



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İZMİR URLA 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	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	31

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 (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7

KISALTMALAR

KHK Kanun Hükmünde Kararname

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Bazı Muhasebe Kayıtlarında Hatalı Hesap Kullanılması ve Kullanılması Gereken Bazı Hesapların da Kullanılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Muhasebe Kayıtlarının Geriye Dönük Olarak Değiştirilmesi
2. Aynı Binada Farklı Sınıflardan Emlak Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmesi
3. Belediyenin Vergi ve Harç Gelirlerinin Bütçe Gelirlerine Oranının Düşük Olması
4. Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Bazı Alımlarda Yasaklılık Sorgulamasının Yapılmaması ve Bazı Alımlarda İşin Teknik Niteliklerinin Belirtilmemesi
5. İmar Cezalarına İlişkin Farklı Müdürlüklerde Tutulan Listeler Arasında Tutarsızlık Olması
6. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
7. Taşınırın Kayıt, Muhafaza ve Kullanımının Mevzuatın Öngördüğü Şekilde Yapılmaması
8. Bazı Taşınmazların İşgal Altında Olması ve Belediye Tarafından Gerekli Hukuki Sürecin Başlatılmaması
9. Taşınmazların Değerleme İşlemlerinin Yapılmaması
10. Taşınmazların Diğer Kamu Kurumlarına Süresiz Tahsisi Edilmesi
11. Toplu İş Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

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.

Urla 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 ve Şehircilik 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.

Urla Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkan Vekili ve iki 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.

Urla Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 21 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Kadın ve Aile Hizmetleri Müdürlüğü ile Park ve Bahçeler Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 1 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 5 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	268	103
Sözleşmeli Personel	27	25
Kadrolu İşçi	133	85
Geçici İşçi	-	-
Toplam	428	213
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		331

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 3 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 Urla Belediyesi,

faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Urla 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

- Ko d1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe Verilen Ödenek (TL)	İle Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri		38.384.306,00	956.350,00	39.340.656,00	28.232.531,85		
2	Sosyal Güvenlik Kurumları na Devlet Primi Giderleri		5.996.174,00	196.800,00	6.192.974,00	4.611.600,00		
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri		52.596.940,00	2.296.370,52	54.893.310,52	51.148.926,18		
4	Faiz Giderleri		303.300,00	- 248.000,00	55.300,00	4.420,98		
5	Cari Transferle r		880.188,00	1.773.432,93	2.653.620,93	2.527.849,64		
6	Sermaye Giderleri	619.563,23	18.177.092,00	2.660.609,78	20.837.701,78	13.126.079,23		816.852,00
7	Sermaye Transferle ri		351.000,00	- 90.000,00	261.000,00	259.736,28		
8	Borç Verme		11.000,00	7.000,00	18.000,00	15.692,52		
9	Yedek Ödenek		7.300.000,00	- 6.933.000,00	367.000,00			
Toplam			124.000.000,00	619.563,23	124.619.563,23	99.926.836,68		816.852,00

Urla Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 124.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 619.563,23 TL yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 124.619.563,23 TL olmuştur. Yıl içinde 99.926.836,68 TL bütçe gideri yapılmış, 23.875.874,55 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 816.852,00 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

Urla Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 124.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 124.000.000,00TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı birbirine eşit ve bütçe denkliliği 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	32.681.000,00	38.965.781,94	1.336.741,73	37.629.040,21	115,14
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	27.224.000,00	46.169.295,04	276.525,96	45.892.769,08	168,57
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	16.590.000,00	2.181.345,71		2.181.345,71	13,15
05- Diğer Gelirler	37.451.000,00	58.288.671,41	208.513,47	58.080.157,94	155,64
06- Sermaye Gelirleri	9.044.000,00	2.212.080,33		2.212.080,33	24,46
08-Alacaklardan Tahsilat	10.000,00				
09- Red ve İadeler	1.000.000,00				
Toplam	124.000.000,00	147.817.174,43	1.821.781,16	145.995.393,27	117,74

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri % 117.74 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (% 115,14) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (% 168,57) beklenenin çok üstünde, sermaye gelirleri ise (% 24,46) beklenenin çok 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	38.384.306,00	28.232.531,85	73,55
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	5.996.174,00	4.611.600,00	76,91
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	52.596.940,00	51.148.926,18	97,25
04- Faiz Gideri	303.300,00	4.420,98	1,46
05- Cari Transferler	880.188,00	2.527.849,64	287,19
06- Sermaye Giderleri	18.177.092,00	13.126.079,23	72,21
07- Sermaye Transferleri	351.000,00	259.736,28	74,00
08- Borç Verme	11.000,00	15.692,52	142,66
09- Yedek Ödenekler	7.300.000,00		
Toplam	124.000.000,00	99.926.836,68	80,59

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri % 80,59 seviyesinde gerçekleşmiştir. Cari Transferler giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar % 287,19 oranında aşılmıştır.

Borç Verme harcamalarına ilişkin gider kalemleri beklenenin üstünde % 142,66 gerçekleşirken, diğer giderler beklenenin altında 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 (2019-2021) 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	26.912.913,92	31.665.494,23	38.965.781,94	17,66	23,05
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	13.552.496,12	24.167.143,74	46.169.295,04	78,32	91,04
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	245.699,81	2.614.490,18	2.181.345,71	964,10	- 16,57
Diğer Gelirler	30.697.336,43	37.400.100,11	58.288.671,41	21,83	55,85
Sermaye Gelirleri	336.904,80	316.591,20	2.212.080,33	- 6,03	598,72
Toplam	71.745.351,08	96.163.819,46	147.817.174,43		
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	1.584.464,51	1.523.088,41	1.821.781,16		
Net Toplam	70.160.886,57	94.640.731,05	145.995.393,27		54,26

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 51.354.662,22 TL'lik (% 54,26) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 433.144,47 TL (% 16,57) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 7.300.287,71 TL (% 23,05), diğer gelirlerde 20.888.571,30 TL (% 55,85) ve sermaye gelirlerinde 1.895.489,13TL (% 598,72) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) 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	24.012.482,67	25.028.036,06	28.232.531,85	4,23	12,80
SGK Devlet Prim Giderleri	3.709.919,93	3.861.798,75	4.611.600,00	4,09	19,42
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	35.827.120,22	36.106.670,20	51.148.926,18	0,78	41,66
Faiz Giderleri	971.254,57	253.978,79	4.420,98	- 73,85	- 98,26
Cari Transferler	1.657.055,72	790.611,95	2.527.849,64	- 52,29	219,73

Sermaye Giderleri	5.012.221,61	5.205.665,12	13.126.079,23	3,86	152,15
Sermaye Transferleri	267.649,09	294.602,48	259.736,28	10,07	- 11,83
Borç Verme	14.886,60	4.074,95	15.692,52	- 72,63	2,85
Toplam	71.472.590,41	71.545.438,30	99.926.836,68		39,67

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 28.381.398,38 TL (%39,67) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 28.232.531,85 TL (%12,80), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 4.611.600,00 TL (%19,42) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 51.148.926,18 TL'lik (%41,66), sermaye giderlerinde 13.126.079,23 TL'lik (%152,15) artış ve sermaye transferlerinde 259.736,28 TL'lik (% - 11,83) ve faiz giderlerinde 4.420,98 TL'lik (% - 98,26) bir azalış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 91.494.849,31 TL, Faaliyet Geliri 147.974.184,05 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 56.479.334,74 TL olarak gerçekleşmiştir.

Urla Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı 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	Urla İmar Turizm Tek.Hizm.Tem.Otopark Hizm.Nak.ve Tic.Ltd.Şti	5.267.000	5.241.000	99,50
2	Urit Urla İnş.Turizm İnsan Kayn.San.ve Tic.Ltd.Şti	8.972.000	8.972.000	100
3	İzmir İlçe Belediyeleri Turizm Gıda Org.Rek.Yay.Yem.Akaryakıt İnş.San.Tic.A.Ş.(İZBAŞ)	49.800.000	67.675,91	0,135895

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

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

Urla Belediyesinde iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda belirtilmiştir.

1- Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.

2- İş akış süreçleri belirlenmiştir.

3- Yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmiştir.

- 4- Görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate alınmıştır.
- 5- Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Hazırlanmamıştır.
- 6-Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmaktadır.
- 7- Personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.
- 8-Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.
- 9-Kurumda ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlaması yapılmıştır.
- 10-Stratejik plan, idarenin kendi birimleri ve personelin katkılarıyla ve içerik olarak mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır.
- 11-Performans programı içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmış, kurumun bütçesi performans hedefleri ve faaliyetlerle ilişkilendirilmiştir.
- 12-Kurumsal risklerin belirlenmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır.
- 13- İç kontrol risklerin belirlenmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır.
- 14- İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmiş ancak sorumlular belirlenmemiştir.
- 15- Ön Mali Kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmuştur.
- 16- Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sistemi tamamlanıp uygulamaya geçilmiştir.
- 17- Faaliyet raporu, faaliyet sonuçları ile değerlendirmelerini gösterecek şekilde içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmış ve kurumun web sitesinde yayınlanmıştır.
- 18- Kurumda veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcut olup bilgi yönetim sistemleri bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak şekilde dizayn edilmiştir.
- 19- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmuştur.

20- Kurumda İç denetçi kadrosu bulunmamaktadır.

21- Üst yönetici ve harcama birimleri iç kontrol beyanını imzalamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Urla Belediyesinin 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: Bazı Muhasebe Kayıtlarında Hatalı Hesap Kullanılması ve Kullanılması Gereken Bazı Hesapların da Kullanılmaması

Belediye muhasebe kayıtlarında yapılan incelemede, bazı hesap kayıtlarının 27.5.2016 tarih ve 29724 Mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ve diğer mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiği tespit edilmiştir.

- Kira gelirleri yıllık olarak tahsil edilmekte ve 100- Kasa Hesabının borcuna 333- Emanetler Hesabının alacağına kaydedilmekte, sonrasında ise 333 no.lu hesap borç ve 120- Gelirlerden Alacaklar Hesabı alacak çalıştırılmaktadır. Oysa kira gelirleri tahsil edildiğinde 100- Kasa Hesabının alacağına, muhasebedeki dönemsellik ilkesi gereği ilgili ayın geliri 600- Gelirler Hesabının, aradaki fark sonraki aylar/ yıllar ise 380/480- Gelecek Aylara/Yıllara Ait Gelirler Hesabının alacağına, peşin tahsil edilen kiranın vadesi gelince ise 380/480- Gelecek Aylara/Yıllara Ait Gelirler Hesabının borcuna 600-Gelirler Hesabının alacağına kaydedilmelidir. İdare tarafından yapılan işlem sonucu 120 ve 333 hesapları fazla borç/alacak

çalıştırılmış, 380 no.lu hesap hiç çalıştırılmazken, 480 hesabında ise sadece 71.329,81 TL'lik bir kayıt bulunmaktadır. Oysa 2021'den 2022'ye geçen kiralama ortalaması aylık tutarı 212.540,25 TL'dir. Birçok kira sözleşmesinin 2022'nin ortalarına dek sürdüğü göz önünde tutulduğunda, 480 hesabının alacağına yer alan rakamın da eksik olduğu açıktır.

- 102-Banka Hesabının alacağı ile 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borcu arasında fark olduğu görülmektedir. Mezkûr yönetmelikte düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden, muhasebe birimlerine gönderilen banka hesap özet cetvelleriyle, bankaca hak sahiplerine ödendiği veya ilgili yerlere gönderildiği bildirilen paraların 103 no.lu hesaba borç, 102-Banka Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmektedir. Buna göre banka hesabından harcama yapılabilmesi için bankaya verilen harcama talimatlarının 103 hesabının alacağına, bu talimat yerine getirildikten sonra ise 103 hesabının borcuna 102 hesabının alacağına kayıt yapılmalıdır. Ancak yapılan incelemede, belediyenin 103 hesabının borcunda 93.926.924,70 TL olmasına rağmen, 102 hesabının alacağına 365.455.291,61 TL olduğu görülmektedir. Oysaki hesaplar arasında yapılacak aktarmalarda 108-Diğer Hazır Değerler Hesabı kullanılmalıdır. Ancak 108 hesabı incelendiğinde, bu hesabın sadece kasada toplanan paranın, bankaya gönderilmesi için kullanıldığı, dolayısıyla banka hesapları arasındaki aktarmaların muhasebeleştirilmediği görülmektedir.

- 2017 yılı hesabına ilişkin 921.512,66 TL'lik Sayıştay İlamının 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

- Taşınmaz satışlarının, kayıtlı değer yerine satış bedeli üzerinden hesaplardan çıkarıldığı tespit edilmiştir. Bu nedenle 250-Arazi ve Arsalar Hesabı Hesabının alacağına fazla kayıt yapılırken, 600- Gelirler Hesabının alacağına hiç kayıt yapılmamıştır.

- Aktif karakterli bazı hesapların açılış fişinde alacak çalıştırıldığı görülmüştür. Birleştirilmiş Veriler Defterinde yapılan incelemede 250, 251 ve 252 no.lu hesaplarda 27.075.134,31 TL'lik tutarın açılış fişinde mezkûr hesapların alacağına kaydedildiği tespit edilmiştir. Oysaki açılış fişi, bir önceki yılın kapanış fişinin ters kayıtla yeni yıla aktarılmasından ibarettir. Dönem sonu işlemlerinin nasıl yapılacağı Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 480'inci maddesinde ayrıntılı olarak gösterilmiş olup duran varlıklarda borç bakiyesinde kalan tutarların, dönem sonlarında ilgili hesabın alacak bakiyesine kaydedilmesi, açılış fişinde de yeniden borç bakiyesine aktarılması gerekmektedir. Dolayısıyla duran varlıkların kapanış fişinde borç, açılış fişinde ise alacak çalıştırılmaması gerekmektedir.

- 294- Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında yer alan hurdaların tutarları ile bu hurdalara ayrılan amortismanların gösterildiği 299- Birikmiş Amortismanlar

Hesabı arasında 1.077.472,73 TL'lik fark olduğu görülmüştür. Oysa Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 47 Seri Sayılı Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesinin 7'nci bendinde, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortisman tabi maddi duran varlıklardan 294 no.lu hesapta izlenmesine karar verilenlerin, amortisman tabi tutulmamış kısmının tamamının amortisman tabi tutulacağı belirtilmektedir. Bu nedenle aradaki farkın tamamının amortisman gideri olarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen muhasebe kayıtlarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ve diğer mevzuat hükümlerine uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında 102 Banka Hesabı ile 103 Verilen Çekler Ve Gönderme Emirleri Hesabının borcu arasında görülen farklılığın 09.05.2022 tarih ve 2781 yevmiye kaydı ile düzeltildiği ifade edilmiş olup işlemin denetim yılından sonra yapıldığı, dolayısıyla mezkur hesapların 2021 mali tablolarında söz konusu tutar kadar hatalı çalıştırıldığı anlaşılmıştır.

Cevapta ayrıca 2017 yılına ilişkin kamu zararının 140 nolu hesaba kaydı için temyiz sonucunun beklendiği belirtilmiş olup Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 111'inci maddesine göre Sayıştay ilamlarının idareye tebliğinden sonra mezkur hesaba borç kaydedilmesi, kararın kesinleşmesinden sonra ise icraya başlanması gerekmektedir. Kaldı ki daha önceki yıllara ilişkin kamu zararlarının da temyiz aşaması devam ederken mezkur hesabın borcuna kaydedildiği yine yardımcı defterlerden anlaşılmaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Muhasebe Kayıtlarının Geriye Dönük Olarak Değiştirilmesi

Belediyenin birleştirilmiş veriler defteri incelendiğinde, bazı kayıtların geriye dönük olarak değiştirildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları*" başlıklı 43'üncü maddesinde;

“(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.

(2) Gerçekleşen işlemler muhasebeleştirme belgeleriyle kaydedilir. Belge olmadan kayıt yapılmaz. Gerçekleşen işlemler, hesaplara ait “hesabın işleyişi” bölümlerinde belirtilmiş olup olmadığına bakılmaksızın, bu Yönetmelikte belirtilen hesapların niteliğine uygun bir biçimde kaydedilir...”

“Kayıt Yanlışlıklarının Düzeltilmesi” başlıklı 503’üncü maddesinde de;

"Kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt hatalarının düzeltilmesi durumu hariç olmak üzere, yevmiye kayıtlarında meydana gelebilecek her türlü yanlışlık ancak muhasebe kaydıyla düzeltilir." denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere yevmiye kayıtlarında yapılan muhasebe hataları ancak başka muhasebe kaydıyla düzeltilebilecek, bunun aksine hiçbir düzeltme yapılamayacaktır.

Belediye tarafından kurumumuzun Birleşik Veri Aktarım Sistemine (BVAS) 2021 yılına ilişkin 4 defa birleştirilmiş veriler defteri yüklendiği anlaşılmıştır. Yapılan kontrollerde örneğin 28.09.2021 tarihli defterde 2, 09.11.2021 tarihli defterde 3, kapanış işlemlerinin yapıldığı 24.1.2022 tarihli defterde ise 1 yevmiye kaydında geriye yönelik değişiklikler yapıldığı tespit edilmiştir. Yapılan değişikliklerden bazılarının aynı hesap kodunda alt kodlar arasında, bazılarının da ise hesabın tutarlarında olduğu görülmüştür.

Muhasebe kayıtlarında yapılacak değişikliklerin yukarıda yer alan Yönetmelik’in ilgili madde hükümlerince gerçekleştirilmesi gerektiği, aksi takdirde mali tabloların güvenilirliğinin zedeleneyeceği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Aynı Binada Farklı Sınıflardan Emlak Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmesi

Kamu idaresi hesaplarında yapılan incelemede aynı binada bulunan mükelleflere farklı sınıflardan vergi tahakkuku yapıldığı tespit edilmiştir.

15.03.1972 tarih ve 14129 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük’ün 10’uncu maddesine göre, bina sınıfları

lüks, birinci sınıf, ikinci sınıf, üçüncü sınıf ve basit inşaat olmak üzere beşe ayrılmaktadır. Binaların hangi sınıfa gireceğinin belirlenmesinde binanın yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi, kalitesi ve benzeri hususlarının dikkate alınacağı, inşaat sınıflarının tayinine esas alınacak niteliklerin Maliye Bakanlığınca tespit ve ilan olunacağı ifade edilmiştir. Nitekim bakanlık da 15.12.1982 tarih ve 17899 tarihli Resmi Gazete’de bina inşaat sınıflarının tespitine dair cetvel yayınlamış, 01.03.1983 tarih ve 17974 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 14 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği ile de binaların sınıflandırılmasında izlenecek yol ayrıntılı olarak gösterilmiştir. Buna göre, örneğin binalar, öncelikle cetvelde belirtilen özelliklerden yarıdan fazlasını taşıdıkları sınıfa girecek, ancak anılan özelliklerden yarıdan fazlası yoksa bu defa özellikleri itibariyle en yakın olduğu sınıftan vergilendirilecektir.

Bina inşaat sınıflarının doğru tespit edilmesi, binaların vergi değerinin tespitinde büyük önem arz etmektedir. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nun 29’uncu maddesine göre, binaların vergi değeri, bina inşaat maliyet bedeli ile arsa payı değerinden oluşmaktadır. Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük’ün “*İnşaat maliyet bedelinin hesaplanması*” başlıklı 20’nci maddesine göre; inşaat maliyet bedeli, binanın dıştan dışa yüzölçümü ile metrekare normal inşaat maliyet bedelinin çarpılması suretiyle bulunmaktadır. Yine 20’nci maddeye göre, metrekare normal inşaat maliyet bedelleri; binaların kullanılış tarzları, inşaat neveleri ve sınıflarına göre Maliye Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlıklarınca birlikte belirlenmekte ve uygulanacağı bütçe yılından önce ilan edilmektedir.

Her bütçe yılından önce Resmi Gazete’de yayımlanan Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliğ eklerinde yer verilen “Binaların Metrekare Normal İnşaat Maliyet Bedellerini Gösterir Cetveller” incelendiğinde, metrekare normal inşaat maliyet bedellerinin bina sınıflarına göre belirlendiği görülmektedir. Bina sınıfının, olması gerekenden daha düşük bir sınıf olarak belirlenmesi; inşaat maliyet bedelinin, dolayısıyla bina vergi değerinin olması gerekenden daha az miktarda hesaplanmasına, kurum tarafından daha az miktarda emlak vergisi tahakkuk ve tahsilatı yapılmasına sebebiyet verecektir.

Belediye hesaplarında yapılan incelemede, aynı binada bulunan mükellefler için farklı sınıflardan vergilendirme yapıldığı tespit edilmiştir. Yukarıda da belirtildiği üzere bina sınıfının olması gerekenden daha düşük belirlenmesinin kurum tarafından tahsil edilecek vergide

eksiltmeye neden olacağı için mükellef listelerinin yeniden kontrol edilerek bu aykırılığın mevzuata uygun olarak giderilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Belediyenin Vergi ve Harç Gelirlerinin Bütçe Gelirlerine Oranının Düşük Olması

Kurum bütçesinde yapılan incelemede, 2021 yılı net gelirin 145.995.393,27 TL olduğu, bu tutarın 34.357.202,69 TL'sinin vergi, 962.209,66 TL'sinin harç olduğu, başka bir deyişle vergi ve harçların bütçe gelirlerinin sadece % 24,19'unu oluşturduğu görülmüştür.

Bütçe gelirleri cetvelinde yapılan incelemede ise bütçe ile tahmin edilen gelirlerin % 83 oranında tahsil edildiği, sorunun tahsilattan değil vergilerin düşük olmasından kaynaklandığı görülmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96'ncı maddesinin Anayasa Mahkemesi'nin 29/12/2011 tarihli ve E.: 2010/62 K.: 2011/175 sayılı Kararı ile iptal edilmeden önceki halinde, 15'inci maddede yer alan İlan ve Reklam Vergisi, 20'nci maddede yer alan Eğlence Vergisi, 56'ncı maddede yer alan İşgal harcı, 60'ncı maddede yer alan Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı ve 84'üncü maddede yer alan çeşitli harçların, bu Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak belediye meclislerince tespit olunacağı düzenlenmekteydi. Ancak mahkeme kararının mezkur kararı ile madde iptal edilmiş ve "*Bakanlar Kurulu, bu Kanunda en az ve en çok miktarları gösterilen aşağıda yazılı vergi ve harçların tarifelerini belediye grupları itibariyle tayin ve tespit eder.*" şeklinde yeniden düzenlenmiştir. 2018 yılında yapılan değişiklikle de Bakanlar Kurulu ibaresi, Cumhurbaşkanı olarak değiştirilmiştir. 26.2.2014 tarih ve 6527 sayılı kanunla eklenen Geçici 7'nci madde ile de 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan mezkûr vergilerin Cumhurbaşkanınca tespit edilecek karar yürürlüğe girinceye kadar uygulanmaya devam edileceği ifade edilmiştir. Lakin söz konusu karar bugüne kadar çıkarılmamıştır.

2013 yılından 2020 yılı sonuna kadar ilan edilen yeniden değerlendirme oranları ile hesap edildiğinde 2013 yılındaki 100 birimlik gelir, 2020 yılında 237,64 lira olmaktadır. Bütçe gelirleri cetveli incelendiğinde adı geçen gelirlerin 2021 yılı içerisindeki toplam tutarı 452.151,15 TL'dir. Bu gelirlerin yeniden değerlendirme oranı kadar artırılması durumunda elde edilecek miktar 623.968,59 TL artarak 1.076.119,74 TL'ye ulaşmaktadır. Gelir bütçesi içinde büyük bir tutar gibi görünmese de kuruluşlarla ifade edilen harçların, maliyetine değmeyeceği

gerekçesiyle takip edilmediği, gönüllü olarak vazgeçildiği açıktır. Miktarların artması halinde bu gelirlerin tahsil edilmesine daha özen gösterilecek, belediyelerin kendi mali kaynakları ile ayakta daha rahat kalabilmeleri sağlanacaktır. Bu durum 2464 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde de ifade edildiği üzere Mahalli idareler varidatının yetersiz bir hale gelmiş olması nedeniyle, Devlet bütçesinden bu idarelere geniş ölçüde sübvansiyonlar yapılmasına yol açmasının önüne geçecek ve belediyeleri kendilerine mevdu kamu hizmetlerini gerektiği gibi ifa edecek bir seviyeye yükseltecektir.

Yukarıda yer verilen mevzuat gereği Belediye Gelirleri Kanunu'nda, belediyelerin gelirlerini arttırıcı önlemlerin alınmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle gelirlerin düşük olmasının nedeninin çeşitli yapılandırma kanunları nedeniyle tahsilat vadelerinin uzaması, ilçede büyükşehirin yetkisine giren alanların bulunması ve dolayısıyla buralardan vergi alınamaması, mevzuat gereği bazı yerlerden geçici süreyle vergi alınamaması ve pandemi nedeniyle bazı mükellef gruplarından vergi tahsilatının İçişleri Bakanlığı Genelgesi ile durdurulması olduğu izah edilmiş, Öz Gelirlerin arttırılmasına yönelik çalışmalara devam edileceği belirtilmiştir. Ancak bulguda da belirtildiği üzere vergi gelirlerinin miktar olarak düşük olmasının tek nedeninin belediyeden kaynaklanmadığı, belirtilen gelirlere ilişkin kararın çıkarılarak tarifelerin arttırılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Bazı Alımlarda Yasaklılık Sorgulamasının Yapılmaması ve Bazı Alımlarda İşin Teknik Niteliklerinin Belirtilmemesi

Doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımlarda mal, hizmet ve yapım işlerine ilişkin işin niteliklerinin gösterilmediği ve bazı alımlarda yasaklılık sorgulamasının yapılmadığı tespit edilmiştir.

a) Yasaklılık Sorgulamasının Yapılmaması

Bazı müdürlüklerin, doğrudan teminle yaptıkları alımlarda yasaklılık sorgulaması yapmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 30.5.4'nci bendinde "4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığı teyit ettirilmeyecektir. Ancak, anılan Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dâhilinde

yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kurumun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmaması gerekmektedir.” denilmektedir. Fakat ödeme emirleri üzerinden yapılan incelemede doğrudan teminlerde bu sorgulamanın yapılmadığı anlaşılmıştır.

b) Mal, Hizmet ve/veya Yapım İşlerine İlişkin Bazı Alımlarda, İşin Teknik Özelliklerinin Belirtilmemesi

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.1.1.2'nci bendinde:

“Söz konusu hükümler uyarınca anılan maddede belirtilen nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasında kolaylık sağlanması amaçlanmış olmakla birlikte, ihtiyacın niteliğine göre, ilan yapılması, teminat alınması, ihale komisyonu kurulması, isteklilerde belirli yeterlik kriterlerinin aranması ile şartname ve sözleşme düzenlenmesi gibi hususlar idarelerin takdirindedir.” denilmektedir.

Belediyeye tanınan bu tercih hakkını sınırsız olarak kabul etmek, bütün mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin niteliklerinin belirlenmeksizin yapılabileceğini kabul etmek demektir. Burada tanınan yetki daha çok standart malzemelerin alımında getirilen bir kolaylık olarak görülmelidir. Örneğin kırtasiye veya gıda malzemelerinin standartları hemen hemen her üretici için benzerdir. Ya da tüketim süresi cari yılla sınırlı olan ve genelde tek kullanımlık tüketim malzemeleri için de teknik şartname hazırlanmasının bir faydası olmayabilmekte, hatta bazen zaman kaybına da neden olmaktadır. Ancak demirbaşlar gibi alımlarda, ya da hizmet ve özellikle yapım işlerinde işin teknik özelliklerinin gösterildiği belgelerin düzenlenmesi hem ihtiyaçların görülmesi hem de bu ihtiyaçların istenen nitelikte olup olmadığını kontrol eden komisyonların görevlerini yerine getirmesinde önem arz etmektedir.

Yapılan incelemede, bazı ödeme emri ve eki belgelerinde yapılan işe ilişkin ayırt edici teknik özelliklere yer verilmediği, genel nitelikte bir tanımlama yapıldığı, yapım işlerindeyse sadece ihtiyaç duyulan malzemenin sayıldığı, bunların teknik özellikleri veya projeleri gibi dokümanların eksik olduğu tespit edilmiştir. Yüklenicilerin teklif verirken ve işi yaparken yararlanacağı bu belgelerin eksik olması, fiyat araştırmasından işin yapılmasına kadar olan sürecin sağlıklı yürütülmemesine ve bulgunun diğer bentleriyle beraber değerlendirildiğinde rekabetin oluşmamasına neden olacağından uygulamanın mevzuata uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 5: İmar Cezalarına İlişkin Farklı Müdürlüklerde Tutulan Listeler Arasında Tutarsızlık Olması

Belediyede yapılan incelemede, 3194 sayılı İmar Kanunu gereğince kesilen cezalara ilişkin farklı birimlerde bulunan listeler arasında tutarsızlıklar bulunduğu tespit edilmiştir.

İmar Kanunu'nun "*Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar*" başlıklı 32'nci maddesine göre, maddede belirtilen aykırılıklarda inşaatların mühürlenerek durdurulacağı, durdurma zaptının tebliğinden itibaren 1 ay içinde usulsüzlüğün giderilmemesi ve ruhsat alınmaması durumunda belediye encümenince yıkım kararı alınacağı düzenlenmiştir. Yapı ve Kontrol Müdürlüğü tarafından encümene sevk edilen ve burada alınan kararlardan sonra ilgisine tebliğ edilen ceza ve yıkım kararları, kişiler tarafından ya mahkemeye götürülmekte veya cezalar ödenmekte, ödenmediği hallerde de 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a göre icra servisinde işlem yapılmaktadır. Bir başka deyişle encümeden çıkan karar sayısı ile hukuk, tahsil ve takip servislerinde yer alan listelerde yer alan kişilerin sayısının birbiri ile uyumlu olması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, Yapı Kontrol Müdürlüğü tarafından İmar Kanunu'na aykırılık gerekçesiyle encümene sevk edilen ve buradan karar çıkan 6342 vaka olduğu görülmüştür. Hukuk Müdürlüğünden alınan listeye göre, bu kararlardan 1866'sı mahkemeye taşınmış 688'inin cezası ödenmiş olup, geri kalan listenin ise takip servisinde yer alması gerekmektedir. Yapı Kontrol Müdürlüğünden alınan listenin ilk altmış sırasındaki yer alan isimlerin incelenmesinde encümeden çıkan altı karara ilişkin tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı, dolayısıyla icra takibinin de olmadığı görülmüştür. Yüzde on gibi oldukça yüksek olan bu orandan dolayı bir kısmının 2004'ten geldiği görülen kararların zamanaşımına uğrama ihtimalinin olduğu anlaşılmaktadır. Bahsi geçen durum, hem alacakların zamanaşımına uğramasına hem de aynı encümen kararı üzerinde farklı birimlerin farklı işlemler yaparak emek ve zaman kaybına neden olabilmektedir. Zamanaşımı durumunda ise, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 38'inci maddesine göre Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu tutulmaktadır.

İmar para cezalarına ilişkin farklı birimler tarafından yerine getirilmesi gereken işlemlerin koordinasyonunun sağlanması amacıyla etkin bir kayıt ve takip sisteminin kurulmasının ve bu sayede bahsedilen sorunların önüne geçilmesinin mevzuata uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, encümenin parsel bazında karar almasına rağmen bazı parsellerde malik yada hissedar sayısının birden fazla olmasından kaynaklandığı, dolayısıyla kişi sayısı arasında fark olabileceği iddiası edilmektedir. Ancak bulguda da belirtildiği üzere Yapı Kontrol Müdürlüğünden alınan listenin ilk altmış sırasındaki yer alan isimlerin incelenmesinde encümenden çıkan altı karara ilişkin tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı, dolayısıyla icra takibinin de olmadığı görülmüştür. Başka bir deyişle mükellef bazında da listelerin birbiri ile uyumlu olmadığı, bulguda da asıl eleştirilen hususun bu olduğu ve idarenin bu doğrultuda işlem yapması gerektiği düşünülmektedir.

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 iznin 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 ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda 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 85 işçiden 32'sinin 100 gün üzerinde izni olduğu, hatta bazı işçilerin toplam kullanılmayan izinlerinin sayısının 300 güne ulaştığı, işçilerin toplam 9414 gün izninin biriktiği, bunun da işçi başına ortalama 99 gün izin anlamına geldiği görülmüştür.

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.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 7: Taşınırın Kayıt, Muhafaza ve Kullanımının Mevzuatın Öngördüğü Şekilde Yapılmaması

Kurumun taşınır mal ve işlemlerinin incelenmesinde idare taşınır mallarının kayıt, muhafaza ve kullanımında mevzuat hükümlerine uyulmadığı tespit edilmiştir.

Birimlerden alınan listelerde;

- Bazı taşınırların sicil numarası taşımadığı, üzerlerinde etiket olmadığı,
- Bazı birimlerin zimmet döküm, demirbaş döküm listeleri ile sayım tutanaklarının arasında farklar olduğu,
- Birçok taşınırın, zimmet listesi istendikten sonra bir personele zimmetlendiği, başka bir deyişle zimmetlerin yönetmelikte belirtilen hallerde yapılmadığı, tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin “*Sorumluluk*” başlıklı 5’inci maddesinde;

“(3) *Kamu idarelerine ait taşınırların muhafazası ile görevli olan veya kendilerine kullanılmak üzere taşınır teslim edilen kamu görevlileri bu taşınırları en iyi şekilde muhafaza etmek, gerekli bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak, veriliş amacına uygun bir şekilde kullanmak ve görevin sona ermesi veya görevden ayrılma halinde iade etmek zorundadırlar.*” denilmekte,

“*Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri*” başlıklı 6’ncı maddesinde de kayıt yetkilisi ve taşınır kontrol yetkilisinin görev ve sorumlulukları ayrı ayrı belirtilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde taşınır teslim belgesi düzenlenmesi, taşınır sayımlarının yapılması, personelin görev yerinin değişmesi, görevden ayrılması veya emekli olması gibi durumlarda üzerine zimmetli olan taşınırların ambara iade edilmesi, dayanıklı taşınırların numaralandırılması, dayanıklı taşınırlar listelerinin hazırlanması, hurdaya ayrılan taşınırların taşınır işlem fişleri düzenlenerek kayıtlardan çıkarılması gerekmektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin amacını açıklayan 1'nci maddesine göre, kaynağı ve yöntemine bakılmaksızın kamu idaresine ait her türlü taşınırın kayıt, muhafaza ve kullanımları ile yönetim hesabının verilmesi, sorumlu ve görevlilerin belirlenmesi, devir ve tahsisine ilişkin bütün işlemlerin bu yönetmelikte belirlenen ve yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine uygun olarak yapılması gerekir.

Taşınır yönetimi konusunda zafiyete yol açan mevcut uygulamanın mevzuatın belirlediği hükümlere uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 8: Bazı Taşınmazların İşgal Altında Olması ve Belediye Tarafından Gerekli Hukuki Sürecin Başlatılmaması

Yapılan incelemede kurum kayıtlarında bulunan taşınmazlardan bazılarının işgal altında

olduğu tespit edilmiştir.

Kamu idarelerinin taşınmazlarının satışının, kiralanmasının, gayri ayni hak tesisinin 2886 sayılı Kanun'a tabi olacağı, Kanun'un 1'inci maddesinde düzenlenmiştir. Yine Kanun'un 75'inci maddesinde, taşınmazların gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, tespit tarihinden itibaren geriye doğru 5 yılı geçmemek üzere Kanun'da belirtilen usule göre tespit edilecek ecrimisilin isteneceği ve idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesiyle de benzer bir düzenleme getirilerek belediye malına karşı suç işleyenlerin, devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 75'inci madde hükümlerinin belediye taşınmazları için de uygulanacağı belirtilmiştir.

Belediyenin verdiği taşınmazlar listesinde yapılan incelemede, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğünün ada parsel sorgulama izni veren internet sitesindeki harita görünümünde belediyenin bazı taşınmazlarının işgal altında olduğu tespit edilmiş, bu durum idarenin verdiği listede yer alan açıklamalar sütununda da teyit edilmiştir. Belediyenin, yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre harekete geçerek fuzuli şagillerden geriye doğru önce ecrimisil almasının, sonra da taşınmazların tahliye ettirilmesi veya kamu kurumları tarafından işgal edilenlerin tahsisi için gerekli işlemlere başlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında tespit edilen işgalçilere yönelik yapılan işlemler belirtilmiş ve kalan işgalcilere yönelik işlem yapılmaya devam edileceği ifade edilmiş olup takip eden denetim döneminde konunun takip edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Taşınmazların Değerleme İşlemlerinin Yapılmaması

Belediyeye ait taşınmazların kaydının 02.10.2016 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ekinde gösterilen formlarda gösterildiği şekilde tutulmadığı, taşınmaz kayıtlarının taşınmazların parasal değerlerini ve tapudaki cinsleri ile mevcut kullanım şekillerini içermediği tespit edilmiştir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla Kamu İdarelerine Ait

Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. Söz konusu Yönetmelik'in "Kayıt Ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, kamu idarelerine ait olan taşınmazların sadece miktarlarının değil, parasal değerlerinin de kayıtlarda gösterileceği ifade edilmiş, maddenin devam edene fıkralarında ise, Yönetmelik'in eki EK 1'deki Kayıt planında sınıflandırılan taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde, Yönetmelik'in eki Kayıt Planında yer alan taşınmazların, cinslerine göre hangi formlara kaydedileceği ifade edilmiş ve kayıtların formlarda yer alan bilgileri içerecek şekilde yapılacağı belirtilmiştir. Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formların daha sonra taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanması amacıyla mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimince de bu formların konsolide edilerek Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı hüküm altına alınmıştır. Yönetmelik ekinde yer alan örnek formlara bakıldığında, taşınmazların parasal değerleri ve tapuda kayıtlı cins ve mevcut kullanım şekillerine ilişkin bilgileri de içerecek şekilde düzenlendiği görülmektedir.

İcmal cetvellerinin hangi bilgileri içerecek şekilde hazırlanacağı da Yönetmelik'te belirtilmiş olup kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılacağı ve bu taşınmazlara ilişkin adet, yüzölçümü ve değer toplamlarını ihtiva edecek şekilde düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Belediyede taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerini yürüten Emlak ve İstimlak Müdürlüğünden alınan taşınmaz kayıt formlarının ve icmal cetvellerinin incelenmesi neticesinde;

- Taşınmaz kayıt formlarının Yönetmelik ekinde yer alan formlara uygun olarak hazırlanmadığı,
- Taşınmazlara ilişkin parasal değerlere ve taşınmazların tapuda kayıtlı olan cinsleri ile mevcut kullanım şekillerine ilişkin bilgilerin formlarda yer almadığı,
- Buna bağlı olarak icmal cetvellerinin de taşınmazların parasal değerlerini ihtiva etmediği, tespit edilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde, Yönetmelik gereği hazırlanan formların en geç yedi gün içerisinde muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimine ve mali hizmetler birimine, işlemin yapıldığı ayı takip eden ay sonuna kadar da, (Aralık ayı içinde işlem yapılanlar

ise aynı ayın sonunda kadar) maliki kamu idaresine gönderileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, bilanço hesapları olan 250- Arazi ve Arsalar Hesabı, 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252- Binalar Hesaplarına yapılacak olan kayıtlar, hazırlanan taşınmaz kayıt formlarına dayanılarak yapılacak olup bu formlarda yer alan parasal değerler ve taşınmazların mevcut kullanım şekillerinin dikkate alınması gerekmektedir.

BULGU 10: Taşınmazların Diğer Kamu Kurumlarına Süresiz Tahsisi Edilmesi

Belediye tarafından yapılan taşınmaz tahsislerinde mevzuata aykırı olarak süre belirlenmediği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

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

...

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

Yukarıda açıklanan madde hükmünden anlaşılacağı üzere, belediyeler kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, belediye meclis kararı ile tahsis edebilirler. Mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına gerçekleştirilen tahsis işleminin süresi ise yirmi beş yılı aşamaz.

Mevzuatta tahsis süresinin en uzun yirmi beş yıl olarak belirlenmesine rağmen kurum tarafından diğer kamu kurumlarına yapılan 31 taşınmaz tahsisinden 27'sinin tahsis süresinin belirsiz olduğu tespit edilmiştir.

Mevzuata aykırı uygulamaların düzeltilmesi ve bundan sonra yapılacak taşınmaz tahsislerinde süre sınırına dikkat edilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Toplu İş Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Belediye ile Tüm Bel-Sen arasında imzalanan ve 01.04.2019-15.01.2020 döneminde geçerli olan Toplu İş Sözleşmesine konusu dışında hükümler konulduğu görülmüştür.

Toplu İş Sözleşmesinin;

“Sosyal çalışmalardan yararlanma” başlıklı 14’üncü maddesinde “Belediyenin mülkiyeti ve kendi varlıkları üzerinde kurulu olup, belediye ya da özel kurumlarca işletilen lojman, kamp, kreş etüt, spor, kültür ve benzeri tesislerden çalışanların eş ve çocukları ücretsiz olarak yararlanır.”

“Sosyal Haklar” başlıklı beşinci bölümünün “Diğer Haklar ve Ücretli İzinler” başlıklı 22’nci maddesinde de, “8 Mart Dünya Kadınlar Günü anısına işyerinde işleri aksatmayacak şekilde birim müdür veya amirinin uygun göreceği yıl içerisinde 1 (bir) gün kadın çalışanlar ücretli izinli sayılırlar.” hükümlerine yer verildiği görülmüştür.

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 Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’ un 33’üncü maddesiyle, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)’ye eklenen Ek 15’inci maddeyle izin verilmiş, yine aynı Kanun’un 22’nci maddesiyle de 4688 Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun 32’nci maddesi başlığıyla birlikte bu doğrultuda değiştirilmiştir.

Buna göre, 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK’nın 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 tazminatının kanuni sınırlar içerisindeki miktarını tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir.

Toplu İş Sözleşmesine konusu dışında hükümler konulmasının mevzuat hükümlerine aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarının, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120 yasal sınırdan ödenmekte olduğu ifade edilmiş olsa da bulguda Dünya Kadınlar Gününde izin verilmesi veya sosyal tesislerde personele indirim hakkı tanınması gibi hususların da sözleşmeye konulamayacağı ifade edilmekte, ancak gelen cevapta bu hususlara ilişkin bir açıklama bulunmamaktadır. Konunun takip eden denetim döneminde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<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
Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Mevzuata Aykırı ve Sözleşme Konusu Olmayan Hükümlerin Konulması	2018	Yerine Getirilmedi	Konuya ilişkin Raporun Diğer Bulgular Bölümünde "Bulgu 11: Toplu İş Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması" başlıklı bulgu yazılmıştır.
Yevmiye Defterinde Yürürlükteki Mevzuata Aykırı Olarak Boş ve Taksimli Yevmiye Kayıtları Bulunması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Taksimli yevmiye kaydına rastlanmamış olup, yevmiye kayıtlarına ilişkin tespit edilen hususlar Raporun Denetim Görüşünün

			Dayanağı Bulgular Bölümünde "Bulgu 1: Bazı Muhasebe Kayıtlarında Hatalı Hesap Kullanılması ve Kullanılması Gereken Bazı Hesapların da Kullanılmaması" başlıklı ve Diğer Bulgular Bölümünde "Bulgu 1: Muhasebe Kayıtlarının Geriye Dönük Olarak Değiştirilmesi" başlıklı bulgular yazılmıştır.
Belediye Ait Bazı Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Konuya ilişkin Raporun Diğer Bulgular bölümünde "Bulgu 9: Taşınmazların Değerleme İşlemlerinin Yapılmaması"

			başlıklı bulgu yazılmıştır.
--	--	--	--------------------------------