



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL BAYRAMPAŞA BELEDİYESİ

2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7.	DENETİM BULGULARI	13
8.	EKLER.....	31

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife	23

KISALTMALAR

AŞ :	Anonim Şirket
KHK :	Kanun Hükmünde Kararname
NO :	Numara
SGK :	Sosyal Güvenlik Kurumu
SAN :	Sanayi
TİC :	Ticaret
LTD :	Limited
ŞTİ :	Şirketi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Diğer Kamu İdarelerince Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazların Tahsis İşlemlerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
2. İdare Taşınmazlarının Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
3. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Eksik ve Hatalı Muhasebeleştirilmesi
4. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Kurum Tarafından Çeşitli Kuruluşlara Verilen Güvence Bedellerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
2. İdarece Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Vadesine Göre Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ile Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında İzlenmemesi
3. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılmaması
4. Ulusal Bayram Gününde Çalışan İşyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması
5. Muafiyet Kapsamındaki İdare Taşınmazları İçin Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi
6. İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuatına Uygun Olarak Kullanılmaması
7. Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması

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.

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

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

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

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya 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 ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Bayrampaşa Belediyesinin karar organı olan Bayrampaşa Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 38 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Bayrampaşa Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 4 adet birim

belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, İç Denetim Birimi, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğüdür. Başkana bağlı 3 adet memur başkan yardımcısı, 3 adet meclis başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 24 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	690	289
Sözleşmeli Personel	-	35
Kadrolu İşçi	343	22
Geçici İşçi	-	-
Toplam	1033	346
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	928

1.3. Mali Yapı

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

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

Bayrampaşa Belediyesinin 2020 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen 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	-	43.069.815,09	1.351.590,23 281.115,18	44.140.290,14	34.649.798,41	9.490.491,73	-
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	-	6.929.358,63	314.593,59 5.870,32	7.238.081,90	5.124.156,84	2.113.925,06	-
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.039.619,02	156.813.931,28	12.521.977,55 13.319.858,55	157.055.669,30	122.661.046,42	34.394.622,88	-
04	Faiz Giderleri	-	3.471.657,00	1.606.178,00 -	5.077.835,00	4.995.482,78	82.352,22	-
05	Cari Transferler	125.763,25	4.132.738,00	2.014.382,73 920.411,62	5.352.472,36	4.982.401,20	370.071,16	-
06	Sermaye Giderleri	-	40.882.500,00	10.506.000,00 8.619.497,60	42.769.002,40	25.537.935,40	17.231.067,00	-
07	Sermaye Transferleri	-	-	770.411,62 -	770.411,62	770.411,62	-	-
08	Borç Verme	-	-	- -	-	-	-	-
09	Yedek Ödenek	-	12.700.000,00	- 5.938.380,45	6.761.619,55	-	6.761.619,55	-
Toplam		1.165.382,27	268.000.000,00	0,00	269.165.382,27	198.721.232,67	70.444.149,6	-

Bayrampaşa Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 268.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 1.165.382,27 ödenekle birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 269.165.382,27 TL olmuştur. Yıl içinde 198.721.232,67 TL Bütçe Gideri yapılmış, 70.444.149,6 TL ödenek iptal edilmiştir.

Bayrampaşa Belediyesinin 2020 yılı Bütçesi "(A) Ödenek Cetvelinde" 268.000.000,00 TL ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması" cetvelinde ise 250.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma ile gösterilen 18.000.000,00TL ile giderilmiş olup bütçe denklığı sağlanmıştır.

Tablo 3: 2020 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	152.798.963,00	88.108.362,93	1.214.675,58	86.893.687,58	56,86
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	20.363.470,00	12.082.776,73	11.191,50	12.071.585,23	59,28
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	440.000,00	10.277.006,60	-	10.277.006,60	2335,68
05- Diğer Gelirler	79.215.107,00	95.656.643,70	98.337,95	95.558.305,75	120,63
06- Sermaye Gelirleri	-	-	-	-	-
08-Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-2.817.540,00	-	-	-	-
Toplam	250.000.000,00	206.124.789,96	1.324.204,80	204.800.585,16	81,92

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri %81,92 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	43.069.815,09	34.649.798,41	80,45
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.929.358,63	5.124.156,84	73,94
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	156.813.931,28	122.661.046,42	78,22
04- Faiz Gideri	3.471.657,00	4.995.482,78	143,89
05- Cari Transferler	4.132.738,00	4.982.401,20	120,55
06- Sermaye Giderleri	40.882.500,00	25.537.935,40	62,46
07- Sermaye Transferleri	-	770.411,62	-
08- Borç Verme	-	-	-
09- Yedek Ödenekler	12.700.000,00	-	-
Toplam	268.000.000,00	198.721.232,67	74,14

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri %74,14 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2019 yılının 2018 yılına, 2020 yılının 2019 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır:

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	71.453.585,57	71.998.693,43	88.108.362,93	0,76	22,37
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	11.499.211,06	10.805.797,72	12.082.776,73	-6,03	11,82
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	6.631.276,39	713.181,82	10.277.006,60	-89,25	1341,01
Diğer Gelirler	76.028.275,68	83.163.091,06	95.656.643,70	9,38	15,02
Sermaye Gelirleri	-	-	-	-	-
Toplam	165.612.348,70	166.680.764,03	206.124.789,96	0,65	23,66
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	1.586.182,78	1.220.593,31	1.324.204,80	-23,05	8,49
Net Toplam	164.026.165,92	165.460.170,72	204.800.585,16	0,87	23,78

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 39.340.414,44 TL'lik (%23,78) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 9.563.824,78TL (%1341,01) artış, vergi gelirlerinde 16.109.669,5 TL (%22,37) ve diğer gelirlerde 12.493.552,64 TL (%15,02) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	29.177.979,94	33.391.556,96	34.649.798,41	14,44	3,77
SGK Devlet Prim Giderleri	4.314.010,33	4.785.136,00	5.124.156,84	10,92	7,08
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	143.911.401,52	139.777.276,23	122.661.046,42	-2,87	-12,25
Faiz Giderleri	4.014.740,14	4.077.736,61	4.995.482,78	1,57	22,51
Cari Transferler	4.773.425,05	5.066.134,24	4.982.401,20	6,13	-1,65
Sermaye Giderleri	20.256.858,76	4.895.811,52	25.537.935,40	-75,83	421,63
Sermaye Transferleri	3.000.000,00	0,00	770.411,62	-100,00	-
Toplam	209.448.415,74	191.993.651,56	198.721.232,67	-8,33	3,50

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 6.727.581,11 TL (%3,50) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin 1.258.241,45 TL (%3,77), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 339.020,84 TL (%7,08) arttığı görülmektedir.

Mal alım ve hizmet giderlerinde 17.116.229,81 TL'lik (%-12,25) ve cari transferlerinde 83.733,04 TL'lik (%-1,65) azalış, buna karşın sermaye transferlerinde 770.411,62 TL'lik,

sermaye giderlerinde 20.642.123,88 TL'lik (%421,63) ve faiz giderlerinde 917.746,17 TL'lik (%22,51) bir artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 187.504.536,06 TL, Faaliyet Geliri 225.913.534,57 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 38.408.998,51 TL olarak gerçekleşmiştir.

Bayrampaşa Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	BAYPAŞ(Bayrampaşa İnşaat Yatırım Taahüt Hizm. San. ve Tic. Ltd. Şti)	3.000.000,00	3.000.000,00	100

Belediye şirketinin hissedarı olduğu şirket bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise

İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

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

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla İdare tarafından 2020 yılını kapsayacak bir İç Kontrol Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır. Ayrıca ön mali kontrol sistemine yönelik, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak Ön Mali Kontrol Yönergesi hazırlanmıştır.

İdarede iç kontrole ilişkin çalışmalar Başkan onayı ile başlatılmaktadır. İç kontrol sürecine yöneticilerin ve tüm çalışanların dâhil edilmesini sağlamak üzere her müdürlüğün görev tanımları ve organizasyon şemaları belirlenmiştir. Hem faaliyet raporlarında hem de entegre yönetim sistemleri kapsamında görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir. Her müdürlüğün çalışma yönetmeliği mevcut olup yönetmeliklerde her müdürlüğün görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiş ve Belediye Meclisinin onayı da alındıktan sonra yönetmelikler yayımlanmıştır. Periyodik olarak yapılan müdürler toplantısında ve Yönetimin Gözden Geçirme Toplantısında, iç kontrol sistemi ve işleyişi toplantı gündeminde yer almakta, her müdür kendi birimindeki iç kontrol sistemi kapsamında öngörülen eylemleri takip etmektedir.

İdaredeki tüm personel, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in Ek 1’inde yer alan Etik Sözleşmesini imzalamış olup İdare organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açıkça ifade edilmiştir. Mali

işlemlerin süreç akış şemaları hazırlanmış, evrakları ve önemli belgeleri imzalamaya ve onaylamaya yetkili kişiler yazılı olarak belirlenip, ilgililere duyurulmuştur.

İdare misyonu ve vizyonu yazılı olarak belirlenmiş ve personele tebliğ edilmiştir. Oryantasyon eğitimlerinde misyon, vizyon, amaçlar ve hedefler hakkında ise personele gerekli bilgiler verilmiştir.

İnsan kaynakları politikası çok yıllık ve yıllık olarak belirlenerek personele ilan edilmektedir. Son yapılan görevde yükselme sınavı duyurusu çalışanlara duyurulmuştur.

Stratejik plan, idarenin paydaş görüşleri alınarak birimlerinin ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmış ve İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı oluşturulmuştur.

Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler, idare faaliyet raporunda gösterilmekte ve Belediye web sitesinden duyurulmaktadır. Tüm harcama birimleri tarafından birim faaliyet raporları düzenlenip harcama yetkilileri tarafından güvence beyanı verilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesinde iç denetim, iç kontrolün unsurları arasında sayılmış, 57'nci maddesinde ise kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemlerinin; harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler ile ön mali kontrol ve iç denetimden oluştuğu belirtilmiştir. Anılan Kanun'un "İç denetim" başlıklı 63'üncü maddesinde, iç denetimin kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğinin değerlendirilmesi ve rehberlik yapılması amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olduğu ve iç denetçiler tarafından yapılması gerektiği belirtilmiştir. "İç denetçinin görevleri" başlıklı 64'üncü maddede; harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak, mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak iç denetçilerin görevleri arasında sayılmaktadır. İdarede iç denetim fonksiyonunun yerine getirilebilmesi için bir iç denetçi çalışmaktadır.

Belirtilen hususlar kapsamında, idarede mevcut iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde, yürürlükteki iç kontrol mevzuatının gereklerinin büyük ölçüde yerine getirildiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Bayrampaşa Belediyesinin 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” 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: Diğer Kamu İdarelerince Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazların Tahsis İşlemlerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca İdareye taşınmaz tahsis edilmiş, ancak İdarece tahsis alınan taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtları eksik yapılmıştır.

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi duran varlıklar hesap grubunda “Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 187'nci maddesinde:

Tahsis edilen taşınmazlardan, Hazineye ait olanların milli emlak birimlerince, diğer kamu idarelerine ait olanların ise yetkili birimlerce muhasebe birimlerine bildirilerek gerekli kayıtların yapılacağı; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazların, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği; taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtlarının kapatılacağı;

İfade edilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252-Binalar Hesabına ilişkin “Hesabın işleyişi” başlıklı 193'üncü maddesine göre; tahsise konu edilen/tahsis alınan binalar tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince

kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedilecektir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı da 500-Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilecektir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereği Belediyeye tahsisi yapılan binaların muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 252-Binalar Hesabına borç ve 500-Net Değer Hesabına alacak, ayrılmış amortisman tutarının 500- Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Aynı Yönetmelik'te, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı ile 251-Yeraltı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı için de benzer düzenlemeler bulunduğu ifade edilmiştir.

Diğer kamu kurum ve kuruluşlardan İdareye tahsis edilen 2 adet bina, 1 adet arsa ve 1 adet yeraltı ve yerüstü düzeni olmak üzere toplam 4 adet taşınmazın muhasebe kayıtlarının eksik ve hatalı yapıldığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili maddeleri uyarınca 2021 yılında düzeltmenin yapılacağı belirtilmiştir.

Ancak, söz konusu düzeltme işleminin, yılında yapılmaması nedeniyle; 2020 yılı mali tablolarında 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252-Binalar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabı ile amortisman tabii maddi duran varlıklar için 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı açısından hatalı tutarlarla yer almıştır.

BULGU 2: İdare Taşınmazlarının Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

İdarece, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına taşınmaz tahsis edilmiş, ancak bu tahsis işlemleri muhasebeleştirilmemiştir.

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi duran varlıklar hesap grubunda "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinde:

Tahsis edilen taşınmazlardan, Hazineye ait olanların milli emlak birimlerinde, diğer kamu idarelerine ait olanların ise yetkili birimlerce muhasebe birimlerine bildirilerek gerekli kayıtların yapılacağı; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazların, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği; taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde

taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtlarının kapatılacağı;

İfade edilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252-Binalar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 193'üncü maddesine göre; tahsis edilen binalar, tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 252-Binalar Hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilecektir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı da 500-Net Değer Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilmek suretiyle İdarenin muhasebe kayıtları yenilenecektir. Aynı Yönetmelik'te, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı ile 251-Yeraltı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı için de benzer düzenlemeler bulunmaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince; diğer kamu idarelerine taşınmaz tahsis edilmesi durumunda, muhasebe birimince taşınmazların kayıtlı değeri üzerinden ilgisine göre, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252-Binalar Hesabına alacak ve 500-Net Değer Hesabına borç; amortisman tabi maddi duran varlıklar için ayrılmış amortisman tutarının 500-Net Değer Hesabına Alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen 2 adet bina, 3 adet arsa ile 2 adet yeraltı yerüstü düzeni olmak üzere toplam 7 adet taşınmazın muhasebe kayıtlarının eksik ve hatalı yapıldığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; taşınmazların güncel rayiçlerini belirlemek amacıyla kurulan komisyon çalışmalarının tamamlanmasından sonra Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili maddeleri uyarınca düzeltmenin yapılacağı belirtilmiştir.

Ancak, söz konusu düzeltme işleminin, yılında yapılmaması nedeniyle; 2020 yılı mali tablolarında 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252-Binalar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabı ile amortisman tabi maddi duran varlıklar için 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı hatalı tutarlarla yer almıştır.

BULGU 3: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Eksik ve Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdarece, muhasebenin temel kavramlarından olan ihtiyatlılık ve dönemsellik kavramı gereği belediye şirketi işçilerine ilişkin olarak ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıkları mali tablolarda eksik tutarlarla ve hatalı muhasebeleştirilerek izlenmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel Kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; "*Dönemsellik: Kamu idarelerinin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları, diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanır.*" şeklinde belirtilmekte, (c) bendinde ise; "*İhtiyatlılık: Muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılır. Faaliyet sonucunu değiştirmeye yönelik olarak gizli yedekler ya da gereğinden fazla karşılık ayrılamaz.*" denilmektedir.

Diğer taraftan aynı Yönetmelik'in 197'nci maddesinde, 372-Kıdem Tazminatları Karşılığı Hesabının, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlemesi için kullanılacağı, 228'inci maddesinde ise 472-Kıdem Tazminatları Karşılığı Hesabının, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 281, 282, 330 ve 331'inci maddelerinde, 372 ve 472 numaralı Kıdem Tazminatı Karşılığı hesaplarının niteliği ile hesapların işleyişine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Kıdem tazminatı karşılıklarının her yılsonunda ayrılıp ödenecek vadelerine göre 372-Kıdem Tazminatları Karşılığı Hesabında ya da 472-Kıdem Tazminatları Karşılığı Hesabında muhasebeleştirileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından yapılan muhasebeleştirmede ise, Belediye şirketinde kadroya geçen işçiler için ödenecek kıdem tazminatları doğrudan eksik ve hatalı olarak 333-Emanetler Hesabında izlediği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; kıdem tazminatları karşılıklarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümlerine göre düzeltildiği ve ilgili hesapların doğru şekilde çalışmasının sağlandığı belirtilmiştir.

Ancak, söz konusu düzeltme işleminin, yılında yapılmaması nedeniyle; 2020 yılı mali tablolarında, 333-Emanetler Hesabı 421.575,75 TL fazla, 372-Kıdem Tazminatları Karşılığı Hesabı 2.925.645 TL ve 472-Kıdem Tazminatları Karşılığı Hesabı 62.165.390,66 TL olmak üzere eksik tutarlarla yer almıştır.

BULGU 4: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

İdare taşınmazlarının cins tashihi ve yeniden değerlendirme işlemleri tamamlanmamış ve bunlara bağlı olarak da muhasebe bilgileri güncellenmemiştir.

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'uncu maddelerinde düzenlenmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığınca; 5018 sayılı Kanun'un 44, 45 ve 60'uncu maddelerine dayanılarak Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallерinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 1'inci maddesinde, Yönetmelik'in amacının; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiş ve Yönetmelik'in diğer maddelerinde kamu idarelerinin tasarrufunda bulunan taşınmazların kaydına ve buna ilişkin cetvellerin tutulmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu işlerle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir.

Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre:

Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri; kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olup kayıtların belgeye dayanması esastır. "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacaktır.

Taşınmazların rayiç değeri; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanlar ise bu idarelerce tespit edilecek ve taşınmazların kayıtlara alınan değeri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenecektir. Ayrıca, kayıt işlemleri, taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsamaktadır.

Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesine göre:

Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacak olup kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapacaklardır. Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanacaktır.

Diğer yandan, aynı Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinde de, tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereğince; tapu bilgilerinin temin edilerek fiili envanterin yapılması, mevzuatında belirtilen şekilde kayda esas değerlerinin tespit edilmesi ve yeniden değerlendirme yapılması, her bir taşınmaz için numaralandırma, dosyalama ve cins tashihi işlemlerinin yapılması, taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide edilmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği taşınmazların mali tablolarda gösterilmesi ve tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerekmektedir.

İdarenin taşınmaz işlemlerinde mevzuatında belirtilen süre itibarıyla cins tashihi ve yeniden değerlendirme işlemlerinin tamamlanamadığı ve bunlara bağlı olarak da muhasebeleştirme işlemlerinin güncellenemediği; belirtilen eksikliklerin hali hazırda da devam ettiği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; taşınmazların güncel değerlendirme işlemlerinin yapılmasından sonra gerekli düzeltme ve cins tahsis işlemlerinin yapılacağı belirtilmiştir.

Ancak, bulgumuzda belirtilen muhasebe işlemlerinin, yılında yapılmaması nedeniyle; 2020 yılı mali tablolarında 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu açısından hatalı tutarlar yer almıştır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kurum Tarafından Çeşitli Kuruluşlara Verilen Güvence Bedellerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdare tarafından çeşitli kuruluşlara ve kişilere bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerler, 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenerek hatalı muhasebeleştirilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 95'inci maddesinde, 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının, kurumca işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak geri alınmak üzere diğer kamu idareleri veya kişilere verilen depozito teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 168'inci maddesinde, bu hesabın; kamu idarelerince, bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kamu idareleri veya kişilere bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı, aynı Yönetmelik'in 169'uncu maddesinde ise; verilen depozito ve teminatların bu hesaba borç ilgili hesaplara alacak, bu depozito ve teminatlardan geri alınanlar veya mahsup edilenlerin bu hesaba alacak ilgili hesaplara borç kaydedileceği belirtilmiştir. Mevzuat hükümleri gereği, İdare tarafından daha sonra geri alınmak üzere bir yıldan daha uzun süreli verilen güvence bedellerinin 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmesi, güvence bedeli geri alındığında ise ilgili tutarların bu hesaptan çıkışının yapılacağı ifade edilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, elektrik ve doğalgaz abonelikleri için ilgili idarelere bir yıldan daha uzun süreli verilen güvence bedellerinin 226-

Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında takip edilmesi gerekirken 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümleri uyarınca düzeltilmesinin yapılarak muhasebeleştirildiği belirtilmiştir.

Ancak, söz konusu düzeltme işleminin, yılında yapılmaması nedeniyle; 2020 yılı mali tablolarında, 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı 8.535,05 TL fazla, 226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı 8.535,05 TL eksik tutarla yer almıştır.

BULGU 2: İdarece Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Vadesine Göre Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ile Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında İzlenmemesi

İdarece 3 yıllığına kiraya verilen taşınmazın tüm kira bedeli, sözleşmesi gereği peşin tahsil edilmiş ve tahsil edilen tutarın tamamı tahsilat tarihi itibarıyla 600-Gelirler Hesabına kaydedilmiştir.

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 bu hesaba, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak; tahsil edilen tutarın tamamı 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 dahil edilecek olan gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

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 bu hesaba alacak; tahsil edilen tutarın tamamı 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan tahsil edilen tutarın tamamı 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 ifade edilmiştir.

İdare tarafından 3 yıllığına kiraya verilen taşınmazın tüm kira bedeli 02.07.2020 tarihi itibarıyla peşin tahsil edildiği, peşin edilen 66.000 TL'nin 1.833 TL'si 600-Gelirler Hesabına, 9.166 TL'si 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına, 55.001 TL'si 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına kaydedilmesi gerekirken tamamının 600-Gelirler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bundan sonra peşin tahsil edilen kira gelirlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili maddeleri uyarınca muhasebe kayıtlarının yapılacağı belirtilmiştir.

Ancak, bulguda bahsedilen kayıtların, yılında yapılmaması nedeniyle; 2020 yılı mali tablolarında 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı 9.166 TL ve 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı 55.001 TL eksik tutarlarla; 600-Gelirler Hesabı 64.167 TL fazla tutarla yer almıştır.

BULGU 3: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılamaması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmemiş, dolayısıyla da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsili yapılamamıştır.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesine göre;

Geçiş hakkı: İşletmecilere, elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve altyapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlar ile kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan hakları,

Geçiş hakkı sağlayıcısı: Geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dahil olmak üzere, taşınmaz sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini,

İşletmeci: Yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve altyapısını işleten şirketi,

İfade etmektedir.

Mezkûr Kanun'un "Anlaşma serbestisi" başlıklı 25'inci maddesindeki düzenleme gereği de, işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısı, ilgili mevzuata ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilmektedirler.

Öte yandan, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından, geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla, Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Bu Yönetmelik'in "Geçiş hakkına ilişkin anlaşma" başlıklı 8'inci maddesine göre işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısı; geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabilmektedirler. Ayrıca "Geçiş hakkı ücretleri" başlıklı 9'uncu maddesinde; "*Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz.*" düzenlemesi yer almaktadır.

Ayrıca Yönetmelik'in "Geçiş hakkı ücretleri" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"(1) Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz.

(2) Tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar için belirtilen ücret üst sınırı hariç olmak üzere, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde yer alan üst sınırları belirten fiyatlar,

her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılarak tespit edilir.

(3) İlk yıldan sonraki geçiş hakkı ücretleri; bir önceki yıl geçiş hakkı ücretine en fazla Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırım yapılması suretiyle tespit edilir.” düzenlemesi yer almaktadır.

Söz konusu düzenlemeye istinaden Yönetmelik ekinde yer alan tabloda aşağıda belirtilen şekilde tarife belirlenmiştir:

Tablo 8: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife

Geçiş Hakkına Konu Taşınmazların ve Yerlerin Niteliği	Ücret Üst Sınırı (Yıllık)
Tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar	Metrekaresi, taşınmazın emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin yüzde 2’si
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 1,00 TL
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 0,70 TL

Yukarıda belirtilen mevzuat gereği belediyeler tarafından, tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle belediye mülkiyetinde, tasarrufunda veyahut sorumluluğunda olan taşınmazlardan geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmediği ve dolayısıyla da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; İstanbul Büyükşehir Belediyesi Telekomünikasyon Altyapı Yönetmeliği’nin 6’ncı maddesi dayanak gösterilerek İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde geçiş hakkı bedellerinin tespiti ve bedellerinin alınmasına ilişkin yetkili idarenin İBB olduğu, bu yüzden telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedellerinin alınmadığı ifade edilmiştir.

Her ne kadar İdare geçiş hakkı bedellerinin tespiti ve bedellerinin alınmasına ilişkin yetkili idarenin İstanbul Büyükşehir Belediyesi olduğunu söylese de kendi tasarrufunda ve sorumluluğunda olan yerler için yetkili idare kendisidir. Şöyle ki, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından, geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla çıkarılan Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik Eki'nde "*Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler*" denilerek, ilçe belediyelerinin de geçiş hakkı sağlayıcısı olduğu ve dolayısıyla geçiş hakkı bedellerini tespiti ve belirlenmesine yönelik yetkisinin olduğu belirtilmiştir.

Diğer yandan, 27.12.2012 tarihli ve 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve 9'uncu maddesinin bir fıkrası hariç yayımlandığı tarihte yürürlüğe giren mezkur Yönetmelik genel bir mevzuat düzenlemesi olup ilgili tüm kamu idarelerini bağlamaktadır.

Bahsi geçen İstanbul Büyükşehir Belediyesi Telekomünikasyon Altyapı Yönetmeliği ise, 18.07.2008 tarihli ve 1733 sayılı Meclis Kararı'nda belirtildiği üzere, İstanbul Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde veya tasarrufundaki görev yetki ve sorumluluk alanları içerisinde bulunan ana arterler... vb. yer altı-yer üstü düzenlerinin; ses-data haberleşmesine yönelik tesis kurulması (fiber optik kablo, baz istasyonu, telsiz röle istasyonu vs.) amacıyla kiralanmaları hususunda düzenlenmiştir.

Söz konusu Meclis Kararıyla kabul edilen Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde, Geçiş Hakkı; "*İşletmecilere, telekomünikasyon altyapısını kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak ve benzeri amaçlar ile Belediyemiz sorumluluk ve tasarrufu altındaki kamu alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan ayrıcalıklı hakları,*" şeklinde tanımlanmıştır.

Bahsi geçen Yönetmelik'in 5'inci maddesinde de, "*Bu yönetmelik ile Kurum'un ilgili yasal düzenlemelerinin Belediyemiz hizmet ve sorumluluk alanlarında uygulanmasına ilişkin esaslar belirlenmiştir...*" denilmektedir.

Görüleceği üzere, Yönetmelik'te esas itibarıyla, İBB'nin yetki ve sorumluluk alanı ön plana çıkmaktadır.

Öte yandan, İdarenin değerlendirmesinde zikredilen 6'ncı maddede ise, İstanbul Büyükşehir Belediyesi hizmet sınırları içinde tek yetkili kurumun, İBB olduğundan bahsedilmektedir. Bu düzenleme; kazı izni verilmesi, kazı alanlarının eski haline getirilmesi ya da kazı bedelinin takip edilmesi açısından yerindedir. Ancak, söz konusu işlemler ile mülkiyeti ilçe belediyesine ait bir taşınmaz üzerinden geçirilen telekomünikasyon sistemi için geçiş

hakkı/kira bedeli alınması farklı uygulamalardır. Kaldı ki, kira bedelinin taşınmazın sahibi ilçe belediyesi tarafından alınması mülkiyet hukukuna da uygun olup 27.12.2012 tarihli ve 28510 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelik de bu uygulamayı desteklemektedir. Öte yandan, 10.11.2008 tarihli ve 27050 sayılı Resmi Gazete’te yayımlanan 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu’nun hükümleri de genel Yönetmelik’te olduğu gibidir.

Bu durumda, hem yönetmeliklerin yayım tarihleri hem de mülkiyet hukuku (4721 sayılı Türk Medeni Kanun) açısından değerlendirme yapıldığında, ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanlarından geçirilen telekomünikasyon sistemlerinin geçiş hakkı bedellerinin ilgili belediyeler tarafından alınması mevzuata uygun olmaktadır.

Netice olarak mevzuatın yanlış yorumlanmasında dolayı ortaya çıkan bu hatalı uygulamanın gerekli koordinasyonun sağlanarak mevzuata uygun hale getirilmesi, böylelikle İdarenin gelir kaybının önlenmesi ve tahsilat işlemlerinin başlanması gerekmektedir.

BULGU 4: Ulusal Bayram Gününde Çalışan İşyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması

2020 yılında ulusal bayram gününde faaliyet gösteren işyerleri olmasına rağmen tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı tahsil edilmemektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 58’inci maddesinde, ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesinin, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabi olduğu ifade edilmiştir.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun’un 1’nci maddesine göre, 29 Ekim Cumhuriyet Bayramı ulusal bayramdır. Bayram, 28 Ekim günü saat 13.00’ten itibaren başlar ve 29 Ekim günü devam eder.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdarece, ulusal bayram günlerinde çalışan iş yerlerinin tespitine ve söz konusu günlerde çalışan/çalışmak isteyen iş yerlerinden tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsiline ilişkin herhangi bir çalışma yapılmadığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcıyla ilgili çalışmaların başlatılacağı belirtilmiştir.

Netice olarak, İdarenin gelir kaybına uğramaması için mevzuatta belirtilen esaslar çerçevesinde Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcıyla ilgili gerekli takip ve tahsilat işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Muafiyet Kapsamındaki İdare Taşınmazları İçin Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi

Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazlarında kullanılan elektrik için elektrik tüketim vergisi ödenmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 16'ncı maddesinde;

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

Anılan hüküm uyarınca, İdarenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık olan, gelir getirmeyen taşınmazlarından olan park ve bahçeler, belediye hizmet binaları, mesleki eğitim kurs binaları, mahalle aralarında yer alan spor sahaları ve kamu hizmeti sunulan diğer binaların inşa ve kullanımları; katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı payından muaf tutulmalıdır. Dolayısıyla, bahsedilen yerlerde tüketilen elektrik karşılığı yapılan ödemelere elektrik tüketim vergisi dahil edilmemelidir.

İdarenin 2020 yılı hesabında; Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları kapsamında tüketilen elektrik için, yukarıda belirtilen mevzuata aykırı olarak elektrik tüketim vergisinin ödendiği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; muafiyet kapsamındaki taşınmazlar için ödenen elektrik tüketim vergisinin iadesi için ilgili kuruluşlarla iletişime geçildiği ve 2021 yılından itibaren muafiyet kapsamındaki taşınmazlarda tüketilen elektrik için elektrik tüketim vergisi ödemesinin yapılmayacağı belirtilmiştir.

Netice olarak, mevzuatında belediyeler için muafiyet kapsamına alınmış yerlerde tüketilen elektrik için elektrik tüketim vergisi ödenmemelidir.

BULGU 6: İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuatına Uygun Olarak Kullandırılmaması

İdarece işçilerin yıllık izinleri mevzuata uygun şekilde kullandırılmamakta ve bu nedenle yıllık izinler birikmektedir. Bu durumda, işçilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine, emekli olduklarında son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmeleri nedeniyle İdareye ek mali külfet oluşmaktadır.

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

03.03.2004 tarihli ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de, yıllık izinlerin kullanımı konusunda Kanun'a paralel bir düzenleme yapılmıştır.

Ayrıca, 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde; 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde, bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için beşyüzdokuz TL idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre, işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. İdarelerin de düzenli olarak yıllık izinleri kullandırmaları gerekmektedir.

İşçilerin emekli olmaları halinde veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuatı gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Kullanılmayan yıllık izinlerin karşılığı

olarak yapılacak ödeme en son ücreti üzerinden olacağı için, işçiye yüksek miktarda ücret ödemesi yapılacaktır. Bu uygulama da işçilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmelerine neden olmaktadır. Ancak belirtilen uygulama, idarelerin daha fazla mali külfet yüklenmeleri anlamına gelmektedir: Zira anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda, idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ödeyebilecek; ayrıca, biriken yıllık izinlerin ücrete dönüşmesi halinde idareler açısından yüksek miktarda ödeme yapma söz konusu olacaktır.

İdarenin 2020 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; işçilerin yıllık izinlerinin mevzuata uygun şekilde kullandırılmadığı ve bu nedenle de İdare bünyesinde çalışan 3 işçinin toplam 414 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; müdürlüklere yazı yazılarak yıllık izinlerin ertelemeye mahal vermeden hak edilen sene içerisinde kullandırılması için gerekli planlamalarının yapılacağı belirtilmiştir.

Netice olarak, işçilere ücretli yıllık izinlerinin mevzuat ve sözleşme hükümlerinin öngördüğü şekilde kullandırılması, bu suretle idare için ileride doğması muhtemel ödeme yükünün önüne geçilmesi önem arz etmektedir.

BULGU 7: Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması

İdarenin 2020 yılı yevmiye defterinde toplam 11 adet yevmiye numarası boş bırakılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye Sistemi, Muhasebeleştirme Belgeleri ve Açılış Kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinin (1) numaralı fıkrasında;

"İşlemler, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilir; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistimli bir şekilde dağıtılır." denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni" başlıklı 44'üncü maddesinde ise;

"Yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterdir. Yevmiye defterine"

açılış kaydı yapıldıktan sonra, günlük işlemler muhasebeleştirme belgelerine dayanılarak kaydedilir.” hükmü yer almaktadır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere yevmiye defterine kayıtların müteselsil olarak yapılması ve her bir işleme ayrı bir yevmiye numarası verilmesi gerekmektedir.

Yevmiye numaralarının düzenli ve müteselsil olmaması ortaya iki ihtimalli bir durum çıkarmaktadır. Birinci ihtimal; sistemin hiçbir müdahale yapılmaksızın kendiliğinden söz konusu boşlukları bırakması durumudur ki, bu durum bilişim sisteminin hatalı kurgulandığını gösterir. İkinci ihtimal ise; bilişim sistemin elle müdahaleye açık hale getirilerek yevmiye numaralarında boşlukların bilinçli bir şekilde bırakılması durumudur ki, bu durum bilişim sisteminin elle müdahaleye müsaade ederek muhasebe sisteminde risk oluşturduğunu gösterir.

İdarenin 2020 yılı yevmiye defterinde mevzuat hükümlerine aykırı olarak toplam 11 adet yevmiye numarasının boş bırakıldığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulguda belirtilen hususlar dikkate alınarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümleri doğrultusunda muhasebe işlemlerinin yapılacağı belirtilmiştir.

Netice olarak, muhasebe sisteminin yevmiye numaralarının boş kalmasına izin vermeyecek şekilde kurulması 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: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Akaryakıt Alımı İhalelerinde Ödenen Fiyat Farkları İçin Ek Kesin Teminat Alınmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından bulgu konusu yerine getirilmiştir.
Belediye Gelir Tarifesinde Mevzuata Aykırı Düzenlemeler Yapılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından bulgu konusu yerine getirilmiştir.
Belediye Zabıta Personelinin Başka Birimlerde Görevlendirilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından bulgu konusu yerine getirilmiştir.
Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğine Aykırı Olarak Sosyal Denge Sözleşmesine Hüküm Konulması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından bulgu konusu yerine getirilmiştir.
Envanterde Bulunmayan Taşıtların Belediye Adına Tescillerinin Devam Etmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından bulgu konusu yerine getirilmiştir.
İhalelerde Rekabeti Engelleyici Düzenlemelere Yer Verilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından bulgu konusu yerine getirilmiştir.
İş Kanununa Aykırı Olarak Fazla Çalışma Yaptırılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından bulgu konusu yerine getirilmiştir.
Kira Süresi Biten Taşınmazların Yeniden İhale Yapılmaksızın Kira Sürelerinin Uzatılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından bulgu konusu yerine getirilmiştir.

Memur Toplu Sözleşmesinin Yapılmasına İlişkin Belediye Meclis Kararının Alınmaması ve Sözleşme Süresinin Kanuna Aykırı Olarak Belirlenmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından bulgu konusu yerine getirilmiştir.
Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracıların Sözleşmelerinin Feshedilmemesi ve İhale Yasaklısı Yapılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından bulgu konusu yerine getirilmiştir.
Tapuda Kayıtlı Bazı Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında, "İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi" başlığıyla 4 numaralı bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Yevmiye Numaralarının Verilmesi Sırasında Boş Yevmiye Numarası Bırakılması	2018	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında,

			"Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması" başlığıyla 7 numaralı bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Belediyenin Mülkiyetindeki Otoparkların Tahsisi ve İşletilmesine İlişkin Aykırılıklar	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından bulgu konusu yerine getirilmiştir.
Kurumda Görev Yapan Kadrolu İşçilerin Ücretli Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında, "İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuatına Uygun Olarak Kullanılmaması" başlığıyla 6 numaralı bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında, "İdare Taşınmazlarının Diğer Kamu İdarelerine Tahsis

			Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması" başlığıyla 2 numaralı bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Taşınmazların Maliyet/Rayıç Değer Yerine Emlak Vergi Değeri ile Kayıtlarda İzlenmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında, "İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi" başlığıyla 4 numaralı bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.