hesabı	274.253,21		
16. Ön Ödemeler		156.794,18		368. Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş Veya Taksitlen	4.837.628,27		
162. Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabı	156.794,18			37. Borç ve Gider Karşılıkları		876.696,73	
19. Diğer Dönen Varlıklar		17.737.913,42		372. Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	876.696,73		
190. Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	17.737.913,42			38. Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakku		199.576,87	
II. DURAN VARLIKLAR			69.810.948,36	381. Gider Tahakkukları Hesabı	199.576,87		
22. Faaliyet Alacakları		1.422.018,93		IV. UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR			7.157.982,41
220. Gelirlerden Alacaklar Hesabı	968.315,76			40. Uzun Vadeli İç Mali Borçlar		841.313,31	
222. Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hes	79.947,02			400. Banka Kredileri Hesabı	841.313,31		
227. Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	373.756,15			47. Borç ve Gider Karşılıkları		6.278.526,80	
24. Mali Duran Varlıklar		6.198.174,42		472. Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	6.278.526,80		

T.C. Sayıştay Başkanlığı

240. Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesa	6.198.174,42			48. Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakku		38.142,30	
25. Maddi Duran Varlıklar		62.190.755,01		481. Gider Tahakkukları Hesabı	38.142,30		
250. ARAZI VE ARSALAR HESABI	1.566.985,84			VI. FAALİYET HESAPLARI			0,00
251. YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESA	39.398.947,35			50. Net Değer		14.144.461,21	
252. BİNALAR HESABI	12.271.351,92			500. Net Değer Hesabı	14.144.461,21		
253. TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	1.831.917,92			57. Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları		42.986.841,33	
254. TAŞITLAR HESABI	2.148.791,38			570. Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları He	42.986.841,33		
255. DEMİRBAŞLAR HESABI	1.880.372,37			59. Dönem Faaliyet Sonuçları		12.187.884,86	
257. BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	(3.813.150,27)			590. Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	12.187.884,86		
258. YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	6.905.538,50						
260. Haklar Hesabı	101.518,60						
268. Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	(101.518,60)						
AKTİF TOPLAMI			107.188.796,31	PASİF TOPLAMI			107.188.796,31
91. Nakit Dışı Teminat ve Kişiyeye Ait Menkul Kıym		1.477.171,00		91. Nakit Dışı Teminat ve Kişiyeye Ait Menkul Kıym		1.477.171,00	
910. Teminat Mektupları Hesabı	1.477.171,00			911. Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	1.477.171,00		
99. Diğer Nazım Hesaplar		1.569.826,57		99. Diğer Nazım Hesaplar	0		
990. Kiraya Verilen Duran Varlıklar	1.569.826,57			999. Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	1.569.826,57		

Palandöken İlçe Belediye Başkanlığı
2015 Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)

GİDERİN TÜRÜ	2013	2014	2015	GELİRİN TÜRÜ	2013	2014	2015
Giderler Hesabı	25.565.187,53	31.566.064,08	32.903.131,19	Gelirler Hesabı	34.889.405,42	39.057.450,71	45.091.016,05
Personel Giderleri	8.213.629,65	15.379.006,11	12.167.759,99	Vergi Gelirleri	8.416.357,38	9.313.810,58	10.366.302,47
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.462.183,72	1.791.401,36	2.014.784,16	Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	340.003,75	446.354,46	522.402,59
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	6.674.958,59	8.631.181,01	10.085.606,31	Alınan Bağış Ve Yardımlar İle Özel Gelirler	1.964.689,62	952.262,72	1.426.679,52
Faiz Giderleri	756.628,93	625.887,79	492.820,44	Diğer Gelirler	24.168.354,67	28.338.567,95	32.705.181,47
Cari Transferler	942.863,72	1.276.128,18	1.270.330,17	Değer Ve Miktar Değişimleri Gelirleri	0,00	6.455,00	70.450,00
Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	5.521.411,85	6.510,60	83.394,87				
Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	666.444,23	1.195.178,36	2.952.220,71				
Amortisman Giderleri	0,00	1.342.933,71	2.710.634,73				
İlk Madde Ve Malzeme Giderleri	1.327.066,84	1.317.836,96	1.125.579,81				
GİDERLER TOPLAMI	25.565.187,53	31.566.064,08	32.903.131,19	GELİRLERİN TOPLAMI	34.889.405,42	39.057.450,71	45.091.016,05
				FAALİYET SONUCU (+/-)	9.324.217,89	7.491.386,63	12.187.884,86

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>