



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BİNGÖL BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	11
8.	EKLER.....	47

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Mevduat Faiz Gelirlerinin Muhasebeleştirilmesi Örneği	27

KISALTMALAR

BEM-BİR-SEN	Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birlięi Sendikası
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
SDS	Sosyal Denge Sözleşmesi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TL	Türk Lirası
LTD	Limited
ŞTİ	Şirketi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi
2. İşçilerin 15-31 Aralık Dönemine İsalet Eden Ücretlerinin Muhasebeleştirilmesinde Dönemsellik İlkesine Riayet Edilmemesi
3. İlk Madde ve Malzemeler Hesabına Kaydedilen Tutarların Tüketilmediği Halde Giderler Hesabı Kullanılarak Aynı Gün Giderleştirilmesi
4. İdarenin Ortaklığının Bulunduğu Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlardaki Sermaye Payının Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması
5. Kamu İdarelerine Gönderilen Payların İlgili Hesapta İzlenmemesi
6. Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Vadesine Göre Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ile Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında İzlenmemesi
7. Taşınmazların Kayıt ve Kontrollerine İlişkin İşlemler ile Değer Tespitlerinin Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Aile Cüzdanı Alımlarının Belediye Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmesi
2. İşçilere Kanunda Öngörülen Yıllık 270 Saati Aşan Sürelerde Fazla Çalışma Yaptırılması
3. İşverenlerin Hakedişlerinden Kesilmesi Gereken Asgari Ücret Destek Tutarlarına Yönelik Gereklİ İşlemlerin Yapılmaması
4. Mevduat Faiz Gelirlerinin Muhasebeleştirilmesinde Hatalı Uygulamalar Bulunması
5. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
6. Kamu Kurum ve Kuruluşları Tarafından Yaptırılan İnşaatların Yüklenicilerinden Yapı Kullanma İzni Harcı Tahsil Edilmemesi
7. Şirket Kadrosunda Bulunan İşçilerin Zabıta ve İtfaiye Personeli Olarak Görev Yapması
8. Personele İkramiye Ödenmesinde Performans Kriterlerinin Belirlenmemesi

9. Bazı Alımların Kamu İhale Kanunu Uygulanmaksızın Gerçekleştirilmesi
10. İhtiyacın Tek Bir Tüzel Kişiden Temin Edilmesine Gerekçe Olmaksızın Doğrudan Temin Suretiyle Hizmet Alımı Yapılması
11. Yapım İşlerinde Teknik Personel Bildirimlerinin Zamanında Yapılmaması
12. Bazı Yapım İşi İhalelerinde İş Programına İlişkin Hükümlere Aykırılıklar Olması
13. Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi
14. Peşin Kiraya Verilen Taşınmazlar İçin Kesin Teminat Alınmaması
15. Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması
16. Ulusal Bayram Günlerinde Günlerinde Çalışan İşyerlerinden Çalışma Ruhsatı Harcının Tahsil Edilmemesi
17. Faturalarda Gecikme Bedelinin Ortaya Çıkması
18. Mevzuatta Belirtilen Sınırı Aşmasına Rağmen Yapım İşi İhalelerine Ait Taahhüt Evrakı ve Sözleşme Tasarılarının Ön Mali Kontrole Tabi Tutulmaması

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.

Bingöl Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 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 yaptıracığı, 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, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, 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.

Bingöl Belediyesinin karar organı olan Bingöl Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 31 meclis üyesinden 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, insane 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 adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Bingöl Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 6 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü ve Araştırma ve Geliştirme Müdürlüğüdür. Başkana bağlı olarak memurlar arasından atanan 2 başkan yardımcısı ve meclis üyeleri arasından görevlendirilen 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 22 adet 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	274	144
Sözleşmeli Personel	14	14
Kadrolu İşçi	107	47
Geçici İşçi	-	-
Toplam	395	205
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		601

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 27.05.2016 tarihli ve 29724 Mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 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 Bingöl Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Bingöl Belediyesinin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek ve Olağanüstü Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,0	88.891.000,00	0,0	0,0	88.891.000,00	87.374.656,89	1.516.343,11	0,0
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,0	12.236.000,00	0,0	0,0	12.236.000,00	10.860.087,83	1.375.912,17	0,0
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,0	431.562.000,00	0,0	0,0	431.562.000,00	394.205.079,45	37.198.984,95	157.935,60
04	Faiz Giderleri	0,0	45.635.000,00	0,0	0,0	45.635.000,00	26.442.088,90	19.192.911,10	0,0
05	Cari Transferler	186.020,00	24.926.000,00	0,0	0,0	25.112.020,00	20.891.320,42	3.760.180,58	460.519,00
06	Sermaye Giderleri	0,0	376.920.000,00	0,0	0,0	376.920.000,00	335.744.658,68	41.175.341,32	0,0
07	Sermaye Transferleri	0,0	1.251.000,00	0,0	0,0	1.251.000,00	1.200.000,00	51.000,00	0,0
08	Borç Verme	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
09	Yedek Ödenek	0,0	579.000,00	0,0	0,0	579.000,00	0,0	579.000,00	0,0
Toplam		186.020,00	0,00	0,0	0,0	0,00	0	104.849.673,23	618.454,60

Bingöl Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 982.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 186.020,00 TL ile birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 982.186.020,00 TL olmuştur. Yıl içinde 876.717.892,17 TL bütçe gideri yapılmış, 104.849.673,23 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 618.454,60 TL ödenek ise 2024 yılına devretmiştir.

Tablo 3: 2023 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	24.500.000,00	27.569.026,84	0,0	27.569.026,84	112,53
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	21.780.000,00	35.367.114,70	-13.884,62	35.353.230,08	162,32
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	20.020.000,00	66.200.041,20	0,0	66.200.041,20	330,67
05- Diğer Gelirler	755.200.000,00	564.450.217,00	0,0	564.450.217,00	74,74
06- Sermaye Gelirleri	160.800.000,00	129.399.568,04	0,0	129.399.568,04	80,47
08-Alacaklardan Tahsilat	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
09- Red ve İadeler	300.000,00	13.884,62	0,0	13.884,62	4,63
Toplam	0,00	822.999.852,40	13.884,62	078	83,76

Yukarıda verilen tabloya göre 2023 yılında net bütçe geliri %83,76 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %162,32 sermaye gelirleri %80,47 alınan bağış ve yardımlar %330,67 ve diğer gelirler ise %74,74 oranında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	88.891.000,00	87.374.656,89	98,29
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	12.236.000,00	10.860.087,83	88,76
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	431.562.000,00	394.205.079,45	91,34
04- Faiz Gideri	45.635.000,00	26.442.088,90	57,94
05- Cari Transferler	24.926.000,00	20.891.320,42	83,81
06- Sermaye Giderleri	376.920.000,00	335.744.658,68	89,08
07- Sermaye Transferleri	1.251.000,00	1.200.000,00	95,92
08- Borç Verme	0,0	0,0	0,0
09- Yedek Ödenekler	579.000,00	0,0	0,0
Toplam	0,00	0	89,28

Tabloya göre 2023 yılında bütçe giderleri %89,28 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve hizmet alım giderlerinde %91,34; faiz giderinde ise %57,94 oranında gerçekleşme olmuştur. Personel harcamalarına ilişkin giderler ise %98,29 oranında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	13.073.967,86	18.066.123,51	27.569.026,84	38,18	52,60
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	20.853.970,57	23.873.017,80	35.367.114,70	14,48	48,15
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	13.719.159,12	26.338.366,52	66.200.041,20	92,00	151,34
Diğer Gelirler	159.823.565,50	305.599.318,83	564.450.217,00	91,21	84,70
Sermaye Gelirleri	69.755.022,78	34.091.729,79	129.399.568,04	-51,13	279,57
Toplam	0	0	0	47,17	101,72
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0,0	0,0	-13.884,62	0,0	0,0
Net Toplam	0	0	0	47,17	101,72

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre %101,72 artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde %48,15 alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde %151,34 ve sermaye gelirlerinde %279,57 oranlarında artış görülmektedir.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	26.712.104,21	45.270.018,73	87.374.656,89	69,47	93,01
SGK Devlet Prim Giderleri	4.166.325,99	6.307.507,11	10.860.087,83	51,40	72,18
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	94.333.158,59	175.963.169,19	394.205.079,45	86,54	124,03
Faiz Giderleri	15.556.480,67	20.802.573,76	26.442.088,90	33,73	27,11
Cari Transferler	6.721.697,26	10.650.904,48	20.891.320,42	58,46	96,15
Sermaye Giderleri	37.572.370,14	158.258.164,99	335.744.658,68	321,21	112,15
Sermaye Transferleri	0,0	0,0	1.200.000,00	-	-
Toplam	185.062.136,86	0	0	125,47	110,12

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 459.465.553,91 TL

(%110,12) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin %93,01 sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin %72,18 arttığı görülmektedir. Ayrıca, mal alım ve hizmet giderlerinde %124,03, faiz giderlerinde %27,11 ve sermaye giderlerinde %112,15 artış olmuştur.

Bingöl 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	TİJ KURUMSAL HİZMETLER LTD. ŞTİ.	1.460.000,00	1.460.000,00	100
2	AŞM ENERJİ İNŞ. TİC. LTD. ŞTİ	6.500,00	6.500,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bingöl Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarihli ve 29214 mükerrer sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 46’ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır

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.

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 idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından 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

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları, Kurum tarafından organizasyon şemasına bağlı olarak hazırlanan görev ve çalışma yönetmelikleri ile diğer yönetmelikler ve yönergeler hazırlanarak tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterli düzeyde yapılmaktadır.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Ancak hassas görevlere ilişkin prosedürler, Hassas Görevleri Belirleme Rehberi doğrultusunda İdare bünyesinde yer alan tüm birimlere ilişkin hassas görevler tam olarak belirlenmemiş ve kurum çalışanlarına duyurulmamıştır.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. Fakat İdarece iç kontrol riskleri belirlenmemiştir..

Risklerin değerlendirilmesine yönelik İdare tarafından stratejik amaç ve hedefler ile süreç ve faaliyet hedeflerine ulaşılmasını engelleyecek risklerin tespit edilmesi, tespit edilen risklerin analiz edilerek ölçülmesi, önceliklendirilmesi, risklere karşı alınacak önlemlerin belirlenerek uygulanması ve risk yönetim sürecinin izlenerek değerlendirilmesinde kullanılan Risk Strateji Belgesi'nin hazırlanmadığı görülmüştür.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, hata riskini ve hileli işlemleri en aza indirebilmek amacıyla, görevler farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur.

Kontrol faaliyetleri ve sorumlularının da belirlenmediği görülmüş olup, dolayısıyla kontrol riskleri belirlenmemiştir. İdarede Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarede iç kontrol sistemi kurulmadığından sonuçları da henüz kurulmamış olan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanamamaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamış olup 3 adet iç denetçi kadrosu bulunmasına rağmen bu kadroların 3'ünün de boş olduğu görülmüştür. Dolayısıyla İdare tarafından iç denetim programı ve iç kontrol sistemine yönelik denetim ve raporlama çalışmaları gerçekleştirilmemektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bingöl Belediyesi 2023 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: Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

İdarenin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kurum ve kuruluşlara tahsis edilenler ile kamu idarelerince İdareye tahsisli olarak kullanılan taşınmazların ilgili varlık hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinde, kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla

mülkiyetlerindeki taşınmazları birbirlerine tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır. Benzer bir düzenleme 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği şeklinde yapılmıştır.

Bu doğrultuda tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mallar, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili kamu idaresinin kullanımına bırakıldığından tahsis yapan ve yapılan idarelerin, bu varlıkları tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi gerekir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 130, 131 ve 132'nci maddeleri ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188, 189, 190, 191, 192 ve 193'üncü maddelerinde tahsis edilen taşınmazların niteliklerine göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabında izleneceği belirtilmiştir. Bu amaçla Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yardımcı hesaplar oluşturulmuş ve tahsislerin durumuna göre tesis edilen 02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar ve/veya 03.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar yardımcı hesaplarında kamu idaresince takip edileceği hükmüne yer verilmiştir.

27.05.2016 tarihli ve 29724 sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, "Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna İlişkin İşlemler" başlıklı 187'nci maddesinde, "*Kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanlar yardımcı hesaplar itibarıyla izlenir. Taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtları kapatılır*" hükmü yer almaktadır.

Adı geçen Yönetmelik'in, 250 Arazi ve Arsalar Hesabının işleyişinin anlatıldığı 189'üncü maddesinde, tahsise konu edilen arazi ve arsaların tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 250 Arazi ve Arsalar Hesabına alacak, 500 Net Değer Hesabına borç kaydedileceği; 252 Binalar Hesabının işleyişinin anlatıldığı 193'üncü maddesinde ise tahsise konu edilen binaların tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba alacak, 500 Net Değer Hesabına borç kaydedileceği, ayrıca varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500 Net Değer Hesabına

alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Bu amaçla Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yer verilen yardımcı hesaplara göre; İdarenin tahsis ettiği taşınmazlar için ilgisine göre; 250.02, 251.02 ve 252.02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar, 500.11 Tahsis Edilen Taşınmazlar ile 500.13 Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarları Hesaplarının kullanılması gerektiği kayıt altına alınmaktadır. İdarenin tahsisli olarak kullandığı taşınmazlar için ise; 250.03, 251.03 ve 252.03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesapları ile 500.12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar hesabının kullanılacağı hüküm altına alınmaktadır.

Yine 27.04.2015 tarihli ve 4167 sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısında, herhangi bir taşınmazı tahsisli kullanan ve kullandıran kurumların muhasebe kayıtlarını nasıl gerçekleştireceğine dair açıklamalar yapılmış ve örneklerle yer verilmiştir. Aynı yazıda “1.3.Tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi” başlığı altında;

“Taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; 500-Net Değer Hesabına (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; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazın mülkiyet kayıtlarının bulunduğu muhasebe birimlerince yapılacaktır.

...”

hükmüne yer verildiğinden, taşınmaz tahsis eden ya da taşınmaz tahsisi sağlanan her iki taraftaki idarelerin muhasebe kayıtları açısından, 500 Net Değer Hesabı ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının tahsis işleminin sonuçlarından etkilendiği açıktır.

Diğer taraftan 10.10.2006 tarihli ve 26315 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in “Tahsisli taşınmaza ilişkin giderler” başlıklı 7'nci maddesinin;

“(1) Tahsisli taşınmazlarla ilgili olarak harcamalara katılma payı da dâhil olmak üzere her türlü mali yükümlülükler ve diğer giderler, tahsis yapılan kamu idaresi tarafından ödenir.”

hükmü uyarınca da tahsisli taşınmazlar ile ilgili her türden giderin tahsis yapılan kurum tarafından karşılanması; dolayısıyla da muhasebe kayıtlarının, tesis edilen bu işlemlere göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle tahsisli taşınmazların tahsis bilgisinin muhasebe

kayıtlarında ilgili yardımcı hesaplarda belli edilmesi, idarenin tahsise konu taşınmazları üzerindeki mali yükümlülükleri açısından anlam kazanmaktadır.

Yapılan inceleme sonucunda, 250 Arsa ve Araziler Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabına ait 02 ve 03 kodlu yardımcı hesaplar ile birlikte 500 Net Değer Hesabına ait 11, 12 ve 13 kodlu yardımcı hesapların kullanılmaması nedeniyle İdare tarafından diğer kurumlara tahsis edilen 3 adet taşınmazın ve İdareye tahsis edilen 11 adet taşınmazın, muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine uygun olarak tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazların muhasebeleştirilmemesi, İdarenin 2023 yılı Bilançosunda, 250.02/250.03 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251.02/251.03 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252.02./252.03 Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 500.11/12/13 Net Değer Hesabı itibarıyla varlıkların tahsis yapılan idarelerce belirlenmesi gereken gerçeğe uygun değerleri (rayiç değer) toplamı kadar hataya dolayısıyla mali tablonun doğru ve güvenilir bilgi sunmamasına sebep olmaktadır.

BULGU 2: İşçilerin 15-31 Aralık Dönemine İsbet Eden Ücretlerinin Muhasebeleştirilmesinde Dönemsellik İlkesine Riayet Edilmemesi

İdare tarafından işçilerin 15-31 Aralık dönemine isabet eden ücret ödemelerinin cari yılın mali tablolarında gösterilmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabını açıklayan "Hesabın işleyişi" başlıklı 250'nci maddesinde; 15-31 Aralık tarihlerine ilişkin hesaplanan işçi ücretlerinin bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla yılsonlarında söz konusu yevmiye kaydının yapılması gerekmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde tanımlanan dönemsellik kavramı, idarelerin faaliyet sonuçlarının yıllar itibarıyla doğru ve gerçekçi bir biçimde tespit edilebilmesi açısından büyük önem arz etmektedir. Söz konusu kavram ile idareler faaliyet dönemlerinde elde etmiş oldukları gelir ve giderlerini daha sağlıklı bir şekilde takip edebilmekte ve her dönemin faaliyet sonuçlarını ayrı ayrı diğer dönemlerden bağımsız olarak izleyebilmektedirler.

Yapılan inceleme sonucunda, İdarenin 2023 yılında işçi ücretlerinin ödenmesinde dönemsellik ilkesi gereği 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilmesi gereken 15-31 Aralık dönemine isabet eden işçi ücretlerinin ilgili olduğu yılın gideri olarak raporlanmadığı, 2024 yılında muhasebeleştirilmesi sonucunda ise 630 Giderler Hesabı ile 320 Bütçe Emanetleri Hesabının 1.222.468,11 TL eksik görünmesine sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

İdarede işçi statüsünde çalışan personelin 15-31 Aralık dönemine isabet eden ücret ödemelerinin, dönemsellik ilkesi gereğince ait olduğu yılın mali tablolarında yer alacak şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: İlk Madde ve Malzemeler Hesabına Kaydedilen Tutarların Tüketilmediği Halde Giderler Hesabı Kullanılarak Aynı Gün Giderleştirilmesi

İdarenin ilk madde ve malzeme alımlarında 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabına kaydedilen tutarların tamamı tüketilmediği halde 630 Giderler Hesabı kullanılarak aynı gün taşınır işlem fişi (giriş ve çıkış) düzenlenerek gider kaydı yapılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 113, 114, 115 ve 116'ncı maddelerinde 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmesi gereken mal ve malzemelerin muhasebe kayıtlarına giriş ve çıkış işlemleri açıklanmıştır.

Yönetmelik'in Stoklar hesap grubuna ait işlemlerin açıklandığı 114'üncü maddesinin (4) numaralı bendinde; 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı'nda izlenen tüketim malzemelerinden kullanılmış olanların, muhasebeleştirme işlemlerinin kullanıma ilişkin taşınır işlem fişleri yerine üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede taşınır işlem fişlerindeki çıkışları gösteren onaylı bir liste ile en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebeleştirilmesinin zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı "Hesabın niteliği" başlıklı 115'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemelerin bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan inceleme sonucunda; 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedildikten sonra taşınır işlem fişinde aynı gün giriş ve çıkış yapıldığı, kullanılıp kullanılmadığına bakılmaksızın 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabının alacak, 630 Giderler Hesabının borç kısmına kayıt yapıldığı; dolayısıyla aynı gün düzenlenen taşınır işlem fişleri (giriş ve çıkış) ile

ilk madde ve malzeme alımlarının günlük olarak kayıtlara alındığı ve kayıtlardan çıkarıldığı tespit edilmiştir.

Tüketim malzemelerinden kullanılmış olanların muhasebe kayıtlarının; ilgili birimce tüketildiğini kanıtlayan ve üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede (üç ayı geçmemek üzere) taşınır işlem fişlerindeki çıkışları gösteren onaylı bir listeye binaen yapılması gerekmektedir.

Giriş kaydı yapılan mal ve malzemelerin muhasebe kayıtlarından hangi hallerde çıkarılacağı ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Genel itibariyle tüketilmek amacıyla ilgili birimlere gönderilen ya da kırılma bozulma vb. suretiyle tüketilemeyecek duruma gelen ya da hurdaya ayrılan ilk madde ve malzemeler kayıtlardan çıkarılmaktadır. Ancak ilgili maddede bahsedilen hususlar gerçekleşmeden hesaplardan çıkış yapılması veya bu hususlar gerçekleşmesine rağmen çıkış yapılmaması kurumun ambarında bulunan stoklar ile muhasebe kayıtları arasında uyumsuzluk olmasına neden olmaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar doğrultusunda, ilk madde ve malzemelerin kayıtlarla giriş yapıldığı gün tüketilmeden çıkış yapılması stokların takibi konusunda risk arz etmektedir.

BULGU 4: İdarenin Ortaklığının Bulunduğu Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlardaki Sermaye Payının Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

İdare tarafından Bingöl Organize Sanayi Bölgesine ve Tij Enerji Kurumsal Limited Şirketine ödenen sermaye payının, 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 181'inci maddesinde; *"Bu hesap, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılır"* denilmektedir.

Yine aynı Yönetmelik'in "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 182'nci maddesinde; *"Mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştirakler gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedilir. 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 gerekir...” hükmü yer almaktadır.

Muhasebe kayıtları ve mali tabloların incelenmesi sonucunda, İdare tarafından Bingöl Organize Sanayi Bölgesine ait 5.562.821,50 TL’lik ve Tij Enerji Kurumsal. Limited Şirketine ait 1.457.500,00 TL’lik sermaye paylarının 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kayıt yapılmadığı görülmektedir.

Bahse konu denetim tespiti üzerine idare cevabında ilgili muhasebe kaydının düzeltildiği ifade edilse de 2023 yılı muhasebe kayıtlarına alınmaması nedeniyle 2023 yılı mali tablolarında 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında hatalı bilgi ortaya çıkarmaktadır.

İdarenin ortağı olduğu Organize Sanayi Bölgesine ve Şirkete ait nakdi veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar ile bütçeye iade olunan sermayelerin kaydedilememesi dolayısıyla mali tablolarda yer alan 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında toplam 7.020.321,50 TL hata bulunmaktadır.

BULGU 5: Kamu İdarelerine Gönderilen Payların İlgili Hesapta İzlenmemesi

İdarenin, diğer kamu idarelerine göndermesi gereken payların ilgili idarelere aktarıldığı halde 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Hesabın niteliği” başlıklı 276’ncı maddesinde; 363 Kamu İdareleri Payları Hesabının bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in “Hesabın işleyişi” başlıklı 277’nci maddesinde ise; bütçe geliri olarak tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların bir taraftan 363 Kamu İdareleri Payları Hesabına alacak, 630 Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir. Ayrıca 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında kayıtlı tutarlardan nakden veya mahsuben ödenen tutarların 363 Kamu İdareleri Payları Hesabın borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan inceleme sonucunda, İdare tarafından Fırat Kalkınma Ajansına 5.612.406,12 TL, Türkiye Belediyeler Birliğine 5.381.959,48 TL; Doğu Anadolu Belediyeler Birliğine 40.189,52 TL, Bingöl Yerel Yönetimler Birliğine 3.626.852,29 TL aktarılmış olmasına rağmen bu payların doğrudan giderleştirildiği ve 363 Kamu İdare Payları Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

İdarenin, muhasebenin bilgi verme ve izleme fonksiyonu ile tam açıklama ilkelerinin yerine getirilmesini sağlamak amacıyla diğer kamu idarelerine gönderdiği payların doğrudan giderleştirilmesi yerine 363 Kamu İdareleri Payları hesabını kullanması gerekmektedir.

BULGU 6: Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Vadesine Göre Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ile Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında İzlenmemesi

İdare tarafından kiraya verilen bazı taşınmazların kira bedellerinin, sözleşmesi gereği peşin tahsil edildiği ve tahsil edilen tutarın tamamının tahsilat tarihi itibarıyla 600 Gelirler Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 286'ncı maddesinde; 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabının, içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 288'inci maddesine göre; peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmı 600 Gelirler Hesabına, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmı 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak; tahsil edilen tutarın tamamının 100 Kasa Hesabı veya 102 Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç; ayrıca, 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabında kayıtlı olan tutarlardan ilgili oldukları ay sonlarında gelir olarak tahakkuk ettirilenlerin ise bu hesaba borç, 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, Yönetmelik'in 335'inci maddesinde; 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının, dönem içinde tahsil edilen ancak, gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in 337'nci maddesine göre; peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmının 600 Gelirler Hesabına, gelecek aylarda tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin

380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak; tahsil edilen tutarın tamamının 100 Kasa Hesabı veya 102 Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan tahsil edilen tutarın tamamının 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç; bu hesapta kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanların dönem sonunda bu hesaba borç, 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan inceleme sonucunda; İdare tarafından kiraya verilen bazı taşınmazların tüm kira bedellerinin peşin tahsil edildiği, peşin tahsil edilen 2.791.329,23 TL'nin tamamının ise 600 Gelirler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda, İdare tarafından kiraya verilen taşınmazlara ilişkin sözleşmesi gereği peşin tahsil edilen kira bedellerinin dönemsellik ilkesine uygun olarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Taşınmazların Kayıt ve Kontrollerine İlişkin İşlemler ile Değer Tespitlerinin Yapılmaması

İdareye ait taşınmazların kayıt ve kontrol işlemleri ile bazı taşınmazların değer tespitlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ncü maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallarının düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ncü maddelerine dayanılarak hazırlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" 13.09.2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre; kamu idareleri, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır. Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı ise yine 5'inci maddede açıklanmış olup buna göre "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazların" maliyet bedeli, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değer üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak bu taşınmazlardan maliyet

ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve de Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

Yönetmelik'e göre, taşınmazların rayiç değerinin; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce tespit edilmesi gerekmektedir.

Kamu idarelerinin mevcut taşınmazlarının kaydına ilişkin işlemler Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde açıklanmış olup maliyet bedeli veya rayiç değerler üzerinden muhasebe kayıtlarına alınacak olan taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlarının yapılacağı, fiili envanterlerinin emlak vergi değeri üzerinden en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanarak Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve cetvellere kaydedileceği belirtilmiştir. Fiili envanterleri yapılan taşınmazlara ait bilgilerin, muhasebe kayıtları yapılmak üzere muhasebe birimine gönderileceği, muhasebe biriminin de bu taşınmazları 01.10.2014 tarihinde muhasebe kayıtlarından çıkaracağı ve aynı tarihte fiili envanter üzerinden kayıtlara alacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alma işlemi için tamamlama tarihi öngörmüş olup bu tarih 31.12.2017 tarihidir. Dolayısıyla bu tarihe kadar Yönetmelik'te belirtilen işlemlerin tamamlanarak "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazların" maliyet bedeli veya rayiç değeri üzerinden kayıtlara alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Kayıt Şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre; kamu idarelerinin, taşınmazları için, "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu", "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu", "Orta Malları Formu" ve "Genel Hizmet Alanları Formu"nun düzenlenmesi gerekmektedir. Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

Söz konusu Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu ve "Kayıt değişikliği işlemleri" başlıklı 11'inci maddeleri uyarınca; kamu idarelerinin, mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu

kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihi için gerekli işlemleri yapmaları ve kadastro, imar, ifraz, tevhid, cins tashihi, yüzölçüm değişikliği, kat mülkiyeti tesisi, kamuya terk gibi nedenlerle taşınmazda meydana gelebilecek değişikliklerde kayıtları kapatılarak oluşan taşınmazları esas almaları ve yeni kayıtları tesis etmeleri gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin tapuda kayıtlı bulunan 902 adet taşınmazı için Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te öngörülen formları ve icmal cetvellerini düzenlemediği, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının uyumlu olup olmadığına yönelik çalışmaların yapılmadığı ve kamulaştırılan taşınmazlar dışındaki taşınmazlar için değer tespit çalışmalarının tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda, İdareye ait mevcut taşınmaz envanterinin ilgili Yönetmelik hükümlerine göre izlenmemesi ve değerlendirme işlemlerinin eksik yapılması nedeniyle 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252 Binalar Hesapları mali tablolarda gerçek değerleri ile yer almamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Aile Cüzdanı Alımlarının Belediye Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmesi

Mal Müdürlüğünden alınan aile cüzdanı bedellerinin İdarenin bütçesinden ödenmesi ve bunların satışı sonucu tahsil edilen tutarların gelir kaydedilmesi suretiyle aile cüzdanı ile ilgili parasal işlemlerin İdare hesaplarında takip edildiği görülmüştür.

07.11.1985 tarihli ve 18921 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 85/9747 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Evlendirme Yönetmeliği'nin "Evlendirme memurluğunun görev, yetki ve sorumlulukları" başlıklı 6'ncı maddesinde; evlendirme memurlarına aile cüzdanı düzenleme görevi verilmiş olup belediye personeli arasından görevlendirilen evlendirme memurlarının belediye başkanına karşı sorumlu oldukları düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Aile cüzdanlarının mal sandıklarından alınması" başlıklı 54'üncü maddesinde; aile cüzdanlarının il ve ilçe mal sandıklarınca evlendirme memurlarına kredili olarak verileceği, bu cüzdanların zimmetle verilmesi ve bedelinin tahsili hususlarında Devlet Muhasebesi Muamelat ve Genel Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu hüküm ile hem muhasebe yönetmeliklerine atıf yapılmış hem de aile cüzdanlarının ilgili mal müdürlüğü veya defterdarlık muhasebe müdürlüğüne belediye tarafından görevlendirilecek yetkili memurlara zimmetle verilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

30.12.2006 tarih ve 26392 sayılı 3. Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Değerli kâğıtlara ilişkin işlemler" başlıklı 498'inci maddesine göre; değerli kâğıtlar kapsamında olan aile cüzdanları yetkili memurlara, satıldıkça bedeli teslim edilmek üzere zimmetle verilir. Aynı maddenin devamındaki hükme göre ise yetkili memurlar, muhasebe birimlerinden zimmetle aldıkları değerli kâğıtların satış hasılatını en çok on beş günde bir ve her halde mali yılın son iş gününde ilgili mal müdürlüğü veya defterdarlık muhasebe birimi veznesine veya banka hesabına yatırmak zorundadırlar.

Anılan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; aile cüzdanlarının Belediyenin yetkili memurları tarafından mal müdürlüğünden zimmetle ve bedelsiz alınacağı, söz konusu cüzdanlar satıldıkça tahsil edilen tutarların mevzuatta belirlenen sürelerde ilgili mal müdürlüğüne yine yetkili memurlar tarafından yatırılması gerektiği anlaşıldığından Belediyenin aile cüzdanlarının satın alınması, satılması ve muhasebeleştirilmesi ile ilgili herhangi bir yükümlülüğü olmadığı değerlendirilmektedir

Yapılan inceleme sonucunda, aile cüzdanı bedellerinin İdarenin bütçesinden karşılandığı, cüzdanların ilgililere satışı yapıldıkça tahsil edilen tutarların Belediye bütçesine gelir kaydedildiği ve bunlara ilişkin işlemlerin Belediye muhasebe kayıtlarında izlendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda, değerli kâğıt niteliğini haiz aile cüzdanlarına ilişkin yetkili memur eliyle gerçekleşen teslim işlemlerinin zimmetle yapılması, cüzdanların alım ve satışına ilişkin işlemlerin İdarenin muhasebe kayıtları ile ilişkilendirilmemesi gerekmektedir.

BULGU 2: İşçilere Kanunda Öngörülen Yıllık 270 Saati Aşan Sürelerde Fazla Çalışma Yaptırılması

İdare tarafından personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yoluyla çalıştırılan işçilere, 4857 sayılı İş Kanunu'nda azami süre olarak belirtilen yıllık 270 saati aşan sürelerde fazla çalışma yaptırıldığı tespit edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Fazla çalışma ücreti" başlıklı 41'inci maddesinin sekizinci fıkrasında; fazla çalışma süresi toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

06.04.2004 tarihli ve 25425 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin "Fazla çalışmada sınır" başlıklı 5'inci maddesinde; fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı ve bu süre sınırının, işyerlerine veya yürütülen işlere ilişkin değil işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu ifade edilmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda, İdare tarafından hizmet alımı yoluyla istihdam edilen işçilerden 198 kişinin, mevcut çalışma fazla çalışma süresini aşacak şekilde 1056, 1034, 993, 966, 840, 830, saat gibi fazla çalışma sürelerinin bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda, işçilerin fazla mesai çalışma sürelerinin 4857 sayılı İş Kanunu'na uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

İdare tarafından fazla çalışma yaptırılan işçilerden onay alındığı ifade edilse de bulgumuzun esas konusu işçilerden onay alınmaması değil mevzuatta yer alan süreden daha fazla çalışma yaptırılmasıdır.

BULGU 3: İşverenlerin Hakedişlerinden Kesilmesi Gereken Asgari Ücret Destek Tutarlarına Yönelik Gerekli İşlemlerin Yapılmaması

2016, 2017 ve 2018 yıllarında Hazine veya İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanan ve işverenlerin hakedişlerinden kesilen asgari ücret destek primlerinin, hazine hesaplarına aktarılmayarak İdare tarafından 333 Emanetler Hesabında bekletildiği ve 2019, 2020, 2021, 2022 ile 2023 yıllarına ait asgari ücret destek tutarlarının yine emanet hesabında tutularak İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılmadığı görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun geçici 68'inci maddesi ile belli şartlar dahilinde, Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının a bendinde kapsamında haklarında uzun vadeli sigorta kolları hükümleri uygulanan sigortalıları çalıştıran işverenler için 2016 Ocak-Aralık döneminde toplam prim ödeme gün sayısının, günlük 3,33 TL ile çarpımı sonucu bulunacak tutarın bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edileceğine ve bu tutarın hazine tarafından karşılanacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır. Aynı maddenin sekizinci fıkrasında; 4734 sayılı Kanun'un 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 Hazine tarafından karşılanacak tutarların bu idarelerce işverenlerin hak edişinden kesileceği ifade edilmiştir.

Konuya ilişkin 10.02.2016 tarihli ve 2016/4 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) genelgesinde ise, bu kapsamdaki İdareler tarafından hakedişten kesilen veya emanete alınan tutarların destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

2017 ve 2018 yıllarında 5510 sayılı Kanun'un geçici 71'inci ve geçici 75'inci madde hükümleri gereği, belirli şartlarla asgari ücret destek primi uygulamasına devam edilmiştir. 2017 yılına ilişkin asgari ücret destek primi Hazine tarafından karşılanmış; 2018 yılından itibaren ise, İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanmaya başlanmıştır.

SGK tarafından 5510 sayılı Kanun'un geçici 71'nci madde hükümlerine istinaden çıkarılan 27.02.2017 tarihli ve 2017/9 sayılı Genelge'de, 2016/4 sayılı Genelge'nin bu Genelge'ye aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş, hakedişten kesilen destek primlerine ilişkin özel düzenleme yapılmamıştır. Aynı Kanun'un geçici 75'inci madde hükümlerine istinaden çıkarılan 20.06.2018 tarihli ve 2018/20 sayılı Genelge'de ise, daha önceki genelgelerde asgari ücret desteğine ilişkin olarak hakedişlerden kesilen veya emanete alınan tutarların genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe, ilçelerde ise mal müdürlüğüne aktarılması gerektiğine ilişkin düzenlemeye atıf yapılmıştır.

2019, 2020 ve 2021 yılları için sırasıyla 5510 sayılı Kanun'un geçici 78'inci, geçici 80'inci ve geçici 85'inci maddeleri ile belli şartlarda asgari ücret destek primi uygulamasına devam edilmiş ve bu dönemlere ilişkin asgari ücret destek primlerinin İşsizlik Sigortası Fonu

tarafından karşılanarak söz konusu tutarların idarelerce işverenlerin hakedişinden kesileceği belirtilmiştir.

SGK tarafından çıkarılan 22.03.2019 tarihli ve 2019/8 sayılı, 21.04.2020 tarihli ve 2020/10 sayılı, 16.08.2021 tarihli ve 2021/28 sayılı Genelgelerde; 2019, 2020 ve 2021 yıllarında uygulanacak ve İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak asgari ücret destek primine ilişkin 5510 sayılı Kanun'un geçici 78'inci, geçici 80'nci ve geçici 85'inci maddelerinde yer alan; "4734 sayılı Kanunun 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." hükmüne atıf yapılmış ancak bu maddelerde kesintilerin nereye aktarılacağı konusunda herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Anılan Genelgelerin "Tereddüt Edilen Hususlarla İlgili Başvuru Yapılması Gereken Kurum" başlıklı 8.5'inci 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 (İŞKUR) olduğu belirtilmiştir

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünden (İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı) alınan E.91550395-300 sayılı yazıda özetle, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine gönderilen 14.09.2020 tarihli ve 6539258 sayılı yazıdan bahisle, 2020 yılında uygulanacak olan asgari ücret desteğine ilişkin Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yayımlanan 2020/10 sayılı Genelge kapsamında ihale makamlarınca destek tutarına ilişkin hakedişlerden yapılan kesintilerin her ay İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılması gerektiği belirtilmektedir

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü tarafından 01.09.2023 tarihli ve 2023/25 sayılı Genelge çıkarılmıştır. Söz konusu Genelge'nin "İhale Makamlarınca Destekten Yararlanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında, geçici 96'inci madde kapsamında destekten yararlanan işverenlerin yararlandıkları destek tutarlarının ihale makamlarınca hakedişlerinden kesilebilmesi için, söz konusu destek kapsamında yararlanılan tutar "İdarelerce e-borç sorgulama" ekranından görüntülenerek kesinti yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Anılan maddenin üçüncü fıkrasında ise Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve

Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün ve ihale makamlarının destek tutarlarına ilişkin hakedişlerden yaptıkları kesintiler İşsizlik Sigortası Fonuna aylık olarak aktarılacağı, aktarıma ilişkin bilgilendirmenin Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri tarafından ilgililerine yapılacağı belirtilmiştir.

Yapılan inceleme sonucunda, İdare tarafından 2016, 2017 ve 2018 yıllarında toplam 315.427,10 TL asgari ücret destek primi kesintisi yapılarak önce 333 Emanetler Hesabında bekletildiği daha sonra İl Muhasebe Müdürlüğüne gönderilmediği, 2019, 2020, 2021, 2022 ve 2023 yıllarında ise 1.774.421,90 TL'lik asgari ücret destek primi kesintisinin ise İşsizlik Sigortası Fonuna gönderilmediği tespit edilmiştir.

İdare tarafından asgari ücret destek primi olarak 2016, 2017, 2018 yıllarında kesilerek 333 Emanetler Hesabında izlendiği tespit edilen 315.427,10 TL'nin İl Muhasebe Müdürlüğü hesaplarına ve 2019, 2020, 2021,2022 ile 2023 yıllarına ait tespiti yapılan 1.774.421,90 TL asgari ücret destek priminin ise ilgili emanet hesabından İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda, işverenlerin hakedişlerden kesilen ve Hazine ya da İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanan tutarlara yönelik olarak Kurum tarafından gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Mevduat Faiz Gelirlerinin Muhasebeleştirilmesinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

İdare tarafından mevduat faiz gelirlerinin muhasebeleştirme işlemlerinde; gelir vergisi stopajlarının 630 Giderler Hesabında izlenmediği, faiz gelirlerinin kaydı için 600 Gelirler Hesabı kullanılması gerekirken 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına kayıt yapıldığı ve faiz gelirlerinin brüt tutar üzerinden kaydedilmesi gerekirken net tutar üzerinden hesaba yansıtıldığı görülmüştür.

27.05.2016 tarihli ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 102 Bankalar Hesabı'na ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 57'nci maddesinde;

“ ...

6) Muhasebe birimlerinin hesaplarının bulunduğu bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarları bu hesaba, tevkifat tutarları 630 Giderler Hesabına

borç, faiz tutarının içinde bulunulan aya ait kısmı 600 Gelirler Hesabına, geçmiş aylara ait kısmı 181 Gelir Tahakkukları Hesabına alacak kaydedilir. Banka hesabına aktarılan tutarın tamamı aynı zamanda 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir.” hükmü mevcut olup buna göre; elde edilen faiz gelirleri 600 Gelirler Hesabına brüt tutar üzerinden kaydedilmeli, faiz gelirine ilişkin yapılan stopaj ise 630 Giderler Hesabında izlenilmeli ve sadece elde edilen net gelir tutarı bütçe hesapları ile ilişkilendirilmelidir.

Mevduat faiz gelirlerine ilişkin olarak yapılması gereken kayıt aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 8: Mevduat Faiz Gelirlerinin Muhasebeleştirilmesi Örneği

Hesap Kodu	Borç	Alacak
102	X	0,00
630	Y	0,00
600	0,00	X+Y
805	X	0,00
800	0,00	X

X ve Y: Bakiye

Tabloda görüleceği üzere tek bir yevmiye kaydında hem mevduat faiz gelirinin hem de söz konusu faiz geliri üzerinden kesilen gelir vergisinin muhasebeleştirilmesi yapılmıştır. Söz konusu kayıta ayrıca bütçe gelirlerine net tutar kaydedilmiş olup ayrıca bütçe giderleri hesabı çalıştırılmamıştır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; mevduat faiz gelirlerinin öncelikle net tutarlar üzerinden 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabında muhasebeleştirildiği, stopaj tutarının 630 Giderler Hesabına kaydedilmediği ayrıca 600 Gelirler Hesabı yerine 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının kullandığı tespit edilmiştir.

Bahse konu denetim tespiti üzerine idare cevabında ilgili muhasebe hatalarının 2024 yılında düzeltildiği ifade edilse de 2023 yılı muhasebe kayıtlarının hatalı olması nedeniyle 2023 yılı mali tablolarında ilgili hesaplarda hatalı bilgiler ortaya çıkarmaktadır.

Söz konusu hatalı uygulama, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının olması gerekenden fazla 630 Giderler Hesabının ve 600 Gelirler Hesabının ise olması gerekenden eksik görünmesine dolayısıyla İdarenin mali tablolarının doğru ve güvenilir bilgi sunamamasına neden olmaktadır.

BULGU 5: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

İdarenin kadrolu ve hizmet alımı kapsamındaki işçilerinin bir kısmının yıllık izinlerini kullanmak yerine biriktirdiği, biriken izinlerin ise işçilerin emeklilik talebi sırasında toplu izin ücreti olarak ödenmesi nedeniyle İdareye ek mali külfet oluşturduğu görülmüştür.

10.06.2003 tarih ve 25134 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4857 sayılı İş Kanunu'nun "Yıllık ücretli izin hakkı ve izin süreleri" başlıklı 53'üncü maddesinde; en az bir yıl çalışmış olan işçilere işyerinde işe başladığı günden itibaren deneme süresi de içinde olmak üzere yıllık ücretli izin verileceği belirtildikten sonra hizmet süresi dikkate alınarak işçilere verilecek yıllık asgari ücretli izin süreleri tespit edilmiş ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Yıllık ücretli iznin uygulanması" başlıklı 56'ncı maddesinde; yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, "Sözleşmenin sona ermesinde izin ücreti" başlıklı 59'uncu maddesinde ise; 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 ifade edilmiştir.

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 (2023 yılında 1683 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Diğer yandan 03.03.2004 tarihli ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nin "İzin kullanma dönemleri" başlıklı 5'inci maddesinde ise; işveren veya işveren vekillerinin, bu Yönetmelik'in 15'inci maddesinde belirtilen izin kurulu veya 18'inci maddeye dayanılarak bunun yerine geçenlere danışmak suretiyle işyerinde yürütülen işlerin nitelik ve özelliklerine göre, yıllık ücretli izinlerin, her yılın belli bir döneminde veya dönemlerinde verileceğini tayin edebileceği ve işyerinde ilan edeceği belirtilmiştir.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığının 30.06.2021 tarihli 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

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde işçilerin yıllık izin haklarından feragat edemeyeceği, işverenin de düzenli olarak işçilerin yıllık izinlerini kullandırmakla yükümlü olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan inceleme sonucunda, İdarede kadrolu olarak istihdam edilen toplam 46 işçinin 31.12.2023 tarihi itibarıyla emekli olması halinde ödenecek olan kullanılmamış yıllık izin ücretlerinin bütçeye yüklerinin 7.322.035,65 TL, hizmet alımı kapsamında istihdam edilen toplam 575 işçinin de 31.12.2023 tarihi itibarıyla emekli olması halinde ödenecek olan yıllık izin ücretlerinin bütçeye yüklerinin ise 40.124.276,67 TL olduğu tespit edilmiştir.

İdarenin kadrolu ve hizmet alımı kapsamındaki 621 adet işçisinin toplam 76.434 gün birikmiş yıllık izninin bulunduğu ve bu izinlerin yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince kullandırılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar doğrultusunda, 4857 sayılı Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası yaptırımı ile karşılaşılması ve biriken yıllık izinlerin ücrete dönüşmesi halinde idare açısından da kadrolu ve hizmet alımı kapsamında istihdam edilen işçilerin 31.12.2023 tarihi itibarıyla ödenecek olan kullanılmamış yıllık izin ücretlerinin bütçeye yüklerinin 47.446.312,32 TL olduğu dikkate alınarak bu ek mali külfetin ortaya çıkmaması adına İdare tarafından söz konusu yıllık izinlerin mevzuata uygun bir şekilde kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 6: Kamu Kurum ve Kuruluşları Tarafından Yapıtılan İnşaatların Yüklenicilerinden Yapı Kullanma İzni Harcı Tahsil Edilmemesi

İdare tarafından kamu kurum ve kuruluşlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde yaptırmış olduğu binalara yapı kullanma izni verilirken bunlardan yapı kullanma izni harcı alınmadığı tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Yapı kullanma izni" başlıklı 30'uncu maddesine göre, inşaatı tamamlanan bir yapının kullanılabilmesi için inşaat ruhsatı veren belediyeden izin alınması zorunludur. Belediyeler, mal sahibinin başvurusu üzerine, yapının ruhsat ve eklerine

uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından bir sakınca olmadığını tespit etmesi halinde “Yapı Kullanma İzni Belgesi” düzenleyerek yapının kullanımına izni vermektedir.

Bu şekilde yapı kullanma izin belgesi düzenlenmesi 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 80’inci maddesinde yer alan “*Yapı kullanma izni verilmesi işleri "Yapı Kullanma İzni Harcına" tabidir*” hükmü uyarınca harca tabi olup bu harcın söz konusu izin verilirken tahsil edilmesi gerekmektedir.

Ayrıca mevcut maddede söz konusu harçlardan istisna tutulan yapılar da sayılmıştır. Bu bağlamda; Yatırım Teşvik Belgesi kapsamında inşa edilen yapı ve tesisler, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun hükümleri uyarınca yapılan yapı ve tesisler ile belediye ve mücavir alan sınırları içinde veya dışında inşa edilecek sera ve benzeri örtü altı tarım faaliyetinde kullanılmak üzere inşa edilen tesisler, ahır, samanlık, kümes ve hayvan barınakları ile yemlik gibi yapı ve tesisler bina inşaat harcı dâhil Kanun’un 80’inci maddesinde sayılan harçlardan müstesnadır. Diğer yandan, organize sanayi bölgeleri ile sanayi ve küçük sanat sitelerinde yapılan yapı ve tesisler de bina inşaat harcı ve yapı kullanma izni harcından müstesnadır.

Yapılan incelemede, kamu kurum ve kuruluşlarının yaptırmış olduğu yapılara kullanım izni verilirken söz konusu harcın alınmadığı görülmüştür. 2464 sayılı Kanun’un 80’inci maddesinde yapı kullanma izni harcından müstesna olan yapılar tek tek sayılmıştır. Bazı istisnalar dışında kamu kurum ve kuruluşlarının yapı kullanma izni harcından muaf olduğuna dair bir düzenleme bulunmamaktadır.

Ayrıca Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin ekinde yer alan “Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme’nin 7’nci maddesinde göre taahhüdün yerine getirilmesine ilişkin her türlü vergi, resim, harç, yapı kullanım izin belgesi giderleri vb. giderler sözleşme bedeline dâhil olacağı, yani bu giderlerin işin yüklenicisi tarafından ödeneceği yönünde düzenleme bulunmaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere, ihale mevzuatına tabi olarak yaptırılan yapılara dair yapı kullanım izni alınmasına ilişkin giderlerin işin yüklenicisi tarafından ödenmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda, İdare tarafından kamu kurum ve kuruluşlarının yaptırmış olduğu yapılara kullanım izni verilirken, mevzuatında belirlenen tarifeye göre yapı kullanma izni harcının tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Şirket Kadrosunda Bulunan İşçilerin Zabıta ve İtfaiye Personeli Olarak Görev Yapması

İdarenin iştiraki olarak faaliyet gösteren şirkette istihdam edilen bazı işçiler Zabıta Müdürlüğünde zabıta personeli, bazıları ise İtfaiye Müdürlüğünde itfaiye personeli olarak görevlendirilmiştir.

Anayasa'nın 128'nci maddesinde; genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerden asli ve sürekli nitelik taşıyanların, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürüleceği belirtilmiş olup Belediyelerin sunmuş olduğu zabıta hizmetleri ile itfaiye hizmetlerinin de bu nitelikte olduğu aşikârdır.

Zabıta teşkilatının amacı ve mevzuatta belirtilen görevleri dikkate alındığında, kamu güvenliğine katkı sağlamak gibi bir vazifesinin de bulunduğu, bu nedenle idari kolluk görev ve yetkisi olduğu da görülmektedir. Bundan dolayı, zabıta teşkilatında görev yapanların mesleğe kabulü, atamaları, görevde yükselmeleri gibi hususlar 11.04.2007 tarihli ve 26490 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde,

(b) fıkrasında, Belediye zabıtasının; Beldenin düzenini muhafaza eden, belde halkının esenlik, sağlık ve huzurunu koruyan, yetkili organların bu amaçla alacakları kararları uygulayan özel zabıta kuvvetini,

(c) fıkrasında, Belediye zabıta personelinin; ise Belediye zabıta teşkilatındaki daire başkanı, müdür, şube müdürü, amir, komiser ve memurlarını,

(f) fıkrasında da Zabıta teşkilatının Belediye bünyesinde zabıta görev ve hizmetlerini yürütmek üzere, 22.02.2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik hükümleri çerçevesinde oluşturulan birimi,

İfade ettiği belirtilmiştir.

Aynı yönetmelik'in "Kadro ve unvanlar" başlıklı 6'ncı maddesinde; Belediye zabıta teşkilatı personel kadro ve unvanları; Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'e göre belirlenmiş; zabıta daire başkanı,

zabıta müdürü, zabıta şube müdürü, zabıta amiri, zabıta komiseri ve zabıta memuru unvanlı kadrolar ile hizmet için gerekli diğer kadrolardan oluşacağı ifade edilmiştir.

Aynı şekilde, İtfaiye teşkilatında görev yapanların mesleğe kabulü, atamaları gibi hususlar da 21.10.2006 tarihli ve 26326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Belediye İtfaiye Yönetmeliği’nde düzenlenmiş olup, belediye şirketinde istihdam edilen işçilerin fiilen zabıta ve itfaiye personeli olarak görev yapmalarının mevzuata uygun düşmediği değerlendirilmektedir.

Bu hususta; 11.09.2019 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2019/27 Esas, 2019/56 Karar Sayılı ve 26/06/2019 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı’nda da;

“... genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görev niteliği taşıyan itfaiye hizmetinin Anayasa’nın 128. Maddesi uyarınca kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olup devletin söz konusu görevi ifa ederken anılan kamu hizmetini kamu görevlisi olmayan kişilere gördürmesine yol açacak düzenleme yapılabilmesi mümkün değildir.” denilmektedir.

Zabıta teşkilatında olduğu gibi atama, mesleğe kabul, görevde yükselme gibi hususların ayrıca yönetmelikle düzenlendiği itfaiye hizmetlerinde de bu durum aynen geçerli olup bu hizmetlerin dışardan hizmet alımı suretiyle gerçekleştirilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Buradan da anlaşılacağı üzere, itfaiye birimi ve zabıta biriminde kendi yönetmelikleri gereğince mesleğe kabul edilen, asli görevi olan bu hizmetleri sürekli olarak yürütmekle görevlendirilen personel istihdam edilmektedir. Bunun haricinde idarenin kendi şirketinde istihdam ettiği asli görevi zabıta hizmetleri olmayan ve Belediye Zabıta Yönetmeliği’nde öngörülen şartlara tabi tutulmamış personeli hizmet alımı suretiyle zabıta olarak görevlendirebilmesi mümkün olmadığı gibi idari kolluk yetkilerinin kullanılmasında da bazı sıkıntılara yol açacaktır.

Yapılan inceleme sonucunda, personel çalıştırmasına dayalı hizmet alımı kapsamında istihdam edilen işçilerden 44 adetine zabıta ve itfaiye elbisesi giydirilerek bu görevlerde çalıştırıldıkları görülmüştür.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar doğrultusunda, genel idare esaslarına göre yürütülen ve süreklilik arz eden ve kamu hizmeti özelliği olan zabıta ve itfaiye

hizmetlerinin ilgili yönetmeliklerde belirtilen şartları sağlayan kişiler tarafından yerine getirilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 8: Personele İkramiye Ödenmesinde Performans Kriterlerinin Belirlenmemesi

İdare tarafından personele ilişkin performans kriterleri belirlenmemiş olmasına rağmen, performans kriterlerine bağlı olarak ödenmesi gereken ikramiye ödemelerinin yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'nci maddesine göre, Belediye Başkanı personelin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları da meclise sunmakla görevlidir.

Yine aynı Kanun'un 18'nci maddesinde, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek belediye meclisinin görevlerinden biri olarak belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 49'ncü maddesinde; sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan inceleme sonucunda, İdare bünyesinde mevzuatın öngördüğü şekilde performans kriterleri belirlenmediği, performans kriterlerine dayanak olarak yapılan başarı ölçümüne göre verilmesi gereken ikramiyenin ise performans kriterleri belirlenmeden ve başarılı olup olmama hususunda herhangi bir ölçüm yapılmadan verildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar doğrultusunda, 5393 sayılı Kanun'un 49'uncü maddesine göre ödenecek ikramiyelerin performans kriterleri belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Bazı Alımların Kamu İhale Kanunu Uygulanmaksızın Gerçekleştirilmesi

İdarenin yaptığı temsil, tören ve ağırlama giderleri kapsamındaki seyahat, konaklama ve iaşeye ilişkin mal ve hizmet alımları ile su, telefon ve internet kullanımına ait alımların piyasa fiyat araştırması yapılmadan, ihale veya doğrudan temin usulü kullanılmadan, kanıtlayıcı evraklara yer verilmeden yalnızca fatura karşılığında gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun;

“Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde *“Bu Kanunun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir.”*

“Kapsam” başlıklı 2’inci maddesinin (a) bendinde; *“Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür:*

a) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler.

“Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde; *“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.”* hükmü ile

“Görevlilerin ceza sorumluluğu” başlıklı 60’ıncı maddesinde; *“ihale yetkilisi ile ihale komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihale işlemlerinden sözleşme yapılmasına kadar ihale sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin; 17’nci maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulduklarının, görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanır. Ayrıca, fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılır ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilir. (Değişik son cümle: 30/7/2003-4964/36 md.) Bu Kanuna aykırı fiil*

veya davranışlardan dolayı hüküm giyen idare görevlileri, bu Kanun kapsamına giren işlerde görevlendirilemezler.

Bu Kanun kapsamına giren işlerden dolayı yargı organlarınca herhangi bir ceza verilmiş olanlar, bu Kanun kapsamına giren bütün kamu kurum ve kuruluşlarınca bu Kanunun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanması ile görevli ve yetkili kadrolara atanamaz ve görev alamazlar.

5'inci maddede belirtilen ilkelere ve 62'nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da yukarıda belirtilen müeyyideler uygulanır.”

“Doğrudan temin” başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendinde; “..... ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar.”

hükümlerine yer verilmiştir.

Son olarak anılan Kanun'un 3'üncü maddesinde kanundan istisna olan durumlar, 18'inci maddesinde ihale usulleri ve 22'inci maddesinde doğrudan temin kapsamında yapılacak alımlar sayılmıştır.

İdarenin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi bir idare olduğu, istisna kapsamında olmayan alımlarını ihale usulleriyle veya şartları taşıyorsa doğrudan teminle yapması gerektiği açıktır.

Yapılan inceleme sonucunda; İdare tarafından yapılan temsil, tören ve ağırlama giderleri kapsamındaki seyahat, konaklama ve iaşeye ilişkin mal ve hizmet alımlarının tamamı herhangi bir fiyat araştırması yapılmadan, kanıtlayıcı evraka yer verilmeden yalnızca fatura karşılığı yapıldığı, diğer taraftan su, telefon ve internete ait fatura kullanımlarını da herhangi bir satın alma usulü olmadan yapıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar doğrultusunda, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun öngördüğü müeyyidelerle karşı karşıya kalınmaması açısından alımların mevzuatta belirtilen usullerle yapılması gerekmektedir.

BULGU 10: İhtiyacın Tek Bir Tüzel Kişiden Temin Edilmesine Gerekçe Olmaksızın Doğrudan Temin Suretiyle Hizmet Alımı Yapılması

İdare tarafından Meclis üyelerinin mevzuat bilgisinin arttırılması ve geliştirilmesi için yapılan seminer ile Bal Şurasına ilişkin organizasyon hizmet alımları 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/a maddesi kapsamında gerçekleştirmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5 inci maddesinde; "*İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.*" hükmü yer almaktadır.

Aynı Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22/a maddesinde ve Kamu İhale Genel Tebliği'nin "İhtiyacın gerçek veya tüzel tek kişiden temini" başlıklı 22.2 maddesinde; 22/a'ya göre tedarikin ihtiyacın sadece tek kaynaktan karşılanabileceği durumlarda ve neden tek kaynak olduğunun açıklanması suretiyle yapılabileceği belirtilmiştir.

İdare tarafından Meclis üyelerinin mevzuat bilgisinin arttırılması ve geliştirilmesi için alınan seminer ile Bal Şurası organizasyon hizmetlerinin tek bir tüzel kişiden tedarik edilebilmesine ilişkin bir gerekçe olmadığı, bu hizmetlerle ilgili birden fazla şirket olduğu, piyasa araştırması yapılarak rekabetin artırılabilceği dolayısıyla bu hizmet alımlarının 4734 sayılı Kanun'un 22/a maddesi kapsamında gerçekleştirilmesinin hatalı olduğu açıktır.

Bu kapsamda değerlendirildiğinde, ihtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin geçerli bir dayanağı bulunmamakla birlikte idare saydamlığı, rekabeti ve güvenilirliği sağlayıcı şekilde hareket etmemiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar doğrultusunda, bahsi geçen türden hizmet alımlarının 4734 sayılı İhale Kanununun temel ilkeleri ve ihale usulleri kapsamında yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Yapım İşlerinde Teknik Personel Bildirimlerinin Zamanında Yapılmaması

Yapım işlerinde yükleniciler tarafından teknik personel taahhüdünün zamanında ve usulüne uygun olarak bildirilmediği, sözleşmelerde buna ilişkin yaptırım hükümlerinin düzenlenmesine rağmen İdare tarafından cezai müeyyidelerin uygulanmadığı görülmüştür.

İdarenin yapım işlerine ait sözleşmelerinin 23'üncü maddelerinde; yüklenicinin hangi teknik personeli iş programına göre iş yerinde bulundurmak zorunda olduğu, teknik personelin idareye bildirilmesi ve iş yerinde bulundurulmasıyla ilgili hususlara uyulmaması durumunda hangi cezai müeyyidelerin uygulanacağı Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde yer alan hükümlerde belirtilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İşin yürütülmesi için gerekli personel ve araçlar" başlıklı 19'uncu maddesinin altıncı fıkrasında; yüklenicinin sözleşmesine göre işyerinde bulundurulması istenen teknik personelin isimleri ile diploma, meslek odası kayıt belgesi ve noterden alınan taahhütnameyi Teknik Personel Bildirimi ile birlikte yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on gün içerisinde idareye sunmak zorunda olduğu belirtilmiş, teknik personele ait bilgi ve belgelerden herhangi birinin idareye süresinde sunulmaması halinde, söz konusu personelin iş başında bulundurulmadığı kabul edilerek, verilen sürenin bitiminden sonra başlamak üzere usulüne uygun olarak bildirilmeyen her bir teknik personel için sözleşmesinde öngörülen günlük cezaların uygulanacağı hükümlerine yer verilmiştir.

Yapılan inceleme sonucunda, ihale edilen yapım işlerinin bazılarında iş yerinin tesliminden itibaren on gün içinde teknik personel bildirimini ile birlikte idareye sunulması gereken belgelerin bir kısmının yüklenici tarafından İdareye sunulmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda, teknik personel bildirimlerinin yüklenici tarafından süresi içinde yapılıp yapılmadığının; şantiye şefi olarak bildirilen teknik personelin aynı tarihlerde devam eden başka yapım işlerinde şantiye şefi olarak çalışıp çalışmadığının kontrol edilmesi ve bu kapsamda gerekli cezai işlemlerin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 12: Bazı Yapım İşi İhalelerinde İş Programına İlişkin Hükümlere Aykırılıklar Olması

Yapım işlerine ilişkin bazı ihaleler kapsamında Yapım İşleri Genel Şartnamesi ve sözleşme hükümlerine aykırı olarak iş programlarının süresinde hazırlanmadığı görülmüştür.

Yapım işlerine ait sözleşmelerin "İş programı" başlıklı 12'nci maddelerinde; "(1) *Yüklenici, iş programını yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde, sözleşme bedeli üzerinden bir günde yapılması gereken iş tutarını hesaplayarak, ödeneklerin yıllara göre dağılım esasları ile varsa işin kısımları ile bitirme tarihlerini de dikkate alarak İdarece verilen örneklere uygun olarak hazırlar. Bu programda ayrıca; iş kalemleri, aylık imalat ve iş*

miktarları, (ihzarat ödemesi öngörülen işlerde ihzaratı) yıllık ödenek dilimleri ve bunların aylara dağılımı gösterilir ve iş programı en az dört nüsha hazırlanarak onaylanmak üzere İdareye teslim edilir.

(3) İş programının hazırlanması ve uygulanması ile ilgili diğer hususlarda Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümleri uygulanır.” hükümleri yer almaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “İş programı” başlıklı 17'nci maddesinde ise yüklenicinin, sözleşme veya eklerinde belirlenen süre içinde idarece verilen örneklere uygun bir iş programını hazırlayarak onaylanmak üzere idareye teslim edeceği, İdarece onaylanmış iş programına aynen uymak zorunda olduğu, İdarece gerekli görülen hallerde yüklenici tarafından belirli sürede revize iş programı düzenlenerek İdarenin onayına sunulmak durumunda olduğu, hükme bağlanmıştır.

Yapılan inceleme sonucunda, bazı yapım işlerine ilişkin olarak yükleniciler tarafından kendilerine yer tesliminden itibaren süresinde iş programlarını İdareye teslim etmedikleri; bazı iş programlarında ise yüklenicinin iş programı teslimi ve İdarenin onayına ilişkin tarihlerin mevcut olmadığı, revize iş programı düzenlenmesi gerekli hallerde sürelerle uyulmadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 4'üncü maddesinde iş programı, yüklenicinin, işin süresi ve varsa iş kısımlarına ait bitirme tarihleri ile yıllık ödeme miktarlarını da dikkate alarak, yapım işine ait iş kalemlerini/gruplarını, imalatların niteliğini, teknik özelliğini ve yapım sürelerini esas alarak aylık imalatı ve iş miktarlarını, ihzarat ödemesi öngörülen işlerde ihzaratı, yıllık ödenek dilimlerini ve bunların aylara dağılımını ayrıntılı olarak gösterdiği program, şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre, yapım işlerine ait yıllık ödenek tutarları idare tarafından belirlenir ve yüklenici de bu ödenek tutarlarına göre gün, ay ve yıl bazında yapılacak imalat miktarlarını ve harcama tutarını belirler. Bu bağlamda, yapılması gereken işlerin planlanması, takibi ve denetimi ile aylık olarak ödenecek hakediş tutarlarının belirlenmesi, oluşturulan iş programları üzerinden gerçekleştirilir.

Bununla birlikte, iş programı ve revize iş programının etki ettiği önemli bir unsur da fiyat farkı hesabıdır. Yükleniciye ödenecek fiyat farkı, imalatın iş programına uygunluğuna göre hesaplanır. Özellikle yüklenicinin iş programında öngörülen aylık iş tutarının gerisinde kaldığı durumlarda, sonraki ayda yapılacak işler için fiyat farkı hesabı, eksik gerçekleşen iş miktarı tamamlanıncaya kadar, uygulama ayı ile ödenek ayı endeksi kıyaslanarak düşük olan

endeks üzerinden hesaplanır. Dolayısıyla iş ve revize iş programlarında sürelere uyulmaması, yapım işindeki imalatların ve iş miktarının hangi zaman aralıklarında yapılacağını tespitini güçleştirerek fiyat farkı hesabının hatalı yapılmasına sebebiyet verebilecektir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar doğrultusunda, idare tarafından iş programının süresinde hazırlanması, onaylanması ve işin takibinin iş programına göre yapılması gerekmektedir.

BULGU 13: Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi

İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan 23 adet taşınmazın, kiralama ihalesi yapılmaksızın ecrimisil karşılığında kullanıldığı görülmüştür.

Belediyelerin kira, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamındadır. Bu nedenle gerek mülkiyeti doğrudan belediyelere ait olan gerekse de mülkiyeti belediyelere ait olmamakla birlikte tasarruf hakkı kanunlarla bu kurumlara bırakılan taşınmazların kiralanmasına ilişkin işlemler 2886 sayılı Kanun'da yer alan amir hükümlere uygun olarak gerçekleştirilmelidir.

Bahsi geçen Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği, ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin sekizinci fıkrasındaki "2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır." hükmüne binaen yukarıda belirtilen tahliye uygulaması aynı şekilde belediye taşınmazları için de geçerlidir.

Ecrimisil bir kiralama olmadığı gibi olağan bir taşınmaz yönetim usulü de değildir. İşgale uğrayan ve bu işgali sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda

ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır. Ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır.

Yapılan inceleme sonucunda, İdarenin tasarrufu altında yer alan yeraltı çarşısında bulunan dükkanların herhangi bir ihale yapılmadan kiralama işlemlerinin ecrimisil alınarak devam ettirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar doğrultusunda, İdarenin ecrimisil ile taşınmaz kiralamasına son vererek gelir kaybının önlenmesini sağlanması gerekmektedir.

BULGU 14: Peşin Kiraya Verilen Taşınmazlar İçin Kesin Teminat Alınmaması

İdare tarafından kiraya verilen 17 adet taşınmazın kira bedellerinin peşin tahsil edildiği gerekçesiyle kesin teminat alınmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde;

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

Birinci fıkrada sayılan daire ve idarelere bağlı döner sermayeli kuruluşlar ile özel kanunlarla veya özel kanunların vermiş olduğu yetkiyle kurulmuş bulunan fonların yukarıda belirtilen işlerinin nasıl yapılacağı Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikte belirtilir."

"Geçici teminat" başlıklı 25'inci maddesinde;

"İsteklilerden, ihale konusu olan işin tahmin edilen bedelinin %3'ü oranında geçici teminat alınır. 10 uncu madde uyarınca yapılacak ihalelerde geçici teminat teklif edilen bedelin, tasfiye idaresince yapılan taşınır mal satışlarında ise satışa esas bedelin %3'ünden az olamaz.

... "

“Kesin teminat” başlıklı 54’üncü maddesinde;

“Taahhüdün, sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, sözleşme yapılmasından önce müteahhit veya müşteriden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle %6 oranında kesin teminat alınır...”

hükümleri yer almaktadır.

İdarenin kiralama işlerini 2886 sayılı Kanun’da yazılı hükümlere göre yürütmesi ve ihale konusu olan işin tahmin edilen bedelinin %3’ü oranında geçici teminat, taahhüdün sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla da ihale bedeli üzerinden %6 oranında kesin teminat alması gerekmektedir.

Taşınmaz kiralama dosyalarının incelenmesi neticesinde, 17 adet taşınmazın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında muhammen bedellerinin tespit edildiği, onay belgelerinin ve şartnamelerin hazırlandığı, ihale komisyonunun oluşturulduğu, ihale konusu olan işin tahmin edilen bedelinin %3’ü oranında geçici teminat alındığı, açık teklif usulü ile ihalenin sonuçlandırıldığı ancak ihale bedeli üzerinden %6 oranında kesin teminat (537.300 TL) alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar doğrultusunda, İdarenin taşınmaz kiralamalarına ilişkin kesin teminatını sözleşmenin imzalanmasından önce alması gerekmektedir.

BULGU 15: Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması

İdare tarafından il sınırları içerisinde faaliyet gösteren bazı iş yerlerinin emlak vergisinin mesken oranı üzerinden tahakkuk ettirildiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nun “Mükellef” başlıklı 3’üncü maddesinde, bina vergisini; binanın malikinin, varsa intifa hakkı sahibinin, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenlerin ödeyeceği ifade edilmiş, Kanun’un “Nispet” başlıklı 8’inci maddesinde ise, bina vergisinin oranının meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde iki olduğu, bu oranların, 5216 sayılı Kanun’un uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde %100 artırımlı uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun’un “Vergi değerini tadil eden sebepler” başlıklı 33’üncü maddesinde de;

“Vergi değerini tadil eden sebepler aşağıda gösterilmiştir:

...

3. Bir binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkân, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline kalbedilmesi, (Bu hükmün uygulanmasında bir apartmanın her dairesi bir bina sayılır ve tadil sebebi, yalnız kullanım tarzı tamamen veya kısmen değiştirilen daire için geçerli olur.) ...” hükmü yer almaktadır.

Emlak vergisi, mükelleflerin beyannameleri esas alınarak tahakkuk ve tahsil edilmektedir. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nun “Bildirim verme süresi” başlıklı 23’üncü maddesinde, aynı Kanun’un 33’üncü maddesine göre vergi değerinde değişiklik yapılması gereken nedenlerin bulunması halinde emlak vergisi bildirim verilmemesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Bu durumda, bir binanın ikamete özgü bölümlerinden bir kısmının iş yeri olarak kullanılması durumunda vergi değerinde değişiklik yapılması gerekmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda, il sınırları içerisinde yer alan avukatlık büroları, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren iş yerleri, dış tabiileri gibi örnek olarak seçilen 16 iş yerinin tamamının emlak vergisi beyannamelerinin mesken olarak verildiği ve bu nedenle diğer iş yerlerine, iş yeri üzerinden değil mesken üzerinden emlak vergisi tahakkuk ettirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar doğrultusunda, İdare tarafından emlak vergisi beyannamelerinin gerçek durumları ile karşılaştırılarak gelir kaybının önlenmesinin temini gerekmektedir.

BULGU 16: Ulusal Bayram Günlerinde Günlerinde Çalışan İşyerlerinden Çalışma Ruhsatı Harcının Tahsil Edilmemesi

İdare tarafından ulusal bayram günlerinde çalışmalarını izne bağlı iş yerlerinden tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının alınmadığı görülmüştür.

01.07.2017 tarih ve 30111 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 12’nci maddesinde;

“26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 58 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Hafta tatili ve ulusal” ibaresi “Ulusal” şeklinde değiştirilmiş ve 14/1/2015 tarihli ve 6585 sayılı Perakende Ticaretin Düzenlemesi Hakkında Kanunun 25 inci maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.” hükmü yer almaktadır.

Anılan değişiklik neticesinde; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanun’un “Konu” başlıklı 58’inci maddesinde; *“Ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir.”* ifadesi yer almıştır.

2464 sayılı Kanun’un “Mükellef” başlıklı 59’uncu maddesinde harcın mükellefinin, kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzelkişi olduğu, “Harcın tarifesi” başlıklı 60’ıncı maddesinde ise harcın tutarının işin mahiyetine göre Kanun’da belirtilen sınırlar dahilinde 96’ncı madde uyarınca tespit edileceği belirtilmiştir.

Öte yandan 2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun’un 2’nci maddesinde ulusal bayram olan 29 Ekim günü özel iş yerlerinin kapanmasının zorunlu olduğuna hükmedilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri uyarınca ulusal bayram günlerinde çalışmalarına izin verilen iş yerlerinin mükelleflerinin, tatil günlerinde çalışma ruhsat harcını, 2464 sayılı Kanun’un “Mükellefiyet dönemi ve harcın ödenmesi” başlıklı 61’inci maddesinde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde ilgili belediyeye ödemesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda, İdare tarafından ulusal bayram günlerinde çalışmalarına izin verilen iş yerlerinden bahse konu harcın tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda, İdarenin gelir kaybına sebebiyet verilememesi için ulusal bayram günlerinde faaliyet gösteren işyerlerinden tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcını tahsil etmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Faturalarda Gecikme Bedelinin Ortaya Çıkması

İdarenin çeşitli birimlerine ait elektrik ve doğalgaz faturalarının geç ödenmesi sonucu fatura bedeline ilaveten gecikme zammı bedeli ödendiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi 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, 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 "Kamu zararı" başlıklı 71'inci maddesinde ise; kamu zararının, kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması olduğu, ayrıca 19.10.2006 tarihli ve 26324 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğü giren Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Kamu zararının belirlenmesi" başlıklı 6'ncı maddesinde; kamu idaresinin yükümlülüklerinin mevzuatına uygun bir şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle kamu idaresine faiz, tazminat, gecikme zammı, para cezası gibi ek malî külfet getirilmesinin kamu zararının belirlenmesinde esas alınacağı belirtilmiştir.

İdarenin mali tablolarının incelenmesi sonucunda, mali durumunun uygun olmasına rağmen İdare bünyesindeki çeşitli birimlere ait elektrik ve doğalgaz faturalarının gecikmeli ödenmesinden kaynaklı gecikme zammı ödendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda; bütçeye ek mali yük oluşturmaması adına İdarenin yükümlülüklerini zamanında yerine getirmesi gerekmektedir.

BULGU 18: Mevzuatta Belirtilen Sınırı Aşmasına Rağmen Yapım İşi İhalelerine Ait Taahhüt Evrakı ve Sözleşme Tasarılarının Ön Mali Kontrole Tabi Tutulmaması

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinden mevzuatta belirtilen parasal sınırı aşanlara ait taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının muhasebe birimi tarafından ön mali kontrole tabi tutulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ön mali kontrol" başlıklı 58'inci maddesinde; ön mali kontrolün harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile mali hizmetler birimi tarafından yapılan kontroller olduğu, ön mali kontrol sürecinin mali karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluştuğu ve kamu idarelerinde ön mali kontrol görevinin, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütüleceği ifade edilmiştir.

İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Ön mali kontrolün kapsamı" başlıklı 10'uncu maddesinde ise ön mali kontrol; bu görevi yapmakla sorumlu olan harcama birimleri ile mali hizmetler birimi tarafından yerine getirilen kontroller şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca söz konusu maddede ön mali kontrolün kapsamı, mali karar ve işlemlerin kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması açısından kontrol edilmesi ile idarenin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin mali karar ve işlemlerinin idare bütçesine, bütçe tertibine, kullanılabilir ödenek tutarına, harcama veya finansman programlarına, merkezi yönetim bütçe kanununa ve diğer mevzuat hükümlerine uygunluğu yönünden kontrol edilmesi olarak belirlenmiştir.

Söz konusu Usul ve Esaslar'ın 12'nci maddesinde mali hizmetler biriminin ön mali kontrolüne tabi olan mali karar ve işlemlerin, kontrol edilmek üzere harcama birimleri tarafından mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimince yapılacak kontroller üzerine de kontrol edilen işlemler hakkında görüş yazısı düzenlenerek ilgili birimlere verileceği ifade edilmiş; 13'üncü maddesinde de harcama birimlerinde ve mali hizmetler biriminde yapılan kontroller sonucunda mali karar ve işlemlerin uygun görülmesi durumunda karar veya işleme dayanak olan belgenin üzerine "Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür" şerhi düşüleceği veya yazılı görüş düzenleneceği belirtilmiştir.

Mezkur Usul ve Esaslar'ın "Malî Hizmetler Biriminin Ön Malî Kontrolüne Tabi Malî Karar ve İşlemler" başlıklı dördüncü bölümünün 17'nci maddesinde ise; idarelerin, ihale kanunlarına tâbi olsun veya olmasın, harcamayı gerektirecek taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarından tutarı yapım işleri için on beş milyon Türk Lirasını aşanların ön mali kontrole tâbi tutulacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan inceleme sonucunda, İdare tarafından yapılan ihalelere ait taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının mevzuatta belirtilen parasal sınırları aşmasına rağmen mali hizmetler birimince ön mali kontrole tabi tutulmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar doğrultusunda, parasal sınırları aşan yapım işi ihalelerine ait taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının mali hizmetler birimince ön mali kontrole tabi tutulması gerekmektedir.

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: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Taşınmazların Kayıt ve Kontrollerine İlişkin İşlemler ile Değer Tespitlerinin Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Denetim Raporunda Denetim Görüşünün Dayanakları kısmında “Taşınmazların Kayıt ve Kontrollerine İlişkin İşlemler ile Değer Tespitlerinin Yapılmaması” başlığıyla yer almıştır.