



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ORDU ALTINORDU BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

| | | |
|----|--|----|
| 1. | KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ..... | 1 |
| 2. | KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU..... | 9 |
| 3. | SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU | 9 |
| 4. | DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI..... | 10 |
| 5. | İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ | 10 |
| 6. | DENETİM GÖRÜŞÜ..... | 12 |
| 7. | DENETİM BULGULARI..... | 12 |
| 8. | EKLER..... | 30 |

TABLolar LİSTESİ

| | |
|--|----|
| Tablo 1: Personel Durumu | 3 |
| Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu | 4 |
| Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu | 4 |
| Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu..... | 5 |
| Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2019) Seyri..... | 6 |
| Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2019) Seyri..... | 6 |
| Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler | 7 |
| Tablo 8: Gelirlerin Tahakkuk / Tahsilat Durumu..... | 18 |
| Tablo 9: Hazineye Ait Taşınmazların Satış Bedelleri/Belediye Payları | 23 |

KISALTMALAR

| | |
|------------|--------------------------|
| KHK | Kanun Hükmünde Kararname |
| RG | Resmi Gazete |
| SGK | Sosyal Güvenlik Kurumu |
| AŞ | Anonim Şirket |

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Belediye Tarafından Tahsisli Kullanılan ve Belediyenin Tahsis Ettiği Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi
2. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Eksik Ayrılması
3. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtmaması
4. Taahhüt Hesaplarının Kullanılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Geçici Kabul Noksanları Kesintilerinin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi
2. Bazı Gelir Kalemlerine İlişkin Tahsilatların Düşük Olması
3. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
4. Hakedişlerden Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Kuruma Gönderilmeyip Emanetler Hesabında Bekletilmesi
5. Hazineye Ait Taşınmazların Satışlarından Belediyeye Aktarılması Gereken Payların Takibinin Yapılmaması
6. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması
7. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hüküm Konulması
8. Uzun Vadeli Olarak Alınan Depozito Ve Teminatların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 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 yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

Ordu Altınordu Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde genel yönetim kapsamında yer almakta olup, faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanunlarda kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracağı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm

ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Altınordu Belediyesinin karar organı olan Altınordu Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 32 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Altınordu Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 2 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 20 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

| Personel İstihdam Türü | İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı | Dolu Kadro Sayısı |
|---|---------------------------------|-------------------|
| Memur | 276 | 96 |
| Sözleşmeli Personel | | 16 |
| Kadrolu İşçi | 58 | 31 |
| Geçici İşçi | | 2 |
| Toplam | 334 | 145 |
| 696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel | 432 | 390 |

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 1 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Altınordu Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Altınordu Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile

gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

| E-Kod1 | Giderin Türü | Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL) | Bütçe İle Verilen Ödenek (TL) | Eklene / Düşülen Ödenek (TL) | Ödenek Toplamı (TL) | Bütçe Gideri Toplamı (TL) | İptal Edilen Ödenek (TL) | Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL) |
|---------------|--|-------------------------------------|-------------------------------|------------------------------|-----------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| 01 | Personel Giderleri | 0,00 | 19.889.000,00 | -16.000,00 | 19.873.000,00 | 17.949.261,76 | 1.923.738,24 | 0,00 |
| 02 | Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 0,00 | 3.020.000,00 | 16.000,00 | 3.036.000,00 | 2.847.294,09 | 188.705,91 | 0,00 |
| 03 | Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 0,00 | 77.685.000,00 | 19.535.139,03 | 97.220.139,03 | 91.202.799,42 | 6.017.339,61 | 0,00 |
| 04 | Faiz Giderleri | 0,00 | 15.000.000,00 | -6.923.803,91 | 8.076.196,09 | 8.073.918,68 | 2.277,41 | 0,00 |
| 05 | Cari Transferler | 0,00 | 3.026.000,00 | 743.716,03 | 3.769.716,13 | 3.314.207,76 | 455.508,27 | 0,00 |
| 06 | Sermaye Giderleri | 0,00 | 64.343.000,00 | 1.643.079,00 | 65.986.079,00 | 63.123.207,21 | 2.862.871,79 | 0,00 |
| 07 | Sermaye Transferleri | 0,00 | 537.000,00 | 0,00 | 537.000,00 | 536.167,63 | 832,37 | 0,00 |
| 08 | Borç Verme | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 09 | Yedek Ödenek | 0,00 | 15.000.000,00 | -14.998.130,15 | 1.869,85 | | 1.869,85 | 0,00 |
| Toplam | | 0,00 | 198.500.000,00 | 0,00 | 198.500.000,00 | 187.046.856,55 | 11.453.143,45 | 0,00 |

Altınordu Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 198.500.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Önceki yıldan devreden ödenek ve ek ödeneği bulunmamaktadır. Yıl içinde 187.046.856,55 TL bütçe gideri yapılmış ve 11.453.143,45 TL ödenek iptal edilmiştir, Ertesi yıla devreden ödeneği bulunmamaktadır.

Altınordu Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 198.500.000,00TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde de 198.500.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup bütçe denklığı sağlanmıştır

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

| Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu | Bütçe Gelir Tahmini (TL) | Tahsilat Tutarı (TL) | Red ve İadeler (TL) | Net Tahsilat (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|------------------------------------|--------------------------|----------------------|---------------------|-------------------|-------------------------|
| 01- Vergi Gelirleri | 62.295.000,00 | 60.196.557,37 | 319.510,92 | 59.877.046,45 | 96,12 |
| 03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 3.045.000,00 | 1.509.562,26 | 31.352,29 | 1.478.209,97 | 48,55 |
| 04- Alınan Bağış ve Yardımlar | 38.200.000,00 | 5.366.091,00 | - | 5.366.091,00 | 14,05 |

| | | | | | |
|--------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|--------------|
| 05- Diğer Gelirler | 95.110.000,00 | 109.803.004,44 | 2.498.600,18 | 107.304.404,26 | 112,82 |
| 06- Sermaye Gelirleri | - | 1.907.324,36 | - | 1.907.324,36 | - |
| 08-Alacaklardan Tahsilat | - | - | - | - | - |
| 09- Red ve İadeler | -150.000,00 | - | - | - | 0,00 |
| Toplam | 198.500.000,00 | 178.782.539,43 | 2.849.463,39 | 175.933.076,04 | 88,63 |

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %88,63 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%96,12) beklenen oranda, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%48,55), alınan bağış ve yardımlar (%14) beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

| Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu | Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL) | Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|--|--------------------------------|---------------------------------------|-------------------------|
| 01- Personel Giderleri | 19.889.000,00 | 17.949.261,76 | 90,25 |
| 02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 3.020.000,00 | 2.847.294,09 | 94,28 |
| 03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 77.685.000,00 | 91.202.799,42 | 117,40 |
| 04- Faiz Gideri | 15.000.000,00 | 8.073.918,68 | 53,83 |
| 05- Cari Transferler | 3.026.000,00 | 3.314.207,76 | 109,52 |
| 06- Sermaye Giderleri | 64.343.000,00 | 63.123.207,21 | 98,10 |
| 07- Sermaye Transferleri | 537.000,00 | 536.167,63 | 99,84 |
| 08- Borç Verme | - | - | - |
| 09- Yedek Ödenekler | 15.000.000,00 | - | 0,00 |
| Toplam | 198.500.000,00 | 187.046.856,55 | 94,23 |

Buna göre, 2021 yılında bütçe giderleri %94,23 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri (%90,25), sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri (%94,28), sermaye giderleri (%98,10), sermaye transferleri (%99,84) beklenen oranda gerçekleşmiştir. Mal ve hizmet alım giderleri (%117,40) ile cari transferler (%109,52) beklenenin biraz üzerinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki

tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2019) Seyri

| Bütçe Gelirinin Çeşidi | 2019 Yılı (TL) (A) | 2020 Yılı (TL) (B) | 2021 Yılı (TL) (C) | 2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] | 2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---|---|
| Vergi Gelirleri | 45.189.099,16 | 54.790.047,63 | 60.196.557,37 | 21,25 | 9,87 |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 2.141.908,35 | 2.446.716,49 | 1.509.562,26 | 14,23 | -38,30 |
| Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler | 2.125.777,18 | 12.455.300,00 | 5.366.091,00 | 485,92 | -56,92 |
| Diğer Gelirler | 62.184.017,09 | 86.445.462,51 | 109.803.004,44 | 39,02 | 27,02 |
| Sermaye Gelirleri | 35.042,82 | 7.583.719,06 | 1.907.324,36 | 21.541,29 | -74,85 |
| Toplam | 111.675.844,60 | 163.721.245,69 | 178.782.539,43 | 46,60 | 9,20 |
| Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-) | 54.681,70 | 223.549,35 | 2.849.463,39 | 308,82 | 1.174,65 |
| Net Toplam | 111.621.162,90 | 163.497.696,34 | 175.933.076,04 | 46,48 | 7,61 |

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 12.435.379,70TL'lik (%7,61) artış göstermiştir. Bu çerçevede teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 937.154,23 TL'lik (%38,30), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 7.089.209,00 TL'lik (%56,92), sermaye gelirlerinde 5.676.394,70 TL'lik (74,85) azalış olmasına karşın vergi gelirlerinde 5.406.509,74TL'lik (%9,87), diğer gelirlerde 23.357.541,93 TL'lik (%27,02) artış olmuştur. Sonuç itibariyle 2021 yılının gelirlerinin bir önceki yıla göre 12.435.379,70TL'lik (%7,61) artışında gelirlerdeki artış belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2019) Seyri

| Bütçe Giderinin Çeşidi | 2019 Yılı (TL) (A) | 2020 Yılı (TL) (B) | 2021 Yılı (TL) (C) | 2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] | 2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---|---|
| Personel Giderleri | 14.246.975,74 | 15.206.722,38 | 17.949.261,76 | 6,74 | 18,04 |
| SGK Devlet Prim Giderleri | 2.285.060,15 | 2.410.836,67 | 2.847.294,09 | 5,50 | 18,10 |
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 56.472.652,71 | 71.313.957,09 | 91.202.799,42 | 26,28 | 27,89 |
| Faiz Giderleri | 17.149.187,99 | 13.544.486,39 | 8.073.918,68 | -21,02 | -40,39 |
| Cari Transferler | 1.803.251,36 | 2.745.198,95 | 3.314.207,76 | 52,24 | 20,73 |
| Sermaye Giderleri | 30.266.522,91 | 26.339.532,62 | 63.123.207,21 | -12,97 | 139,65 |
| Sermaye Transferleri | 3.710.068,55 | 535.250,26 | 536.167,63 | -85,57 | 0,17 |
| Toplam | 125.933.719,41 | 132.095.984,36 | 187.046.856,55 | 4,89 | 41,59 |

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 54.950.872,19 TL (%36,98) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 2.742.539,38 TL(%18,0,4), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 436.457,42 TL (%18,10), mal ve hizmet alım giderlerinin 19.888.842,33 TL(%27,89), cari transferlerin 569.008,81 TL(%20,73), sermaye giderlerinin de 36.783.674,59 TL(%139,65) arttığı görülmektedir. 2021 yılında bir önceki yıla göre bütçe giderlerindeki bu 54.950.872,19 TL'lik (%41,59) artış dünyada olduğu gibi Türkiyede yaşanan enflasyondan kaynaklanmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 150.102.159,26 TL, Faaliyet Geliri 174.620.704,14 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 24.518.544,88 TL olarak gerçekleşmiştir.

Altınordu Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

| Sıra No | Şirketin Adı | Toplam Sermaye Tutarı (TL) | Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL) | Hisse Oranı (%) |
|---------|--------------|----------------------------|--|-----------------|
| 1 | ALBEL A.Ş. | 30.900.000,00 | 30.900.000,00 | 100 |

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Altınordu Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap

planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
 - 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
 - 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

1.4.3. Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin

hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali rapor ve 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 prosedürlerinin tasarlanmasına 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

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesinde, iç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.

Aynı maddenin devamında, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ile yöntemlerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemlerin ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirleneceği, geliştirileceği ve uyumlaştırılacağı ifade edilmektedir.

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

Kamu idarelerinin, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygun olarak 18 kamu iç kontrol standardı ile bu standartları sağlayan 79 genel şartı içerecek ve iki yılı geçmeyecek şekilde belirlenecek dönemler itibariyle uyum eylem planı hazırlamaları gerekmektedir. Ancak son hazırlanan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı 2017 ve 2018 yıllarına ilişkin olup izleyen dönemler için uyum eylem planı hazırlanmamıştır.

Kurumun tüm birimlerinde, yapılan işlerin iş tanımları yapılmış, bu işlerin süreçleri ve/veya iş akış şemaları çıkarılmıştır.

Kurumdaki tüm personel, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in ekinde yer alan Etik Sözleşmesini imzalamış olup bu sözleşmeler özlük dosyalarında yer almaktadır.

İç kontrol riskleri; kurumda birim, faaliyet veya iş süreçleri düzeyinde tanımlanan risklerdir. Ancak Belediye tarafından iç kontrol sisteminin çalışması ile ilgili aksaklıkların bulunması nedeniyle risklerinin belirlenmesine yönelik bir çalışma yapılmamıştır.

Kamu İç Kontrol Rehberi'nde; kamu yönetiminde yürütülen görevlerden bazılarının, diğer görevlerle kıyaslandığında gerek doğası gerekse idarenin itibarı, yolsuzluk riski, gizli bilgilerin açığa çıkarılması ve benzeri yönlerden büyük önem taşıdığı, bu yüzden kurumda hassas görevlerin belirlenmesi gerektiğinden bahsedilmiştir. Fakat Belediye tarafından hassas görevler tespit edilmemiştir.

Kamu İdaresinin 2020-2024 dönemine ait Stratejik Planı mevzuata uygun ve zamanında hazırlanmıştır. Yine İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren Performans Programı da süresi içerisinde yayımlanmıştır. İdarenin ilk altı aylık uygulama sonuçları ve ikinci altı aya ilişkin beklenti ve

hedeflerini gösteren Mali Durum ve Beklentiler Raporu düzenli olarak ve süresi içinde Kurumun web sitesinde yayımlanmaktadır.

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberine göre, “İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu” üst yöneticinin onayı ile oluşturulmalıdır. Bu Kurul, iç kontrol sisteminin yıllık değerlendirilmesi sonucu hazırlanan İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu’nu değerlendirir ve varsa rapora ilişkin eksiklikler tamamlandıktan sonra uygun görüşüyle üst yöneticinin onayına sunar. Belediyede üst yöneticinin onayı ile görevlendirilen İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu olmasına rağmen bir değerlendirme raporu hazırlanmamıştır.

5018 sayılı Kanun’un 63’üncü maddesinde kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla iç denetim birimi başkanlıkları kurulabileceği ifade edilmektedir. Ancak Belediye tarafından iç denetim birimi kurulmamış ve iç denetçi ataması yapılmamıştır.

Belediyede üst yönetim tarafından, iç kontrol sisteminin benimsendiği ve eksikliklerin tamamlanması konusunda çalışmaların sürdüğü, iç denetim birimi oluşturulması ve iç denetçi atanması hususunda çalışmalar yapıldığı görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ordu Altınordu Belediyesi 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Belediye Tarafından Tahsisli Kullanılan ve Belediyenin Tahsis Ettiği Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

Belediyenin mülkiyetinde olup diğer idarelerin kullanımına tahsis edilen taşınmazlar ile diğer kamu idarelerinin mülkiyetinde olup belediyeye tahsisli kullanılan taşınmazlar ilgili varlık hesaplarında izlenmemektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 130'uncu ve 132'nci maddeleri ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci, 188'inci, 189'uncu, 190'ıncı, 191'inci, 192'nci ve 193'üncü maddelerinde, tahsise konu edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazların türüne göre 250 Arazi ve arsalar hesabı, 251 Yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabı veya 252 Binalar hesabında izlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Belirtilen bu hesaplara Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında, her bir hesap için ayrı olmak üzere 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar ve 03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar yardımcı hesapları düzenlenmiştir.

Tahsisli kullanılan ve kamu idaresinin tahsis ettiği taşınmazlara ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 27.04.2015 tarih ve 4167 sayılı yazısında taşınmazı mülkiyetinde bulunduran idarenin 500 Net değer hesabına (500.11 Tahsis Edilen Taşınmazlar) borç, ilgisine göre 250 Arazi ve arsalar hesabı, 251 Yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabı veya 252 Binalar hesabına (02. Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) alacak kaydı yapması ve ayrıca taşınmaza ait amortisman kaydı varsa bu tutarı 257 Birikmiş amortismanlar hesabına borç, 500 Net değer hesabına (500.13 Tahsis Edilmiş Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) alacak olarak kaydetmesi gerektiği ifade edilmiştir. Taşınmazı tahsisli kullanan idarenin ise ilgisine göre 250 Arazi ve arsalar hesabı, 251 Yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabı veya 252 Binalar hesabına (03.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) borç, 500 Net değer hesabına (500.12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) alacak kaydı yapması ve taşınmaza ait amortisman kaydı olması halinde de bu tutarı 500 Net değer hesabına (500.13 Tahsis Edilmiş Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) borç, 257 Birikmiş amortismanlar hesabına alacak olarak kaydetmesi gerektiği belirtilmiştir.

Belediye tarafından tahsisli kullanılan 12 adet taşınmazdan 10'u ve Belediye'nin mülkiyetinde olup diğer kurumlara tahsis edilen 3 adet taşınmazdan 2'si ilgili oldukları varlık hesaplarında izlenmemektedir. Bu durum, mali tabloların taşınmazlara ilişkin doğru ve

güvenilir bilgi üretmesine ve taşınmaz yönetiminin düzenli şekilde yürütülmesine engel olmaktadır.

Kamu İdaresi tarafından diğer kurumlara tahsis edilen taşınmazlara ve idarece tahsisli kullanılan taşınmazlara ilişkin gerekli muhasebe kayıtları yapılarak takibi yapılmaya başlanmıştır. Ancak bu kayıtlar yılı geçtikten sonra yapılmış olduğundan söz konusu taşınmazlara ilişkin bilgiler 2021 yılı mali tablolarına hatalı olarak yansımıştır.

BULGU 2: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Eksik Ayrılması

Belediyenin dönem içerisinde emeklilik talebinde bulunan işçiler için ödeme süresine kadar kıdem tazminatı karşılığı ayırdığı, fakat emeklilik talebinde bulunmayanlar için uzun vadeli kıdem tazminatı karşılıklarını ayırmadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde muhasebenin temel kavramlarından bahsedilmiştir. Bu kavramlardan olan dönemsellik kavramı, kamu idarelerinin faaliyetlerini belirli dönemlerde raporlamasını ve her dönemin faaliyet sonuçlarını diğer dönemlerden bağımsız olarak saptamasını ifade etmektedir. İhtiyatlılık kavramı ise muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı belirtilen durumlarda karşılık ayrılmasını ifade etmektedir.

Bu kavramlar doğrultusunda kıdem tazminatı karşılığı ayrılması; işçilere ödenecek kıdem tazminatı giderlerinin çalışılan yıllarla ilişkilendirilmesi açısından dönemsellik kavramına, kıdem tazminatı ödemesi nedeniyle ileride karşılaşılabilecek mali yükün önceden görülmesi anlamında ise ihtiyatlılık kavramına hizmet etmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 281'inci maddesinde faaliyet dönemi içinde ödenmesi öngörülen kıdem tazminatları için 372 Kıdem tazminatı karşılığı hesabının, 330'uncu maddesinde ise; faaliyet döneminde tahakkuk eden ancak uzun vadede ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının izlenmesi için 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesabının kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Belediyenin, sadece emekliliğe hak kazanan işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayırdığı, diğer işçilere ise karşılık ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından bundan sonraki süreçte tüm işçiler için kıdem tazminatı hesaplanacağı ve söz konusu kıdem tazminatı tutarının vadesine göre 372/472 Kıdem tazminatı karşılıkları hesabında izleneceği belirtilmiştir.

BULGU 3: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtması

Belediye bilançosunda yer alan 241 Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabındaki tutarın, Belediye'nin ortağı olduğu şirketin bilançosunda yer alan Belediyeye ait sermaye tutarına eşit olmadığı görülmüştür.

27.05.2016 tarihli ve 29724 Mükerrer sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Hesabın niteliği” başlıklı 181’inci maddesinde; 241 Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabının, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar ile bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 182’nci maddesinde; mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedileceği ve sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; Belediyenin %100 ortaklık payıyla doğrudan hissedarı olduğu ALBEL İnşaat Hafriyat Taahhüt Nakliye Turizm Mob. San. ve Tic. A.Ş.’nin 31.12.2021 tarihli bilançosunda Belediye’nin sermaye payının 30.900.000,00 TL olduğu görülmüştür. Ancak Belediye’nin 2021 yılı kesin mizanında 241 Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı 29.880.000,00 TL olarak gözükmektedir. Bu itibarla, 2021 yılı bilançosunda 241 Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı ile 500 Net değer hesabında 1.020.000,00 TL tutarında hataya sebebiyet verilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından 241 Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabına ilişkin gerekli düzeltme kaydı yapılarak söz konusu hata giderilmiştir. Ancak yapılan düzeltme kaydı yılı geçtikten sonra yapılmış olduğundan bu kaydın 2021 yılı mali tablolarına etkisi bulunmamaktadır. Sonuç olarak 2021 yılı mali tablolarında mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermaye hesabı belirtilen tutarda eksik gözükmüştür.

BULGU 4: Taahhüt Hesaplarının Kullanılmaması

Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde yapılan bazı mal ve hizmet alımları ile yapım işi sözleşmelerine dayanılarak girişilen taahhütler ilgili taahhüt hesaplarında izlenilmemiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 920 Gider taahhütleri hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 450'nci maddesinde; bu hesabın, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen taahhüt tutarlarıyla bunlardan yerine getirilenler ve feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in 449'uncu maddesinde, girişilen herhangi bir taahhüde ilişkin bilginin sözleşmenin imzalanmasından itibaren en geç üç iş günü içinde ilgili harcama birimi tarafından muhasebe birimine bildirilmesi gerektiği; "Hesabın işleyişi" ile ilgili 451'inci maddesinde ise, muhasebe birimine bildirilen taahhüt tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışının muhasebe birimi tarafından 920 Gider taahhütleri hesabının borcuna, 921 Gider taahhütleri karşılığı hesabının alacağına kaydedilmek suretiyle ilgili hesaplarda izleneceği ifade edilmiştir.

İdarenin muhasebe kayıtlarına ilişkin yapılan incelemede; 2021 yılı içerisinde 21 adet mal ve hizmet alımı ile yapım işi sözleşmesine dayanılarak taahhüde girişildiği ancak bu taahhütlerden 13 adedinin taahhüt hesaplarında (920-921) takip edilmediği görülmüştür. Genel olarak değerlendirildiğinde idarece mal ve hizmet alımları dışında yapım işi dolayısıyla girişilen taahhütler taahhüt hesaplarında izlenilmektedir.

Bulgu konusu hususun yerine getirilmesine yönelik Kamu İdaresi tarafından gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olmayan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Geçici Kabul Noksanları Kesintilerinin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi

Belediyenin, hakedişlerden kesinti yoluyla tahsil ettiği geçici kabul noksanları kesintilerinin, vadesine göre 330/430 Alınan depozito ve teminatlar hesabında izlenmesi gerekirken, 333 Emanetler hesabında izlendiği görülmüştür.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 30'uncu maddesinde; anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde yapılan iş tutarının %3'ünün, birim fiyat sözleşmelerde ise %5'inin geçici kabul noksanları için idarece tutulacağı ve bu tutarın geçici kabul noksanı bulunmayan işlerde geçici kabul onay tarihinden sonra, geçici kabul noksanı bulunan işlerde ise bu eksikliklerin tamamlanmasını müteakip, geçici kabul onay tarihinden sonra yükleniciye ödeneceği ifade edilmiştir. Geçici kabul noksanları için hakedişlerden kesilen tutarlar teminat niteliğindedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 257'nci maddesine göre; 330 Alınan depozito ve teminatlar hesabı, mevzuatları gereği belirli olmayan bir vade ile vadesiz ve/veya bir yıldan kısa vade ile nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılır. Aynı Yönetmelik'in 320'nci maddesine göre; 430 Alınan depozito ve teminatlar hesabı, mevzuatları gereği nakden veya mahsuben tahsil edilen ve bir yıldan uzun vadede iade edilecek olan depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılır.

Yapım İşleri Tip Sözleşmenin 30'uncu maddesine göre; hakedişlerden geçici kabul noksanları için kesilen tutarlar teminat niteliğinde olduğundan, bu kesintilerin vadesine göre 330/430 Alınan depozito ve teminatlar hesabında izlenmesi gerekmektedir. Nitekim anılan Yönetmelik'teki bu hükümlere istinaden, mahalli idareler detaylı hesap planında 330.15 Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 30 ve 31'inci maddeleri gereği alınan teminatlar yardımcı hesabı yer almaktadır.

Kamu İdaresi tarafından, hakedişlerden kesinti yoluyla tahsil edilen geçici kabul noksanları kesintilerinin, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olarak alınan depozito ve teminatlar hesabında izleneceği ifade edilmiştir.

BULGU 2: Bazı Gelir Kalemlerine İlişkin Tahsilatların Düşük Olması

Tahakkuku yapılan bazı gelir kalemlerine ilişkin tahsilatların düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde; belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek belediye başkanının görevleri arasında sayılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 61'inci maddesinde; gelirlerin ve alacakların tahsili muhasebe hizmetinin bir parçası olarak görülmüş ve muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 60'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (e) bendinde ise ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

Altınordu Belediyesinin gelir kalemlerine ilişkin tahakkuk ve tahsilatların incelenmesi neticesinde; bazı gelir kalemlerine ilişkin tahsilatların düşük olduğu ve devreden tahakkuk tutarının yıllar itibarıyla artış gösterdiği görülmüş olup, bahsi geçen hususa aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 8: Gelirlerin Tahakkuk / Tahsilat Durumu

| Gelir Açıklaması | Devreden Gelir | Yılı Tahakkuku | Toplam Tahakkuk | Yılı Tahsilatı | Tahsil. Ret ve İadeleri | Yılı Net Tahsilatı | Gelecek Yıla Devreden Tahakkuku |
|---|----------------|----------------|-----------------|----------------|-------------------------|--------------------|---------------------------------|
| Dahilde Alınan Mal ve Hiz. Vergileri | 8.113.709 | 11.082.115 | 19.195.825 | 9.572.123 | 3.116 | 9.569.007 | 9.626.818 |
| Konutlara Ait Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi | 33.469 | 5.682 | 39.152 | 5.682 | | 5.682 | 33.470 |
| Dahilde Alınan Diğ. Mal ve Hiz. Vergileri | 7.964.680 | 4.592.780 | 12.557.460 | 3.089.148 | 3.116 | 3.086.032 | 9.471.428 |
| İlan ve Reklam Vergisi | 3.575.425 | 918.827 | 4.494.252 | 891.735 | 1.056 | 890.679 | 3.603.573 |
| Biletle Girilen Yerlere Ait Eğlence Vergisi | 78.404 | 30.939 | 109.343 | 23.369 | | 23.369 | 85.974 |
| Konutlara Ait Çevre Temizlik Vergisi | 4.310.850 | 1.245.803 | 5.556.654 | 1.263.395 | 539 | 1.262.855 | 4.293.799 |
| İşyeri ve Diğer Şekillerde Kullanılan Binalara Ait Çevre Temizlik Vergisi | | 2.397.209 | 2.397.209 | 910.647 | 1.520 | 909.127 | 1.488.082 |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 1.599.905 | 1.772.779 | 3.372.684 | 1.509.562 | 31.352 | 1.478.209 | 1.894.475 |

| | | | | | | | |
|--|------------|-----------|------------|-----------|--------|-----------|------------|
| Kira Gelirleri | 1.539.416 | 1.202.136 | 2.741.552 | 938.919 | 29.504 | 909.415 | 1.832.137 |
| Taşınmaz Kiraları | 1.539.416 | 1.194.314 | 2.733.730 | 931.097 | 29.504 | 901.593 | 1.832.137 |
| Ecrimisil Gelirleri | | 142.653 | 142.653 | 1.137 | | 1.137 | 141.516 |
| Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri | 1.495.187 | 1.051.660 | 2.546.847 | 929.959 | 29.504 | 900.455 | 1.646.392 |
| Kamu Harcamalarına Katılım Payları | 13.675.568 | 3.963.410 | 17.638.979 | 5.766.425 | | 5.766.425 | 11.872.554 |
| Yol Harcamalarına Katılma Payı | 13.675.568 | 2.648.381 | 16.323.949 | 4.451.396 | | 4.451.396 | 11.872.553 |
| Usulsüzlük vergi ziyayı ve kaçakçılık cezaları | | 937.612 | 937.612 | 110.652 | | 110.652 | 826.960 |

Kamu İdaresi tarafından, taahhuk eden gelir kalemlerinin tahsilatlarını artırmaya yönelik bundan sonraki süreçte gerekli gayretin gösterileceği belirtilmiştir.

BULGU 3: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıra Göre Ödenmemesi

Belediyenin, bütçe emanetleri hesabından yaptığı ödemeleri, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verileceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde; muhasebe yetkililerinin, 34'üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümlerden dolayı sorumlu olacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248'inci ve 249'uncu maddelerinde; 320 Bütçe emanetleri hesabının, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri

belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı ve bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödeneceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili maddeleri gereğince, mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek şartıyla nakit mevcudun da göz önünde bulundurularak emanet hesaplarına alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınış sırasına göre ödeneceği belirtilmiştir.

BULGU 4: Hakedişlerden Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Kuruma Gönderilmeyip Emanetler Hesabında Bekletilmesi

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında, yükleniciye yapılan hakediş ödemelerinden kesilen asgari ücret destek primleri mevzuat gereği gönderilmesi gereken kurumlara gönderilmeyip emanetler hesabında bekletilmektedir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na 18/7/2021 tarihinde (7333 sayılı Kanunla) eklenen geçici 85'inci maddenin birinci fıkrasıyla, madde kapsamına giren işverenlere belli koşulları sağlamaları halinde, 2021 yılı Ocak ila Aralık ayları/dönemleri için asgari ücret desteğinden yararlanma imkânı getirilmiştir. Bu desteğin İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacağı da yine mezkûr maddede hüküm altına alınmıştır.

İlgili maddenin 9'uncu fıkrasında: *"4734 sayılı Kanununun 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak tutarlar bu idarelerce işverenlerin hak edişinden kesilir."* hükmü yer almaktadır. Belediyeler 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin (a) bendinde sayılan idareler arasında yer aldığından, belediyelerce asgari ücret destek kesintilerinin yapılması gerekmektedir.

Uygulamaya ilişkin olarak geçmiş dönemde Sosyal Güvenlik Kurumunca yayımlanan 20.06.2018 tarih ve 2018/20 sayılı Genelge'nin "İhale Makamlarınca Destekten Yararlanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar" başlıklı 6.4.

maddesinde; asgari ücret desteğine ilişkin olarak daha önce yayımlanan Genelgelere hakedişten kesilen tutarların veya emanete alınan tutarların, Sosyal Güvenlik Kurumunun “İdarelerce e-borç sorgulama” ekranından görülebileceği belirtilmiştir. Ayrıca, söz konusu destek tutarının, kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılması gerektiği düzenlenmiştir.

Ancak 2019/8 sayılı Genelge ve 2020/10 sayılı Genelge ile 2021/28 sayılı Genelge’de desteğin genel bütçeye gönderileceğine dair bir ifade bulunmamakla birlikte, “Tereddüt Edilen Hususlarla İlgili Başvuru Yapılması Gereken Kurum” başlıklı 8.5. maddesinde; ihale makamlarının destek tutarına ilişkin hakedişlerden yaptıkları kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı yoksa yılsonunda mı İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacağı gibi hususlardaki sorularına ilişkin başvuru merciinin Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü olduğu ifade edilerek belirtilen hususlarda ilgili kuruma müracaat edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşıldığı üzere, 2019 yılına kadar hakedişlerden kesilen asgari ücret destek tutarlarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılması; 2019 yılından sonra söz konusu kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı konusunda Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne müracaat edilmesi gerekmektedir.

İdarenin muhasebe kayıtları üzerinde yapılan incelemede; 333.01.01 Emanetler hesabında geçmiş dönemlerde yapılan hakediş ödemelerinden kesilen asgari ücret destek tutarları da dahil olmak üzere toplam 2.006.467,12 TL’lik bir tutarın olduğu görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından emanetler hesabındaki bu tutara ilişkin Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ile gerekli yazışmaların yapılacağı ve yazışmanın neticesine göre ilgili mercilere aktarımının sağlanacağı belirtilmiştir.

BULGU 5: Hazineye Ait Taşınmazların Satışlarından Belediyeye Aktarılması Gereken Payların Takibinin Yapılmaması

Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinden aktarılması gereken payın belediyeye aktarılmadığı ve belediye tarafından da takibinin yapılmadığı görülmüştür.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda 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.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

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 Başkanlığının 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 gecekondular bölgelele 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.*

Bu hükümlerde belirtildiği üzere; belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinden büyükşehir ve ilçe belediyelerine belirli oranlarda pay aktarılması gerekmektedir. Ancak ayrıntısı aşağıdaki tabloda belirtilen bu payların Altınordu belediyesine aktarımının yapılmadığı gibi belediye tarafından da herhangi bir takip yapılmamıştır.

Tablo 9: Hazineye Ait Taşınmazların Satış Bedelleri/Belediye Payları

| Sıra No | Satışın Yapıldığı Yıl | Satış Türü | Taşınmazın Cinsi | Ada | Parsel | Yüzölçümü (m ²) | Satış Yapılan Hazine Hissesi | Satış Bedeli | Altınordu Belediye Payı + Belediye Fon Payı Toplamı (TL) | Aktarılan Tutar (TL) |
|---------------|-----------------------|------------|------------------|------|--------|-----------------------------|------------------------------|-------------------|--|----------------------|
| 1 | 22.11.2018 | Taksitli | Arazi | 3636 | 3 | 790,8 | 395,4 | 9.885,00 | 3.657,45 | |
| 2 | 3.12.2018 | Taksitli | Arazi | 1083 | 2 | 246,22 | 246,22 | 246.500,00 | 91.205,00 | |
| 3 | 3.12.2018 | Taksitli | Bina | 3722 | 46 | 766,59 | 766,59 | 52.500,00 | 19.425,00 | |
| 4 | 29.01.2019 | Taksitli | Bina | 2984 | 13 | 414,16 | 414,16 | 97.000,00 | 35.890,00 | 1.527,52 |
| 5 | 28.03.2019 | Peşin | Tarla | 157 | 4 | 3362,06 | 56,03 | 5.603,00 | 2.073,11 | |
| 6 | 30.03.2020 | Peşin | Arsa | 2478 | 16 | 55,78 | 55,78 | 83.700,00 | 30.969,00 | |
| 7 | 15.01.2021 | Peşin | Fındık Bahçesi | 199 | 3 | 17.355,20 | 1084,7 | 54.235,00 | 20.066,95 | |
| 8 | 24.03.2021 | Peşin | Fındık Bahçesi | 4643 | 11 | 1553,25 | 339,77 | 13.590,80 | 5.028,60 | 82.761,48 |
| 9 | 16.04.2021 | Peşin | Bina | 280 | 3 | 608,26 | 202,75 | 4.055,00 | 1.500,35 | |
| TOPLAM | | | | | | | | 567.068,80 | 209.815,46 | 82.289,00 |

Kamu İdaresi tarafından belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmaz satışlarından Belediyeye aktarılması gereken payların aktarımını sağlanmak için yasal mevzuat çerçevesinde ilgili kurumla gerekli yazışmaların yapıldığı bundan sonraki süreçte de bu payların takibinin düzenli yapılacağı belirtilmiştir.

BULGU 6: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "*Çalışma şartları ve dinlenme hakkı*" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için iki yüz yirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığının 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl

içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yıkarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede; Belediyede görev alan kadrolu 33 işçiden 10'unun 104 gün ile 346 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması için birim müdürleri ile koordineli çalışmaların yürütüldüğü ve bundan sonraki süreçte iş akış sürecinin aksatılmadan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin düzenli şekilde kullandırılacağı ifade edilmiştir.

BULGU 7: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hüküm Konulması

Belediye ile Bem-Bir-Sen arasında yapılan ve 01.01.2020-31.12.2022 dönemini kapsayan sosyal denge sözleşmesine konusu dışında ve mevzuata aykırı hükümlerin konulduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "A. Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı" başlıklı 53'üncü maddesinde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, toplu sözleşme yapma hakkına sahip oldukları, toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapıma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer

hususların kanunla düzenleneceği; “D. Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler” başlıklı 128’inci maddesinde ise; memurların ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, hakları ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği, ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu hüküm altına alınmıştır.

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 Kanun’un 33’üncü maddesiyle 375 sayılı KHK’ya eklenen Ek 15’inci maddeyle izin verilmiş; yine aynı Kanun’un 22’nci maddesiyle de 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun 32’nci maddesi, başlığıyla birlikte bu doğrultuda değiştirilmiştir.

Diğer yandan, 4688 sayılı Kanun hükümleri uyarınca 2020 ve 2021 yılları için 5. Dönem Toplu Sözleşmenin imzalanmaması üzerine alınan ve 01.09.2019 tarihli ve 30875 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 28.08.2019 tarih ve 2019/1 sayılı Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı’nın “Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar” başlıklı 4’üncü bölümünün “Sosyal Denge Tazminatı” başlıklı 1’inci maddesinde 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı belirlenmiş; Karar’ın “Genel Hükümler” başlıklı birinci kısmının 1’inci maddesinin ikinci fıkrasında bu kararda düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanmasına devam olunacağı belirtilmiştir.

375 sayılı KHK’nın ek 15’inci maddesinde ise ödenebilecek sosyal denge tazminatının aylık tutarının 4688 sayılı Kanun’a göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı aşmamak üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile o belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında 4688 sayılı Kanun’da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği ifade edilmiştir.

4688 sayılı Kanunu’nun “Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması” başlıklı 32’nci maddesinde “27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde

belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz.” hükmüne yer verilmiştir.

Belediye ile Bem-Bir-Sen arasında yapılan sosyal denge sözleşmesi incelendiğinde; sosyal denge sözleşmesine “sosyal haklar ve eğitim, doğal afet yardımı ve hasar ve zararların tazmini” adı altında hükümlerin konulduğu görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından, Sözleşme metni içinde yer alan bu tür hükümler, sosyal denge sözleşmesinin konusunu oluşturmadığından, bundan sonraki süreçte Kamu İdaresi ile yetkili sendika arasında imzalanacak olan sözleşmelerde sosyal denge tazminatı konusunu ilgilendirmeyen hükümlere yer verilmeyeceği belirtilmiştir.

BULGU 8: Uzun Vadeli Olarak Alınan Depozito Ve Teminatların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Belediye tarafından bir yıldan uzun süreli kiraya verilen taşınmazlara ilişkin alınan teminatlar, uzun vadeli alınan depozito ve teminatlar hesabı yerine kısa vadeli alınan depozito ve teminatlar hesabında izlenilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 430 Alınan depozito ve teminatlar hesabına ilişkin 320'nci maddesinde; bu hesabın, mevzuatları gereği nakden veya mahsuben tahsil edilen ve bir yıldan uzun vadede iade edilecek olan depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Belediye tarafından bir yıldan uzun süreli olarak kiraya verilen 66 adet taşınmaza ilişkin kiracılardan alınan kesin teminat tutarlarının hatalı şekilde kısa vadeli alınan depozito ve teminatlar hesabı olan 330 Alınan depozito ve teminatlar hesabında izlendiği görülmüştür.

Yönetmelikte belirtilen hükümden de açıkça anlaşılacağı üzere; bir yıldan uzun süreli olarak alınan depozito ve teminatların 330 Alınan depozito ve teminatlar hesabı yerine 430 Alınan depozito ve teminatlar hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi tarafından bir yıldan uzun süreli alınan depezito ve teminatların Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olarak uzun vadeli alınan depezito ve teminatlar hesabında takibinin yapılacağı belirtilmiştir.

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

<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

| Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu | | | |
|---|-------------------|---------------------------------------|--|
| Bulgu Adı | Yıl/Yıllar | İdare Tarafından Yapılan İşlem | Açıklama |
| Belediyenin Tahakkuk Eden Gelirlerinin Tahsilat Oranının Düşük Olması | 2020 | Yerine Getirilmedi | Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde, "BULGU 6: Bazı Gelir Kalemlerine İlişkin Tahsilatların Düşük Olması" olarak yer almıştır. |
| Hakedişlerden Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Kuruma Gönderilmemesi | 2020 | Yerine Getirilmedi | Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde, "BULGU 9: Hakedişlerden Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Kuruma Gönderilmeyip |

| | | | |
|--|------|-------------------------|---|
| | | | Emanetler Hesabında Bekletilmesi" olarak yer almıştır. |
| Taşınır Mal Yönetimine İlişkin Mekanizmaların Oluşturulmamış Olması | 2020 | Kısmen Yerine Getirildi | Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde, "BULGU 8: Dayanıklı Taşınırlara Sicil Numarası Verilmemesi" olarak yer almıştır. |
| Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtması | 2020 | Yerine Getirilmedi | Raporun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde "BULGU 4: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği |

| | | | |
|--|------|-------------------------|---|
| | | | Yansıtılmaması" olarak yer almıştır. |
| Tahsis İşlemine Konu Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması | 2020 | Yerine Getirilmedi | Raporun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde, "BULGU 1: Belediye Tarafından Tahsisli Kullanılan ve Belediyenin Tahsis Ettiği Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi" olarak yer almıştır. |
| Girişilen Taahhütlerin İlgili Taahhüt Hesaplarında İzlenmemesi | 2020 | Kısmen Yerine Getirildi | Raporun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde, "BULGU 5: |

| | | | |
|--|--|--|---|
| | | | Taahhüt Hesaplarının Kullanılmaması" olarak yer almıştır. |
|--|--|--|---|